

Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján^{*}

PAULOVICS ANITA^{**} – JÁMBOR ADRIENN^{***}

1. Bevezetés

Az önkormányzati rendeletalkotás egyik leggyakoribb tárgyköre az állattartás. Az elmúlt két évtizedben szinte minden önkormányzat alkotott ilyen rendeletet. Ezek a rendeletek gyakran okoztak vitákat, és így nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság nem keveset foglalkozott velük. A következőkben azt elemezzük a kedvtelésből tartott állatok tartását szabályozó rendeletek példáján, hogy milyen jogi korlátai vannak e területen az önkormányzati rendeletalkotásnak. Példánk azért is alkalmas az elemzésre, mert ezek a rendeletek a legváltozatosabb ötletekkel, gyakran minden ésszerű indok nélkül, sokszor gyaníthatóan személyre szólóan, korlátozzák az állattartást.

Általánosságban az állattartás két nagy, egymástól igen különböző esetkört ölel fel. Az egyik, amellyel itt nem akarunk többet foglalkozni, a haszonállatok tartása: ez mezőgazdasági tevékenység (állattenyésztés), és ekként ítélandó meg. A másik, amellyel itt foglalkozunk, a kedvtelésből tartott állatok, különösen az ún. társállatok tartása. Ez szinte mindenben különbözik a gazdasági célú állattenyésztéstől. Méreteiben és környezeti hatásaiban nyilván nem hasonlítható össze a mezőgazdasági állattartással, ahogyan célja és társadalmi szerepe is egészen más. A kedvtelésből tartott állatok viselkedése és egyéb tulajdonságai is egészen mások: az ún. társállatok természetes környezete az ember. Ezek az állatok többek, mint pusztán domesztikáltak. Míg a mezőgazdasági célú állattenyésztés jogilag részletesen szabályozott,¹ addig a kedvtelésből tartott állatok tartásáról ez nem

^{*} A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

^{**} Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

^{***} Nappali tagozatos doktorandusz, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

¹ 1993. évi CXIV. törvény az állattenyésztésről; 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről

mondható el. Ennek következtében — magasabb szintű jogszabályok híján — a legtöbb jogterülethez képest sokkal több lehetőség nyílt az önálló önkormányzati rendeletalkotásra. A kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozását az Alkotmánybíróság is helyi közügynek ismerte el.²

Az önkormányzatok a helyi állattartásról szóló rendeleteikben jellemzően különféle módokon és szabályokkal korlátozták — és mint látni fogjuk ma is, ma már biztosan jogellenesen — az egy házban vagy lakásban tartható állatok számát. Különösen közlelről érinti ez a kedvtelésből tartott állatok tulajdonosait. Magyarországon körülbelül kétmillió kutya és nagyjából hasonló számú házimacska él, így a kérdés sok embert és szinte minden települést érint. A gyakorlatban a korlátozások és ezek kikényszerítése rengeteg problémát okozott, megkeserítve az állattartók és tenyésztők, és részben a jogalkalmazók, mindennapjait. Ilyen tartalmú önkormányzati rendeletekkel az Alkotmánybíróság is sokat foglalkozott.³

Tanulmányunkban a kedvtelésből tartott állatok számának önkormányzati rendeletbe foglalt korlátozásának jogi megítélésével foglalkozunk, az Alkotmánybíróság egy, e kérdésben fordulatot jelentő határozata alapján. Mivel eddig szinte kizárólag önkormányzati rendeletekben szabályozott tárgyról van szó, elkerülhetetlen az önkormányzati rendeletalkotás jogi korlátainak — és e korlátok bírói kikényszerítésének — vizsgálata.

2. Az Alkotmánybíróság határozata

Az önkormányzatok az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján alkották meg állattartási rendeleteiket. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése kimondta, hogy „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.” Ez alapján az alkotmányos rendelkezés alapján születtek meg az állattartási rendeletek. Megjegyzendő, hogy ezt a rendelkezést lényegében azonos tartalommal fenntartja a 2012. január 1-jétől hatályba lépett Alaptörvény is. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” A (3) bekezdés pedig rögzíti, hogy: „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”. Ezért véleményünk szerint a bemutatásra kerülő kérdéskör alkotmányjogi megítélése ez alapján nem változik.

A tartható állatok — különösen a kutyák — számának korlátozása miatt több mint tizenöt éve fordultak az indítványozók az Alkotmánybírósághoz, elsősorban arra hivatkozva, hogy a tartható kutyák (és más kedvtelésből tartott, különösen társállatok) számának korlátozása ellentétben áll az Alkotmányban megfogalmazott tulajdonhoz való joggal.

² 772/B/1997. AB határozat

³ Lásd például 772/B/1997. AB határozat; 23/2000. (VI. 28.) AB határozat; 37/2004. (X. 15.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata azonban nem találta a tulajdonjog aránytalan korlátozásának az önkormányzati rendeletek azon rendelkezéseit, amelyek korlátozták a tartható kutyák számát.

Ezt az Alkotmánybíróság első alkalommal az 1997-es határozatában – azaz még az Állatvédelmi törvény hatálybalépését megelőzően – állapította meg. Ebben a határozatban a testület az önkormányzati rendelet által alkalmazott tulajdonosi (lakáshasználati) korlátozás közérdekűségét és arányosságát vizsgálta. A közérdekűség tekintetében megállapította, hogy „az Alkotmány alapján a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása kiterjed arra, hogy az önkormányzat közvetlenül szabályozzon olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem szabályozott.”⁴ Már ebben a korai határozatban megjelent az a később szinte valamennyi – a témához kapcsolódó – határozatban visszaköszönő fordulat, amely szerint „az Ör. vizsgált rendelkezéseit a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg.”⁵ Végső soron az Alkotmánybíróság ebben a határozatban nem tartotta alkotmányellenesnek az Ör. azon rendelkezéseit, amelyek korlátozták az ingatlanonként tartható kutyák, macskák számát. Szó szerint a fentivel megegyező indoklást tartalmazott számos későbbi – a témához kapcsolódó – határozat is. A 23/2000. AB határozat indoklásában is megjelenik a „lakóközösség védelme” mint a tartható kutyák száma korlátozásának alkotmányos indoka. Az említett határozatban az Alkotmánybíróság a tulajdonjog aránytalan korlátozásának minősítette azt, hogy az állattartási rendelet vizsgált rendelkezése „az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását követelte meg”.⁶ A határozattal kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indoklását, melyben rámutat arra, hogy „a támadott szabály lakóépületek lakói közötti viszonyra vonatkozik, nem a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyre, így nem tartozik az Alkotmány megfogalmazásának megfelelő önkormányzati ügyek közé.”⁷ Sajnálatosnak tartjuk, hogy a párhuzamos indoklásban szereplő érvelést az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban nem vette figyelembe, illetve nem fejlesztette tovább. Véleményünk szerint az ingatlanonként tartható állatok – különösen a kedvtelésből tartott állatok – megengedett számának korlátozása nem minősül helyi közügynek, sőt egyáltalán közügynek sem. Az Alkotmánybíróságnak már az általunk később részletesen elemzett határozatát megelőzően is ki lehetett volna mondania azt, hogy az önkormányzati rendeleteknek a tartható állatok számának korlátozására irányuló rendelkezései ellentétben állnak az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság egymást követő – témához kapcsolódó – határozatai ugyanakkor azzal indokolták a tartható állatok számának korlátozására irányuló rendelkezések alkotmányosságát, hogy „az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza

⁴ 772/B/1997. AB határozat

⁵ 772/B/1997. AB határozat

⁶ 23/2000. (VI. 28.) AB határozat

⁷ Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye

az állattartás helyi kérdéseit.”⁸

Ezen a helyzeten változtatott a 146/2011. (XII. 2.) AB határozat, amely figyelembe vette az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokat. Az indítványban és a határozatban foglaltak lényege a következő volt.

Az indítványozó Isaszeg Nagyközség Önkormányzatának állattartási rendeletében azt a rendelkezést támadta az Alkotmánybíróságnál, amely *Az eb és macskatartás szabályairól* szóló §-ban rögzítette, hogy „A település belterületén önálló helyrajzi számmal rendelkező ingatlanon háromnál több [nyilván kutya, illetve macska] nem tartható, kivéve a szaporodást követően az elválasztásig, legkésőbb az eb két hónapos koráig.”⁹

Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy hatályba lépett a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló kormányrendelet,¹⁰ amely az állatvédelmi törvényhez¹¹ képest állapít meg speciális szabályokat.

A kormányrendelet a kedvtelésből tartott állat fogalmát negatív módon határozza meg, azaz a rendelet azt rögzíti, hogy mely állatok nem minősülnek kedvtelésből tartott állatnak, így például rendszertani besorolásától függetlenül az olyan állat, amelyet igavonásra, állati eredetű termék előállítására tartanak. Az Alkotmánybíróság határozatában ebből helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a kormányrendelet hatálya kiterjed a kutya- és macskatartásra, illetve tenyésztésre.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az önkormányzati rendeletben foglalt korlátozás összhangban áll-e a kormányrendeletben foglaltakkal. A kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásának részletszabályai körében meghatározza a kedvtelésből tartott állatok tartási helyének méretét. Eszerint „a kedvtelésből tartott állat tartási helyének olyan méretűnek kell lennie, hogy az állat fajára jellemző mozgási igényét ki tudja elégíteni.”¹² A kormányrendelet a tartási helyet m²-ben is meghatározza, kimondva, hogy „tilos ebet tartósan 10 m²-nél kisebb területen tartani.”¹³ A csoportosan tartott ebek esetében az akadálytalanul használható terület minimum 6 m².¹⁴

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a 2010-es kormányrendelet hatályba lépését követően a jogi helyzet alapvetően megváltozott, mivel korábban nem volt a kedvtelésből tartott állatok tartásáról országos szintű szabályozás, amelyhez az önkormányzatoknak igazodniuk kellett volna. 2010 óta van ilyen, így a továbbiakban a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása már nem lehet a helyi önkormányzatok képviselő-testületének biztosított jogalkotási tárgy.

⁸ 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 913.

⁹ Isaszeg Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének az állattartásra szolgáló melléképületek elhelyezésénél betartandó védőtávolságokról és az állattartással kapcsolatos egyéb feltételekről szóló 3/2003. (III. 26.) rendelete 9. § (6) bekezdés

¹⁰ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról

¹¹ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről

¹² 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdés

¹³ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (5) bekezdés

¹⁴ 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (6) bekezdés

Sarkítottan fogalmazva az a véleményünk, hogy a kormányrendelet az állat – esetünkben a kutya – érdekét (jólétét) védi azáltal, hogy megfelelő tartási körülmények biztosítását teszi kötelezővé az állattartó számára, a kutya jó közérzetének, egészségének biztosítása érdekében. Ez egyébként összhangban áll az állatvédelmi törvény szabályozásának egészével.¹⁵

Ezzel ellentétes logikát követnek az önkormányzati állattartási rendeletek, amelyek nem az állat érdekeit védik, hanem a lakóközösség vagy a szomszédok vélt vagy valódi érdekét. Az önkormányzati rendeletek már csak ezért sem – vagy csak kivételesen – szolgálnak állatvédelmi célokat.

Az Alkotmányból és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából egyaránt következik, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.¹⁶ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendeletnek a kutyák és macskák számát korlátozó rendelkezése a 2010-es kormányrendeletbe ütközik, és ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és így az önkormányzati rendelet vizsgált rendelkezését megsemmisítette.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság konkrét indítvány kapcsán, de általános érvénnyel kimondta, hogy az önkormányzat nem szabhatja meg rendeletében *darabszám szerint* a tartható kutyák számát. Az önkormányzat rendeletében a kormányrendeletben előírt követelményeknek megfelelően, illetve keretei között szabályozhat; tehát a felelős állattartás elvei szerint.

A tartható kutyák és más, főleg társ- (kedvtelésből tartott) állatok megengedett számának ésszerű korlátozására a telkenként tartható állatok számával történő meghatározás eleve alkalmatlan. Az egyes ingatlanok között nagyság, beépítési mód, és más szempontok szerint igen nagy különbségek vannak. A ma legtöbb helyen alkalmazott, és eddig az AB szerint is alkotmányos szabályozási mód alapján egy több száz négyzetméter alapterületű házban, vagy egy ezer négyzetméteres ingatlanon éppúgy két kutya tartható, mint egy száz négyzetméteresben (miközben ezek között is lényeges különbségek vannak). Az ilyen szabályozás figyelmen kívül hagyja az állatok közötti különbségeket is: egy pár kilós törpepincsi vagy egy japán csin éppúgy „egy kutya”, mint egy ötven-hetven kilós dog vagy mastiff.

Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy a kedvtelésből tartott állatokról szóló kormányrendelet – összhangban a Polgári Törvénykönyvvel – úgy határozza meg az állattartás módját, hogy ez a tevékenység tartósan és szükségtelenül ne zavarja a környező lakóközösség – elsősorban a szomszédok – kialakult életvitelét. Amennyiben az állattartás az érintett személyeket (szomszédokat) tartósan és szükségtelenül zavarja tulajdonjoguk gyakorlásában (az ingatlan használatában), akkor a jegyzőhöz, vagy bírósághoz fordulhatnak birtokvédelmi igényük érvényesítése érdekében. Az Alkotmánybíróság utalt a határozatban arra is, hogy a jegyző állatvédelemmel

¹⁵ A 115/2012. (VI. 11.) kormányrendelet 2012. VIII. 1-től hatályba lépett, a 41/2010-es kormányrendeletet módosító rendelkezése ezt a tendenciát azóta tovább erősítette azáltal, hogy a tartási hely méretét úgy határozta meg, hogy tilos kistestű ebet 10 m²-nél, közepes testű ebet 15 m²-nél, nagy testű ebet 20 m²-nél kisebb területen tartósan tartani.

¹⁶ Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés

kapcsolatos hatásköreiről szóló kormányrendelet¹⁷ értelmében az állatvédelmi és az állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, túrására, vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, illetve az állattartást korlátozhatja, megtilthatja, továbbá bírságot szabhat ki.

Véleményünk szerint ezzel az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy abban az esetben, ha az állattartás – kutyatartás vagy tigrisnevelés – zavarja a lakókörnyezetet, akkor az érintettek birtokvédelem útján léphetnek fel. Ezzel magunk is egyetértünk, sőt úgy gondoljuk, hogy a „jogviták megelőzésének” céljával sem indokolható a kedvtelésből tartott állatok számának önkormányzati rendeletben való korlátozása, mert ugyanannyira, sőt még jobban zavarhatja a lakóközösséget, a szomszédokat az ingatlanon folytatott sok más, a kutya vagy macskatartásnál jóval nagyobb zajjal, esetleg szennyezéssel (is) járó tevékenység (pl. zenélés, zenetanítás, üzlet, műhely fenntartása stb.) mint az állattartás. Nyilván ennek ellenére minden ilyen tevékenységet – helyi közügynek minősítve – nem kell, nem is szabad az önkormányzatoknak rendeletben megtiltani.

3. Az amerikai szabályozás és gyakorlat

Érdekesnek tartjuk, hogy a kedvtelésből tartott állatok megengedett számának korlátozása az Amerikai Egyesült Államokban is számos jogi problémát vetett, illetve vet fel.

Amerikában a vidéki jellegű területeken nincs szabályozva a tartható kutyák száma. Ezeken a helyeken az állattartó mérlegelésén múlik, hogy hány kutyát tart, mindaddig, amíg az állatok nem okoznak valamiféle kárt, vagy kellemetlenséget.¹⁸

Az USA-ban a városok és a nagyvárosok alkothatnak olyan helyi jogszabályt, amely korlátozza a személyenként tartható állatok számát és fajtáját.¹⁹ Lényeges eltérés a hazai szabályozáshoz képest, hogy a tartható állatok száma ezekben az esetekben nem ingatlanonként, hanem személyenként van meghatározva, azaz az amerikai helyi rendeletek egy része azt korlátozhatja, hogy egyazon személy hány kedvtelésből tartott állatnak lehet tulajdonosa. Sok városban ugyanakkor olyan szabályozással is találkozhatunk, amelyek az ingatlanonként tartható kutyák számát korlátozzák, rendszerint két vagy három darabszámban háztartásonként. Kivételt képeznek ezeken a helyeken a korlátozás alól a kölyökkutyák egy bizonyos életkorig, ami többnyire nyolc hetes és négy hónapos kor között van.

Az ilyen korlátozó szabályozások célja csökkenteni a kutyák által okozott problémákat a városias területeken. Ahogyan az egyik amerikai bíróság ki is mondta „ha túl sok kutyát tartanak túl kis helyen, akkor az zajt, bűzt okozhat, vagy más kellemetlen mellékhatást, ami sértheti a lakóközösség mint egész érdekét.”²⁰

¹⁷ 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről

¹⁸ Mary Randolph: *Every Dog's Legal Guide: A Must-have Book for Your Owner*, 6th edition, Nolo, 2007. 22. o.

¹⁹ Cynthia Hodges: *Quick Summary of Ordinances for Pet Number Restrictions*.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július 1.)

²⁰ Randolph: i. m. 22. o.

A bíróságoknak az ilyen rendelkezések megtámadása sokszor komoly fejtörést okoz, és az esetek többségében a kérelmek elutasításra kerülnek. Ugyanakkor vannak kivételek: Minnesota Állam bírósága érvénytelenné nyilvánította Sauk Rapid helyi rendeletét, amely korlátozta a tartható kutyák számát, azzal az indokkal, hogy a korlátozásnak semmiféle tényszerű indoka nem volt. Georgia Állam legfelső bírósága pedig alkotmányellenesnek nyilvánított egy helyi állattartási rendeletet, mert nem tartalmazott semmiféle olyan követelményt, amelyet a kutyatartó teljesíthetett volna annak érdekében, hogy engedélyt kaphasson a rendeletben szabályozott négynél több kutya tartására.²¹

Randolph felmérése szerint a lakásonként tartható kutyák számának korlátozása egyre gyakoribb, de nem tekinthető általánosnak az USA-ban. Arra is felhívja a figyelmet, hogy az ilyen korlátozó rendelkezések meglehetősen változatosak. Vannak olyan helyi rendeletek például, amelyek értelmében külön engedéllyel kell rendelkeznie az állattartónak ahhoz, hogy három vagy négy kutyánál többet tarthasson. Ez külön költséget jelent a kutyatartónak, sőt helyenként külön jogszabályi rendelkezések is vonatkoznak az ilyen esetekre, és a helyi hatóságok gyakran ellenőrzik az engedélyben foglaltak betartását.²² Mindazonáltal a szerző megjegyzi azt is, hogy a létszámkorlátozással kapcsolatos rendelkezések gyakorlati érvényesülése meglehetősen szűkkörű, még azokban a városokban is, ahol létezik a tartható kutyák számát korlátozó helyi rendelet. Az állatfelügyeleti hatóságok nem járnak házról-házra, hogy összeírást végezzenek. Általában panaszok alapján járnak el, illetve véletlenszerűen saját észlelésük alapján.

Gyakorlatilag tehát az, aki a helyi rendeletben megengedettnél több kutyát tart, csak akkor kerülhet „bajba”, ha a kutyák valamiféle problémát okoznak és emiatt a szomszéd panaszt tesz. Ezért „gyakorlati tanácsként” Randolph megjegyzi: nem az a lényeg, hogy hány kutyád van, hanem az, hogy azok ne zavarják a szomszédjaidat. Ha mégis valami gondot okoznak, akkor hárítsd el, mielőtt a szomszédjaid a hatóságokhoz fordulnak.²³ Azt is hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ha egy város helyi rendelete nem tartalmaz korlátozást a tartható kutyák számára vonatkozóan, a szomszéd akkor is perelhet, feltéve, hogy a túl sok állat zavarja. Ha a bíróság ilyen esetekben megállapítja, hogy az állatok valóban zavarnak – erre akkor kerül sor, ha a szomszédot akadályozzák saját tulajdona zavartalan gyakorlásában – akkor a tulajdonost kötelezik, hogy távolítsa el az állatokat.²⁴

Az állattartók elsősorban tulajdonjoguk korlátozását sérelmezik a tartható kutyák számának korlátozásával kapcsolatban. A korlátozó rendelkezések érvényesüléséhez ugyanakkor állítani kell azt, hogy az állattartás kellemetlenséget, vagy kárt okoz. Néhány település úgy próbálja megakadályozni az állatok tartásával együtt járó kellemetlenségeket, hogy az egy személy tulajdonában tartható kedvtelésből tartott állatok számát három-négy darabban korlátozza.²⁵

²¹ Uo. 22. o.

²² Uo. 22. o.

²³ Uo. 23. o.

²⁴ Uo. 23. o.

²⁵ Cynthia Hodges: i. m.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július 1.)

Az állattartók a korlátozó rendelkezésekkel szemben esetenként bírósághoz fordulnak. Az amerikai bíróságok csak akkor tartják megengedhetőnek a korlátozást, ha annak ésszerű indoka van. A bíróságok tehát egyfajta „ésszerűségi teszt” alkalmazásával döntenek el, hogy a tartható állatok számának korlátozása megszegése miatt lehet-e hátrányos jogkövetkezményt alkalmazni az állat tulajdonosával szemben. Ésszerűnek tekinthető a korlátozás az amerikai bírói gyakorlat alapján a közegészségügyi, biztonsági követelmények megszegése esetén. Nem alkalmazható ugyanakkor az olyan tulajdonjog korlátozás, amely a kedvtelésből tartott állat speciális jellemzőin alapul, így például a testsúlyán, mivel az ilyen jellemzők változhatnak.²⁶

Véleményünk szerint az amerikai joggyakorlat sokkal inkább a hazai birtokvédelmi igények szabályozásához és gyakorlatához áll közel, mintsem az önkormányzati rendeletekben alkalmazott darabszám szerinti korlátozáshoz. Az amerikai szabályozás további jellemzője – és egyben eltérő jegye a hazai szabályozástól – az, hogy az USA-ban a kutyaugatás, mint „zavaró tényező” egyes helyeken külön tagállami, vagy helyi rendeletben van szabályozva. Massachusettsben például a helyi szabályok kifejezetten lehetővé teszik a szomszédok számára, hogy hivatalos panaszt nyújtsanak be a városi tanácshoz akkor, ha a kutya „nuisance”, azaz kellemetlenséget okoz méghozzá túlzott, mértéktelen ugatásával.²⁷ Ezekben az esetekben a hatóság meghallgatást tart és szükség esetén megszünteti a zavarást, beleértve néhány esetben azt is, hogy kötelezi a tulajdonost, hogy szabaduljon meg a kutyáitól.²⁸ Ilyen, vagy ehhez hasonló szabályozással a hazai önkormányzati állattartási rendeletekben nem találkozhatunk és nem találkozhattunk az elemzés alá vont alkotmánybírói határozat megszületése előtt sem. Az effajta szabályozás jogrendszerünkől rendszeridegen. Az USA-ban is vannak persze olyan tagállamok és városok, ahol nincs külön helyi szabály a kutyák által okozott zavarásról. Ilyenkor a „zavarással” kapcsolatos általános szabályok érvényesülnek, amelyek például – hasonlóan a hazai jogszabályokhoz – tilalmazzák este tíz óra után a hangos zajt, vagy tiltják az ésszerűtlen, az úgynevezett „unreasonable” zajt.²⁹

4. Az engedélyhez kötés alkotmányos megítélése

Az általunk elemzett alkotmánybírói határozatból látható, hogy az indítványozó kifogásolta azt is, hogy az önkormányzati rendelet a kutya- és macskatenyésztést engedélyhez köti. A határozat ezzel kapcsolatos érveléséből fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: „egy tevékenység – itt a kutya- macskatenyésztés – hatósági engedélyhez kötése a tevékenység feltételes tiltásával egyenlő, mivel ilyen esetben a tevékenység engedély nélküli folytatása tiltott. Az önkormányzati hatósági engedélyhez kötés alkotmányjogi feltétele ezért

²⁶ Cynthia Hodges: i. m.

<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdognumber.htm> (2012. július. 1.)

²⁷ "excessive barking"

²⁸ Randolph: i.m. 136. o.

²⁹ Uo. 136. o.

az, hogy az önkormányzatnak egyáltalán joga legyen az engedélyhez kötött tevékenységet megtiltani.”

A kedvtelésből tartott állatokról szóló 2010-es kormányrendelet meghatározza, hogy milyen feltételekkel lehet kedvtelésből tartott állatot tartani, ami a kormányrendelet értelmében a tenyésztést is magába foglalja. Eszerint nem kell hatósági engedély sem a tartáshoz, sem pedig a tenyésztéshez.

Ezt azért tartjuk fontosnak hangsúlyozni, mert az állattartást szabályozó önkormányzati rendeletek többsége a megengedett szám feletti kutya tartását egyedi állattartási engedélyhez kötötte. Ez a helyzet sajnálatos módon számos helyen még jó ideig nem változott az AB határozat kihirdetését követően sem.

5. Az önkormányzati állattartási rendeletek törvényességi kontrolljának hiánya

Azoknak az önkormányzatoknak egy részénél, amelyek a 2012-es év végén módosították állattartási rendeleteiket, feltételezhető, hogy nem – de legalábbis nem elsősorban – az alkotmánybírószági határozat hatására tették ezt, hanem a mezőgazdasági haszonállatok tartásával kapcsolatos törvényi szintű szabályozás³⁰ változásának következtében. E törvény 2012. október 1-jétől hatályba lépett módosítása³¹ szerint „Mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható”³², azaz az önkormányzatok nem korlátozhatják az ingatlanonként tartható haszonállatok számát. Valószínűleg a törvényi szabályozás hatására módosította például Miskolc Megyei Jogú Város állattartási rendeletét.³³ A rendelet a 2012. december 15-én megtörtént módosítást megelőzően a város közigazgatási területét a helyi építési szabályzat előírásait alapul véve négy állattartási övezetre osztotta. Ezek közül három övezetben – gyakorlatilag az összes beépíthető területen – ingatlanonként két eb és három macska tartását engedte meg,³⁴ többlakásos ingatlanban egy eb és két macska tartását.³⁵ Kimondta a rendelet azt is, hogy „azon ingatlanokon, ahol az állattartás e rendelet szerint korlátozott – márpedig szinte mindenütt korlátozott volt – az övezeti besorolástól eltérő állattartás egyedi kérelem alapján engedélyezhető”.³⁶ A miskolci állattartási rendelet rögzítette azt is, hogy „ebtenyésztés létesítéséhez önkormányzati hatósági eljárás keretében kiadott engedély szükséges”.³⁷

Azért hoztam példának a miskolci állattartási rendeletet, hogy rávilágítsak: több

³⁰ 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről

³¹ A módosítást a 2012. évi XVIII. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény módosításáról 5. §-a iktatta be.

³² 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről 6. § (6) bekezdés

³³ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 24/2010. (IV. 30.) sz. rendelete az állattartás helyi szabályairól (Egységes szerkezetben a módosításáról szóló 31/2010. (IX. 25.) sz. önkormányzati rendelettel. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/ren-24-2010-vi30-allattartas_helyi_szabalyirol.pdf (2012. szeptember 5.)

³⁴ Ör. 9. § (1) bekezdés

³⁵ Ör. 9. § (2) bekezdés

³⁶ Ör. 13. § (2) bekezdés

³⁷ Ör. 14. § (1) bekezdés

mint egy évvel e precedens értékű alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően, még egy megfelelő szakértelemmel bíró hivatali apparátussal rendelkező megyei jogú város sem módosította saját állattartási rendeletét. Valószínű, sőt biztosra vehető, hogy számos más önkormányzatnál is ugyanez volt a helyzet.

Miskolc Megyei Jogú Város 2012. december 15-én elfogadott rendeletével³⁸ helyezte hatályon kívül a fentebb bemutatott állattartási rendeletét. Ennek eredményeként – összhangban az alkotmánybíróági határozatban foglaltakkal – már nincs korlátozva a település területén az ingatlanonként tartható kutyák száma.

Az önkormányzati állattartási rendeletek körüli problémákat bizonyítja az is, hogy egyes önkormányzatok a törvény előírásának megfelelően a mezőgazdasági haszonállatokra vonatkozó rendelkezéseket módosították, míg a kedvtelésből tartott állatokra – így a kutyákra és macskákra – vonatkozó szabályokat ugyanakkor nem. Szikszó Város állattartási rendelete³⁹ a haszonállatok tartását nem korlátozza a település belterületén, a kedvtelésből tartott állatok – kutyák, macskák – tartását viszont igen. A rendelet a települést négy állattartási övezetre osztja. A mezőgazdasági haszonállat tartása egyik állattartási övezetben sem korlátozott. A rendelet szerint viszont az I.-II. állattartási övezetek háztömbjeiben, valamint lakóépületben, ahol négy vagy annál több lakás van, lakásonként csak egy eb tartható. A rendelet kimondja azt is, hogy ezen előírás alól – a szomszédos lakások tulajdonosainak írásos beleegyezése esetén – két eb mértékéig felmentés adható.⁴⁰ Ez a szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott – teljes egészében ellentétben áll a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló kormányrendeletben foglaltakkal, és a fent elemzett alkotmánybíróági határozattal is. Szintén magasabb szintű jogszabályba ütközik az a rendelkezés is, amely szerint a III. számú állattartási övezetben ingatlanonként legfeljebb három eb tartható. Ezen előírás alól – a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak írásos beleegyezése esetén – felmentés adható.⁴¹ Az állattartási rendeletben foglaltakból így arra következtethetünk, hogy a településen ugyanazon az ingatlanon külön „felmentés” hiányában kutyából legfeljebb egy vagy három darab tartható, míg mezőgazdasági haszonállatokból – tyúkból, disznóból, stb. – az állategészségügyi, közegészségügyi szabályok betartása esetén akár öt, tíz, vagy húsz darab is. A rendelet kimondja azt is, hogy „eb tenyészetet létesíteni a Polgármesteri Hivatal engedélyével lehet”.⁴² E szabály is magasabb szintű jogszabályba és az AB határozatba ütközik. Az Alaptörvény szerint az önkormányzati rendelet nem lehet(ne) ellentétes magasabb szintű jogszabállyal,

³⁸ Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 42/2012. (XII. 15.) önkormányzati rendeletet az állattartás helyi szabályairól szóló 24/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közterületek rendjéről szóló 13/1998. (III. 30.) önkormányzati rendelet módosításáról. http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/42-2012._allattartas_rend._hatalyon_kivul_kozter_rendelet_mod.pdf (2013. február 24.)

³⁹ 18/2012. (X. 26.) önkormányzati rendelet a helyi állattartásról. http://www.szikso.hu/media/files/rendeletek/a_helyi_allattartasrol.pdf (2013. február 22.)

⁴⁰ Ör. 12. § (1) bekezdés

⁴¹ Ör. 12. § (2) bekezdés

⁴² Ör. 11. §

így a rendeletnek a tartható kutyák számát korlátozó, és az ebtenyészet létesítését engedélyhez kötő rendelkezései álláspontunk szerint alaptörvény-ellenesek. Gyakorlatilag ugyanez a helyzet Aszód Város önkormányzatának állattartási rendelete⁴³ esetében is. Ez a rendelet 2012. október 1-jén került módosításra oly módon, hogy a tartható haszonállatok számát korlátozó rendelkezések kikerültek a rendeletből, a kutyák darabszámának korlátozása és az ebtenyészet engedélyhez kötése ugyanakkor hatályban maradt, és bár véleményünk szerint alaptörvény-ellenes, továbbra is hatályban van.

Az önkormányzati állattartási rendeletek között végül találhatunk olyat is, amely sem a mezőgazdasági haszonállatok, sem a kedvtelésből tartott állatok létszámának korlátozását nem módosította annak ellenére, hogy előbbi törvénybe, míg utóbbi a kormányrendeletbe és az alkotmánybírói határozatba ütközik. Tiszaújváros Önkormányzat állattartási rendelete⁴⁴ a város közigazgatási területét állattartási övezetekre osztja. Az egyes állattartási övezetekben korlátozza a tartható haszonállatok számát. Ez témánkhoz kevésbé kapcsolódik, azt ugyanakkor jól bizonyítja, hogy ezen a ponton az önkormányzati rendelet törvényellenes. A rendelet korlátozza az ingatlanonként tartható kedvtelésből tartott állatok – kutyák, macskák – számát is. Az övezeti besorolással kapcsolatos részletszabályok bemutatása nélkül is megállapítható, hogy a rendelet értelmében többlakásos lakóépületben lakásonként egy kutya tartható, míg családi ház esetében ingatlanonként két kutya tartható. Annak ellenére, hogy az állattartási rendelet 2012. május 31-én – fél évvel az általunk elemzett alkotmánybírói határozat kihirdetését követően – módosításra került, az ingatlanonként tartható kutyák számával kapcsolatos korlátozás szabályai – kormányrendeletbe és az alkotmánybírói határozatba ütköző módon – nem változtak.

A tanulmányban bemutatott alkotmánybírói határozat és az azzal kapcsolatban elemzett önkormányzati állattartási rendeletek véleményünk szerint rámutatnak egy igen komoly problémára, nevezetesen az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletének hiányosságára a gyakorlatban. A vizsgált önkormányzati állattartási rendeleteket a más jogszabályokkal való összhang szempontjából – ami az Alaptörvényben foglalt alkotmányos követelmény – három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba tartoznak azok a rendeletek, amelyek összhangba kerültek mind a törvényi előírásokkal a mezőgazdasági haszonállatok tartásának szabályozása terén, mind pedig a kormányrendeletben és az AB határozatban foglaltakkal a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó szabályozás módosításával. Ezek az állattartási rendeletek összhangban állnak az Alaptörvénnyel. A második kategóriába azokat az önkormányzati rendeleteket soroljuk, amelyek a törvényi előírással összhangban a mezőgazdasági haszonállatokra vonatkozó szabályokat átalakították, a kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó rendelkezéseket ugyanakkor nem módosították a kormányrendeletben

⁴³ Aszód Város Önkormányzatának 15/2011. (VI. 10.) rendelete az állatok tartásáról
<http://www.aszod.hu/?module=news&fname=rendeletek> (2013. február 23.)

⁴⁴ Tiszaújváros Önkormányzata képviselő-testületének a 14/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletével módosított 43/2004. (XII. 23.) rendelete a helyi állattartás szabályairól
<http://onkormanyzat.tujvaros.hu/html/index.php?mod=rendeletek> (2013. február 22.)

foglaltaknak megfelelően az általunk precedens értékűnek minősített alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően sem. Végül a harmadik csoportba azok az állattartási rendeletek tartoznak, amelyekben sem a haszonállatok tartását korlátozó, sem pedig a kedvtelésből tartott állatok tartását korlátozó rendelkezések nem kerültek módosításra. Az ilyen önkormányzati rendeletek törvénybe, kormányrendeletbe és az Alkotmánybíróság határozatába ütköznek, így „többszörösen” alaptörvény-ellenesek. Amennyiben az önkormányzati rendeletekre vonatkozó, Alaptörvényben szereplő generálklauzula – miszerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal – hatékonyan érvényesülne, akkor az általunk utóbbi két kategóriába foglalt önkormányzati rendeleteknek nem lenne helye jogrendszerünkben.

6. Hatáskörváltozás az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatában

A fent leírtakon és különösen az alkotmánybíróági határozatban foglaltakon nem változtat az, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény szerint jelenleg már nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről.⁴⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) tartalmazza részletesen az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba ütközésével kapcsolatos szabályokat. A Bszi. szerint ilyen ügyekben a Kúria önkormányzati tanácsa jár el, nemperes eljárásban.⁴⁶ Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet, vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor az önkormányzati rendeletet, vagy annak rendelkezését megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet, vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.⁴⁷ Gyakorlatilag tehát az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálata a korábbi szabályozáshoz hasonló tartalommal az Alkotmánybíróság hatásköréből átkerült a Kúria önkormányzati tanácsához. Azt azonban nem állíthatjuk, hogy a szabályozási változás az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének kiküszöbölésére a korábbinál hatékonyabb eszközt jelentene.

⁴⁵ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés

⁴⁶ Bszi. 45. § (1) - (3) bekezdések.

⁴⁷ Bszi. 55. § (2) bekezdés

7. Összegzés

Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire – így a bíróságokra is – kötelező. Így az általunk precedens értékűnek minősített alkotmánybírósági határozatra bíróság előtt is lehet hivatkozni a jövőben, sőt elvileg előfordulhat az is, hogy a tartási, illetve tenyésztési engedélyt megtagadó önkormányzat korrekt módon visszavonja határozatát, tudomásul véve, hogy engedélyezési hatásköre megszűnt.

A – véleményünk szerint – szükséges szabályozási korrekciót elősegítheti az is, ha a törvényességi felügyeletet ellátó szerv (kormányhivatal) felhívja az önkormányzat(ok) figyelmét a szabályozási problémára és ennek eredményeként az önkormányzatok az alkotmánybírósági határozatban foglaltaknak megfelelően módosítják állattartási rendeletüket. Megfontolandónak tartjuk azt a szakirodalomban megjelent álláspontot is, amely szerint „az állampolgárokat be lehetne vonni az önkormányzati rendeleteknek a megalkotásába, annak érdekében, hogy megkíséreljék összeegyeztetni a település minden »lakójának«, az embereknek és az állatoknak az igényeit egyaránt.”⁴⁸

Összességében bízunk benne, hogy az általunk bemutatott alkotmánybírósági határozat a jövőben valóban precedens értékűvé válik, megreformálva ez által az önkormányzati „kutyajogot”.

⁴⁸ Rebecca F. Wisch: *Overview of Local and State Dog Laws*. (2004)
<http://www.animallaw.info/topics/tabbed%20topic%20page/spusdoglaws.htm> (2012. július 1.)

A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között

Stipta István^{*}

a magyar pénzügyigazgatás az 1880-as évek elején heves bírálatok kereszttüzebe került. A szakértő kortársak, a kormánypárti és ellenzéki politikusok mindenekelőtt a *szervezetrendszer egyszerűsítését* követelték, hiszen a kiegyezés utáni kabinetek a rendi régmúlt és a Bach-korszak intézményeinek kíméletével kusza, egyre nehezebben áttekinthető organizációt alakítottak ki. Az évről-évre növekvő bevételi hiány ellenére a közpénzügyek országos és helyi fórumai átfedő hatáskörrel, koordinátlanul és alacsony hatásfokon működtek. A pénzügyi közigazgatás szervezetének célszerű átalakítására jóval az állami önállóság megszerzése után, az 1889. évi XXVIII. tc. révén került sor.

A korabeli közpolitika második államháztartási penzuma a pénzügyi alkalmazottak megfelelő *javadalmazása* volt. Ez a dualizmus egész időszaka alatt megoldatlan maradt, hiszen – elvi alapú szabályozás híján – olyan informális érdekeltiségi rendszer alakult ki, amely a hivatali közreműködőket a kivetett adók és illetékek arányában premizálva a jogszerűséggel szembeni erős késztetést generált. A harmadik reformigény a pénzügyi normák *kodifikációjára*, a polgárok adó, illeték és jövedék-kötelezettségeit tételesen meghatározó, a mulasztásokat azonos elvi alapon szankcionáló anyagi és eljárásjogi normák megalkotására vonatkozott.¹ Ez is sürgető feladat volt, hiszen 1871 decemberében maga *Bittó István* igazságügy-miniszter ismerte el, hogy „a pénzügyi szabályok mai állapotukban oly nagy terjedelmű és oly chaoticus egészet képeznek, hogy abban nem mindenki tud eligazodni.”² A tartalmi jogösszefoglalást, de legalább a gyakorlati jogalkalmazást technikailag elősegítő unifikációt a végrehajtó közegek is sürgették. Ezen a téren a törvényhozás eredményesebb volt, hiszen az adónemekről, az adók kezelésének és behajtásának módjáról 1883-ig, a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozataláig számos törvény született, így lassan adottá váltak a közigazgatási judikatúra anyagi jogi feltételei.

A tanulmány a pénzügyi közigazgatás dualizmus-kori szervezetét tekinti át, figyelemmel kísérve az állami és önkormányzati apparátus kapcsolatát, a közigazgatási jogvédelem szervezeti feltételeit, és a finansziális organizáció –

^{*} Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék.

¹ „Pénzügyi kodifikáció.” *Magyar Közigazgatás*. IX. évf. 33. sz. 1891. augusztus 16.

² Az 1869-dik évi április 20-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. 411. országos ülés 1871. december 21. Napló (Szerk.: Nagy Iván) XX. köt. Pest, 1872. 8. o.

egyéni jogokat korlátozó – működési zavarait. Tézisünk, hogy az anyagi közkötelezettségek megállapítását, kivetését és behajtását ellátó korabeli magyar közigazgatás szervezet hiányosságai jelentős mértékben hozzájárultak az állammal szembeni bizalmatlansághoz, egyben az adózási fegyelem folyamatos hanyatlásához. A célszerűtlen szervezeti rendszer volt az egyik oka annak, hogy a politikai szféra az 1880-as évek elejére pártállástól függetlenül reformokat követelt, és lassan a kormánypárt tagjai is elismerték a polgárok állammal szembeni védelmének igényét, a pénzügyi közigazgatási bíráskodás szükségességét.

1. A neoabszolutizmus-kori előzmények

A szabadságharc bukása után a magyar pénzügyeket is az osztrák birodalmi kormányzat ragadta magához, amelynek központi szerve a bécsi császári és királyi pénzügyminisztérium volt. A minisztérium négy szekcióba vonta az összbirodalom pénzügyeit: az általános, az egyenes és fogyasztási adók, a bányászati ügyek, továbbá az állami tulajdon kezelésével összefüggő feladatok tartoztak ide.³

A történeti Magyarország területén a birodalmi pénzügyminisztériumnak alárendelt –nagyjából egyenlő kiterjedésű – négy finansziális körzet létesült. Ide tartozott a (térsebben szétagolt öt osztállyal és 21 kerületi igazgatósággal működő) *budai* császári és királyi országos pénzügyigazgatóság, amely az egykori udvari kamara hatáskörét kapta. Illetékességi területén ez a szerv felelt az egyenes és fogyasztási adók ügyeiért, és ez irányította a pénzügyőrséget.⁴

A szerb vajdaság és a temesi bánság számára *Temesvár* székhellyel szintén önálló pénzügyi országos igazgatóságot szerveztek. A hat kerületi igazgatóságot átfogó igazgatóság négy kerületi felügyelőséget foglalt magában, hatásköre a stratégiai jelentőségű Béga folyóra és a Ferenc-csatornára is kiterjedt. Horvátország és Szlavónia (a hivatalos közlöny szerint Tótország) részére is önálló pénzügyi országos igazgatóságot alapítottak. Ide tartozott minden pénzügy, kivéve az egyenes adókat, melyeket ezen a területen külön adóigazgatóság irányított. A *Zágráb* központú igazgatóság négy kerületi felügyelőséggel működött. A korábbi erdélyi kincstár hatáskörét az újonnan felállított császári és királyi erdélyi pénzügyi országos igazgatóság kapta meg. A *Szeben* székhelyű szervezeti egység élén a pénzügyi igazgató állt, aki általában irányította a pénzügyeket, de hatásköre nem terjedt ki az egyenes adókra, amelyek kezelését a belügyi kormányzat alá tartozó szebeni tartományi főbiztosságra bízták. Erdélyben az általános politikai igazgatás

³ Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. I. köt. Pest, 1854. (a továbbiakban: Récsi) 180-181. o.; Zsolt K. Lengyel: Österreichischer Neoabsolutismus in Ungarn. Grundlinien, Probleme und Perspektiven der historischen Forschung über die Bach-Ära. *Südost-Forschungen* 56 (1997) S. 213-278.

⁴ Récsi 185-186. o. A jogforrási háttér: 1850. sept. 8. elhatározás alapján pénzügyminiszteri bocsátmány 1850. sept. 18. Magyarokoronaországot illető Országostörvény- és Kormánylap (Landesgesetz- und Regierungsblatt für das Kronland Ungarn) 1850. 310. sz.

körébe utalták az ideiglenes telekadó-rendszer bevezetésével összefüggő feladatokat is.⁵

Az osztrák rendszer eredményesen törekedett a tartományok pénzügyigazgatási szervezetének integrálására és homogenizálására. Ennek következtében a korábbi helytartótanács és az erdélyi kormányzék felügyelete alatti ún. alapigazgatóságok – pénzügyi tevékenységük körében – a központosított finansziális szervezet alkotórészeivé váltak. Az egyenes adókkal összefüggő ambiciózus állami feladatokat az országos pénzügyigazgatóságok, középszinten az adófelügyelőkkel megerősített megyei (kerületi) hatóságok, lokálisan a helyi ismeretekkel rendelkező szolgabírói, és a szakképzett személyzettel rendelkező adóhivatalok látták el. A kerületi igazgatóságok a fogyasztási adók, a monopóliumok, a dohány, a só, a lottó, a vám- és bélyegjövedék, továbbá az állami és közalapítványi birtokok ügyeit igazgatták.⁶

A neoabszolutizmus időszakában kísérlet történt az igazgatási területi egységek arányos felosztására, a finansziális hivatalok egységesítésére, továbbá a pénzügyigazgatási és általános közigazgatási egységek koordinációjára. Noha az adófizetésre kötelezettek szervezett jogvédelmének szempontja fel sem merült, a közigazgatási rendszer háromszintű tagolása (igaz, csupán az apparátuson belüli korrekciós hatáskörben) az ügyek döntő többségében kétfokozatú jogorvoslatot tett lehetővé.⁷

2. A pénzügyi igazgatás hazai szervezete 1867 és 1875 között

2.1. A szervezet-rendszer közjogi alapjai. Közjogi önállóságunk helyreállítása után az 1867. február 20-án kinevezett felelős minisztérium a legfelsőbb politikai kormányzást még aznap, a közigazgatás tényleges vezetését 1867. március 10-én vette át. Ezzel az 1848 előtti dikasztériális kormányrendszer megszűnt, a végrehajtó hatalom – benne az országos közpénzügyekkel kapcsolatos feladatkör – a független magyar felelős minisztérium hatáskörébe került. Az alkotmányos restaurációt követő (tárgyunkba vágó) első intézkedés a magyar királyi pénzügyminisztérium megszervezése volt. A legfelsőbb pénzügyi fórum belső hivatali rendje az uralkodó által 1867. április 29-én jóváhagyott szabályzat nyomán alakult ki. A minisztériumi feladatok között legnagyobb hangsúlyt az adóügy

⁵ Pénzügyminiszteri bocsmátmány 1850. máj. 24. Bir. törv. lap. 1850. 207. sz.; 1850. sept. 5. legfelsőbb elhatározás alapján pénzügyminiszteri bocsmátmány 1850. sept. 18. Bir. törv. lap. 1850. 356. sz.; Pénzügyminiszteri bocsmátmány 1850. oct. 10. Bir. törv. lap. 1850. 372. sz.

⁶ Mariska Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1882. (a továbbiakban: Mariska 1882.) 6. o.; Exner Kornél: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. Budapest, 1904. 17. o.

⁷ Zsolt K. Lengyel: Neoabszolutizmus-Probleme. Verwaltungsgeschichtliche Aspekte zum Fall Ungarn. *Levéltári közlemények* 70. évf. (1999) 1-2. sz. 83. o.; Sashegyi Oszkár: *Az abszolutizmus kori levéltár*. Budapest, 1965; uő: *A neoabszolutizmus rendszere 1849-1867*. In: A magyarországi polgári államrendszerek (Tanulmánykötet). Szerk.: Pölöskei Ferenc-Ránki György. Budapest, 1981. 81-139. o. A korabeli levéltári források lelőhelyei és értékelése: Kállay István: *Magyar Országos Levéltár*. Az abszolutizmus kori pénzügy igazgatási levéltár. Repertórium. Budapest, 1970.

kezelése, és a különféle járadékokkal kapcsolatos országos feladatok központi irányítása kapott.⁸

Az 1867. évi XII. tc. által hazánkra adaptált kiegyezési konstrukcióban a pénzügy csak annyiban volt közös, amennyiben közösek lettek azon költségek, melyeket a külügy és a hadügy kiadásaira fordítottak. A delegációk által megállapított és szentesített költségvetés alapján a két államterületre eső költséghányad kivetése, beszedése és közös pénzügyminisztériumhoz juttatása az elkülönült államok feladata volt. A közös pénzügyminisztérium hatásköre csupán az államok pénzügyminiszterei által beszolgáltatott havi részletek átvételére és rendeltetés szerinti felhasználására terjedt ki. A magyar államháztartás ügyeit ezután – idegen befolyástól mentesen – elvileg a magyar országgyűlés és a hazai pénzügyminisztérium intézte.⁹

Az 1867-es kiegyezés egyéb közjogi kötöttségei miatt hazai pénzügyünk igazgatási önállósága mégsem lehetett teljes. Az egységes pénzügyigazgatási rendszer kialakítását hátráltatta az a – kiegyezési törvények szerves részét képező – közjogi megállapodás, miszerint Magyarország a só és dohányjövedéket, továbbá az ipari termelést közvetlenül befolyásoló indirekt adókat (égetett szesz-, sör-és cukoradó) legalább tíz évig az ausztriaival „egyenlő törvények és igazgatási rendszabályok szerint kezeli.”¹⁰

Az új magyar kormány a korábbi osztrák háromszintű pénzügyi igazgatási rendszert – bevallottan takarékosági okból – egyszerűsíteni kívánta. Ennek megfelelően Magyarországon már 1867-ben, Horvát-Szlavóniában 1876-ban kétfokozatúvá tömörítették a pénzügyi szféra hatósági szervezetét. Az 1868-ban elfogadott adótörvények végrehajtására és az adókvetési ügyek intézésére is kétszintű fórumrendszert állapítottak meg. Az első szervezeti reformok révén megszűnt a korábbi feladat-homogenitás, a pénzügyi szervek és részegységeik korábban ismeretlen, gyakran jellegűktől idegen feladatokat is kaptak.

Az ország kormányzásának átvételét tehát nyomban követte az új pénzügyigazgatási rendszer kiépítése; e gyors átalakítási igyekezetben természetesen szerepe volt a múlttal történő szakítás igényének is. Ezt szolgálta a szoros értelemben vett pénzügyi igazgatás (az adók, a jövedékek, az illetékek, a hitelműveletek igazgatása, a pénzkezelés), és az állami vagyonkezelés gyors

⁸ Mariska 1882. 6. o.; *Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára* (a továbbiakban: MTRT). Első folyam 1867. Pest, 1868. 1. sz. Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. 6. o.; 12. sz. Királyi rendelet 1867. évi febr. hó 20-ról, a magyar felelős ministerium kinevezése tárgyában. 22-23. o.; 13. sz. Miniszteri rendelet 1867. évi febr. hó 23-ról az ország valamennyi hatóságához, az ország kormányának átvétele tárgyában. 23-24. o.

⁹ Cieger András: Kormány a mérlegen-a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875). *Századvég* 14. évf. 1999. 80-81. o.; Mariska 1882. 7. o.; Szente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után. Atlantisz Könyvkiadó, 2011. East-European Non-Fiction sorozat. 12. o. Az előszentesítési jogot is kimondó minisztertanácsi határozat olvasható: Iványi Emma (szerk.): *Magyar Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek az első világháború korából*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1960. 531-542. o.

¹⁰ Az 1867. évi XVI. tc.-ben rögzített vám-és kereskedelmi szövetségi szerződés XI. cikke. Szita János: *A magyar alkotmány történetének vázlata 1848-1945*. Pécs, 1993. (a továbbiakban: Szita 1993.) 246-247. o.; Lukács 1876. 8-30. o.

szervezeti elkülönítése is. A kerületi pénzügyigazgatóságok megszűnésével az egykori országos igazgatóságok pénzügy-igazgatási feladatait – az alacsonyabb beosztású tisztviselők kinevezési és az alárendelt tiszti személyzet feletti fegyelmezés jogával együtt – az újonnan szervezett pénzügyigazgatóságok látták el. Az országos igazgatóságok államvagyonnal összefüggő hatáskörét a sebtében létrehozott jószág- és bányai igazgatóságokra testálták.¹¹

A pénzügyi igazgatás területi tagoltsága is növekedett, hiszen a Zágráb székhelyű pénzügyi igazgatóság országos jogállást nyert. A magyar pénzügyminiszter – az 1868. évi XXX. tc. értelmében – Horvát-Szlavóniában az adókra, a jövedékekre és illetékekre, továbbá az állami javakra kiterjedő végrehajtó hatalmát az igazgatóság útján gyakorolta. A horvát társországban röviddel ezután átszervezés történt: a pénzügyigazgatóság alá rendelt eszéki, zágrábi és fiumei pénzügyi felügyelőségek 1876 augusztusának végére megszűntek. E szervezetek egyenes adókkal összefüggő teendőit a királyi adófelügyelőkre, a közvetett adókezelés (új) feladatait a zágrábi központi szervezetre telepítették. A kiegyezés után a volt határőrvidék horvát-szlavón részeit a zágrábi fő-hadparancsnokság, magyar területét a temesvári katonai parancsnokság keretében alakított, pénzügyigazgatósági hatáskörrel felruházott pénzügyi osztály igazgatta. Ez utóbbi az 1872. július 9-i uralkodói döntéssel megszűnt, jelentős számú intézetlen ügyeit a temesvári pénzügyigazgatóság vette át.

Andrássy Gyula államháztartási reformja előírta ugyan a pénzügyi adminisztráció javítását, de a frissen alakult nemzeti kormánynak az adók megállapításával és a beszedésekre vonatkozó szabályok szigorításával kellett kezdenie tevékenységét. A képviselőház az ország pénzügyi érdekeire tekintettel előre felhatalmazta a minisztériumot, hogy az 1867-re (az osztrákok által) kivetett adókat, és a korábbi évekről fennmarad hátralékokat „Magyar és Erdélyország területén behajthassa, a közvetett adókat, illetékeket és az állam-egyedárúságokat fenntarthassa, a begyűlt pénzeket az ország kiadására és az közös költségekre fordíthassa.” A határozat világossá tette, hogy az önkormányzatoknak részt kell venniük az állami bevételek népszerűtlen összegyűjtésében. A határozott hangú döntés szerint ugyanis „az ország összes törvényhatóságai s azok tisztviselői személyes felelősség terhe alatt kötelesek lesznek az egyenes és közvetett adók behajtásához segédkezet nyújtani s a közjöveldmeket illető ministeri rendeleteket pontosan végrehajtani.”¹²

Az új időszak alapvető közjogi kérdése volt, hogy miként alakul a vármegyék általános hatásköre, és pénzügyi igazgatási jogosultsága. Az országgyűlés jogmegerősítő határozata szerint a „megyei és kerületi törvényhatóságok folytonos gyakorlatában voltak azon jognak, hogy saját beligazgatási költségeikről a

¹¹ Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIII. köt. Budapest, 1889. 368. sz. „Indokolás a pénzügyi közigazgatás szervezetében eszközözlendő változtatásokról szóló törvényjavaslatához.” (a továbbiakban: Indokolás) 287. o.; Lukács 1876. 33. o.

¹² MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 15. sz. Miniszteri előterjesztés és határozati javaslat 1867. február 25-ről; Határozati javaslat az 1867-ik évi közterhekről. Elfogadtatott 1867. évi március 2-án a képviselő, s március 4-én a főrendiház ülésében. 26-28. o. A korabeli angol párhuzamról: Lukács Béla: *Államháztartás és adózás Angliában*. Budapest, 1884. 171. o.

költségvetést elkészítették, azt az illető kormányzékhez, az 1848-iki törvények szerint a belügyminiszterhez felterjesztették, s a helybenhagyott költségvetés szerint az adót az egyes adózókra kivetették, beszédtek, és pontos számadás mellett a kitűzött célra fordították.” A törvényhozás 1867-ben még nem kötötte meg a *kis kiegyezést*, nem döntött arról, hogy milyen szerepet szán a területi önkormányzatoknak az állam pénzügyi és egyéb érdekeinek közvetítésében. A határozat szerint a „törvényhozás fog jövőre nézve intézkedni az iránt, hogy a megyék és kerületek ezen önkormányzati jogukat a jelen év végétől kezdve miképp gyakorolják.”¹³

A közterheket azonban már a kiegyezési törvények elfogadása előtt megállapították, az adókivetés is megtörtént, ezért a minisztérium az 1867-re korábban kirótt, és az általa beszédendő adók összegéből minden megyének és kerületnek annyit juttatott, „a mennyit a megye s illetőleg a kerület által megállapítandó s a belügyminiszternek is fölterjesztendő, s ez által jóváhagyandó megyei és kerületi költségvetés” igényelt. A kiosztott összeget a megye köteles volt (számadás terhe mellett) saját tisztviselői által kezelni, és a beligazgatás költségeire fordítani. Ezek szerint pénzügyi közigazgatás korábbi kulcsszervei sem lehetettek biztosak abban, hogy megtarthatják korábbi széles körű pénzügyigazgatási autonómiájukat.

A törvényhozási felhatalmazás 1867 végéig szólt, a Deák-párt a következő évre már alkotmányos minisztériuma által összeállított költségvetést ígért. Az új törvényhozás 1867 márciusában tehát a Bach-korszak adórendszerét tartotta meg, ezzel – igaz, aktuális államháztartási kényszerből – legitimálta a neoabszolutizmus egyik legellenszenvesebb intézményét. Rövidesen kiderült azonban, hogy a politikailag elutasított, morálisan megkérdőjelezett és szakmailag is vitatott osztrák pénzügyi rendszert a magyar állam nem tudja nélkülözni. Az 1868. évi XI., továbbá az 1868. évi XIV-XXVI. törvények átnevezve-elpalástolva 1875-ig fő elemeiben a Lajthán túli adóigazgatási szisztémát tartották fenn.

Az állami bevételekkel összefüggő kormányzati elvárás *Wenckheim Béla* belügyminiszter és *Lónyay Menyhért* pénzügyminiszter a minisztertanács 1867. március 11-i ülésén öntötte rendeleti formába. Eszerint „a törvényhatóságoknak meghagyatik figyelmeztetni a lakosságot, hogy adótartozásának önként s pontosan eleget tegyen s ez által a kormányt a teljes alkotmányosság helyreállításának nehéz munkájában hazafiúi készséggel támogassa.” A rendelet világossá tette a hivatalos szervek feladatait is. „Egyébiránt Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságai s azok tisztviselői személyes felelősség terhe alatt köteleztetnek, a közvetlen és közvetett adók behajtása és az állam-egyedárúságok fenntartása körül, a magyar királyi pénzügyminisztérium rendeleteinek pontos végrehajtásában annak közegeit nem csak erkölcsi befolyással, hanem szükség esetén hivatalos közreműködésükkel is támogatni.”¹⁴ Az adók egyébként az alkotmányos időszakban a korábbihoz képest már 1868-ban emelkedtek, és ez a tendencia (eltérően

¹³ MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 15. sz. 25. o.

¹⁴ MTRT. Első folyam 1867. Pest, 1868. 20. sz. Miniszteri rendelet 1867. március 11-ről, Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságaihoz az adók tárgyában. 37-38. o.

Ausztriától) az 1880-as évekig folyamatos volt. Ez is az egyik oka a jogvédelem iránti határozott igény megjelenésének.¹⁵

Az új kormányzat egyelőre átvette az egyesített tartományi pénzügyigazgatóság személyzetét, és annak valamennyi adóügyi feladatát. A neoabszolutizmus-kori 32 anyaországi körzeti pénzügyigazgatóság pénzügyi felügyelőség néven működött tovább.¹⁶ A közpénzügyi szervezet irányítása ezzel jelentősen megnehezült, hiszen az egykori császári pénzügyminisztériumnak csupán kilenc tartományi felügyelőséget kellett vezetnie, míg a magyar pénzügyminisztérium 32 részegység munkájáért felelt.

2.2. Az adó- és illetékkezelő szervezet

a) A pénzügyigazgatóságok. A pénzügyi igazgatás legfontosabb szervei a neoabszolutizmusból örökölt, a kiegyezés után némileg átalakított *pénzügyigazgatóságok* voltak. A pénzügyigazgatóságok az anyatartományban és az erdélyi részekben a volt budai és nagyszebeni országos pénzügyigazgatóságok helyébe léptek. 1875. március 20-ig összesen 18 ilyen szerv működött. Ekkor a beregszászi, a győri és (1880. január 1-től) az aradi pénzügyigazgatóság megszűnt, így 1883-ban a magyar állam egész területén 15 pénzügyigazgatóság állt fenn.¹⁷

A pénzügyigazgatóságok 1876. november 1-ig az egyenes adókat is kezelték. Hatáskörük – az adófelügyelői hálózat kiépítése után – csak a fogyasztási adókra, a bélyeg és illetékügyekre, a határvámokra, továbbá a só-, dohány és lottójövedékre terjedt ki. A pénzügyigazgatóság személyzete egy igazgatóból, egy pénzügyi tanácsosból, 4-6 titkárból, 4-12 fogalmazóból, fogalmazó-gyakornokokból, irodatisztekből, és kezelési gyakornokokból állt. A magyarországi pénzügyigazgatóságok létszámát – az 1882-es állományi adatok szerint – 13 pénzügyi igazgató, 14 pénzügyi tanácsos, 70 titkár, 88 fogalmazó, négy térképtárnok, 13 irodavezető, 13 iktató, 13 kiadó, 13 lajstromozó, 55 irodatiszt, 33 segédtszt, 28 fogalmazó gyakornok, 27 kezelési gyakornok és határozatlan számú díjnok tette ki. A zágrábi országos pénzügyi igazgatóságnál egy miniszteri tanácsos, három pénzügyi főtanácsos, négy pénzügyi tanácsos, nyolc titkár, egy erdészeti előadó, tíz fogalmazó, hat fogalmazó gyakornok, egy segédhivatali igazgató, két aligazgató, nyolc irodatiszt, nyolc segédtszt, egy térképtárnok, egy

¹⁵ Lukács 1876. 34-35. o.; Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 93. sz. 1873. ápril 23.

¹⁶ A m. k. pénzügyminiszternek 1867. aug. 6-án kelt rendelete Magyarország valamennyi pénzügyi felügyelőségéhez, a pénzügyi felügyelőségek hatáskörének tágitása iránt. MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 114. sz. 286-289. o.; Szita János: Az adóigazgatás szervei a dualizmus első felében. *Jogtörténeti tanulmányok*. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Pécs, 1980. (a továbbiakban: Szita 1980.) 387. o.

¹⁷ Ezek a következők voltak: a zágrábi, a Budapest fővárosi (pesti oldalon), a Budapest vidéki (budai oldalon), a pozsonyi, a beszercebányai, a kassai, a szatmári, a debreceni, a temesvári, a szegedi, a pécsi, a soproni, a kolozsvári, a nagyszebeni és a fiumei igazgatóságok. Ez egészült ki a horvát-szlavón határőrvidéki terület számára a császári és királyi zágrábi fő-hadparancsnokságnál pénzügyigazgatósági hatáskörrel szervezett pénzügyi osztállyal. Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 100. sz. 1873. május 1. Jogügyi képviseltetés.

gazdászati gondnok, egy gazdászati ellenőr, és egy gazdászati tiszt kapott alkalmazást.¹⁸

A pénzügyigazgatóságok kifejezett kötelessége volt „az illetékességükhöz tartozó állambevételek emelésére, a hivatalkezelésben takarékosagra törekvés.” Kötelességük volt továbbá a „hozzájuk utalt bevételeket idejekorán és kitelhető eréllyel behajtani, beszolgáltatni és szabályszerű elszámolása felett intézkedni és őrködni.” Nagyobb fontosságú, vagy a kincstár érdekeit jelentős mértékben érintő ügyekben csak a pénzügyminiszter jóváhagyásával dönthettek.¹⁹

b) A magyar királyi adóhivatalok. A királyi adóhivatalok a pénzügyi igazgatás abszolutizmus idejéből örökölt szervei, a közpénzügyek szétágazó feladatokkal túlterhelt mindenesei voltak. Megnevezésük a kiegyezés évétől *magyar királyi adóhivatalra* változott. Legfontosabb feladatuk az egyenes adók és illetékek kivetése, beszedése és beszolgáltatása volt. Hatáskörük 1867 óta kétszer módosult, először 1868-ban, másodsor – az adófelügyelői intézmény létrehozatalával – 1876-ban. Az önálló magyar pénzügyi kormányzat első feladatai közé tartozott az adóhivatali kerületek és a visszaállított megyék tevékenységének összehangba hozatala. Ennek következtében számos adóhivatal megszűnt, míg néhány helyen újakat állítottak fel. A neoabszolutizmus idején az adóhivatalok hatásköre szűkebb volt. A ház-, a jövedelmi és személyes kereseti adót külön adófelügyelők vetették ki, a beszedést a megyei hatóság, az adóvégrehajtást a katonaság foganatosította. A magyar pénzügyi igazgatás szervezésével mindez, vagyis a teljes adókezelés az adóhivatal feladata lett.

Az állami függetlenség visszaszerzése utáni években az egyes szakigazgatási ágak szervezeti korszerűsítése – a közjogi alapok bizonytalansága és irányadó alkotmányos normák hiánya miatt – halasztást szenvedett. Ez is közrejátszott abban, hogy az adók, az illetékek kivetésére és beszedésére vonatkozó régi, és az újabb keletű anyagi jogi szabályrendszer egyre áttekinthetetlenebbé, a múltból öröklődött eljárási rend a közreműködő hivatalok számára egyre követhetlenebbé vált. A kiegyezést követő években a pénzügyek terén rendkívüli mértékben megsaporodtak a tudatos és vétlen hatósági visszaélések. Hiába volt hangsúlyozott hazafias kötelesség az államot fenntartó anyagi bevételek pontos teljesítése, a lakosság részéről is egyre erősödött az adóelkerülő szándék, a „most sem fizetünk” hangulat.

A pénzügyi közigazgatási rendszer az 1870-es évek közepére áttekinthetetlenné vált. Ennek is szerepe volt abban, hogy a neoabszolutizmusból örökölt *adóhátralék* tovább *szaporodott*, a magyar földadó-hátralék 96,8%-ra rúgott az osztrák 21,3%-al szemben.²⁰ Ez volt a legfontosabb beligazgatási szakterület, amelyben az 1867-

¹⁸ Mariska 1882. 20. o.; Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 94. sz. 1873. ápril 24.

¹⁹ Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 98. sz. 1873. ápril 29.; Mariska 1882. 21. o.

²⁰ Szita 1980. 394. o. „Az adóhátralék zárszámadásainkban mutatkozó nagy tömege az effélékhez nem szokott külföld előtt állami hitelünket csorbítja, s lehetetlenné teszi a rendes pénzügyi gazdálkodást” panaszkolta Ghyczy Kálmán pénzügyminiszter 1874-ben. Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett

es közjogi reform után is csaknem változatlan formában éltek tovább az 1848 előtti és neoabszolutizmus-kori szervezeti elvek, a rendi jellegű intézmények, továbbá az anyagi jogi normák és hivatali szokások. Az 1867 utáni szervezeti átalakítások nélkülözték az átfogó koncepciót, halogató jellegük miatt elbizonytalanították a hivatali apparátust, és egyre kiszolgáltatottabb helyzetbe szorították az adózókat is. A pénzügyi igazgatás korabeli hiányosságai miatt növekedett az állammal szembeni bizalmatlanság. A pénzügyi közigazgatás szervezeti és működési zavarai is szerepet játszottak abban, hogy a korabeli közvélemény egyre határozottabban követelte az állammal szembeni jogvédelmet, mindenekelőtt a közigazgatási bíráskodást.

3. Az 1875-ös szervezeti reformok

Tisza Kálmán már ellenzéki politikusként harcosan kiállt az adóügy, és ezen belül az adóigazgatás reformja mellett. Kormányra kerülve ráadásul szembesülnie kellett az államháztartás siralmas állapotával, és a pénzügyi adminisztráció súlyos működési zavaival. Rövid időn belül az anyagi adójogot alapjaiban megváltoztató javaslatokat készítettett, amelyet pártjának országgyűlési többsége gyorsan elfogadott.²¹ A kormány a közpénzügyek terén szigorú intézkedéseket ígért, és ehhez a hátralékosok egyénenkénti elszámoltatásának jogát is kérte az országgyűléstől, amelyet az 1876. évi XXV. tc. feltétel nélkül biztosított számára. Egy év múlva sor került az adóigazgatás rendszerének és szervezetének átalakítására is. A szervezeti reform során az egyenes adók, továbbá az illetékek és díjak kezelésére új, *regionális* hatáskörű szervet hoztak létre, amely kapcsolatot teremtett az általános közigazgatási és az adóügyi szervezet között. Az intézményi reformok tükrözték *Tisza* kormányzati felfogását, amely a megyei törvényhatóságoknak és a koordináció céljára alkotott közigazgatási bizottságoknak a pénzügyi szakigazgatás terén is kiemelt szerepet szánt.

Az egyenes adókat 1876. évi november 1-ig a pénzügyigazgatóságok és a királyi adóhivatalok kezelték. A gyakorlatban azonban ezen a területen is komoly hiányosságok adódtak; már az egyenes adók és a többi bevételforrás egyesített kezelése is jelentősen hátráltatta a hivatali szervek ügymenetét. A pénzügyigazgatóságok 4-8 megye pénzügyi feladatait látták el, munkaterhük a kiegészítés óta fokozatosan növekedett. A királyi adóhivatalok is túlterheltek voltak, oly mértékben el voltak foglalva a pénztári szolgálattal, továbbá a különböző nemű bevételek, kiadások elszámolásával, hogy – fő feladatukra – a pontos adóbefizetés ellenőrzésére alig tudtak figyelmet fordítani. Az előző tíz év örökölt igazgatás-szervezési hiányossága volt, hogy az adóigazgatás és közigazgatás egyéb területe között hiányzott minden szerves kapcsolat. Az adókezelés nagy pontatlansággal,

Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok. XIX. köt. Buda, 1874. Indokolása a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatnak (a továbbiakban: Közadók indokolása). 216. o.

²¹ A vonatkozó törvények: 1875. évi VII., XXI-XXIX., LXVI-XLVIII., és az 1876. évi IV. tc. Vö: Kozári Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Napvilág kiadó. Budapest, 2003. 289. o.; Stipta István: A vármegyei szervezet átalakítása *Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején*. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae*. Acta Juridica et Politica. Tom. XLVI. Fasc. 5. Szeged, 1995. 64 o.

kevés sikerrel, „sőt amennyiben az adózók a kivetés késedelme miatt sokszor az év vége felé sem tudták, hogy mennyire megy folyó évi adótartozásuk, a polgárok fölösleges terheltetésével” történt.²²

3.1. A királyi adóhivatalok. A magyar királyi adóhivatalok hatásköre jelentősen csökkent, amikor az 1875. évi XXV. tc. létrehozta az illetékkiszabási hivatalokat. A szaporodó jogszabályok egységesítésének igényével megalkotott, a közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. törvény szintén hatásköri átrendezést eredményezett. A királyi adóhivatalok egyenes adók kivetésével kapcsolatos feladatait is elvonták, és a pénzügyi szakigazgatás megyei csúcsszervévé a királyi adófelügyelőket tették. Az adóhivatalokat a pénzügyigazgatóságoknak rendelték alá, kivéve azon eseteket, amikor letéti pénztárként jártak el. Növelte az *irányítási* és *hatásköri* zavart, hogy az alispán és a törvényhatósági jogú város polgármestere is „felhívásokat” intézhetett hozzájuk, hiszen szerepük volt a helyhatósági adók kivetésében és kezelésében is.

A királyi adóhivatalok 1876-tól állampénztárként működtek. Részben saját hatáskörben, részben a pénzügyigazgatóság felügyelete mellett kiszabták, nyilvántartották és behajtották a bélyeg- és jogilletékeket, továbbá az illeték-egyenértéket.²³ Az egyenes állami adók terén kivetési jogkörük nem volt. Fontos feladatuk volt viszont az egyenes adók községenkénti, városonkénti, illetve a közvetlenül fizető adózók egyénenkénti könyvelése, bevételezése, az adótartozások és *hátralékok behajtása*. Közvetlenül az adóhivataloknak fizették adóikat az évi száz forintnál, majd kétszáz koronánál nagyobb együttes egyenes adóval terhelt községi lakosok. Az 1883. évi XLIV. tc. alapján a közvetlen adózás minimumául szabott száz forintot pénzügyminiszteri engedéllyel emelni lehetett, ha az eredeti határ érvényesítése a királyi adóhivatalnak túlzott munkát okozott volna. Az adó nagyságától függetlenül valamennyi városi lakos a városi adóhivataloknál adózott. A hivatalok az illetékek és díjak kapcsán számfejtési, nyilvántartási és beszédési teendőket láttak el. Ha a fél az illetéket a jogügylet bejelentésekor kívánta befizetni, és helyben csak adóhivatal volt, ez is kiszabhatta az illetéket. Az adóhivatal ügyköréhez tartozott a bélyeganyag kezelése és a bélyegjelzés is.

A királyi adóhivatalok szolgálati, személyes és fegyelmi ügyekben közvetlenül a pénzügyigazgatóságokhoz tartoztak, de a királyi adófelügyelő a hatáskörébe tartozó adóügyekben közvetlenül intézhetett hozzájuk rendeleteket, és az adóhivatali közegek által az egyenes adóügyek ellátása körül elkövetett fegyelmi vétségek esetén szintén az adófelügyelő elnöklete alatt eljáró fegyelmi bizottság ítelt. A királyi adóhivatal személyzetét a pénztárnok, az ellenőr (a hivatal előjárói), a pénzkezelő tisztek, és gyakornokok képezték. Az illetékek számfejtésével és nyilvántartásával összefüggő teendők ellátására 1881-ben a nagyobb ügyszámú adóhivatalokhoz egy-egy számtisztet neveztek ki.

A magyar kormány az adóhivatalok számát *folyamatosan csökkentette*, már 1867-ben 16 hivatal szűnt meg. Ez év végén magyar állam egész területén 360, 1872 decemberében 340, 1876 utolsó hónapjában már csak 248 adóhivatal

²² Mariska 1882. 9. o.

²³ *Állami pénzügyigazgatás*. Szerk.: Margitai József. Budapest, 1901. 25. o.

működött. Az 1877-ben és 1878-ban ismét négy (a nagysomkúti, a nagybereznai, a felső-vissói és a titeli) adóhivatal szűnt meg, így számuk 1880 végére 244-re csökkent. Ezek közül – ide értve az erdélyi részeket is – Magyarországra 207, Horvát-Szlavóniára 22, a horvát-szlavón volt határvidékre 15 szerv jutott. Az adóhivatalok létszáma és állományi felosztása az 1881. évi költségvetés szerint: Magyarországon 208 pénztárnok, 208 ellenőr, 419 tiszt; Horvát-Szlavóniában: 22 pénztárnok, 22 ellenőr, 58 tiszt; horvát-szlavón határőrvidék területén 15 pénztárnok, 15 ellenőr, 14 tiszt. A létszám 1882-ben növekedett, mert több új kiadóhivatalt hoztak létre, másrészt az illetékkiszabási hivataloknál alkalmazott számtisztet az adóhivatalokhoz helyezték át.²⁴

3.2. Az adófelügyelői intézmény. Tisza Kálmán legradikálisabb pénzügyigazgatási reformja az *adófelügyelői* rendszer kiépítése volt. A törvényhozás elvonta az egyenes adók igazgatását a pénzügyigazgatóságoktól és királyi adóhivataloktól, és azt a közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. által létrehozott királyi adófelügyelői apparátusra ruházta. E szervek *centrális irányításúak* voltak, közvetlenül a pénzügyminisztérium rendelkezett felettük. A függetlenségüket az is erősítette, hogy ugyan megyénként szerveződtek, de az általános igazgatási szervezettől függetlenül működtek. Az új hivatalnokok az egyenes adókkal kapcsolatos teendőiket a törvényhatósági közigazgatási bizottságok ellenőrzése mellett látták el. 1877. január 1-től az egyenes adókra vonatkozó számviteli ellenőrzést sem a pénzügyigazgatóságok, hanem a pénzügyminisztériumon belül szervezett számvevő-osztályok végezték. A reform tehát új helyzetet teremtett: a pénzügyigazgatóságok az egyenes adókra semmiféle befolyást sem gyakorolnak, és az adóhivataloknál is csak a bevételi forrás községenkénti könyvelése maradt meg.

Eredetileg 68 adófelügyelői hivatalt szerveztek, ebből Horvát-Szlavóniára négy esett. A Szörény, Kis-Küküllő és Fogaras megyék területein működött királyi adófelügyelők hivatalait 1880 végével feloszlatták, így 1882-ben 65 adófelügyelői kerület maradt. A hivatali személyzet Magyarországon 61 tagú adófelügyelői testületből állt, ezen belül egy osztálytanácsosi (a fővárosi adófelügyelő), 13 pénzügyi tanácsosi és 47 titkári státuszt létesítettek. A segédszemélyzeti stábot két pénzügyi tanácsos, 23 titkár és 88 fogalmazó képezte. Horvát-Szlavóniában négy adófelügyelő (egy pénzügyi tanácsos, és három titkár) továbbá tíz fogalmazó látta el a közvetlen adókkal kapcsolatos, immár *államosított* feladatokat.²⁵

3.3. A közigazgatási bizottságok, mint jogorvoslati fórumok. Tisza Kálmán úgy vélte, hogy a vármegyék részvételével átláthatóbbá, irányíthatóbbá és szakszerűbbé tehető a fontos állami bevételi források kezelése. Arra számított, hogy a főispánok és azok a törvényhatósági tisztviselők, akiket az adófelügyelő

²⁴ Mariska 1882. 28., 29., 30., 32. o.

²⁵ A m. kir. pénzügyminiszter f. évi 29094. sz. a. körrendelete valamennyi m. kir. pénzügyigazgatósághoz és kir. adófelügyelőhöz az adófelügyelő intézmény életbeléptetése iránt. *Magyarországi Rendeletek Tára* (a továbbiakban: MRT) Tizedik folyam 1876. Budapest, 1877. 65. sz. 163-167. o.; Mariska 1882. 39., 43. o.

közvetlenül igénybe vehetett, szakmai tapasztalataik, hivatali befolyásuk és helyismeretük révén érdemi segítséget adnak az adók beszedésében.²⁶

E reformsorozatba illeszthető a közigazgatási bizottságok megalakítása. Az 1876. évi VI. tc. által létrehozott testületektől Tisza és elvbarátai azt remélték, hogy kettős összetétele révén az *állami* szervek és az *önkormányzati* rendszer a pénzügyigazgatás terén szorosabb kapcsolatba kerül egymással. Az adófelügyelő a bizottság munkájában hivatalból vett részt, és havonta köteles volt beszámolni a területe adóügyi helyzetéről. A testület lehetőséget kapott arra, hogy az egyenes adók kivetése, beszedése, kezelése és behajtása, továbbá a közvetett adók, illetékek behajtása során eljárjon, illetve határozatot hozzon. A törvény 24. §-a szerint a bizottság határozatát a törvényhatóság területén lévő összes közigazgatási szerv és személy köteles volt végrehajtani.

A közigazgatási bizottság *felügyeleti* joga nem terjedt ki minden, a királyi adófelügyelő hatáskörébe tartozó ügyre. Ezt a hiányosságot pótolta az egyenes adók kezeléséről szóló 1883. évi. XLIV. tc. 7. §-a. A gyakorlati igényeknek megfelelően bővült a testület *intézkedési* joga is, amennyiben a bizottság a királyi adófelügyelő és segédszemélyzete felett is fegyelmi hatóságot gyakorolt, sőt terhükre kártérítési kötelezettséget is megállapíthatott. Az adófelügyelői segédszemélyzet fegyelmi ügyekben az adófelügyelő elnöklete alatt alakított fegyelmi bizottságnak volt alárendelve (1876. évi XV. tc. 10. §). Ez a törvényi rendelkezés az adózókra és az államkincstárra nézve egyaránt hátrányosnak bizonyult, hiszen nem tette lehetővé a hivatali visszaélések elfogulatlan vizsgálatát.

Az 1883-as törvény szerint az adófelügyelő és segédszemélyzete fegyelmi ügyeiben első fokon a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, második szinten a pénzügyminiszter döntött. Ez az intézkedés hatékonyabbá tette a közigazgatási bizottságok *ellenőrzési* jogát. Korrigálni kellett a testület és a királyi adófelügyelő hatásköri viszonyát is. Az első fokú intézkedési hatáskör részbeni átadásával a közigazgatási bizottság jelentős mennyiségű mechanikus munkától szabadult, miközben a kibővített *fellebbezési* hatáskör révén nagyobb befolyást nyert az adóügyek érdemi elbírálásában.²⁷ A közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi XV. tc. azonban nem különítette el a szükséges precizitással a királyi adófelügyelők és a közigazgatási bizottságok hatáskörét. Emiatt a két hatóság között gyakran támadt hatásköri vita, és az adózók gyakran azt sem tudták, hogy milyen esetekben és mely fórumokhoz lehet jogorvoslatért fordulniuk.²⁸

3.4. Az illetékek behajtásának új rendje. Az állami bevételek szempontjából rendkívül fontos illetékeket korábban a királyi adóhivatalok állapították meg. E szervek alkalmazottai azonban nem rendelkeztek kellő szakismerettel, a többségük nem rendelkezett a bonyolult illetékszabályok alkalmazásához szükséges jogi ismeretekkel. Az adóhivatalokat rendkívüli mennyiségű egyéb munka terhelte, ezért egyre gyakoribbá vált a téves döntés, és szaporodtak a felek, vagy az államkincstár

²⁶ Közadók indokolása. Képviselőházi irományok 1872. XIX. köt. 216. o.

²⁷ Az 1883. XLIV. tc. a közadók kezeléséről. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: dr. Gruber Lajos. Budapest, 1883 (a továbbiakban: Gruber 1883.). 36. o.

²⁸ Gruber 1883. 25., 30., 31. o.

rovására hozott határozatok. 1874-ben a feldolgozatlan illetéki ügyek száma 40.000 körül járt, a téves kiszabások miatti fellebbezések szinte elárasztották pénzügyigazgatóságokat.²⁹ A gyakori jogorvoslati kérelmek miatt az *eljárások elhúzódtak*, az államot illető jövedelmek jelentős késéssel érkeztek be.

Az illetékhivatalok felállításától a kormányzat a bevételek növelését remélte. Igaz, a hivatalok sokba kerültek (szervezésük kb. 400.000. Ft-ot vett igénybe) de haszonnal is jártak, mert így csökkent az adóhivatalok száma, másrészt az illetékek gyorsabb és pontosabb kiszabása révén növelték az állami bevételt. 1875. augusztus 4-én 37 illetékkiszabási hivatal kezdte meg tevékenységét.³⁰

Az 1875. évi XXV. tc. az illetékhivatali alkalmazást már *jogi tanulmányokhoz* kötötte, és kizárta annak lehetőségét, hogy a közreműködők más foglalkozást is gyakoroljanak. A meghozott ügyviteli szabályok ellenére a hátralékos ügyek szaporodtak, és a munkaterhelés is aránytalan maradt. Az 1881. évi XXXIV. tc. arányosította az illetékességi területeket, továbbá rendelkezett az illetékhivatalok és királyi adóhivatalok közötti tevékenység koordinálásáról. A törvény (tárgyunk szempontjából) legjelentősebb rendelkezése a közigazgatási bíráskodás szövegszerű említése volt. Eszerint a „megszabott illetékek és a kirótt bírságok helyessége és jogossága ellen beadott felfolyamodások végső fokon a pénzügyi közigazgatási bíróság által bírálандók el.”

A szakszerűbb illeték-kiszabási gyakorlat eredményeképp fokozatosan csökkentek a tárgybeli panaszok. Ennek egyik magyarázata, hogy újabb ügyintéző fórumokat létesítettek; országunkban 1883-ban 13 pénzügyigazgatóság, 37 illetékkiszabási és 247 adóhivatal működött. Igaz, csakhamar kiderült, hogy az állam ambiciózus bevételi terveihez képest az illetékhivatalok száma még mindig kevés, továbbá egyértelművé vált, hogy a végrehajtó hatalom adminisztratív közegeivel, és a szintén túlterhelt adóhivatalokkal való szervezeti kapcsolatuk sem javult a kívánatos mértékben.³¹

3.5. További szervezeti reformok. Tisza Kálmán törekedett a központi igazgatás ágazati jellegének erősítésére, a központi kormányzati tevékenység ügýtípusok szerinti tagolására. Ennek következtében a korábban homogén pénzügy-igazgatási *szervezet egysége* megszűnt, hiszen az állami erőkkel összefüggő pénzügyi feladatkör 1881. január 1-től a földművelés-, ipar-, és kereskedelemügyi minisztériumhoz került. 1881-től a dohányjövédéki ügyeket is új szerv, a dohányjövédéki központi igazgatóság intézte. Rendkívül bonyolult felügyeleti és ellenőrzési viszonyrendszer alakult ki ezen a területen is. A jogvédelem szempontjából figyelemre méltó, hogy a termelés körüli szabálytalanságok és a tiltott forgalomba hozatali ügyek felülvizsgálatát a csekély szakmai felkészültséggel bíró dohánybevéltő hivatali felügyelőségekre bízták. Nem

²⁹ Indokolás 288. o.

³⁰ Mariska 1882. 8. o.; A m. kir. pénzügyministertől 28.089. szám alatt kiadott utasítás, a kir. illetékkiszabási hivatalok és kir. adóhivatalok számára. MRT Tizenegyedik folyam 1877. Budapest, 1878. 84. sz. 261. o.

³¹ Hegedűs Sándor képviselőházi felszólalása 1889. június 5-én. Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. (Szerk.: P. Szathmáry Károly). XIII. köt. 29. o.; Mariska 1882. 27., 28., 36. o.

tartoztak a szoros értelemben vett pénzügyi szakszervek közé az önbevallás alapján szedett adók kivetésére az 1876. évi XV. tc. által létrehozott bizottságok sem.

A pénzügyminisztérium felügyelete alatt maradt viszont a *földadó-nyilvántartás*. Az 1875. évi VII. tc. országos földadó-szabályozást rendelt el, amelynek munkálatai jelentősen elhúzódtak, 1883-ig nem is fejeződtek be. A felmérés hiánya jogbizonytalanságot okozott, a földadó-reklamációk a pénzügyminiszterhez eljuttatott panaszügyek jelentős részét tették ki. A *közvetett adók és jövedékek* kezelésére (a dohányjövedéki és illetékügyeket kivéve) nem hoztak létre új szervezetet, ezeket továbbra is az 1867-ben átvett pénzügyigazgatóságok intézték.

4. A pénzügyi szervezet – jogvédelmet is érintő – hiányosságai

A pénzügyigazgatási rendszer egységeinek területi felosztása 1883-ig átgondolatlan és koordinálatlan volt. Az egyenes adókat és az ezek módjára szedendő kincstári követeléseket 1876 után a közigazgatási bizottságok alá rendelt királyi *adófelügyelők* tartották nyilván, a közvetett adók és jövedékek beszedése, a bélyeg és jogilletékek kivetése a királyi *pénzügyi igazgatósághoz* tartozott. Az igazgatóságok eltérő nagyságrendű, 3-8 megyét átfogó térségek ügyeit intézték, a helyi körülményeket nem ismerhették, így területük gazdasági életének sajátosságait gyakran figyelmen kívül hagyva hoztak anyagi jellegű döntéseket. Az illetékeket különálló, egyéb közigazgatási teendőktől mentesített *kiszabási hivatalok* rótták ki. Mindhárom hatóság végrehajtó szerve a fokozatosan szaporodó, gyakorta változó területi illetékességgel rendelkező *királyi adóhivatal* volt.

A gyakorlati jogalkalmazásban is érezhető feszültséget okozott, hogy a korabeli magyar pénzügyi igazgatás egy része a pénzügyminisztérium irányítása alatt állt, és csupán a főhatóság feladatkörébe sorolt ügyeket intézett. A pénzügyi apparátus másik része az önkormányzati szervek részét képezte, ráadásul ebben a csoportban egyes szervek döntési jogkörrel rendelkeztek, míg mások csupán kisegítő feladatokat láttak el.

A korabeli közigazgatási szervezet – állampolgári jogvédelmet korlátozó – további szerkezeti hibája volt, hogy a Tisza Kálmán által létrehozott pénzügyi szakigazgatás nem került szerves kapcsolatba *az általános igazgatással*, a politikai adminisztrációval. Az 1876. évi XV. tc. rendelkezései nyomán ez a hiány az egyenes adók esetében csökkent, de a közvetett adók, a jövedékek és az illetékek igazgatásában a szervezeti elkülönülés teljes maradt. Nem véletlen, hogy a legtöbb ügyféli panasz, jogvitás ügy ezekről a területekről származott.

A dualista időszak pénzügyi közigazgatása *instabil* volt. Az adóigazgatási szervezet folyton változott, a gyakori pénzügyminiszter-váltások következtében a szervezet az aktuális szakpolitikai elgondolásoknak és finansziális érdekeknek megfelelően módosult. Az igazgatási organizáció számos eseti reformot szenvedett el, részben a növekvő állami bevétel-igények, részben a kényszerű takarékosági intézkedések miatt.

Feltűnő hiányosság volt, hogy a pénzügyi adminisztráció (főként a közvetett adók és a jövedékek igazgatása) nélkülözte a *közvetlenséget*. Ismert

igazgatásszervezési alapelv, hogy az ügyeket lehetőleg ott kell intézni, ahol a legtöbb érdemi információ található. A pénzügyi igazgatóságok területéhez több vármegye tartozott, amely kizárta a helyi viszonyok ismeretét, a gyors és közvetlen közigazgatást. Az adott időszakban az adóhivatal volt az adózókkal közvetlen kapcsolatot tartó egyetlen pénzügyi szerv. Ez volt az oka, hogy a pénzügyi közigazgatás decentralizációját a szakmai közvélemény egyre határozottabban követelte.

A korabeli finansziális közigazgatási szervezet túlságosan *differenciált* volt. Példa nélküli módon elkülönült egymástól az egyenes és közvetett adók igazgatása. Az egyenes adókkal kapcsolatos feladatokat a királyi adófelügyelők látták el. Tevékenységüket a törvényhatóságok területén működő közigazgatási bizottságok ellenőrizték, miközben ez a testület maga is részt vett az egyenes adók igazgatásában. A közvetett adókat és jövedékeket első, a bélyeg és jogilletékeket másodfokon a királyi pénzügyigazgatóságok szedették be. Ezek a szervek több vármegyére kiterjedő területi illetékességgel rendelkeztek, de a vármegyék szervezetétől függetlenül működtek. Az illetékeket független, kizárólag e feladatot ellátó szervek, a kiszabási hivatalok vetették ki. A szervezet széttagoaltsága azzal a hátrányos következménnyel járt, hogy a jogaikban sértett adózóknak adónemenként különböző fórumon kellett keresniük igazukat.

Az adóhivatalok az érdemi ügyintézés és az ügyféli jogvédelem szempontjából is kulcshelyzetben voltak, hiszen az adózókkal *közvetlen* kapcsolatban álltak. Fölöttük viszont három középszintű szerv diszponált, amelyek eltérő szempontok szerint minősítették a közigazgatási személyzetét és tevékenységét. Más szempontokat tartott fontosnak a pénzügyigazgatóság, a királyi adófelügyelőség és az illetékkiszabási hivatal. Ebben a sokszínű szervezeti rendben megnehezült a pénzügyminisztérium irányítói munkája is, hiszen ugyanazon tevékenységre gyakran eltérő helyi gyakorlat alakult ki.³²

A korabeli pénzügyi közigazgatási rendszer súlyos hiányossága volt a *jogorvoslati lehetőségek* koordinálatlansága, a különböző pénzügyi ágazatok divergáló szabályozása, és a fellebbezési fórumok eltérő megállapítása.³³

A szervezeti sokszínűséget tovább növelte, hogy *regionális* szinten három közép fokú hatóság (pénzügyigazgatóság, illetékhivatal, adófelügyelőség) alakult, és ezek egymás közötti szakmai *koordinációja* is megoldatlan volt. Erre utalt *Lukács Béla* a képviselőház 1879. március 5-i ülésén, élesen kikelve a pénzügyi igazgatás zavarai ellen. „Pártkülönbség nélkül érezzük e bajokat: midőn az adóügyi miseriák és a pénzügyi bíraskodás helyesebb szervezésének szükségessége a pénzügyi bizottságban szóba hozatott, a pénzügyi bizottság kormánypárti és ellenzéki tagjai közt e tekintetben véleménykülönbség nem volt.” Szerinte Tisza Kálmán pénzügyigazgatási szervezeti rendszere rendkívül bonyolult és koordinálatlan, a különböző pénzügyi szervek között hiányzik a szabályozott hivatali kapcsolat. Ezt lényegében *Széll Kálmán* korábbi pénzügyminiszter is elismerte, amikor az előző évi

³² Közadók indokolása 290. o.

³³ Eszláry 64. o.

költségvetés tárgyalása alkalmával ígéretet tett, hogy a „hiányok orvoslására nézve a szükséges teendőket javaslatba” hozza.³⁴

A Jogtudományi Közlöny szakírója szerint a pénzügyi közigazgatásunk állapota egyre romlik, „mert nem akadt egy államférfi, ki mint szakember hajlandó és képes lett volna új, egységes elvekre és rendszerre alapítható pénzügyi közigazgatás megalkotására.” A pénzügyi közigazgatás hiányosságai nagy részben összefüggtek az *anyagi jogi normák* hiányával. Jellemző, hogy a bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok értelmezésére egy 550 oldalas „lexikont, értelmező szótárt” adtak ki 1882 elején. A pénzügyekre vonatkozó szabályokat a hivatalnokok jelentős része sem értette.³⁵ Általánossá vált a rendeleti szabályozás, amely tovább növelte a jogbizonytalanságot. A kaotikus állapotok miatt a jogaikban sértett ügyfelek jelentős része nem kapott megfelelő jogorvoslatot.

A hazai *ellenzék* sürgette ugyan a reformot, de az adóügy és pénzügyi igazgatás átalakításának átfogó koncepciójával egyik irányzata sem rendelkezett. A kormánnyal szembenálló erők csupán abban voltak egységesek, hogy az állami adók kivetésében és beszedésében a vármegye szerepét növelni kell. Az elképzelés nem szolgálta a pénzügyi modernizációt, hiszen a hatáskörüket féltő és – többségükben – hatalmi restaurációra törekvő municipiumok saját pénzügyeik kezelését is egyre nehezebben látták el.³⁶

*

Magyarországon már a neoabszolutizmus idején vertikálisan tagolt, vegyes szervezeti karakterű pénzügyigazgatási szervezet jött létre, amelyben a helyi szervek (községek és városok) komoly hatáskörrel rendelkeztek. Ez a rendszer tovább élt a dualizmusban is. Az egyenes és közvetett adók, továbbá az illetékek behajtása ügyében a pénzügyigazgatóságok megkeresésének a megyék, az adóhivatalok rendelkezéseinek a szolgabírák voltak kötelesek eleget tenni.³⁷ Ennek egyik oka, hogy a megyék erősen opponáltak a kormánynak, ezért a központi hatalom a neoabszolutizmusból örökölt regionális pénzügyigazgatási rendszert hatalmi ellensúlyként használhatta. A törvényhatóságokban és rendezett tanácsú városokban a városi adóhivatal, a községekben a helyi előjáróság látta el az adóigazgatás és adókezelés körüli feladatokat. Ezek a pénzügyigazgatás alsó szintjén álló szervek az állami egyenes adók, illetve törvényhatósági, helyhatósági

³⁴ Az 1878. évi október 19-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló. III. köt. (Szerk.: P. Szathmáry Károly) Budapest, 1879. 383-384. o.

³⁵ *Jogtudományi Közlöny*. XVII. évf. 48. sz. 1882. december 1.

³⁶ Dr. Székely József: *Fiscalismus és jogszolgáltatás. Magyar Igazságügy*. (Szerk.: Tarnai János) XVII. köt. 4. sz. 1882. 221-226. o. Az 1889: XXVIII. tc. a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: Dr. Impling Konrád. Budapest, 1889. 1-2. o. A korabeli pénzügyi közigazgatás állapotáról részletes elemzés található a törvény pénzügyminisztériumi előkészítő anyagában: Magyar Országos Levéltár K. 255. Pm. 1888-1-2592 és 1889-1-95. sz. iratok.

³⁷ A m. k. pénzügyminisztériumnak 1867. május 23-án kelt rendelete Magyarország valamennyi törvényhatóságához, adóbehajtás kérdésében. MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 58. sz. 145-147. o. Az 1868. évi XXI. tc. 1. §-a szerint az adók kivetése „a törvényhatóságok és községi előjárók közreműködésével történik.”

adók mellett beszédtek és kezelték az egyházközségek, a köztestületek (kamarák), a társulatok, és az állami biztosítóintézetek kivetéseit, járulékait is.³⁸

A dualizmus időszakának első kormányai keserűen tapasztalták, hogy a lakosság *adómorálja* az állami önállóság megszerzése után sem javult. Hiába hívta fel 1867-ben az Andrássy kormány a lakosságot a közkiadások hazafias teljesítésére, az adóelkerülés mértéke és aránya nem változott. A pénzügyi kormányzat ezt követően szervezeti átalakításokkal kísérletezett, majd a hivatalnokokkal szembeni kötelező elvárássá tette a bevételi előirányzatok teljesítését. Miközben a koordinálatlan szervezet lassúvá, a pénzügyi igazgatás túlszabályozottá vált, az előírásokat sokszor figyelmen kívül hagyó, a bevételi szempontokat előtérbe helyező állami tevékenység nyomán gyakran sérültek az adózók érdekei. Az 1880-as évek elejére állandósult a pénzügyi apparátussal szembeni elégedetlenség és egyre határozottabbá vált a hatékony közigazgatási jogvédelem iránti igény. Nem tekinthetjük véletlennek, hogy az állami döntések felülvizsgálatának első hazai fóruma az 1883-ban alakított *pénzügyi közigazgatási bíróság* lett.

³⁸ Csekő Ernő: Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. *Levéltári Szemle* 2003. 2. sz. 30. o. Vö: Szita 1993. 247. o.

Gondolatok a polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló uniós rendelettervezetről*

KORMOS ERZSÉBET**

1. Bevezetés

Szinte nem telik el nap anélkül, hogy a média ne adna hírt a családon belüli erőszak újabb és újabb elborzasztó esetéről. Ezeket a híreket hallva hajlamosak vagyunk ezt valamiféle magyar – vagy legalábbis kelet-európai – jelenségnek gondolni. Pedig az „Európa Tanács becslései szerint az európai nők 20-50%-át éri legalább egyszer fizikai erőszak felnőtt élete során, 12-15%-uk él olyan kapcsolatban, amelyben előfordul családon belüli erőszak”.¹ Ugyanakkor tény, hogy európai viszonylatban is kedvezőtlen Magyarország helyzete, mivel nálunk 4,3-szor annyi családon belüli ölést követnek el, mint a hasonló népességű Svédországban,² s minden ötödik nő olyan családban nő fel, ahol az apa verte az anyát.³ A fenti adatok alapján Magyarországon és az Európai Unióban egyaránt feszítő kényszer ennek a társadalmi problémának a kezelése.

A magyar Országgyűlés már 2003. április 14-én elfogadta a 45/2003. (IV.16.) OGY határozatot a családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról. Ezt követően több jogalkotási kacsringó⁴ és mintegy 6 év elteltével – a távoltartás nem túl sikeres büntető-eljárásjogi intézményének 2006. márciusi bevezetését követően⁵ – került sor a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Hketv.) elfogadására, melyet ugyan már röviddel megalkotását

* Jelen tanulmány az OTKA K 68304 számú kutatás keretében készült.

** Főügyészégi osztályvezető ügyész, B.-A.-Z. Megyei Főügyérség; címzetes docens, Miskolci Egyetem.

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A sértettek jogainak megerősítése az EU-ban; COM(2011) 274 végleges

² <http://patent.org.hu/hirek/n%C5%91i-jogok/sajtonyilatkozatok/az-ej-leple-alatt-sebteben-kipipalt-napirendi-pont-helyett-erdemi-egyeztetest-varnak-a-csaladon-beluli-er%C5%91szakkal-foglalkozo-civil-n%C5%91szervezetek>

³ Tóth Olga: Erőszak a családban. Társi Társadalompolitikai tanulmányok 12. 1999.
<http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a396.pdf>

⁴ Lásd erről a 2009. évi LXXII. törvény általános indokolását.

⁵ Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 138/A.-139.§-ait.

követően több kritika⁶ ért, de érdemi módosítására a mai napig nem került sor.⁷

Az Unió zászlajára tűzött, a jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térség létrejöttéhez vezető utat több, a konkrét politikai prioritásokat kijelölő program szegélyezte, szegélyezi. A Tamperei és a Hágai Program⁸ után napjainkban a Stockholmi Program⁹ és az ennek végrehajtására elfogadott cselekvési terv¹⁰ tartalmazza a 2010 és 2014 évek között megvalósítandó célokat. A „jogok Európája”-ként megjelölt prioritás keretén belül került megfogalmazásra az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített alapvető jogok és szabadságok védelmének biztosítása, ezen belül a sokféleség tiszteletben tartásának, a legkiszolgáltatottabb embercsoportok – így a gyermekek, kisebbségek, erőszak áldozatai – védelmének deklarálása. A „jogérvényesülés Európája”, illetve az „igazság Európája” néven aposztrofált prioritásban pedig a kölcsönös bizalom megerősítése végett mind a büntető, mind a polgári jog területén közös minimumszabályok megfogalmazásának, illetve a bírósági határozatok kölcsönös elismerése továbbfejlesztésének követelménye került az előtérbe.

A fenti célok gyakorlati megvalósítása érdekében az Európai Bizottság 2011. május 18-án a sértettek jogait erősítő jogalkotási csomagot terjesztett elő. E csomag mellett, hogy tartalmazza az Európai Bizottságnak a sértettekkel kapcsolatos jelenlegi és jövőbeli intézkedéseit bemutató, a sértettek jogainak megerősítéséről szóló közleményét,¹¹ kidolgozott egy, a 2001. évi kerethatározat¹²

⁶ A törvényt kritika érte egyrészt a különböző női jogi szervezetek (NANE, Patent Egyesület) részéről, másrészt a bírósági, ügyészégi gyakorlat során is hamar megfogalmazódtak a törvény hiányosságai. Pl. Geréby Zsuzsanna: A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról, avagy egy jogszabály „sötét oldala” bírói szemszögből

<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=>

http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0CEMQFjAEOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.bironokegyesulete.hu%2Fkutatasi_tapasztalatok.doc&ei=7r_mUP7INojMswa65oCgDw&usq=AFQjCNFijML5Lhda1WR4SXkqMOSqy98mg

Mantz-Kelemen Kata Réka: A megelőző távoltartás gyakorlati alkalmazásának problémái a bíróságok szemszögből; <http://www.jogiforum.hu/hirek/27369>

Tóth Éva: „Szabadíts meg a Gonosztól!” A távoltartás dilemmái; in: *Ügyészek Lapja* 2011/4. szám 32. o.

<http://www.ugyeszek.hu/ftp/tartalom/>

[ugyeszek_lapja/2011/ul_2011_4_all.pdf?phpMyAdmin=5e79130c4a2a408b3f002bed9c4d2fba](http://www.ugyeszek_lapja/2011/ul_2011_4_all.pdf?phpMyAdmin=5e79130c4a2a408b3f002bed9c4d2fba)

⁷ A kérdéskör pszichológiai vonatkozásain túl a családon belüli erőszak szankcionálásnak napjainkban zajló jogalkotási folyamatát is elemzi Visontai-Szabó Katalin: A családon belüli erőszak pszichológiai és jogi kérdései című cikkében. In: *Családi jog*, 2013. (11. évf.) 1. sz. 9-18. o.

⁸ A szabadság, biztonság és igazságosság egysége felé: a Tampere mérőföldkövek.

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#intro

Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban; HL C 53., 2005.3.3.

⁹ A Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa; HL C 115., 2010.5.4. 1. o.

¹⁰ A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában – a Stockholmi Program végrehajtásáról szóló cselekvési terv; COM(2010) 171, HL L 115., 2010.5.4.

¹¹ COM(2011) 274 végleges

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0274:HU:NOT>

¹² A Tanács 2001/220/IB kerethatározata a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról

helyébe lépő európai parlamenti és tanácsi irányelv javaslatot is a bűncselekmények sértettjeinek támogatására, védelmére és jogaira vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.¹³ A Bizottság ezen kívül felismerte azt, hogy sok sértett van kitéve az azonos elkövető általi ismételt erőszak veszélyének (különösen a családon belüli erőszak esetében), így alapvető fontosságúak az elkövetőt elzáró, távoltartó vagy az elkövetőnek a sértettel való kapcsolatfelvételét más módon akadályozó intézkedések. Ezeket az intézkedéseket ugyanakkor az egyes tagállamok nem szükségképpen csak büntetőeljárás keretében alkalmazzák, hanem sok esetben közigazgatási vagy polgári eljárásban. Figyelemmel a sértett unión belüli mozgásszabadságára, mindezen intézkedések csak akkor lehetnek hatékonyak, ha a védelem is mobilizálható a tagállamok között, s e védelem biztosítása a vonatkozó tagállami határozat másik tagállamban történő elismerésével kezdődik. A Bizottság jogalkotási csomagja épp ezért tartalmaz egy rendelet javaslatot is a polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről,¹⁴ mely kiegészítené a büntetőeljárás keretében elfogadott védelmi határozatokra alkalmazandó európai védelmi határozatról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvben¹⁵ előírt kölcsönös elismerési mechanizmust.¹⁶ Az elképzelések és a szándék szerint a két jogi aktus együttes hatálya a lehető legszélesebb körű védelmet biztosíthatja majd a sértettek számára. E rendelettervezet pedig felveti a magyar Hktv. újragondolásának lehetőségét, illetve szükségességét is.

2. A polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló rendelettervezet

2.1. A Rendelet hatálya. A polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről szóló rendelettervezet (a továbbiakban: rendelettervezet vagy Rendelet) 1. cikke értelmében ez a Rendelet a *polgári ügyekben hozott védelmi intézkedésekre* alkalmazandó a hatóság jellegétől függetlenül. A tervezet a „polgári ügyekben” és nem a „polgári eljárásban” megjelölést használja, figyelemmel arra, hogy a védelmi intézkedéseket nem szükségszerűen polgári eljárás során hozzák meg a tagállamokban. A *védelmi intézkedést hozó hatóság*

¹³ A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012. október 25-i 2012/29/EU irányelve 2012. november 15. napján hatályba is lépett.

¹⁴ COM(2011) 276 végleges, 2011.5.18.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0276:FIN:HU:PDF>

¹⁵ Az európai parlament és a tanács 2011/99/EU irányelve (2011. december 13.) az európai védelmi határozatról

¹⁶ Ez utóbbi irányelv előírja, hogy azon tagállam igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai, amelyben védelmi intézkedést fogadtak el valamely személynek egy másik személy olyan bűncselekményével szembeni védelme érdekében, amely életét, testi vagy lelki épségét, méltóságát, személyes szabadságát vagy nemi integritását veszélyeztetheti, európai védelmi határozatot bocsáthatnak ki, amely – a késedelem nélküli kölcsönös elismerés elve révén – lehetővé teszi valamely más tagállam illetékes hatósága számára, hogy ezen más tagállam területén fenntartsa az adott személy védelmét – bűncselekmény elkövetését vagy annak gyanúját követően – a kibocsátó állam nemzeti jogával összhangban.

fogalmát ennek megfelelően a tervezet tágon határozza meg, éppúgy lehet bíróság, mint közigazgatási vagy bármely más hatóság. Mindezek alapján a „polgári ügy” megjelölést a rendelettervezet nem szorosan polgári jogi ügyként, hanem az európai védelmi határozatról szóló irányelv hatókörén kívül eső, „nem büntető ügy” szinonimájaként használja.

A Rendelet alkalmazásában *védelmi intézkedés* elnevezésétől függetlenül minden olyan megelőző és ideiglenes jellegű határozat, amelyet egy tagállam hatósága saját nemzeti jogának megfelelően¹⁷ valamely személy védelme érdekében hoz, amennyiben alapos okkal feltételezhető, hogy az érintett személy testi és/vagy lelki épségét vagy szabadságát veszély fenyegeti. Ide tartoznak a veszélyeztető személy idézése nélkül (azaz ex parte eljárás keretében) elrendelt intézkedések is.

A rendelettervezet ezen definíciójával kapcsolatban két észrevétel tehető. Egyrészt megállapítható, hogy míg a magyar Hktv. a polgári ügyben alkalmazott távoltartás jogintézményét sokkal szűkebb körben, csupán a hozzátartozók közötti erőszak miatt és csupán cselekvőképes hozzátartozóval szemben tartja alkalmazhatónak, addig a rendelettervezet nemcsak a családi erőszak esetén alkalmazott védelmi intézkedésekre terjed ki. A magyar szabályozással kapcsolatban már sokan,¹⁸ joggal sérelmezték, hogy a jogalkotó a törvény megalkotásakor nem vett tudomást a mai magyar családi viszonyok néhány specifikumáról, és a hozzátartozók körét¹⁹ túl szűken vonta meg, így annak kiegészítésére feltétlen szükség lenne. A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló, az Országgyűlés 2008. december 15-ei ülésnapján elfogadott, de ki nem hirdetett törvény hozzátartozóként definiálta a volt élettársat, a volt jegyest, továbbá az együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személyt e kapcsolat fennállása alatt vagy után. A köztársasági elnök sokak által kifogásolt²⁰ indítványa nyomán az 53/2009. (V. 6.) AB határozat²¹ megállapította a törvény 1. § (5) bekezdésének alkotmányellenességét. A később elfogadott Hktv. hozzátartozó fogalmából ugyanakkor az AB határozatból – álláspontom szerint – le nem vezethető módon, indokolatlanul kimaradt a volt élettárs. S talán nem lenne haszontalan újra tanulmányozni a Hktv. mintáját

¹⁷ A tervezet 21. cikke értelmében a tagállamok az Európai Igazságügyi Hálózat keretében, a nyilvánosságra hozatal céljából közlik a védelmi intézkedésekre vonatkozó nemzeti szabályaik és eljárásaik leírását, mely információkat folyamatosan frissítik is.

¹⁸ Lásd: 6. lábjegyzet

¹⁹ A Hktv. értelmében hozzátartozó a Ptk. 685.§ b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozó és hozzátartozó – azaz a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, a jegyes, a házastárs, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa – valamint a volt házastárs, a volt bejegyzett élettárs, a gondnok, a gondnokolt, a gyám és a gyámolt.

²⁰ Halmi Gábor: Távoltartás és személyi szabadság, Fundamentum 2009.2. szám 113-117.o.

<http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/09-2-08.pdf>

²¹ Az AB határozat értelmében a törvény 1.§ (1) és (5) bekezdésének alkotmányellenességét az okozta, hogy az „erőszak” és a „hozzátartozó” törvényi fogalma bizonytalan, nehezen értelmezhető volt, ami adott esetben a magánszférához való jog, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a mozgásszabadság alapjogainak aránytalan korlátozását eredményezhetett volna.

szolgáló osztrák távoltartási jogszabályt²² sem, amely egy 1997-es módosítása óta már nemcsak a hozzátartozók közötti erőszak esetén alkalmazható, hanem pl. kollégiumban, öregek otthonában megvalósított erőszak esetén is.²³ Bár az együttélés hiányában az Alkotmánybíróság aggályosnak találta az együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló vagy állt személyeknek (pl. szeretőknek, volt barátoknak, barátnőnek stb.) a hozzátartozói körbe vonását, de mindezzel a probléma nem nyert megoldást, ezen esetek gyakorlatban való felbukkanása nem ritka,²⁴ és az eredménytelen segítségkérés gyakran torkollik tragédiába.²⁵ Bragyova András és Kiss László alkotmánybírók,²⁶ valamint a jogalkalmazók²⁷ egyaránt úgy vélik, hogy megfelelő eljárásjogi garanciák mellett a jogalkalmazás a hozzátartozók körének kiterjesztése esetén is képes lenne – alkotmányos aggályok nélkül – a törvényt alkalmazni. Szintén gyakorlati problémaként merült fel, hogy a Hketv. 1. § (3) bekezdése értelmében távoltartható bántalmazó csak cselekvőképes hozzátartozó lehet, holott általánosságban a gondnokság ténye nem feltétlenül zárja ki a bántalmazó erőszak alkalmazására vonatkozó belátási képességét (pl. a gyakorlatban előfordult, hogy a skizofréniája miatt cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett hozzátartozó „védeltségének” teljes tudatában terrorizálta családját).

A *veszélyeztető magatartás* rendelettervezetbeli megfogalmazásával kapcsolatban a másik észrevétel, hogy az meglehetősen szűk körű. Az európai védelmi határozatról szóló irányelv értelmében az európai védelmi határozat a védett személy olyan bűncselekménnyel szembeni védelme érdekében bocsátható ki, amely *életét*, testi vagy lelki épségét, *méltóságát*, személyes szabadságát vagy *nemi integritását* veszélyeztetheti. Ehhez hasonlóan került a Hketv.-ben is megfogalmazásra a hozzátartozók közötti erőszak fogalma. A Hketv. 1.§ (1) bekezdés értelmében hozzátartozók közötti erőszaknak minősül

²² Szövetségi törvény a nők védelméről a családon belüli erőszakkal szemben (BGBl No. 759/1996)

²³ Galajda Ágnes – Szepesházi Péter: A családon belüli erőszak különböző aspektusai a szakemberek gyakorlatában,
http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=61&ved=0CC8QFjAAODw&url=http%3A%2F%2Fwww.bironokegyesulete.hu%2Fcsaladijog.doc&ei=UdXmULf-Os7GtAahsoGIBA&usg=AFQjCNFSrsko_6J88I1dnMHL1BCGmL-xqA

²⁴ Nem rendelte el, mert a Hketv. alapján nem is rendelkezett a bíróság akkor, amikor a felek 8 éve szoros kapcsolatban álltak, a férfi azt ígérte barátnőjének, hogy elvállalja és feleségül veszi. A férfi megjelent a barátnője lakásán, az ajtót betörte és a nőt sértegette. Forrás: Ferencz Miklós: A távoltartás jogintézménye a Veszprém Megyei Bíróságok gyakorlatában, Veszprém, 2010. október 7.
<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=42&ved=0CDUQFjABOCg&url=http%3A%2F%2Fveszpremsk.hu%2Fanyagok%2FTavoltartas%2520ppt.ppt&ei=I8LmUO75Ls6Gswanw4HgbW&usg=AFQjCNGs4wmoXbLLSxvQbt-w0z2q2Log3A>

²⁵ Három hír a közelmúltból: „Lefejezte 19 éves barátnőjét az egykori gárdista”; „Volt élettársát gyanúsítja a rendőrség azzal, hogy késsel megölte a békéscsabai házuk udvarán holtan talált 18 éves lányt”; „Megerőszakolta a középiskolás lányt az elutasított udvarló”.
<http://patent.org.hu/hirek/n%25%91i-jogok/ujabb-tavoltartasi-torveny-a-bantalmazottak-ellen>

²⁶ Lásd az 53/2009. (V.6.) AB határozathoz fűzött különvéleményeiket

²⁷ Geréby Zsuzsanna: A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról, avagy egy jogszabály „sötét oldala” bírói szemszögből
http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0CEMQFjAEQBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.bironokegyesulete.hu%2Fkutatasi_tapasztalatok.doc&ei=7r_mUP7INojMswa65oCgDw&usg=AFQjCNFijML5Lhcda1WR4SXkqMOSqy98mg

- a) a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység,
- b) a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető mulasztás.

Ugyanakkor e definíciót is érte már kritika. A nőjogi szervezetek szerint²⁸ nem esik egybe az ezzel foglalkozó civil és állami szakemberek által használt fogalommal, mások szerint²⁹ pedig a meghatározás túlságosan tág, annak tartalommal való megtöltését a jogalkalmazóra bízták. A magyar bírósági gyakorlat az általam ismert esetekben kizárólag fizikai bántalmazás, illetve az ezzel, valamint pl. a lakás felgyújtásával való fenyegetés esetén állapította meg a hozzátartozók közötti erőszakot, illetve rendelt el megelőző távoltartást. Mindazon esetek (pl. megalázó tevékenységre való kényszerítés, testi és lelki egészséget veszélyeztető „büntetések” alkalmazása, magas szintű verbális erőszak, a hozzátartozó szexuális tevékenységre kényszerítése, gondozás, ellátás elmaradása vagy a betegségek gyógyítása terén elkövetett mulasztás), amelyeket az elmélet³⁰ hozzátartozók közötti erőszaknak minősít, a gyakorlat számára látenciában maradtak, illetve bizonyítási nehézségek (?) miatt nem vezettek távoltartáshoz.³¹

Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak a rendelettervezetről szóló 2012. január 17-i véleménye³², valamint a Jogi Bizottság és a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság 2012. március 7-i közös jelentéstervezete alapján készült Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete³³ (a továbbiakban: EP állásfoglalás-tervezet) a rendelettervezetben szereplő veszélyeztető magatartás fogalmának az európai védelmi határozatról szóló irányelvben található definíciónak megfelelő kiegészítésére tett javaslatot. Ennek indokaként az alapvető jogok – méltóság, személyes szabadság, nemi integritás és biztonság – védelmét, és az áldozatok – közöttük a nemi, illetve családi erőszak áldozatainak – legmagasabb szintű védelmét jelölte meg.³⁴

A rendelettervezet 2. cikkének a) pontja értelmében *védelmi intézkedések* többek között az alábbiak:

- a) tilalom arra vonatkozóan, hogy az érintett személy belépjen bizonyos olyan helyekre, helységekre vagy meghatározott területekre, ahol a védett

²⁸ <http://patent.org.hu/hirek/n%C5%91i-jogok/ujabb-tavoltartasi-torveny-a-bantalmazottak-ellen>

²⁹ Mantz-Kelemen Kata Réka: A megelőző távoltartás gyakorlati alkalmazásának problémái a bíróságok szemszögéből; <http://www.jogiforum.hu/hirek/27369>

³⁰ Lásd: 23. lábjegyzet

³¹ Nem rendelte el a távoltartás a bíróság pl. a közös ingatlanukban élő látássérült apa és fia közötti rendszeres veszekedések miatt, bár az egyik veszekedés során az apa rendőri segítséget hív, csak akkor amikor a bántalmazó az apját hátulról meglöki, aki elesik és megsérül. Nem rendelték el a távoltartást, amikor anya és fia között „nem volt tettelesség”, de a gyermek „lerángatta az ágyról az anyját, aki kis híján leesett”. (Forrás: lásd. 21. lábjegyzet)

³² http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/ad/889/889322/889322hu.pdf

³³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-483.787%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FHU>

³⁴ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 22. o.

- személy tartózkodik, dolgozik vagy amelyeket látogat; vagy
- b) a védett személlyel való, bármilyen formában történő kapcsolatfelvétel tilalma, ideértve a telefonon, elektronikus vagy hagyományos levélben, telefaxon vagy egyéb eszközök révén történő kapcsolatfelvételt is; vagy
- c) tilalom arra vonatkozóan, hogy az érintett személy egy előre meghatározott távolságnál jobban megközelítse a védett személyt; vagy
- d) a védett személyt a két személy közös lakóhelyének kizárólagos használatára feljogosító határozat.

Ezen kívül az EP állásfoglalás-tervezete védelmi intézkedésként kívánja szabályozni a védett személy bizonyos személyes adatainak közzétételére vonatkozó tilalmat is.

A védelmi intézkedések köre kapcsán az az észrevétel tehető, hogy a rendelettervezet a távoltartást elrendelő határozat tartalmának pontosabb és a Hketv.-be átvételre javasolható megfogalmazását rögzíti. Ezzel egyúttal megteremtődne a Hketv. rendelkezéseinek a Hketv. 5. §-ához fűzött miniszteri indokolással, illetve a Be. 138/A. § (1) bekezdésével való összhangja is, valamint kiigazítható lenne a Hketv. 5.§ (3) bekezdésének³⁵ meglehetősen átgondolatlan szabálya, ami miatt pl. ha a felek mindketten szívességi lakáshasználók a bántalmazott szüleinek lakásában, és gyermekük nincs, vagy csak a bántalmazott, nem közös gyermekét nevelik együtt, a bántalmazó távoltartása – indokolhatatlan és érthetetlen módon – nem rendelhető el.

A rendelettervezet indokolása értelmében jelenleg egyes védelmi intézkedések elismerése és végrehajtása a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK rendelet (a továbbiakban: Brüsszel I. rendelet), illetve a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2201/2003/EK rendelet (a továbbiakban: Brüsszel II. rendelet) hatálya alá tartozik. (Zárójelben megjegyzendő, hogy a Brüsszel I. rendelet helyébe 2013. január 9-i hatállyal az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 12-i 1215/2012/EU rendelete³⁶ lépett.) A magyar Hketv. alapján meghozott távoltartó végzések ezen uniós jogszabályok alapján jelenleg nem érvényesíthetők. Ennek alapvető akadálya a távoltartás maximális 30 napos határidején túl az, hogy a Hketv. 16. § (6) bekezdése a határozatban foglaltak nem teljesítés esetére kizárja a bírósági végrehajtást, illetve, hogy a távoltartó végzések a Hketv. rendelkezései értelmében közigazgatási (rendőrségi) vagy polgári nemperes (bírósági) eljárásban kerülnek alkalmazásra, azaz sosem házassági (szülői felügyelet megszüntetése iránti) perben születnek meg.

A tervezet indokolása akként foglal állást, hogy a Rendelet különleges

³⁵ Ha a bántalmazott az életvitelszerű tartózkodására szolgáló ingatlant – a használat jogcímétől függetlenül – a bántalmazóval közösen használja, a bántalmazó akkor köteles magát távol tartani a bántalmazott életvitelszerű tartózkodására szolgáló ingatlantól, ha a bántalmazott az ingatlan használatára a szívességi lakáshasználaton kívül egyéb jogcímmel rendelkezik, vagy a bántalmazóval közös gyermekét neveli.

³⁶ HL L 351/1., 2012.12.20.

szabályokat állapít meg a polgári ügyekben hozott védelmi intézkedésekre vonatkozóan, így a *lex specialis* viszonyába kerül, megelőzve a Brüsszel I. rendelet által rögzített általános szabályokat. Ugyanakkor, mivel nem cél a Brüsszel II. rendelet gyengítése, kiürítése, ezért a Brüsszel II. rendelet hatálya alá tartozó eljárások³⁷ keretében hozott védelmi intézkedések tekintetében a Rendelet nem lesz alkalmazandó. A Brüsszel II. rendelet hatályán kívül eső – pl. házasságot nem kötött párokra, azonos nemű élettársakra vagy szomszédokra vonatkozó – védelmi intézkedésekre azonban kiterjed a Rendelet hatálya. Mindezek alapján a magyar távoltartásról szóló végzés más tagállamban történő elismerésére ezen új Rendelet alapján kerülhet sor – elvileg – a jövőben.

A Bizottsági rendelettervezet szerint a Rendelet a *hatálybalépést követően hozott védelmi intézkedésekre lesz alkalmazandó*, abban az esetben is, ha a szóban forgó védelmi intézkedések iránti kérelmet ezen időpontot megelőzően nyújtották be. Ezzel szemben a bántalmazottak érdekeit jobban védi az EP állásfoglalás-tervezet módosító indítványa, mely mindazon esetekben lehetővé tenné a tanúsítvány iránti kérelem benyújtását, amikor a *védelmi intézkedésről ugyan a Rendelet hatályba lépése előtt hoztak határozatot, de a védelmi intézkedés a kérelem benyújtásakor még hatályban van*. Figyelemmel arra, hogy az európai védelmi határozatról szóló 2011/99/EU irányelvet 2015. január 11-ig kell végrehajtani, a Rendelet kiegészítő jellege miatt célszerű lenne, ha ezen időpontig a Rendelet is alkalmazhatóvá válna.

Az Egyesült Királyság és Írország az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló jegyzőkönyv 3. cikke alapján bejelentette a Rendelet elfogadásában és alkalmazásában történő részvételre irányuló szándékát, míg *Dánia nem vesz részt* ennek a Rendeletnek az elfogadásában, az rá nézve nem lesz kötelező és alkalmazandó.³⁸

2.2. A rendelettervezet rövid összefoglalása. A polgári ügyekben hozott tagállami határozatok kölcsönös elismerése és végrehajtása terén évek óta zajló tendencia az idő- és költségigényes exequatur (végrehajthatóvá nyilvánítás iránti) eljárás felszámolása, kiküszöbölése. Ezen kívánalomnak megfelelően – és összhangban a 1215/2012/EU rendelettel – a rendelettervezet is az *ipso iure* elismerést rögzíti, amikor 4. cikkében kimondja, hogy a valamely tagállamban hozott védelmi intézkedést a többi tagállamban *külön eljárás nélkül és az elismerés megtámadásának lehetősége nélkül* elismerik, amennyiben a határozatról az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban az 5. cikkel összhangban tanúsítványt állítottak ki. Az egyik tagállamban hozott védelmi intézkedést tehát az elismerés és végrehajtás szempontjából úgy kell tekinteni, mintha az elismerő/végrehajtó

³⁷ A Brüsszel II. rendelet 1. cikk (1) bekezdése értelmében ezt a rendeletet a bíróság jellegétől függetlenül a házasság felbontásával, különválással vagy a házasság érvénytelenítésével, illetve a szülői felelősség megállapításával, gyakorlásával, átruházásával, korlátozásával vagy megszüntetésével kapcsolatos polgári ügyekben kell alkalmazni.

³⁸ Lásd az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkét.

tagállamban hozták volna meg. A tervezet az *elismerés megtagadásának csupán egyetlen okát* szabályozza: az elismerés szerinti tagállam illetékes hatósága a veszélyeztető személy kérelmére megtagadhatja az eredeti eljárás szerinti tagállam bírósága által hozott védelmi intézkedés elismerését, amennyiben a *határozat összeegyeztethetetlen* az elismerés helye szerinti tagállamban hozott valamely határozattal. (Zárójelben megjegyzendő, hogy az EP állásfoglalás-tervezet alapjául szolgáló Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsági vélemény, csakúgy, mint a Jogi Bizottsági és Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottsági közös jelentéstervezete indítványozta, hogy összeegyeztethetlenség esetén ne csupán a veszélyeztető személy kérelmére, hanem hivatalból is sor kerülhessen az elismerés megtagadására.)

Önmagában az a tény, hogy az elismerő ország hazai joga nem, vagy eltérő tartalommal szabályoz védelmi intézkedést, az elismerésnek nem lehet akadálya. Szintén nem tagadható meg a védelmi intézkedés elismerése amiatt, hogy az elismerés helye szerinti tagállam joga azonos tényállás mellett nem teszi lehetővé ilyen intézkedés meghozatalát. Bár e körben felmerülhet a kérdés, hogy ez az elismerő ország közrendjével mennyiben összeegyeztethető. Amennyiben az adott védelmi intézkedés az elismerő és végrehajtó tagállam jogában nem ismert, a Rendelet 8. cikke lehetőséget teremt a *külföldi védelmi intézkedés kiigazítására*, azaz, hogy e tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága az intézkedést a lehetőség szerint a saját jogában ismert, azonos joghatást kiváltó, valamint hasonló célokat és érdekeket képviselő intézkedéshez igazítsa. A védelmi intézkedés kiigazításának kötelezettsége talán a rendelettervezet egyik legkomolyabb alkalmazási nehézségeket felvető pontja. Hiszen a tagállamok belső szabályozásai a távortartás büntető avagy polgári ügyekben való megengedhetősége, tartama, szankciói tekintetében igen eltérőek, így kérdésként merülhet fel, hogy ha valamely tagállamban csak büntető ügyekben hozható védelmi intézkedés, a másik tagállamból származó polgári védelmi intézkedés kiigazítására miként fog sor kerülni, hozhatóak-e büntetőjogi intézkedések, illetve a távortartás megszegése esetén milyen szankció kiszabása lehetséges. A fenti kérdés kapcsán az EP állásfoglalás-tervezet – átvéve az európai védelmi határozatról szóló irányelv 9. cikk (1) bekezdésének megfogalmazását – egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kiigazítás körében az elismerés helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága a nemzeti jogszabályaival összhangban polgári, közigazgatási vagy büntetőjogi intézkedéseket hozhat,³⁹ a cél az, hogy az így megszülető intézkedés a sértett számára az eredetivel azonos szintű védelmet jelentsen.

Ez a Rendelet is bevezetni szándékozik egy az eredeti eljárás helye szerinti tagállam hatósága által, a Rendelet mellékletében szereplő formanyomtatvány felhasználásával kiállított *tanúsítványt*, mely az eljárás leegyszerűsítése érdekében *tartalmazza az ügy összes releváns adatát*. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a szubszidiaritás elvére figyelemmel a tanúsítvány kiállítása nem válthatja fel a tagállamok belső joga szerinti eljárást és határozatot. A tanúsítvány rögzíti a

³⁹ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 11. o.

tanúsítványt kiállító hatóság, és a védett, illetve a veszélyeztető személy megjelölését, valamint a védelmi intézkedés keltét és ügyszámát, illetve az intézkedés olyan általánosan megfogalmazott leírását, amely megkönnyíti az elismerést és adott esetben a végrehajtást az elismerő és végrehajtó tagállamban. Ez az EP állásfoglalás-tervezet a tanúsítványon feltüntetendő adatok körét kiegészítendőnek tartja a védelmi intézkedés időtartamának és – adott esetben – annak megsértése esetén alkalmazandó szankciók meghatározásával, továbbá adott esetben az arra vonatkozó tájékoztatással, hogy a védett személy részesült-e részleges vagy teljes körű jogsegélyben az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban vagy biztosítottak-e számára költségmentességet. Álláspontom szerint e módosítás mindenképpen megfontolandó, hiszen pl. az eredeti eljárás helye szerinti szankciók megjelölése – mintegy támogatást adva a mérlegeléshez – segítheti a végrehajtó tagállam hatóságát, ha a 8. cikk alapján a külföldi intézkedés kiigazítására, illetve megsértése esetén szankció alkalmazására van szükség.

Fontos, hogy a védelmi intézkedés leírása a tanúsítványban úgy kerüljön feltüntetésre, hogy az lehetővé tegye az intézkedés elismerését és adott esetben a végrehajtó tagállam saját nemzeti joga alapján történő végrehajtását. Ezért nem elégséges az intézkedés leírásánál csupán a jogalapot képező nemzeti jogszabály konkrét jogszabályhelyére hivatkozni, hanem magát az intézkedést kell az elismerő tagállami hatóság számára „elmagyarázni”. Pl. nem a veszélyeztető által kerülendő konkrét címet kell feltüntetni, hanem általában kell utalni arra, hogy a sértett munkahelyét vagy tartózkodási helyét kell kerülnie.

Az európai adatvédelmi biztos 2011. október 17-én kelt véleményében⁴⁰ elismerte, hogy a tanúsítványban szereplő személyes adatok a gyűjtésük célja szempontjából elvben megfelelőek, relevánsak és nem túlzott mértékűek. Kifogásolta viszont, hogy a javaslatból nem derül ki elég világosan, hogy a védett személy mely személyes adatait fogják közölni a veszélyeztető személlyel. Az európai adatvédelmi biztos mindezek alapján javasolta a jogalkotónak, hogy a 13. cikkben mondja ki világosan, hogy a védett személynek csak azokat a személyes adatait kell közölni a veszélyeztető személlyel, amelyek az intézkedés végrehajtásához szigorúan szükségesek. A szóban forgó adatközlés során lehetőség szerint el kell kerülni a védett személy címének vagy más elérhetőségének kiadását. Ezen túlmenően javasolta, hogy a Rendelet preambulumban rögzítsék, hogy a Rendelet szerint feldolgozott személyes adatokat a 95/46/EK irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályoknak megfelelően védeni kell.⁴¹

A tanúsítvány kiállítására sor kerülhet mind hivatalból, amennyiben a védelmi intézkedés elfogadásakor az ügy határon átnyúló vonatkozással bír, mind a védett személy kérelmére. A tervezet az ügy határon átnyúló jellegét vélelmezi és így kimondatlanul a tanúsítvány hivatalbóli kiállítását teszi főszabállyá, mikor azt rögzíti, hogy az ügy határokon átnyúló vonatkozású, kivéve, ha az érintett testi és/vagy lelki épségét vagy szabadságát fenyegető veszély kizárólag az eredeti

⁴⁰ HL C 35/10., 2012.2.9.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:035:0010:01:HU:HTML>

⁴¹ Mindezen módosítási javaslatok az EP állásfoglalás-tervezetében is megjelennek.

eljárás helye szerinti tagállamban áll fenn. Amennyiben az eljáró hatóság az ügy határon át nem nyúló jellegét állapítja meg, a védelmi intézkedés elfogadásakor tájékoztatnia kell a védett személyt az e Rendelettel bevezetett tanúsítvány kérelmezésének lehetőségéről. Mindezt az EP állásfoglalás-tervezet azzal egészítené ki, hogy a *hatóság* fenti *tájékoztatási kötelezettsége* abban az esetben áll fenn, ha a védett személy egy másik tagállamba szándékozik távozni, és a hatóságnak arra is fel kell hívnia a védett személy figyelmét, hogy még az eredeti eljárás helye szerinti tagállam területének elhagyása előtt nyújtsa be a tanúsítvány kiállítása iránti kérelmét.⁴²

Az EP állásfoglalás-tervezet kiemelendő módosítási javaslatokat tartalmaz a tanúsítvány kiállítására irányuló kérelem tekintetében is.⁴³ Egyrészt abban az esetben, ha a kérelmező a tanúsítvány iránti kérelem benyújtása előtt – a fenti tájékoztatás ellenére – külföldre távozik, nem kellene csak emiatt visszatérnie az eredeti eljárás helye szerinti tagállamba, hanem a tanúsítvány kiállítása iránti kérelmét interneten, telefonon, faxon vagy más alkalmas műszaki eszköz igénybevételevel is benyújthatná. Másrészt a tanúsítvány kiállítása iránti eljárásban kötelező jogi képviselő előírásának nem lenne helye.

A tanúsítvány kiállításának szigorú feltételei vannak, mintegy az exequatur eljárás mellőzésének „ára”-ként. Így a származási tagállam hatóságának a tanúsítvány kiállítása kapcsán ellenőriznie és tanúsítania kell, hogy tiszteletben tartották *az alapvető jogok védelmének* a rendelet 10. cikkében meghatározott biztosítékait, így a veszélyeztető személy tisztességes eljáráshoz, különösen a védelemhez való jogát. Ehhez a származási tagállam belső jogának tartalmaznia kell veszélyeztető személy védelmét szolgáló felülvizsgálati, illetve megtámadási lehetőségeket. A 10. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis annak a veszélyeztető személynek, aki az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban nem jelent meg a hatáskörrel rendelkező hatóság előtt, jogában áll a védelmi intézkedés felülvizsgálatát kérni az említett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságaitól, amennyiben

- a) az eljárást megindító iratot, illetve azzal egyenértékű iratot nem kézbesítették részére megfelelő időben és oly módon, hogy gondoskodni tudjon saját védelméről; vagy
 - b) a védelmi intézkedés vitatásában – önhibáján kívül – vis maior vagy rendkívüli körülmények akadályozták meg,
- kivéve, ha nem támadta meg a védelmi intézkedést akkor, amikor ezt módjában állt volna megtenni.

A 10. cikk (3) bekezdése értelmében pedig, amennyiben a védelmi intézkedést a veszélyeztető személy idézése nélkül hozták és a veszélyeztető személy előzetes értesítése nélkül kívánják elismerni és/vagy végrehajtani, a veszélyeztető személynek az eredeti eljárás helye szerinti tagállam joga alapján jogában áll megtámadni az intézkedést.

E szabályozás kapcsán – épp a Hketv. nagyon rövid határidői miatt – komoly eljárásjogi nehézséget jelent, hogy amennyiben a megelőző távoltartás iránti

⁴² Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 26. o.

⁴³ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 26-27. o.

eljárás kérelemre indul, a kérelemnek a kérelmezetthez való eljuttatása postai kézbesítés útján eleve reménytelen.⁴⁴ Kérdés, hogy szabályszerű kézbesítés hiányában a meghallgatás lefolytatható-e, hozható-e olyan végzés, mely a Rendelet alapján tanúsítvány kibocsátásához vezethet.

Itt jegyzendő meg, hogy a magyar Hktv. azon rendelkezése, mely ugyan első fokon a távoltartási ügyek igen szoros határidővel történő elbírálást írja elő,⁴⁵ de a másodfokú eljárásra ilyen szabályokat nem rögzít,⁴⁶ a gyakorlatban oda vezet, hogy sokszor a fellebbezés még az iratok felterjesztése előtt oka fogyottá válik,⁴⁷ ami a jogorvoslathoz való jog súlyos sérelmét jelenti. Mind a bíróságok, mind az ügyészségek javasolták már a jóval rövidebb jogorvoslati határidők bevezetését ezen ügyekben.

A tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó garanciális szabály, hogy a rendelettervezet az eredeti eljárás helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai számára *kiterjedt tájékoztatási kötelezettséget* ír elő. Haladéktalanul és e tagállam jogának megfelelően tájékoztatniuk kell a veszélyeztetőt, illetve a védett személyt a védelmi intézkedés, illetve a tanúsítvány kibocsátásáról, adott esetben a megfelelő végrehajtási intézkedésekről, a védelmi intézkedés megsértése esetén kiróható szankciókról, illetve a védelmi intézkedés esetleges felfüggesztéséről vagy visszavonásáról. Figyelemmel egyrészt arra, hogy egyes tagállamok nemzeti joga a védett személy gondnokát, illetve gyámját nem ismeri el az eljárásban érintett félként, másrészt pedig arra, hogy a kiskorúak és fogyatékkal élők védelme az Unión belül hangsúlyozott, ezért az EP állásfoglalás-tervezete a fél jogállását, és így a hatóság tájékoztatási kötelezettségét egyértelműen kiterjeszteni e személyekre, valamint a felek jogi képviselőjére is.⁴⁸ Amennyiben a tanúsítvány kiállítására kérelemre sor kerül, a kibocsátó hatóságnak a védett személyt tájékoztatnia kell,

⁴⁴ Megfogalmazódott olyan álláspont is, hogy a megelőző távoltartás iránti eljárás kérelemre történő indulásának lehetőségét hatályon kívül kellene helyezni, mivel egyrészt a családon belüli erőszak, illetve annak veszélye azonnali beavatkozást igényel, amely közvetlen reagálásra a bíróság szervezeténél és lehetőségeinél fogva nem képes, másrészt csak a rendőrség van abban a helyzetben, hogy a bejelentésre azonnal tud intézkedni, helyszíni eljárás során bizonyítási eljárást tud lefolytatni és így megalapozottabb döntést tud hozni, amelyet a bíróság minden esetben hivatalból felül kell, hogy vizsgáljon. (Mányik István: A távoltartás bírói szemmel; <http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=1616>)

⁴⁵ A Hktv. 15.§ (6) bekezdése értelmében a megelőző távoltartás iránti nemperes eljárást hivatalból indult eljárás esetén a rendőrség által elrendelt ideiglenes megelőző távoltartás kezdő időpontjától számított három napon belül, kérelemre indult eljárás esetén a kérelem beérkezésétől számított három munkanapon belül le kell folytatni.

⁴⁶ A fellebbezési határidő az általános szabályok szerint 15 nap, majd az ellenérdekű félnek a fellebbezést észrevételezésre 8 napos határidővel ki kell adni, a másodfokú eljárás lefolytatására pedig szintén az általános határidők vonatkoznak.

⁴⁷ A távoltartás mellőzése esetén a bántalmazott fellebbezésének több hónappal később történő, kedvező elbírálása során felvetődött a kérdés, hogy az erőszak után hónapokkal elrendelhető-e és milyen időponttal távoltartás. (Lásd e tekintetben a Kúria BH 2011. 311. számú eseti döntését.) A távoltartás elrendelése esetén pedig a bántalmazó fellebbezésének több hónappal később történő, kedvező elbírálása, figyelemmel arra, hogy – megfelelő törvényi rendelkezés híján – a Kúria (akkor: Legfelsőbb Bíróság) tanácselnöki értekezletének állásfoglalása értelmében a fellebbezésnek az abban meghatározott kötelezettség teljesítésére nincs halasztó hatálya, már gyakorlatilag nem orvosolja az alaptalan távoltartás okozta súlyos jogsérelmet.

⁴⁸ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 31. o.

mely hatóság rendelkezik hatáskörrel a tanúsítvány elismerésére/végrehajtására az elismerés helye szerinti tagállamban.

A tanúsítvány kiállításával kapcsolatban *a jogorvoslat lehetősége korlátozott*. A tanúsítvány kiállításával szemben nincs helye fellebbezésnek, csupán az eredeti eljárás helye szerinti tagállam joga szerint kerülhet sor kijavítására, „helyesbítésére”. Épp ezért a rendelettervezet – a fentebb részletezettek szerint – az alaphatározattal szembeni jogorvoslati rendszerbe építi be azokat az alapvető jogi biztosítékokat, garanciális szabályokat, amely a veszélyeztető személynek az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogát erősítik.

Ha a tanúsítvány alapjául szolgáló védelmi intézkedést az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban felfüggesztik vagy visszavonják, az elismerés helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának a veszélyeztető személy kérelmére *fel kell függesztenie vagy vissza kell vonnia a védelmi intézkedés elismerését* és adott esetben végrehajtását. A kérelmet a rendelettervezet II. mellékletben szereplő formanyomtatvány felhasználásával kell benyújtani. Az EP állásfoglalás-tervezete azt javasolja, hogy amennyiben a védelmi intézkedést az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban felfüggesztették vagy visszavonták, annak a tagállamnak erről tájékoztatnia kell az elismerés szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságát, megfelelő kérelmet kell előterjesztenie, hogy az azonnal intézkedhessen.⁴⁹ (Nyilván e rendelkezés megfogalmazása még pontosítást igényel, hisz a kibocsátó hatóság kérelmezőként való eljárása nem lenne szerencsés.)

A rendelettervezet 11. cikke rögzíti az *érdemi felülvizsgálat tilalmát*, azaz a valamely tagállamban hozott védelmi intézkedést semmilyen körülmények között nem lehet érdemben felülvizsgálni abban a tagállamban, ahol az elismerést és/vagy a végrehajtást kérik.

A rendelettervezet értelmében a *védelmi intézkedés érvényesítése* akként történik, hogy a védett személy másik tagállamba költözése vagy utazása során a fenti tanúsítvánnyal felkeresi az adott tagállam illetékes hatóságát. Ezen tagállam joghatóságát a rendelettervezet 3. cikke alapján az a tény alapozza meg, hogy az érintett testi és/vagy lelki épségét vagy szabadságát az adott tagállamban veszély fenyegeti. Az elismerésre és/vagy végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóságok megjelölését a tagállamok az Európai Igazságügyi Hálózat keretében szintén közlik a nyilvánosságra hozatal céljából.

Az EP állásfoglalás-tervezete amellett tette le voksát, hogy a hivatalos kommunikációt – amennyire csak lehetséges – az eredeti eljárás helye szerinti tagállam és az elismerés helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai között közvetlenül kell folytatni.⁵⁰ E tekintetben ellentét feszül az Európai Bizottság rendelettervezete és a véleményező bizottságok, illetve az Európai Parlament állásfoglalás-tervezete között. Míg a Bizottság azon a véleményen van, hogy egy egyszerű és működőképes mechanizmus létrehozása érdekében a védett személynek kell eldöntenie, hogy akar-e hivatkozni egy tanúsítványra egy másik tagállamban, a fenti bizottságok, illetve a Parlament álláspontja szerint a hatékony

⁴⁹ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 34. o.

⁵⁰ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 12. o.

és gyors, határon átnyúló védelem biztosítása érdekében a kibocsátó hatóság minden esetben hivatalból legyen köteles továbbítani a tanúsítványt az elismerés helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának. Ennek könnyebb megvalósítása érdekében pedig egy a tanúsítványokat rögzítő, a nemzeti hatóságok számára gyors és biztonságos hozzáférést garantáló, uniós szintű adatbázis létrehozását szorgalmazták, mely adatbázisba minden olyan változás, intézkedés is bejegyzésre kerülne, amiről a feleket a hatóságoknak értesíteniük kell.⁵¹ A bizottsági véleményt alátámaszthatja a magánélet védelméhez fűződő alapjog tiszteletben tartása, illetve a megvalósítás praktikuma, ugyanakkor a parlamenti nézet közelebb áll az Európai Bíróság ítéletben⁵² rögzített azon állásponthez, mely szerint a családon belüli erőszakkal szembeni védelem nemcsak a sértett saját egyéni érdekeinek védelmét szolgálja, hanem általánosabb, társadalmi érdeket is, így megfelel az uniós jognak, hogy a nemzeti jogba beemeljék azt, hogy a távoltartást akár a sértett akaratával szemben, megbocsátása ellenére is kötelezően végrehajtsák. Másrészt a tanúsítványok automatikus továbbítása tovább enyhíthetné a védett személyre háruló terheket.

A rendeletjavaslat értelmében az elismerő és végrehajtó tagállam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósága kérheti a tanúsítvány tartalmának *átiratát vagy fordítását* az adott tagállam hivatalos nyelvére, hivatalos nyelveinek egyikére, vagy bármely másik, az elismerés helye szerinti tagállam által elfogadhatóként megjelölt nyelvre. A fordításokat a tagállamok valamelyikében erre képesített személynek kell készítenie. A tanúsítvány bevezetésének oka azon túl, hogy az információk egységesített formában való megadását biztosítja, az volt, hogy a fordítások számát a lehető legkevesebbre lehessen csökkenteni. Emellett javaslatként felmerült,⁵³ hogy ne a védett személynek kelljen állnia a tanúsítvány fordításának költségeit, hanem a megfelelő nyelvű átiratot, fordítást a tanúsítványt kiállító hatóságnak kelljen biztosítania, és az elismerés helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatósági szükség esetén az eredeti eljárás helye szerinti tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságától kérhetik a tanúsítvány tartalmának átiratát vagy fordítását.

Ez a rendelettervezet is rögzíti a *kérelmező költségmentességhez való jogát*, tehát, hogy az a kérelmező, aki az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban teljes vagy részleges költségmentességben részesült, vagy mentesült a költségek és kiadások alól, a védelmi intézkedés végrehajthatóságához kapcsolódó bármilyen eljárás során jogosult az elismerés helye szerinti tagállam joga alapján járó legkedvezőbb költségmentességre vagy a költségektől és kiadásoktól való legnagyobb mértékű mentességre.

Az elismerő tagállami hatóság – a tanúsítványnak a veszélyeztetett személytől történő kézhezvételét (amennyiben a hivatalbóli továbbítás bekerül a Rendeletbe, nyilván ezt) követően – haladéktalanul és szükség esetén az 1393/2007/EK

⁵¹ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 12., illetve 34. o.

⁵² Európai Bíróság C-483/09 és C-1/10.sz. egyesített ügyekben, az ún. Gueye és Sanchez ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélete (HL C 319, 2011.10.29. 5.o.)

⁵³ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 28. o.

rendelet⁵⁴ szabályainak megfelelően – tájékoztatja mind a védett, mind a veszélyeztető személyt a védelmi intézkedés elismeréséről, azaz területi hatályának kiterjesztéséről, adott esetben a megfelelő végrehajtási intézkedésekről, illetve a védelmi intézkedés megsértése esetén kiróható szankciókról, továbbá a védelmi intézkedés esetleges felfüggesztéséről, visszavonásáról vagy felülvizsgálatáról, illetve az elismerés megtagadása esetén, ennek indokairól. A *távoltartás kapcsán eljáró hatóság tájékoztatási kötelezettsége* tehát az elismerő, végrehajtó tagállami hatóság oldalán is megjelenik. Fontos hangsúlyozni, hogy az EP állásfoglalás-tervezet a felek megfelelő tájékoztatását kiemelten kezeli. Előírná, hogy a védett személy tájékoztatása, segítése egyszerű és közérthető nyelven történjen, figyelembe véve a védett személy nyelvismeretét, életkorát, érettségét, intellektuális és érzelmi képességeit, írástudásuk fokát, bármely szellemi vagy testi fogyatékoságukat,⁵⁵ és szükség esetén fordítás, tolmácsolás biztosítását is megkövetelné.

Amennyiben az egyik tagállamban hozott védelmi intézkedés érvényre juttatásához a másik tagállam hatóságainak beavatkozására van szükség, úgy az intézkedést e másik tagállamban végre kell hajtani anélkül, hogy szükség lenne a végrehajthatóvá nyilvánításra. A végrehajtásra vonatkozó eljárásra az elismerés helye szerinti tagállam joga irányadó, ideértve a védelmi intézkedés kiigazításával szembeni jogorvoslatot is. A rendelettervezet nem szabályozza a *védelmi intézkedés megsértése esetén alkalmazható szankciókat*, ezekre továbbra is az egyes tagállamok nemzeti joga lesz az irányadó, ami álláspontom szerint ismét komoly alkalmazási nehézségeket okozhat a tagállami különbségek miatt. Pl. Magyarországon a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 168.§-ában a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések között szabályozza a távoltartó határozat szabályainak megszegését.⁵⁶ A magyar bíróság az ideiglenes megelőző vagy a megelőző távoltartó határozatban meghatározott szabályok megszegése miatt elzárást vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírságot szabhat ki az eljárás alá vont személlyel szemben. Ezzel szemben pl. a spanyol Btk. a hozzátartozók közötti erőszak miatt kötelezően (!) alkalmazandó mellékbüntetésként 6 hónaptól 10 évig (!) terjedő távoltartás elrendeléséről rendelkezik, melynek megsértése önálló tényállásként pönalizált és a spanyol Btk. 468. cikke (2) bekezdése hat hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés büntetés kiszabását írja elő a távoltartás szabályait megsértővel szemben.⁵⁷ Kérdés tehát, hogy a polgári ügyben elrendelt védelmi intézkedések megsértésük esetén megmaradnak-e a polgári jog körében, vagy azon túli jogkövetkezménnyel járnak-e.⁵⁸

⁵⁴ HL L 324., 2007.12.10. 79.o.

⁵⁵ Lásd: EP állásfoglalás-tervezet; 32. lábjegyzet 15-16. o.

⁵⁶ A Szabstv. 168. §-a értelmében, aki a külön törvényben meghatározott ideiglenes megelőző távoltartó határozatban, vagy a megelőző távoltartó határozatban meghatározott szabályokat megszegi, szabálysértést követ el.

⁵⁷ Lásd erről az Európai Bíróság C-483/09 és C-1/10 egyesített ügyeinek, az ún. Gueye és Sanchez ügynek az indokolását.

⁵⁸ Németh Ildikó: Az Európai Bizottság új javaslata a polgári ügyekben hozott védelmi intézkedések kölcsönös elismeréséről: http://www.maganjog.hu/download/eunemz/Nemeth_Ildiko.pdf

3. A rendelettervezet értékelése

A távoltartási határozatok kölcsönös elismerésének a Rendeletben biztosított lehetősége – még várható alkalmazási nehézségei dacára is – a családon belüli erőszak elleni küzdelem egyik fontos sarokköve lehet. Ugyanakkor, ahogy a magyar Hktv. is csak hosszú vajúdas után született meg, azt kell mondanunk, hogy a *Rendelet megalkotása* is meglehetősen *nehézkiesen halad* annak ellenére, hogy a Tanács a sértettek jogainak és védelmének különösen a büntetőeljárások során való megerősítésére vonatkozó ütemtervről szóló, 2011. június 10-i állásfoglalásában⁵⁹ kötelezettséget vállalt arra, hogy kiemelt feladatként kezeli a rendeletjavaslat vizsgálatát.

Ami a Rendelet és a magyar Hktv. kapcsolatát illeti, azt mondhatjuk, hogy a *magyar bántalmazottak számára e Rendelet gyakorlatilag semmilyen előnnyel nem jár majd*. S ennek oka nem az uniós, hanem a nemzeti jogalkotás hibája, jelesül az, hogy mind az ideiglenes megelőző, mind a megelőző távoltartás időtartama olyan csekély,⁶⁰ ami gyakorlatilag lehetetlenné teszi e határozatok másik tagállamban való elismertetését, érvényesítését. Ezeknek az időtartamoknak felülvizsgálata már csak ezen indok alapján is indokolt lenne. Ugyanakkor mégsem tekinthetjük a Rendelet létrejöttét haszontalannak hazánk szempontjából sem. Hiszen a rendelettervezet kapcsán valamennyi véleményező bizottság⁶¹ hangsúlyozta az oktatás, képzés, támogatás fontosságát. Ez a jövőben – talán megfelelő uniós pénzforrásokkal együtt – meg kell, hogy jelenjen a bántalmazottaknak szóló oktató és tudatosságnövelő kampányok formájában, a sértettekkel gyakran elsőként kapcsolatba kerülő rendőrségi alkalmazottak, szociális munkások, és egyéb foglalkozási csoportok helyi szintű képzésekben, illetve a különböző támogató civil szervezetek nagyobb elismerésében, hatékonyabb finanszírozásában. Ezen felül – amennyiben a bizottsági javaslatok beépülnek a rendelettervezetbe – lehetővé válna a kért és kibocsátott vagy elutasított tanúsítványok kapcsán olyan statisztikai adatok gyűjtése, melyek a családon belüli erőszak elleni küzdelem érdekében megvilágítanák, hogy milyen magatartásformák váltják ki a védelmi intézkedések kiadását.

Azzal, hogy a Rendelet szorgalmazza a minden tagállamra érvényes minimumszabályok kialakítását, hozzájárulhat az igazságszolgáltatás minőségének javításához, és így az igazságszolgáltatás iránti bizalom növekedéséhez. *A magyar Hktv. módosítása ezen apropóból is indokolt és időszerű*, melynek megvalósítása – figyelemmel a jogalkalmazók által megfogalmazott, több mint hároméves

⁵⁹ HL C 187/2. 2011.6.28.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:187:0001:0005:HU:PDF>

⁶⁰ A Hktv. 6.§ (4) bekezdése értelmében az ideiglenes megelőző távoltartást a rendőrség 72 órára rendelheti el, míg a bíróság által elrendelhető megelőző távoltartás időtartama a 16.§ (2) bekezdése értelmében 30 nap. A tárgyban korábban benyújtott, majd a kormány által visszavont T/9837 számú törvényjavaslatban az ideiglenes távoltartás még 20 napra, a megelőző távoltartás pedig maximum 6 +3 hónapra lett volna elrendelhető, hasonlóan a Hktv. mintájául szolgáló osztrák jogszabályhoz, ahol e határidők 2x10 nap, illetve 3 hónap.

⁶¹ Pl. Régiók Bizottságának véleménye HL C 113/56. 2012.4.18.; az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság véleménye (lásd: 31. lábjegyzet)

gyakorlati tapasztalattal is alátámasztott javaslatokra – különösebb jogalkotói erőfeszítést sem igényelne. Átgondolásával kivédhető lehetne az a vád, hogy a Hktv. enyhe szankcióival „vattába csomagolja a bántalmazókat, feleslegesen nehéz helyzetbe hozza a bírókat és a rendőröket”.⁶²

⁶² <http://patent.org.hu/hirek/n%C5%91i-jogok/ujabb-tavoltartasi-torveny-a-bantalmazottak-ellen>

A hajóroncsok nemzetközi jogi helyzete

Csatlós Erzsébet*

Bevezetés

A víz alatti régészet az archeológia tudományának legfiatalabb ága, melynek kezdetei az 1850-es évekre tehetőek, amikor Svájcban a tavak alacsony vízszintje miatt nagy mennyiségű fa-, kerámia- és egyéb lelet került felszínre.¹ Fejlődése elsősorban a technikai előrelépésekhez igazodik, amelynek eredményeként lehetővé vált a víz alatti huzamosabb idejű tartózkodás, viszont a körülmények összetettsége és nehézsége miatt tetemes időbeli és anyagi ráfordítás szükséges az ilyen jellegű expedíciókhoz. A tengeri területeken a víz alatti régészet elsősorban elsüllyedt területek, települések, hajóroncsok és azok maradványai, illetve egyéb vízbe került tárgyak felkutatására irányul, és nemcsak a kalandorok, kincsvadászok figyelmét kelti fel, hanem a jog világában is számos kérdést generál. Kié a tenger alatt fekvő hajóroncs? A közelmúltban elsüllyedt maradványok esetén nem kérdés a tulajdonos személye, azonban a jelenkor technikai vívmányainak köszönhetően megtalált évtizedek, esetleg több száz éve a tenger mélyén nyugvó sokszor régészeti jelentőségű tárgyaknál ez már korántsem ilyen egyértelmű. Nem hivatalos adatok szerint eddig 118300 víz alatti hajóroncsról tudunk, amelyből 115030-at lokalizáltak.² A tanulmány célja, hogy betekintést adjon az hullámsírban nyugvó hajók roncsának jogi helyzetébe, amelyet kaotikus szabályozás sző át anélkül, hogy végső soron megválaszolhatnánk a kérdést, így a szerző célja elsősorban a terület fehér foltjainak kimutatása.

1. A hajók jogi helyzetéről dióhéjban

A hajók mint tengeri közlekedés eszközei az általános nemzetközi jog szabályai alapján a *loi du pavillon* elve nyomán a lobogó szerinti állam területének minősülnek.³ A zászló mint állami jelzés az ókori görögöktől ered, de a vikingek

* Tudományos segédmunkatárs, Szegedi Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

¹ William H. Stiebing: *Uncovering the Past: A History of Archaeology*. Oxford University Press, Oxford, 1993. 229. o.

² A Wrecksite a hajóroncsokra vonatkozóan a világ legnagyobb online adatbázisa.
<http://www.wrecksite.eu/Wrecksite.aspx> (letöltve: 2013.03.06.)

³ Ezt az elvet leegelőször az Állandó Nemzetközi Bíróság az ún. *Lotus-ügyben* deklarálta a fennálló szokásjogi szabályokat összegezve [S.S. Lotus (France v. Turkey) [1927] PCIJ (ser. A) No. 10.]. 1926-

voltak az elsők, akik tengeren a hajóik megjelölésére használták. Általánosan elterjedté a 30 éves háború (1618-1648) okozta káoszban vált, de a hajók regisztrálása csak a 19. században kezdődött el, az általános minta pedig az 1823-as brit *Act for the Registering of British Vessels* volt számos parti államban.⁴ Jelenleg minden állam jogosult megállapítani azokat a feltételeket, amelyek alapján a hajó nemzeti hovatartozását megadja, területén a hajókat lajstromozza, valamint megadja a jogot a lobogója alatt történő hajózáshoz. A hajók ennek megfelelően azon állam fennhatósága alá tartoznak, amely állam lobogóját joguk van használni, viszont az állam és a hajó között valóságos kapcsolatnak kell fennállania.⁵

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a tengerjog a kereskedelmi hajókra és a kormányok kereskedelmi célokból üzemeltetett hajóira más szabályokat alkalmaz, mint a hadihajókra és a kormányok nem kereskedelmi célokból üzemeltetett hajóira.⁶ A hajókra vonatkozó szabályok egyik legalapvetőbb eleme, hogy a hajóknak mindig van tulajdonosuk, a tulajdonjog pedig *de facto* nem szűnik meg attól a tényről, hogy a hajó víz alá kerül.

2. A hajóroncsok és azok tulajdonjoga: mentési jog *versus* találás joga

A hajóroncsok jogi helyzetét hosszú évszázadokig a szokásjogban kialakult szabályok uralták, és a technika fejletlensége miatt azok csak a bajba került hajókra, illetve sekély, partközeli vizeken frissen hullámsírba került hajókra vonatkoztak. Két normacsoport alakult ki, amelyek eredete a római korig nyúlik vissza: a mentés joga (*law of salvage*) és a találás joga (*law of finds*). A két joganyag közös jellemzője, hogy a tengerészeti jog részei, vagyis a tengerjog

ban a *Lotus* nevű francia hajó az állami joghatóságon kívül, *nyílt tengeren* összeütközött a török *Bozkourt* gőzessel, amely elsüllyedt, és több török állampolgár is életét vesztette. Amikor a *Lotus* kikötött Konstantinápolyban, a török hatóságok azonnal letartóztatták a felelősnek vélt francia hajósokat, bíróság elé citálták, majd el is ítélték őket. Franciaország tiltakozott a török hatóságok aktusai ellen a vitát az Állandó Nemzetközi Bíróság elé vitték. A francia kormány a lobogó szerinti állam kizárólagos joghatóságára hivatkozva tagadta a török bíróságok hatáskörének meglétét a francia tiszt elítélése kapcsán. A török kormány ezzel szemben azzal érvelt, hogy a jelen esetben legalább egy konkuráló hatáskör létezik a lobogó szerinti állam és a balesetet szenvedett hajó állama között. A hajó, amely a szárazföldi terület vízben úszó része, tengeren kizárólag a lobogó szerinti állam területi fennhatósága alá tartozik. A nemzetközi jog által meghatározott kivételes eseteken kívül a nyílt tengeren közlekedő hajók kizárólag a viselt lobogó szerinti állam joghatóságának vannak alávetve. A nyílt tenger szabadságának elve értelmében egy állam sem gyakorolhatja joghatóságát idegen hajók felett. Azonban a jelen eset éppen a kivételek közé tartozik, a bírói testület 6 szavazattal 6 ellenében végül az akkori elnök, Huber bíró voksával döntött úgy, hogy a nemzetközi jog szabályai szerint nincs annak akadálya, hogy Törökország eljárjon a francia állampolgárságú személyekkel szemben. Alig néhány évvel később ez az elv megdőlt, és a gyakorlat szerint is ezzel ellentétesen alakult a joghatósági kérdés ütközések esetén, a *loi du pavillon* doktrínája ettől függetlenül azonban ehhez az ügyhöz köthető leginkább. A *Lotus*-döntés későbbi hatásáról és a joghatósági szabályok módosulásáról lásd: Hugh Handeyside: *The Lotus Principle in ICJ Jurisprudence: Was the Ship Ever Afloat?* *Michigan Journal of International Law*, 72 (2007) 71-94. o.

⁴ J. N. K. Mansell: *Flag State Responsibility*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2009. 13-16. o.

⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea [UNCLOS] Montego Bay, 10 December 1982. 1833 UNTS 3. 91. cikk.

⁶ Vö. UNCLOS 27-28. cikk és 29-32. cikk.

nemzetközi közjogi vetületével ellentétben magánjogi kérdésekre vonatkoznak esetlegesen – bár inkább egyre gyakrabban – nemzetközi elemmel vegyítve.

2.1. A mentési jog: a segítségnyújtás jutalma. A mentés joga arra a szituációra vonatkozik, amikor valaki anélkül, hogy erre jogilag kötelezettsége lenne, más hajóját, és/vagy annak rakományát tengeri veszélyből, a biztos pusztulástól menti meg, és ezért a kockázatvállalásáért jutalomra jogosult.⁷ Ezt fejezi az angol nyelvű *salvage* fogalom,⁸ amelynek a magyar jelentését a sokrétű tartalom miatt meglehetősen nehéz visszaadni egyetlen szóval.

A jogintézmény koncepciója már az ókorban megjelent, a római jog is jutalommal illette azt a tevékenységet, ha valaki jogi kötelezettség nélkül segít más értékét menteni. A tulajdonos számára is kedvező volt ez a jogi megoldás, az azonnali, gyors cselekvés hiányában ugyanis a teljes hajó a kalózok védtelen prédája lett volna rövid időn belül, vagy az enyészet martalékává vált volna. A mentés joga így már a Rhodoszi Kódexben és *Jusztiniánusz Digestájában* is szerepelt, de a részletszabályok évszázadokon keresztül államról államra változtak, azok sosem váltak egységessé.⁹

A mentési jog klasszikus elemeit összegző, legtöbbet idézett eset az 1869-es *Blackwall-ügy*, amely a rodoszi tengeri jog szabályait tükrözi.¹⁰ Eszerint a vonatkozó joganyag alkalmazásakor a következőket kell szem előtt tartani: (1) a munka, amelyet a mentést végző kifejt; (2) a mentéshez szükséges szakértelem; (3) a mentéshez felhasznált eszközök értéke; (4) a kockázat, amit a mentéssel a mentést végző vállal; (5) a megmentett dolgok értéke; (6) a veszély foka, amelyből a rakományt és/vagy a hajót kimentik.¹¹

2.1.1. A mentési jog alkalmazásának feltételei. Habár a mentési jog részletszabályai a szokásjogi jellegből adódóan nem egységesek, a főbb elemek tekintetében azonos koncepción alapulnak, amelyeket először 1910-ben próbált meg kodifikálni a parti államok többsége,¹² majd a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (*International Maritime Organization – IMO*) keretein belül 1989-ben vették revízió alá az életviszonyok változása miatt, és a környezet védelmének

⁷ Mariann Leigh Miller: Underwater Cultural Heritage: Is the Titanic Still in Peril as Courts Battle over the Future of the Historical Vessel? *Emory International Law Review*, 20 (2006) 351. o.

⁸ Angol nyelvű a terminológia, mivel elsősorban angolszász évszázados szokásjogon alapuló joganyag áll a rendelkezésünkre a különböző korú hajóroncsok jogi helyzetére, tulajdoni viszonyainak változására vonatkozóan, a legtöbb ezzel kapcsolatos per is angolszász bíróságok előtt zajlott. Lásd. James A. R. Nafziger: The Evolving Role of Admiralty Courts in Litigation Related to Historic Wreck. *Harvard International Law Journal*, 44 (2003) 1, 251. o.; 256-259. o.; Douglas B. Shallcross – Anne G. Giesecke: Recent Developments in Litigation Concerning the Recovery of Historic Shipwrecks. *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 10 (1983) 371-404. o.

⁹ David J. Bederman – Jeffrey S. Dehner: Salvage. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 26 (1995) 4, 624. o.

¹⁰ Mark A. Wilder: Application of Salvage Law and the Law of Finds to Sunken Shipwreck Discoveries. *Defense Counsel Journal*, January (2000) 93. o.

¹¹ The Blackwall – 77 U.S. 14. (1869) [online elérhető: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/77/1/case.html> (2013.02.27.)]

¹² Convention for the Unification of Certain Rules of Law Respecting Assistance and Salvage at Sea. Brussels, 23 September 1910. [1910-es mentési egyezmény] <http://www.admiraltylawguide.com/conven/salvage1910.html> (2013.03.09.)

magasabb fokú biztosítása érdekében.¹³ A legegyszerűbb megfogalmazás szerint az önként cselekvő személy a hajót sikeresen kimenti egy veszélyhelyzetből, és ezért jutalom illeti. Az egyes fogalmi elemek azonban pontosításra szorulnak.

A mentési jog klasszikus szabálya csak a hajókra és azok rakományára vonatkozik, az emberélet mentése nem tartozik a hatálya alá, de a környezet védelme a XX. század környezetvédelmi fejlődés nyomán annál inkább. A hajók ugyanis az olajszennyezés potenciális veszélyét jelentik,¹⁴ főként sérülten, a környezetszennyezést pedig a mentés során is ildomos elkerülni, ezzel ugyanis nem csak a hajótulajdonosnak tesz szívességet, hanem az emberiségnek is, és ez a kompenzáció mértékében is kifejezésre jut.¹⁵

A mentési jog alkalmazásának egyik alapvető kritériuma, hogy az adott *hajót valódi veszély fenyegetse*, vagyis hogy a megsemmisülés vagy a megrongálódás lehetősége álljon fenn, de nem feltétlen követelmény a veszély azonnalisága és abszolút jellege.¹⁶

A mentés megkezdésekor fennálló veszély valódiságát a mentést végző személynek kell bizonyítania, vita esetén pedig a bírói fórum az, aki objektív és szubjektív körülmények figyelembe vétele mellett dönt a kérdésről. Ide tartozik a jövőbeli esetleges veszély kérdése is. A *Troilus-ügyben* ugyanis a rakomány tulajdonosai arra hivatkoztak, hogy a hajó teljes biztonságban volt, csak vontatásra – és nem mentésre – volt szüksége ahhoz, hogy a célállomását elérje. Ezzel szemben a bíróság úgy vélte, hogy mentési műveletről volt szó, hiszen anélkül sem a rakomány, sem a hajó nem élte volna túl az utat.¹⁷ A jelenkorban elsősorban nem a veszély fennállta a vitás, hanem annak mértéke és foka, amely alapvetően befolyásolja az ellentételezés összegét.

Az *önkéntesség feltétele*, hogy a mentést végző személyt ne terheljen szerződésen alapuló kötelezettség – tehát a hajó legénysége ilyen módon kiesik ebből a körből, hiszen őket szerződéses kapcsolat köti össze, amely alapján a hajó

¹³ International Convention on Salvage. London, 28 April, 1989, 1953 UNTS 193. [1989-es mentési egyezmény] preambulum; Forrest, Craig: Has the Application of Salvage Law to Underwater Cultural Heritage Become a Thing of the Past. *Journal of Maritime Law & Commerce*, 34 (2003) 2 [a továbbiakban: Forrest (2003a)] 324-325. o.

¹⁴ Számos dokumentumot fogadtak el az olajszennyezés tárgykörében (a teljesség igénye nélkül, például: International Convention on the Prevention of Pollution of the Seas by Oil. London, 12 May 1954, 327 UNTS 3., International Convention on the Civil Liability for Oil Pollution Damage. Brussels, 29 November, 1969. 973 UNTS 3., International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, Brussels, 29 November 1969. 970 UNTS 212. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978. London, 17 February 1978. 1340 UNTS 62. Protocol of 1992 to amend the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage of 18 December 1971. 1956 UNTS 255., International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation. 30 November 1990. 1891 UNTS 51. International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage. London, 23 March 2001, RMC I.7.130, II.7.130.), de egyik sem foglalkozik a szennyezés roncsokra gyakorolt hatására.

¹⁵ Lásd: M. Mudrić: Liability Salvage – Environmental Award: A New Name for an Old Concept. PPP god. 49 (2010), 164, 471-492. o.

¹⁶ Forrest (2003a) 329-331. o.

¹⁷ *Troilus (Cargo Owners) v. Glenogle (Owners, master, crew)* [1951] AC 820.; White, M. W. D.: *Australian Maritime Law*. Federation Press, Sydney, 2000. 284. o.

személyzete egyébként is köteles a hajó megóvása érdekében tevékenyen közreműködni –, ezért nincs egyéb kritérium arra nézve, hogy ki végezhet ilyen tevékenységet. Abban az esetben azonban, ha a személyzet túllépi azt a kötelezettséget, amely őt a szerződése szerint köti, akkor hajómentőnek minősülhet. Egyéb esetben a legénység mentési tevékenysége akkor esik a mentési jog hatálya alá, ha azt azután végzi, miután a kapitány engedélyt adott a hajó elhagyására, felmentette a legénységet a kötelezettségei alól, vagy az ellenség hatalmába került a hajó. Ilyen esetekben jogszerűen szűnik meg a munkaszerződése vagy jogviszonya, így aki ezután visszatér a hajót menteni, az jogosult jutalomra.¹⁸

A mentésért járó kompenzációra vonatkozó jog a méltányosság elve nyomán a szokásjogon alapul, és nem szerződéses eredetű. Eredetileg ugyanis az a személy, aki a hajót, a rakományt és egyéb értéktárgyat a veszélyből menti, önként cselekszik, és nem szerződéses kötelelem készíti erre. Kötelmi jogviszony keletkezik viszont azáltal, hogy a mentést végző más tulajdonát veszélyhelyzetből biztonságba helyezi, így tulajdonképpen hasznát hajt számára.

Gyakran, ha nincs ellenérdeklő tulajdonos, aki a jutalmat kifizethetné, a mentést végző birtokába kerül a kimentett dolog, és később a jutalom fejében bocsátja a tulajdonos rendelkezésére.¹⁹ A szakirodalom egy része ezt a zsákmányjog (*prize law*) intézményével egybemosta, holott nagy különbség a kettő között, hogy ez utóbbi háború idején a vagyontárgyak ellenséges hatalom elől való mentésére vonatkozik. Ez utóbbi cselekményért szintén kompenzáció jár, amelynek jogszerűségét és mértékét a tengerészeti bíróság zsákmánybírósként eljárva (*prize court*) határozza meg.²⁰

A mentés sikerének szükségessége leginkább a jutalom miatt fontos kritérium, ha ugyanis sikertelen a művelet, akkor a mentést végző nem kap semmit (*no cure, no pay*), ahogy akkor sem, ha több kárt okoz a mentéssel, mint maga a veszélyhelyzet.²¹

2.1.2. A mentési szerződés. A mentési jogviszony modern verziója a *kereskedelmi mentési szerződés* (*commercial salvage contract*), amelyet már kifejezetten azzal a céllal kötnek a felek, hogy egy esetleges tengeri vész esetén legyen valaki, akit azonnal hívhatnak. Ebben az esetben tehát már hiányzik az önkéntesség, és szigorúan szerződéses kötelezettség vezérli a mentést végzőt. Ebből a jogviszonyból vezették le az ún. *történelmi mentési szerződéseket*, amely az évtizedek, évszázadok óta a tengerfenéken nyugvó hajók és/vagy rakományuk felszínre hozatalára vonatkozik. Fő jellemzőjük, hogy a mentést végző finanszírozza a lokalizáláshoz szükséges kutatást, és vállalja annak kockázatát, hogy esetleg

¹⁸ Forrest (2003a) 331. o.

¹⁹ Lásd: DuClos, Justin S.: A Conceptual Wreck: Salvaging the Law of Finds. *Journal of Maritime Law & Commerce*, 38 (2007) 1, 25-28. o.

²⁰ Lásd E. S. Roscoe: Prize Court Procedure. *British Yearbook of International Law*, 2 (1921-1922) 90-98. o.

²¹ Forrest (2003a) 331. o.; Wilder: 92. o.

sikertelen a tevékenysége, nem talál semmit, vagy esetleg nem sikerül a várt bevétellel értékesíteni, és ebben az esetben a profit is elmarad.²²

A klasszikus mentési jog szerint a mentés nem történhet meglévő szerződés alapján, de vannak olyan szakképzett, mentésre szakosodott hajók, amelyek mentési megállapodás értelmében készenlétben állnak, ha egy hajó veszélyhelyzetbe kerülne. Az ilyen jellegű szerződések főként a XX. század vége fele terjedtek el, és leggyakrabban a Lloyd-féle minta (Lloyd's Open Form – LOF) alapján kötik őket.²³ A szerződés tipikus eleme a „no cure, no payment” (ha sikertelen a mentés, nincs fizetség) elve, és a jelenkor követelményeinek megfelelően, ha a tulajdon mentése nem is sikeres, de a környezetszennyezés veszélyét sikerül is csökkenteni, minimalizálni, vagy megszüntetni, kompenzációt a hajó tulajdonosa köteles fizetni, és mértéke a mentést végző személy költségeit fedezi.²⁴ Abban az esetben viszont, ha a mentés is sikeres, és a környezetvédelmet is elősegítette, akkor a mentést végző a jutalmon felül akár a költségei 30%-ának is megfelelő kiegészítést is kaphat az 1989-es egyezmény alapján, választottbíróóság azonban volt, hogy a körülmények miatt ezt a százalékot 100-ra emelte.²⁵ A kiegészítő juttatást azonban igényelni kell, és emellett bizonyítani, hogy a hajó veszélyt jelentett a környezetére.²⁶

A mentési szerződésből eredő jogviták tekintetében az 1989-es egyezmény 2 évben határozta meg azt az időtartamot, amelyen belül bírósági (általában a parti állam tengerészeti törvényszéke, bírósága illetékes az ügyben) vagy választottbíróági eljárást lehet indítani a mentési jog érvényesítése érdekében attól az időponttól számítva, amikor a mentés befejeződött. Ez az időtartam a felek egyetértése alapján meghosszabbítható.²⁷ Abban az esetben, ha a mentés sikere a mentést végző személy hanyagsága miatt hiúsul meg, akkor ez a határidő ennek a tevékenységnek a befejezésétől számítandó.

2.2. A találás joga. Az általános vélekedés szerint a tengerészeti bíróságok a mentési jogot preferálják a találás jogával szemben. Az érvek alapján az elhagyott dolgok (*res derelictus*) a római jogi gondolkodásnak megfelelően újra a természet részeivé válnak a halakhoz és az óceáni növényzethez hasonlóan, vagyis gazdátlan javak lesznek. Abban az esetben, ha valaki foglalás útján akarna tulajdonjogot szerezni rajtuk, az elsődleges tulajdonszerzésnek minősül.²⁸

²² Andrew Anderson: *Salvage and Recreational Vessels: Modern Concepts and Misconceptions*. *USF Maritime Law Journal*, 6 (1993) 1, 206. o.

²³ Robert M. Jarvis: *Salvage Arbitration*. *Journal of Maritime Law and Commerce*, 24 (1993) 3, 573-590. o. A formanyomtatványt lásd: *Lloyd's Standard Form of Salvage Agreement* http://www.americansalvage.org/contracts/Lloyds_Open_Form.pdf (2013.03.20.)

²⁴ Lásd Michael Howard: *Environmental Salvage. Legal opinion*. International Salvage Union (ISU) <http://www.marine-salvage.com/environmental/Michael%20Howard%20QC%20Opinion.pdf> (2013.03.19.); Tsavlis Andreas: *Salvors call for Environmental Salvage Awards*. International Salvage Union (ISU). <http://www.marine-salvage.com/media-information/articles/> (2013.03.19.)

²⁵ 1989-es mentési egyezmény 14. cikk (2).

²⁶ Uo. 14. cikk (5).

²⁷ Uo. 23. cikk.

²⁸ David Curfman: *Thar Be Treasure Here: Rights to Ancient Shipwrecks in International Waters — A New Policy Regime*, *Washington University Law Review*, 86 (2008) 1, 189-190. o. Az egykori állami hajók, illetve főként a hadihajók vonatkozásában elterjedt az a nézet, hogy az elsüllyedés után sem

Ez utóbbi joganyag elsősorban akkor jön számításba, amikor a tulajdonosok kifejezetten és nyilvánosan lemondtak a tulajdonjogukról, derelinkválták az elsüllyedt hajót, így a találó számára ez eredeti tulajdonszerzés, illetve akkor, ha olyan régen elsüllyedt hajóról, vagy az arról felhozott ereklyékről van szó, amelyek esetében senki sem követeli a tulajdonjogot.²⁹ Ilyen esetekben a bizonyítási teher a találón van, és általában a történelmi mentéssel szemben hívják fel a találás jogát, mivel a régóta a víz alatt fekvő roncsok esetében merül fel leginkább az az eset, hogy a tulajdonos már nem lelhető fel.³⁰

A fő kérdés általában a hajóroncsok esetében, hogy azok valóban szándékosan elhagyatottak-e vagy sem. Az *Atocha-ügyben* egy, az Újvilágból Spanyolország felé aranyat, ezüstöt és dohányt szállító spanyol hajó süllyedt el 1622-ben Kalifornia partjainál, a mai Kay Westtől nyugati irányban 40 tengeri mérföldre. A roncsokat 16 évnyi célzott kutatás után találta meg *Mel Fisher* társasága Marquesas Keys-től számított 9,5 tengeri mérföldre. Mikor Florida észlelte, hogy a társaság tárgyakat hoz fel a roncsból, elkobzással és letartóztatással fenyegette meg őket, majd mentési szerződést kötöttek a tárgyak felszínre hozatalára azok becsült értékének 75%-ért cserébe. Tulajdonjogi kérdésekről nem esett szó a szerződésben, ugyanis Florida az állami jogszabályok alapján egyértelműnek tekintette, hogy az állami tulajdon, mint minden régészeti jellegű tárgy, amit állami területen hagytak el.³¹ Ebben az ügyben a kerületi bíróság *Fishert* tekintette a találás jogának alkalmazása alapján az elhagyott tárgyak jogos tulajdonosának, még az állami jogszabályokkal ellentétesen is.³² Ezzel ellentétben a *La Galga* és a *Juno* nevű, Virginia partjainál elsüllyedt spanyol hadihajók esetében Spanyolország tulajdonjogot követelve beavatkozott a perbe, és katonai sírhelyként jelölte meg a roncsokat. A kerületi bíróság úgy foglalt állást, hogy a 7 éves háborút lezáró 1763-as békeszerződésre visszavezethetően a spanyol állam elhagyta a *La Galga*-t,³³ ezzel szemben a fellebbviteli bíróság ezt a nézetet nem osztotta. A roncsról tárgyakat felhozó társaság ezért a spanyol államtól követelt mentési díjat, amelyet az elutasított, mondván a területéről nem kívánt semmit felhozni, azt sírhelyként tartotta számon. Végül a bíróság a spanyol államnak adott igazat, és nem kompenzálta a mentést

szűnik meg az állami immunitás. Rob Regan: When Lost Liners Become Found: An Examination of the Effectiveness of Present Marine Legal and Statutory Regimes for Protecting Historic Wrecks in International Waters with Some Proposals for Change. *Tulane Maritime Law Journal*, 334-337. Vö. UNCLOS 95-96. cikk.

²⁹ Wilder: i.m. 94. o.

³⁰ Valentina Sara Vadi: Investing in Culture: Underwater Cultural Heritage and International Investment Law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42 (2009) 870. o.

³¹ Florida Statutes § 267.061 (1)(b) (1974).

³² Florida Department of State v. Treasure Salvors, Inc., 458 U.S. 670, (1982) [online elérhető: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/458/670/case.html> (2013.03.04.)] Vadi: i.m. 871-872.; az ügy részletes jogi elemzését lásd: Shallcorss – Giesecke: i.m. 373-390.

³³ Sea Hunt, Inc. v. Unidentified Spanish Vessel or Vessels 47 F. Supp. 2d 678 (1999) [online elérhető: http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlidoc=199972547FSupp2d678_1647.xml&docbase=CSLWA R2-1986-2006 (2013.03.04.)]

végző tevékenységét.³⁴ Az eset amellett, hogy diplomáciai bonyodalmat okozott, rávilágított arra, hogy a találás joga a hadihajók esetén nem alkalmazott.³⁵

Tekintettel arra, hogy joghatóságra vonatkozó szabályok nem alakultak ki, így a *forum shopping* számos problémát felvet, mivel mindkét joganyag – a mentési és a találási jog – részletszabályai nem egységesek, nincsenek kodifikálva, ráadásul területenként eltérő, hogy melyik joganyagot preferálják a másikkal szemben, és ebben például éles ellentét van a *Commonwealth* országok és az USA felfogása között.³⁶

A probléma ezen a síkon átvezet minket a nemzetközi közjog területére, elvégre akár a mentéssel, akár a találással összefüggésben merül fel jogvita, szükséges egy fórum, amelyik illetékes dönteni. Ehhez alapot szolgáltat a roncs elhelyezkedése, és így a tengerjog szabályaiban szükséges tovább vizsgálni.

2.3. Az állami immunitás kérdése elsüllyedt hadihajók és nem kereskedelmi célból használt állami hajók esetén. Nem szabad összekeverni a joghatóság és a tulajdonjog kérdését. A joghatóságot az állam a szuverenitásából kifolyólag gyakorolja a területén történt tevékenységek és az állampolgárai felett. A hajók a lobogó állam joghatósága alatt állnak a hajó tulajdonjogi helyzetétől függetlenül.³⁷ Ez a jog csak nagyon szűk körben korlátozható még egy idegen állam parti tengerén is,³⁸ a nem kereskedelmi célú kormányzati hajók, illetőleg a hadihajók pedig kifejezetten immunitást élveznek a nyílt tengeren,³⁹ a szokásjog viszont ezt más állam nemzeti vizein is elismeri.⁴⁰ Az 1910-es brüsszeli mentési egyezmény kizárta a mentési jog alkalmazását hadihajókra nézve.⁴¹ Az 1967-es kiegészítő jegyzőkönyv módosította azzal, hogy alkalmazható az egyezmény rendelkezése, de az ezzel kapcsolatos minden kérdés a lobogó állam joghatósága alá tartozik.⁴² Az 1989-es egyezmény pedig kifejezetten úgy rendelkezik, hogy hadihajók és a nem kereskedelmi célú állami hajók állami immunitás alatt állnak, és így nem tartoznak az egyezmény hatálya alá, hacsak az állam másként nem rendelkezik.⁴³

³⁴ *Sea Hunt, Inc. v. Unidentified Spanish Vessel or Vessels* 221 F. 3d 634 (2000) [online elérhető: [https://bulk.resource.org/courts.gov/c/F3/221/221.F3d.634.-98-281-2.99-2036.99-2035.html\(2013.03.04.\)](https://bulk.resource.org/courts.gov/c/F3/221/221.F3d.634.-98-281-2.99-2036.99-2035.html(2013.03.04.))]

³⁵ Vadi: i.m. 872-873. o.

³⁶ Regan: i.m. 345-349. o.

³⁷ Sucharitkul, Sompong: Liability and Responsibility of the State of Registration or the Flag State in Respect of Sea-Going Vessels, Aircraft and Spacecraft Registered by National Registration Authorities. *The American Journal of Comparative Law*, 54 (2006) 411. o.

³⁸ Lásd UNCLOS; Reuland, Robert C. F.: Interference with Non-National Ships on the High Seas: Peacetime Exceptions to the Exclusivity Rule of Flag-State Jurisdiction. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 22 (1989) 1161-1230. o.

³⁹ UNCLOS 95-96. cikk.

⁴⁰ R. R. Churchill – A. V. Lowe: *The Law of the Sea*. Manchester University Press, 3rd edition, Manchester, 99. o.

⁴¹ 1910-es mentési egyezmény 14. cikk.

⁴² Protocol to amend the Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Assistance and Salvage at Sea of 23 September 1910. Brussels, 27 May 1967.

<http://www.admiraltylawguide.com/conven/protosalvage1967.html> (2013. 03.09.) 1. cikk.

⁴³ 1989-es mentési egyezmény 5. cikk.

Ha abból a tézisből indulunk is ki, hogy az elsüllyedéssel elvesz az objektum úszó-államterület jellege, így az immunitás is, a tulajdoni viszonyok azonban ettől még nem változnak. A közelmúltban elsüllyedt állami hajók esetében továbbra is fennáll az állami immunitás állambiztonsági okokból – hiszen állami dokumentumok tömege lehet a fedélzeten, amelynek bizalmas jellegéhez nem férhet kétség. Az áldozatok sírhelye miatt is indokolható – amely gyakorlatilag katonai temetőként minősül – a minősítés, azonban a száz évnél régebben elsüllyedt hadihajó esetében felmerül a kérdés, hogy melyik érdek lehet az erősebb: az államé vagy a kulturális örökségvédelemé, vagy esetleg a hadihajó is elhagyott dolognak minősül, és így szabad foglалás tárgya. Nem elhanyagolható a kérdés, gyakran ugyanis a hadihajók, főként a nagy felfedezések korában fosztogató nemzetek zászlaja alatt futók, rendkívül értékes rakományt szállítottak.⁴⁴ Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a 16-17. század során elsüllyedt hajók esetében sokszor nehéz a beazonosítás, hiszen akkoriban az állami és a kereskedelmi hajók közötti különbségtétel nem volt annyira éles és egyértelmű, mint napjainkban.⁴⁵ Az 1917-es *Lusitania-incidenst* idézve további probléma forrása lehet, hogy számos eredetileg kereskedelmi célú hajó esett áldozatul hadi támadásnak a világháborúk során. Változtat-e ez a tény a hajó megítélésén szuverén immunitás tekintetében?⁴⁶ Az UNCLOS szerint a „hadihajó” olyan hajót jelent, mely egy állam fegyveres erőihez tartozik, s viseli az ilyen hajókat nemzetiségük alapján megkülönböztető külső jeleket, az állam kormányja által megfelelően kinevezett olyan tiszt parancsnoksága alatt áll, akinek a neve a megfelelő szolgálati vagy ezzel egyenértékű lajstromban szerepel, és olyan legénységgel látták el, mely a reguláris fegyveres erők fegyelmi szabályzata alá tartozik.⁴⁷

Minden esetben vizsgálandó, hogy az elsüllyedt hajók esetében is megfigyelhető-e ez a különbségtétel, hiszen ha a roncsra az állami immunitás fennmarad, és tulajdonlemondás vélelmezhető, amely a lajstromozó állam céljaként, szándékos magatartásaként értelmezhető, akkor azon a tulajdonszerzés és főként a rendelkezés joga megkérdőjelezhető.⁴⁸ Az USA joggyakorlata például kifejezetten elismeri az állami immunitás tényét, és nem ismeri el a történelmi mentést megbízás nélkül lebonyolító szervezet jutalom iránti igényét, ahogy azt a *la Galga* és a *Juno* esetében is láthattuk. Az Egyesült Államok tengerészeti bíróságai előtt számos spanyol hadihajókra vonatkozó ügy volt, amelyekre nézve a vitát megelőzően Spanyolország nem jelentett be igényt, a perben beavatkozásként viszont részt vett.⁴⁹

Kérdés azonban, hogy milyen állami magatartást tekinthetünk a roncsról, és így az állami szuverenitásról való lemondásként. A gyakorlat nem egyértelmű,⁵⁰ a probléma azonban nem elhanyagolható, ugyanis a régmúltban, legalább száz éve

⁴⁴ Regan: i.m. 334. o.

⁴⁵ Craig Forrest: An International Perspective on Sunken State Vessels as Underwater Cultural Heritage. *Ocean Development & International Law*, 34 (2003) [a továbbiakban: Forrest (2003b)]. 43. o.

⁴⁶ Regan: i.m. 338. o.

⁴⁷ UNCLOS 29. cikk.

⁴⁸ Forrest (2003b) 42. o.

⁴⁹ Forrest (2003b) 45. o.

⁵⁰ Regan: i.m. 336. o.

elsüllyedt hajók – amelyek az UNESCO *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* tárgyi hatálya alá tartoznak – tetemes része hadihajó.⁵¹

3. A hajóroncsok és a tengerjog szabályai

A nemzetközi közjog két irányból is befolyásolja a hajóroncsok jogi helyzetét: egyrészt az elhelyezkedésük és a parti állam joghatóságának összefüggései miatt, másrészt a víz alatti kulturális örökségként való minősítésük és szabályozásuk szemszögéből.

3.1. A tengerjogi általános szabályai és a hajóroncsok. A nemzetközi közjog, illetve a magánjog síkjai között a hajóroncsok esetén láthattuk, képlékeny a határ, az alkalmazandó jog lehetséges köre pedig többértű. A tengerjogi kategóriákra alkalmazandó joganyag nem terjed ki a hajóroncsok feletti szuverenitás kérdésére, az UNCLOS szerint ugyanis nem része sem magának a tengernek, sem a tengerfenéknek vagy az altalajnak. A tengerjog szabályaiból kiindulva a *ratio loci* elvet alkalmazva közelíthető meg az irányadó jog.⁵²

Mindazonáltal szükséges megjegyezni, hogy az UNCLOS *tengerben talált régészeti és történelmi jelentőségű tárgyakról* beszél anélkül, hogy fogalmi kérdéseket tisztázná.⁵³ Ilyen módon a szabályozás minden, a tengerbe került tárgyat lefed, legyen az hajó, lezuhant repülőgép, vagy egyéb módon oda került régészeti vagy történelmi okból kifolyólag jelentős dolog. Ez utóbbi kritérium vonatkozásában azonban szintén adós marad az egyezmény, hiszen nem határozza meg, hogy mitől minősül egyik dolog régészeti jelentőségűnek, míg más nem. Nyilvánvaló azonban, hogy az általános belátás szerint a szabályozás a már hullámsírba szállt hajókra vonatkozik, és nem azokra, amelyek vonatkozásában a klasszikus, illetőleg a kereskedelmi mentési jog előírásai alkalmazhatóak.

A tengerjog szabályai a roncs elhelyezkedésétől függően a következők. Az első eset, amikor a hajóroncs az alapvonalától számított 12 tengeri mérföldes zónában található. A parti állam területéről lévén szó a víz alatti tárgyak felett kizárólagos parti állami joghatóság van, és védelmi célból speciális övezetek jelölhetőek ki, ha a parti állam biztonsága ezt indokolja, amibe az is beletartozik, ha a tengerjogi egyezmény 303. cikk (1) bekezdése alapján a régészeti jelentőségű tárgyak védelme miatt szükséges.⁵⁴ Hasonlóképp kizárólagos állami szuverenitás alatt áll az azon tárgyakkal kapcsolatos jogvita, amelyek a szigetcsoport államok beltengerében, illetőleg a belvízi jogrend alá eső területek alatt találhatóak.

⁵¹ Forrest (2003b) 43. o.

⁵² Jean Allain: „Maritime Wrecks: Where the Lex Ferenda of Underwater Cultural Heritage Collides with the Lex Lata of the Law of the Sea Convention.” *Virginia Journal of International Law*, 38 (1998) 754. o.

⁵³ A fogalmi kérdések tekintetében lásd: Allain: i.m. 749-751. és az egyezmény magyar nyelvű fordítása [H/5558.számú országgyűlési határozati javaslat az Egyesült Nemzetek Montego Bayben, 1982. december 10-én aláírásra megnyitott Tengerjogi Egyezménye megerősítéséről, valamint XI. Részének végrehajtásával kapcsolatos, New Yorkban, 1994. július 24-én aláírásra megnyitott Megállapodáshoz történő csatlakozásról, illetve *Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja* 1998.06.23. L 179.]

⁵⁴ Lásd UNCLOS 25 (3).

Megjegyzendő, hogy vannak államok, amelyek nemcsak a vízterület vonatkozásában gyakorolnák a kizárólagos joghatóságot, hanem a belső jogalkotás nyomán magukra a zónákban található tárgyakra nézve is deklarálják azt, főként, ha elhagyott roncsokról van szó, amelyeknél az eredeti tulajdonos nem él a jogaival. Spanyolország például 3 éve elhagyott roncsokat von állami tulajdonba, míg a fentebb említett esetekben a kaliforniai jogalkotás időbeli korlátot sem állít.⁵⁵ A következő tengerjogi kategória a csatlakozó övezet. 12 tengeri mérföldön túl, de még 24 tengeri mérföldön belül az állami szuverenitás már csak bizonyos jogokra terjed ki, de a tengerjogi egyezmény speciális előírásokat tartalmaz a csatlakozó övezetben található régészeti jelentőségű tárgyakra nézve. Azok kereskedelme elleni küzdelem céljából ugyanis a parti állam vélelmezheti, hogy az ilyen tárgyaknak a csatlakozó övezet határán belül a tengerfenékről történő engedély nélküli kiemelése jogsértést jelent.⁵⁶

A kizárólagos gazdasági övezetben szuverén jogai vannak a tengerfenék feletti vízréteg, a tengerfenék és az altalaj akár élő, akár élettelen természeti erőforrásainak felkutatása, kiaknázása, megóvása és kezelése céljából.⁵⁷ Van ugyan olyan nézet, amely szerint a hajóroncsok élettelen természeti erőforrásnak minősülnek, és így a parti állam kizárólagos joghatósága alá tartoznak, ez azonban nem általánosan elfogadott, ahogy az sem, hogy ugyanezen a logika alapján akár a tengerfenék, akár a kontinentális talapzat részeként lehetne tekinteni.⁵⁸ Az UNCLOS viszont az adott zónára nézve rendelkezik a jogokkal és joghatósággal való felruházást érintő konfliktusok feloldásának alapjáról. Azokban az esetekben tehát, ahol az egyezmény nem ruházta fel a parti államot vagy más államokat a kizárólagos gazdasági övezeten belüli jogokkal és joghatósággal, és a parti állam, valamint bármely más állam vagy államok érdekei között konfliktus keletkezik, ezt a konfliktust a méltányosság alapján, és az ügyre vonatkozó körülmények figyelembevételével kell feloldani, tekintettel az államok, valamint a nemzetközi közösség mint egész érintett érdekeinek kölcsönös fontosságára.⁵⁹

A nemzeti joghatóság határain túli tengerfenék, óceánfenék, és az alattuk lévő altalaj területen talált régészeti és történelmi természetű tárgyakat az emberiség, mint egész javára kell megőrizni és azokkal az emberiség, mint egész javára kell rendelkezni (*for the benefit of mankind*), különös tekintettel a származási ország, a kulturális származás szerinti ország, vagy a történelmi és archeológiai származás

⁵⁵ Lásd Allain: i.m. 756. o. Vannak államok, amelyek nemzeti törvényhozás útján magukénak tekintik a joghatóságuk alá tartozó vizeken talált roncsokat, és semmilyen általános rendező elv, vagy hasonlatos szabályozás nem figyelhető meg. A példának okáért Malajzia minden államterületen talált dolgot magáénak követel, ahogy Lengyelország is, míg Portugália úgy véli, hogy ha a joghatósága alatt álló tengeri területen roncsot találnak, és 5 éven belül nem jelent be senki igényt arra nézve, csak akkor lesz állami tulajdon az adott tárgy. Nayati, Pudak: Ownership Rights over Archaeological/ Historical Objects Found in Indonesian Waters: Republic of Indonesia Act No 5 of 1992 on Cultural Heritage Objects and its Related Regulations. *Singapore Journal of International & Comparative Law*, 2 (1998) 152. o.

⁵⁶ UNCLOS 33. cikk (2).

⁵⁷ UNCLOS 56. cikk (1) a).

⁵⁸ Allain: i.m. 760-761. o.

⁵⁹ UNCLOS 59. cikk.

szerinti ország preferenciális jogaira.⁶⁰ Az ilyen jellegű tárgyakat az államok kötelesek védeni, és e célból együttműködni.⁶¹ A szabályozás tehát akár azonos is lehetne a tengerfenékével, az 1994-ben keletkezett részletszabályok azonban a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság hatáskörének meghatározásakor nem is említik a régészeti és történelmi jelentőségű tárgyakat, holott az a kitétel, hogy ezeket a származási ország jogaira tekintettel szükséges kezelni, feltételezte volna, hogy a tengerfenékhez hasonlóan lesz is, aki kezelje.⁶²

A tulajdonjog kérdéséről sem szól, pusztán deklarálja, hogy a csatlakozó övezetben alkalmazható rendelkezések nem érintik az azonosítható tulajdonosok jogait, a tengeri mentés szabályait, illetve a kereskedelmi tengerészet más szabályait, vagy a kulturális cserére vonatkozó törvényeket és gyakorlatokat, valamint a régészeti és történelmi jelentőségű tárgyak védelmére vonatkozó más nemzetközi megállapodásokat és nemzetközi jogi szabályokat.⁶³ Vitás kérdések esetén helyel-közzel megadja a *lex loci* elv alapján az eljáró hatóság joghatóságának alapját, az alapvető problémát azonban, hogy kit illet a hajóroncs, nem oldja meg.

4. A hajóroncs mint víz alatti kulturális örökség

A sokszor évszázadok óta hullámsírban fekvő hajók és rakományuk a történelem egy darabját jelentik, azok kulturális értéke felbecsülhetetlen, így számos állam érdekében áll a régészeti jellegű kincsek feltérképezése és megmentése. Ez viszont megfelelő technológiát, eszközöket és tetemes anyagi ráfordítást igényel, amely legtöbbször erre szakosodott, sokszor „kincsvadásznak” titulált szerveződéseknek, társaságoknak van, amelyek elsősorban profitorientáltak, így a mentés és az értékesítés a céljuk, és nem a régészeti jelleg megóvása, ahogy erre sokszor képesítésük sincs. A két fél azonban a kulturális érdekek megőrzése, de ezzel párhuzamosan a világ számára való megismerhetősége miatt együttműködésre van ítélve, az azonban nem mindegy, hogy milyen feltételek mellett.

Nagyon fontos azonban különbséget tenni a tulajdonjog és a kulturális örökségvédelem esetén gyakorolt állami szuverenitás között.⁶⁴ Az államokat generális kötelezettség terheli a tengerben talált régészeti és történelmi jelentőségű tárgyak védelmét illetően.⁶⁵ Számos esetben ez a védelem a kincsek felszínre hozatalát jelenti, és múzeumban való elhelyezésében nyilvánul meg. A tudományos munkákban több vélemény is tükröződik, abban a kérdésben, hogy ez, vagy az *in situ*, helyszíni védelem szolgálja-e jobban a víz alatti kincsek, mint a

⁶⁰ UNCLOS 149. cikk.

⁶¹ UNCLOS 303. cikk (1).

⁶² Lásd Nayati: i.m. 149-150. o.; Allain: i.m. 762-763. o.

⁶³ UNCLOS 303. cikk.

⁶⁴ Forrest (2003b) 42. o.

⁶⁵ UNCLOS 303. cikk (1).; Ez a cikk nem érinti az azonosítható tulajdonosok jogait, a tengeri mentés szabályait, illetve a kereskedelmi tengerészet más szabályait, vagy a kulturális cserére vonatkozó törvényeket és gyakorlatokat. UNCLOS 303. cikk (3). Lásd: Curfman: i.m. 192-194. o.

kulturális örökség megóvását,⁶⁶ mindenesetre elterjedt gyakorlat, hogy a kiaknázással kifejezetten erre a tevékenységre specializálódott, a megfelelő tőkével, felszereléssel és szakértelemmel rendelkező társaságokat bíznak meg a feladat elvégzésére.

A nemzetközi jog egészen az 1980-as évekig nem foglalkozott a tenger fenekén nyugvó roncsok jogi helyzetével. A témát először az Európa Tanács nevelésügyért és kultúráért felelős bizottsága vette napirendre 1976-ban és 1978-ban egy, a víz alatti hajóroncsok védelmére vonatkozó európai egyezmény megalkotását javasolta.⁶⁷ Ez volt az első dokumentum, amely az eddig szárazföldön található tárgyak esetében használt *kulturális örökség* fogalmat⁶⁸ a legalább 100 éve víz alatt fekvő régészeti jellegű tárgyakra is alkalmazta, hogy a megóvásukra épülő rezsimek között ne legyen joghézag.⁶⁹ A tervezet ezen túlmenően a parti állam számára 200 tengeri mérföldön belüli zónában biztosított volna joghatóságot a roncsok felett, és a zsákmányolás jogának alkalmazását beszüntette volna a roncsok nem kereskedelmi célú hasznosításának elvének bevezetése mellett.⁷⁰ Az *International Law Association* javaslata, amely később, 2001-ben az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO*) által kidolgozott, a tenger alatti kulturális örökségének védelmét szolgáló egyezményének [a továbbiakban: *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény*] közvetlen alapjává vált, és három alapelvre épült. Először is, a hajóroncsokat elhagyott dolognak (*res derelictus*) kell tekinteni, hogy a tulajdonjogi problémák mellőzhetőek legyenek. Másodszor, a parti állam joghatóságának 200 tengeri mérföldes zónán belül érvényesülnie kell a víz alatti kulturális örökségekre vonatkozóan is, és harmadrészt, az államoknak tartózkodniuk kell a zsákmányolás jogának alkalmazásától a roncsokat érintő jogviták esetén.⁷¹

A terminológiát tekintve a 2001-es egyezmény *víz alatti kulturális örökség* alatt az emberi létezés bármely nyomának bizonyítékaként, kulturális, történelmi vagy régészeti jelentőséggel bíró, teljesen vagy részlegesen, állandóan vagy időszakosan legalább 100 éve víz által borított dolgokat ért.⁷² Ezek ténylegesen helyszínek,

⁶⁶ Lásd Luigi Migliorino: In Situ Protection of the Underwater Cultural Heritage under International Treaties and National Legislation. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 10. 1995. 483-496. o.

⁶⁷ Recommendation 848 (1978) on the underwater cultural heritage. Parliamentary Assembly of Council of Europe, *Assembly debate* on 4 October 1978 (18th Sitting). [Rec. 848 (1978)] <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta78/EREC848.htm> (2013.03.21.)

⁶⁸ Lásd: Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972, in force 17 December 1975, 1037 UNTS 151. [Magyarországon: 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről] 1-2. cikk.

⁶⁹ Marian Leigh Miller: Underwater Cultural Heritage: Is the Titanic Still in Peri las Courts Battle over the Future of the Historical Vessel? *Emory International Law Review*, 20 (2006). 365. o.

⁷⁰ Rec. 848 (1978) minimum legal requirements, iv. pont.

⁷¹ The Buenos Aires Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. August 1994. <http://www.jastra.com.pl/nurek/badcpuch.htm> (2013.03.21.)
Craig Forrest: A New International Regime for the Protection of Underwater Cultural Heritage. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51. 2002. 155. o.

⁷² Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. Paris, 2 November 2001, UNESCO Doc.31C/Resolution 24; 41 ILM 37 (2002).

építmények, emberi maradványok; hajók és egyéb vízi közlekedési eszközök vagy azok egy része, rakománya és prehisztorikus jellegű tárgyak a környezetükkel együtt. Nincs minimum küszöbe a minősítésnek, hiszen gyakran nem mérhető fogalmakkal egy hely, egy tárgy jelentősége, a *Víz alatti kulturális örökség egyezmény* azonban kiemeli, hogy a tenger fenekén húzódó csővezeték és kábel nem minősül víz alatti kulturális örökségnek sem használatában, sem azon kívül.

A *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* fő célja a hatálya alá tartozó tárgyak esetében az *in situ* védelem,⁷³ de a védelem biztosítása érdekében engedélyezhető a felszínre hozatal. Nem lehet azonban cél a kereskedelmi célú kiaknázás, ahogyan a földfelszínen lévő kulturális örökségvédelem esetén sem,⁷⁴ nem zárja ki azonban a turizmust, és a tudományos kutatást. Tekintettel kell lenni a helyszín tömegsír jellegére, és ebből kifolyólag kellő méltósággal és tisztelettel kell kezelni ezeket a területeket.⁷⁵ Ez utóbbi esetben a víz alatti ásatást végző régészek speciális képzését kiemelten támogatja a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény*, a munkálatok elvégzéséhez pedig a melléklet ad útmutatást a finanszírozástól kezdve a környezet védelme érdekében betartandó szabályokig.⁷⁶

Fontos kiemelni, hogy a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* nem tartalmaz a tulajdonjogra vonatkozó rendelkezéseket, hanem meghagyja azt a belső jog, illetve a nemzetközi magánjog területén, ennek megfelelően a mentési jogot és a találás jogát sem érinti a rendelkezések alkalmazása, amennyiben az alapelveit tiszteletben tartják.⁷⁷ Példaként álljon itt az 1912-ben elsüllyedt, de ma már a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* hatálya alá tartozó Titanic felszínre hozott tárgyainak esete,⁷⁸ amelyeket az Egyesült Államok illetékes bírósága a feltárást végző társaság tulajdonába adott azzal a feltétellel, hogy a tárgyakat kollekcióként egyben tartják, és a megóvásukat, valamint az örökségvédelmi célú kezelésüket biztosítják.⁷⁹ Habár a közvélemény a víz alatti tárgyakra sokszor kincsként tekint, és így logikusan merül fel a kérdés, hogy kié a megtalált dolog, az *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* ebben nem foglal állást, ahogy nem befolyásolja azokat a parti állami jogosítványokat sem, amelyek az állami

<http://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002802198d9> [a továbbiakban: *Víz alatti kulturális örökség egyezmény*] preambulum és 1. cikk.

⁷³ Uo. 2. cikk 5.

⁷⁴ Uo. 2. cikk 7.

⁷⁵ Uo. 2. cikk 9.

⁷⁶ Uo. Melléklet a víz alatti kulturális örökségre irányuló egyes tevékenységek szabályozására, 1-36. szabály.

⁷⁷ Uo. 4. cikk. A mentési jog és a kulturális örökségvédelem viszonyáról lásd: Brice, Geoffrey: *Salvage and the Underwater Cultural Heritage. Marine Policy*, 20 (1996) 4, 337-342. o.

⁷⁸ The wreck of the Titanic now protected by UNESCO.

http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/singleview/news/the_wreck_of_the_titanic_now_protected_by_unesco/ (2012. 07. 28.). Csatlós Erzsébet: *A Titanic jogi helyzete. Pro Futuro - A jövő nemzedékek joga*. (2012) 2. 8. o.

⁷⁹ August 15, 2011 Court Order Award of Titanic Collection.

http://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_titanic_order_081511.pdf (2012. 08. 02.). Lásd: Csatlós: i.m. 16. o.

joghatóság alá eső tengeri zónákban az adott államot megilletik.⁸⁰ A belvízi jogrend alá tartozó területeken, a beltengeren és a parti tengeren is kötelesek az illetékes államok védelmet gyakorolni,⁸¹ és a csatlakozó övezetben is meg kell követelni a mellékletben foglalt szabályok betartását.⁸² A nemzetközi együttműködés értelmében a kizárólagos gazdasági övezetben, illetve a kontinentális talapzaton észlelt tárgyak vonatkozásában az egyezményben részes állam állampolgára, illetve a zászlaja alatt futó hajó köteles jelentést tenni államuknak, az államnak pedig kötelessége ezt betartatni, az információt pedig eljuttatni az UNESCO főigazgatójának. Az adott zónákban csak úgy gyakorolhatják a parti államok a tengerjog által engedélyezett tevékenységüket, illetve csak olyan tevékenységhez adhatnak engedélyt, amely összhangban van a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* rendelkezéseivel.⁸³ Az állami szuverenitáson kívül eső tengerfenéken ugyanígy minden államot notifikációs kötelezettség terhel az UNESCO felé, a védelmet viszont nem egyénileg, hanem kollektíve, a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság bevonásával kötelesek az államok megvalósítani a maguk közül választott koordináló állam vezetésével.⁸⁴

A rendelkezések betartatását a részes államok vállalják, és megsértésük esetén szankcionálják, amelyre nézve együttműködnek a jogharmonizáció kialakítása céljából. Ez legfőképpen a nem egyezmény-konform módon végzett beavatkozásokra és tevékenységekre vonatkozik.⁸⁵

Kiemelendő, hogy a tárgyi hatály alá a hadihajókat és a nem kereskedelmi célú hajókat is lefedi, az egyezmény azonban az immunitásra vonatkozó nemzetközi jogi szabályokat, illetve állami gyakorlatot nem befolyásolja.⁸⁶ A többi hajóval ellentétben ezeknek nem kötelességük jelenteni, ha a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény* hatálya alá tartozónak vélt víz alatti tárgyat találnak.⁸⁷ A rendelkezések hatékonyságát rontja, hogy ugyan még csak alig három éve, 2009. január 9-én lépett hatályba a *Víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezmény*, de 2001-es az elfogadástól eltelt idő óta alig 42 állam vált a részesévé,⁸⁸ és nincs még kialakult gyakorlata.

Összegzés

A tanulmány célja a tenger alatti hajóroncsok jogi helyzetének bemutatása és ezzel a problémás kérdések fókuszba helyezése. A hullámsírban fekvő roncsokra vonatkozó joganyag meglehetősen sokrétű, hiszen egyszerre vonatkozik rá több jogág szabálya is. Érinti a polgári jog a tulajdoni kérdések, illetve a mentéskor

⁸⁰ Víz alatti kulturális örökség egyezmény 3. cikk.

⁸¹ Uo. 7. cikk.

⁸² Uo. 8. cikk.

⁸³ Uo. 9-10. cikk.

⁸⁴ Uo. 12. cikk.

⁸⁵ Uo. 16-8. cikk.

⁸⁶ Uo. 1. cikk 1. 8.; 2. cikk 8.

⁸⁷ Uo. 13. cikk.

⁸⁸ A részes államok listáját lásd: States Parties.

<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha> (2013.03.18.)

létrejövő kötelelem miatt; a nemzetközi magánjog az akkor, amikor a vélelmezett tulajdonos és a megtaláló vagy a mentést végző állampolgársága, honossága nem esik egybe, illetve a kollízió feloldását követően ismét a belső joghoz vezet vissza, valamint a nemzetközi közjog a védelmi célú szabályozás szintjeként, amely a roncsok régészeti jelentőségéből kiindulva az emberiség érdekében a kulturális védelmet jelenti tulajdonviszonytól függetlenül. Az elsüllyedt hajók sokszor évtizedekig, évszázadokig feküdtek háborítatlanul a tengerfenéken, az utóbbi időszak technikai fejlődésének hála azonban egyre gyakrabban sikerül lokalizálni egy-egy roncsot, illetve felszínre hozni annak rakományát, illetve bizonyos esetekben magát a roncsot is. A közelmúltban elsüllyedt hajók esetében az alkalmazandó joganyag kérdése nem okoz szükségszerűen fejtörést, a hosszú idő óta a tenger fenekén nyugvó hajók esetében azonban mindennemű beavatkozás jogi kérdéseket generál. Kit illet a megtalált roncs, felderíthető-e az egykori tulajdonos, kinek van joga profitálni például a nagy földrajzi felfedezések idején elsüllyedt spanyol hajók által szállított – és mellesleg Dél-Amerikában összerabolt – aranyból, etikus-e megbolygatni egy hullámsírt, és mit tesz a nemzetközi jog a kulturális értékek megóvása érdekében. A tanulmány igyekszik segítséget nyújtani a feltett kérdések megválaszolásában.

A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye, mint az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések prevenciójának egyik eszköze

Mádi Sarolta*

1. Bevezető gondolatok

A kötelező társadalombiztosítás üzemi baleset és foglalkozási megbetegedés esetén a biztosítottaknak és meghatározott esetekben hozzátartozóiknak a jogszabályokban meghatározott baleseti ellátásokat nyújtja. Ezen ellátások célja egyrészt az egészség és munkaképesség helyreállítása (orvosi ellátás, kórház, gyógyszer, gyógyászati segédeszköz stb. szolgáltatása), másrészt az elmaradt kereset részbeni pótlása a keresőképtelenség ideje alatt (táppénz), tartós munkaképtelenség esetén pedig a csökkent kereset részleges pótlása baleseti járadékkal vagy rokkantsági nyugdíjjal. A biztosított halásos balesete esetén a hozzátartozóknak nyújt ellátást (özvegyi nyugdíj, szülői nyugdíj, árvaellátás) a társadalombiztosítás. A baleseti ellátások, szemben a többi társadalombiztosítási ellátással, nem természetszerűen fellépő okok miatt válnak szükségessé, hanem valamilyen jogszerűtlen magatartás miatt. A társadalombiztosítási szerv ezekben az esetekben azért kénytelen ellátást nyújtani, mert a munkáltató, vagy más személy, mulasztást, jogellenes magatartást követett el és ennek következtében a biztosított üzemi balesetet vagy foglalkozási megbetegedést szenvedett el.¹ A társadalombiztosítás a baleseti ellátásokat lényegében a balesetért, illetve a foglalkozási megbetegedését felelős személyek helyett nyújtja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a felelős személyek mentesülnek mulasztásuk, jogellenes magatartásuk következményei alól. A társadalombiztosítási szervek az üzemi balesettel illetve a foglalkozási megbetegedéssel összefüggésben felmerült költségeiket megtérítetik a felelősökkel.

* Mestertanár, Debreceni Egyetem – OEC, Egészségi Kar.

¹ 2009 évben Magyarországon összesen 18 454 munkabalesetet vettek nyilvántartásba, ezen belül a súlyos munkabalesetek száma 173 volt, 99 személy pedig életét veszítette. Az Egészségbiztosítási Alapból naponta átlagosan 4000 fő részesült baleseti táppénzben, összesen évente mintegy 6,8 Mrd Ft összegben. Természetbeni ellátásukra 1,4 Mrd Ft-ot fordítottak. A Nyugdíjbiztosítási Alap 62 ezer fő – foglalkozási megbetegedések miatti – kordedvezményes nyugdíját finanszírozta 108,6 Mrd Ft összegben.

2. A megtérítésről általában

Az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések prevencióját szolgálják a műszaki prevenciók megoldások, a munkavédelmi oktató, nevelő munka, azok a büntetőjogi, munkajogi szabályok, amelyek valamilyen hátrányt helyeznek kilátásba üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés okozása esetére, valamint azok a társadalombiztosítási szabályok, amelyek alapján, a társadalombiztosítási szerv megtérítési igénnyel léphet fel a kárért felelős személlyel szemben.

A magyar jogrendszerben nem új intézmény a biztosító megtérítési igénye a károkozóval szemben. A biztosítási szerződések területén már a Polgári Törvénykönyv (Ptk.)² megalkotása előtt is érvényesült az az elv, hogy a biztosító a károkozóval szemben megtérítési igénnyel léphetett fel. A Kereskedelmi Törvénykönyv³ 483. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „A biztosító, ha a kárt a szerződés értelmében megtérítette, az általa fizetett kártérítési összeg erejéig s az általa elvállalt kockázat arányában, már a törvény erejénél fogva mindazon jogokba lép, melyek a biztosítottat a kár tekintetében egy harmadik ellen illetik.”

Hasonlóan rendelkezik a Ptk. 558.§-ának (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy „Amennyiben a biztosító a kárt megtérítette, őt illetik meg azok a jogok, amelyek a biztosítottat illeték meg a kárért felelős személlyel szemben, kivéve, ha ez a biztosítottal közös háztartásban élő hozzátartozó.”

A Ptk. indokolása hangsúlyozza, hogy biztosítás esetén is a kárt végső soron annak kell viselnie, aki azt felróhatóan okozta.

A társadalombiztosítás, mint a kötelező biztosítás önállósult formája a biztosítás fogalmi körébe tartozik. Ez a jogi indoka annak, hogy ha a társadalombiztosítási szerv a károsult részére szolgáltatásokat nyújtott, később megtérítési igénnyel léphessen fel a kárért felelős személlyel szemben. Amennyiben a munkaviszonyból eredő jogok érvényesítése vagy kötelezettségek teljesítése során a munkavállaló testi épsége, egészsége sérelmet szenvedett, felelősséggel tartozhat a munkáltató és felelősséggel tartozhat a munkáltatón kívüli harmadik személy.

A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye azonban különbözik a Ptk. 558. §-ában biztosított megtérítési igénytől. A polgári jogban a biztosító igénye törvényi engedményen alapul,⁴ ugyanakkor, a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényének az alapja nem törvényi engedmény, hanem külön jogszabályban biztosított önálló igény.

² 1959. évi IV. tv.

³ 1875. évi XXXVII. tv.

⁴ A biztosítóra azok a jogok szállnak át, amelyek a biztosítottat illelnék meg a kárért felelős személlyel szemben.

3. Az üzemi balesetek köre és a munkáltató baleseti megtérítési kötelezettségének jogalapja

Az 1907. évi XIX. törvény, amely létrehozta Magyarországon a betegbiztosítás mellett az ipari és kereskedelmi alkalmazottak kötelező balesetbiztosítását, meghatározta azon balesetek körét, amelyek tekintetében az alkalmazott biztosítottnak tekinthető. A törvény 9. cikke úgy rendelkezik, hogy „Az e törvény értelmében biztosított alkalmazott oly szolgálat közben ért balesete eseteire is biztosítottnak tekintetik, melyet a munkaadó vagy megbízottja rendeletéből vagy az üzem érdekében végez”.

A törvény 81. cikke rendelkezik az Országos Társadalombiztosítási Igazgatóság (OTI) jogelődje, az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár megtérítési igényéről. A Pénztár regressz igénytel léphetett fel a munkáltatóval szemben, ha: (1) ha a munkaadó vagy megbízottja a balesetet szándékosan idézte elő; (2) vagy a baleset annak folytán következett be, hogy a munkaadó vagy megbízottja, akinek a megbízásából eredő eljárásáért felelősséggel tartozik, a törvény alapján hatóságilag elrendelt óvórendszabályokat nem foganasította, illetőleg az így elrendelt óvókészülékekről nem gondoskodott.

Szándékos károkozás esetén a munkaadó vagy a megbízott, a baleset folytán nyújtott kártalanításért és az ügyben felmerült összes költségeért a biztosítónak teljes kártérítéssel tartozott. Egyébként pedig a Pénztár által nyújtott kártalanítás tőkeértékét volt köteles megfizetni.

Amennyiben a megbízott a mulasztást rendes munkakörében, a munkaadó utasítása ellenére követte el, a kártérítési kötelezettség kizárólag a megbízottat terhelte. A pénztár követelését bírói úton érvényesíthette. Az igény elévülésének ideje, a baleset napjától számított két évben volt megállapítva.

A betegségi és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927. évi XXI. törvény, – amely helyébe lépett az 1907. évi XIX. törvénynek – az üzemi baleset fogalmát a korábbihoz képest kitágította, és a következőképpen definiálta: „Üzemi baleset, amely a biztosításra kötelezettel, akár az üzemben, akár az üzemen kívül, de az üzem érdekében végzett munkaközben, vagy az ily munkával vagy a munkavállalói viszonyal összefüggésben, illetőleg az önként biztosítottat kereső foglalkozásában éri. Üzemi balesetnek minősül az is, amelyet a biztosításra kötelezett, a munkaadó, vagy megbízottja rendeletéből, bár nem az üzem érdekében végzett munka közben szenved”.

A törvény, kártalanítást biztosított – hacsak szűk körben is – az üzemi baleseteken kívül egyes foglalkozási betegségekre is. „Baleseti kártalanítás jár annak a biztosítottnak, illetőleg családtagjainak is, aki a balesetbiztosításra kötelezett üzemben vagy az oly üzem érdekében végzett munka közben vagy az ily munka következtében oly betegségbe esik (foglalkozási betegség), amely az illető foglalkozás különös veszélyeként a biztosított keresőképtelenségét illetőleg keresőképeség csökkenését vagy halálát vonja maga után. A minisztérium rendelettel állapítja meg az e § hatálya alá eső üzemek és minden egyes üzemnek megfelelő foglalkozási betegségeknak jegyzékét.”

A törvény, a munkaadó megtérítési kötelezettségét, a korábbi törvényi rendelkezéssel azonos módon szabályozta, azzal az eltéréssel, hogy a munkaadó azon megbízottja, akinek a megbízásából eredő eljárásáért a munkaadó felelősséggel tartozott, a munkáltatóval volt egyetemlegesen kártérítésre kötelezett, ha az egészségvédő óvórendszabály, vagy az egészségvédő óvóintézkedés foganatosítását a megbízott a munkaadó utasítása ellenére mulasztotta el, vagy ha a biztosítottnak betegségét szándékosan idézte elő. A biztosító követelése az ellátás kifizetésétől számított egy év alatt évült el.

A II. világháborút követően a munkáltató baleseti megtérítési kötelezettségét a betegbiztosítási szabályok és a nyugdíjszabályok külön-külön ugyan, de lényegében azonos módon szabályozták. A betegbiztosításról szóló 71/1955. (XII. 31.) MT számú rendelet 98.§-a és a nyugdíjtörvény végrehajtásáról szóló 67/1958. (XII. 24.) Korm. sz. rendelet 94. §-a majd az 1975. évi II. törvény 108. §-a, és jelenleg a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 67.§-a és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 87. §-a szabályozza a munkáltató megtérítési kötelezettségét. E jogszabályi előírások alapján a munkáltató megtérítési kötelezettségének kétféle jogalapja van. A megtérítési kötelezettség akkor áll fenn, ha

- a) a munkáltató vagy megbízottja a reá nézve kötelező munkavédelmi szabályzatnak, a munkavédelemről szóló törvény előírásainak nem tett eleget, és az üzemi baleset (foglalkozási betegség) ennek a mulasztásnak a következménye, vagy
- b) a munkáltató vagy megbízottja az üzemi balesetet (foglalkozási betegséget) szándékosan idézte elő.

A munkáltató felelőssége az a) pont szerinti esetben objektív (tárgyi) felelősség. Ez azt jelenti, hogy a megtérítési kötelezettséget nem befolyásolja az, hogy a munkáltató vagy megbízottja a mulasztást vétkesen (szándékosan, illetve gondatlanul) vagy pedig véletlenül követte el. A munkáltató felelőssége fennáll, ha bebizonyosodik, hogy ő vagy megbízottja munkavédelmi szabályszegést követett el és a munkavédelmi szabályszegés és az üzemi baleset (foglalkozási betegség) között ok-okozati kapcsolat áll fenn.

A megtérítési kötelezettségnek nem feltétele a büntető bírói ítélet sem, sőt a büntetőbíráóság felmentő ítélete sem köti a polgári bíróságot a megtérítési kötelezettséggel kapcsolatos jogvita elbírálásánál, mivel a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényét önmagában megalapozza az, ha a munkáltató vagy megbízottja a munkavédelmi szabály foganatosítását elmulasztotta, és az üzemi baleset (foglalkozási betegség) e mulasztás következménye.⁵ A munkáltatót a megtérítési kötelezettség arra ösztönzi, hogy dolgozói legyenek tisztában a rájuk vonatkozó munkavédelmi szabályokkal és azokat tartsák be és egyben arra is készíti a munkáltatót, hogy rendszeresen ellenőrizze a munkavédelmi szabályok betartását.

A munkáltatónak ez a felelőssége feltételeiben igen szigorú. Felmerül a kérdés, hogy miért volt szükség ilyen szabályozására. Az irodalomban az az álláspont

⁵ Fazekas Pál: A balesetből eredő társadalombiztosítási szolgáltatások megtérítése. *Jogtudományi Közlöny*. 1961. július–augusztus, 402. o.

alakult ki, hogy a jogalkotónak az volt a szándéka a speciális megtérítési kötelezettség előírásával, hogy fokozott megelőző (prevenciós) hatást gyakoroljon a munkáltatókra az óvórendszabályok, és az óvóintézkedések foganatosítása terén.⁶

Amennyiben az üzemi baleset (foglalkozási betegség) nem munkavédelmi szabály foganatosításának elmulasztására vezethető vissza, a munkáltató megtérítési kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az üzemi balesetet (foglalkozási betegséget) ő vagy megbízottja szándékosan idézte elő.⁷ Abban a kérdésben, hogy valamely magatartás mikor minősül szándékosnak a társadalombiztosítási jogszabályok nem adnak eligazítást, ezért a vétkesség, így a szándékosság fogalmát is a Büntető Törvénykönyv⁸ (Btk.) határozza meg. A Törvénykönyv 13. §-a szerint szándékosan követi el a cselekményt, aki magatartásának a következményeit kívánja (*dolus directus*), vagy e következményekbe belenyugszik (*dolus eventualis*).

A törvény értékeli a sérült munkavállaló közrehatását a baleset bekövetkezésében, amikor úgy rendelkezik, hogy mentesül a munkáltató a megtérítési kötelezettség alól, ha a baleset kizárólag a sérült munkavállaló elháríthatatlan magatartására vezethető vissza.

A jelenleg hatályos jogi szabályozás a baleseteknek a korábbiaknál lényegesen szélesebb körét ismeri el üzeminek. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. tv. 52.§-a értelmében üzemi baleset: (1) az a baleset, amely a biztosítottat a foglalkozása körében végzett munka közben vagy azzal összefüggésben (munkabaleset), (2) közcélú munka végzése, vagy (3) illetőleg munkába vagy onnan lakására (szállására) menet közben, továbbá (4) egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevétele során éri. A társadalombiztosítási ellátás igénybevétele során bekövetkezett balesetek közül üzeminek az számít, amely a biztosítottat keresőképtelenségének vagy rokkantságának (munkaképesség-változásának) az elbírálása céljából elrendelt, illetőleg a keresőképesse váláshoz szükséges egyéb orvosi vizsgálaton vagy kezelésen történt megjelenésével összefüggésben érte.

Az üzemi baleset vizsgálatánál mindig a baleset fogalmából kell kiindulni, mert az az esemény, amely nem minősül balesetnek nem lehet üzemi baleset sem. A baleset fogalmát a jogszabályok sokáig nem határozták meg, hanem a gyakorlatra hárult az a feladat, hogy annak fogalmát – ha nem is teljes szabatonysággal – meghatározza. A baleseten – a szó nyelvtani és hétköznapi értelmében is – valamilyen előre nem látható, váratlanul és hirtelenül bekövetkező károkozó eseményt szokás érteni. A fogalom meghatározásban a különböző megközelítések abban is egyetértettek, hogy külső behatolás hiányában nem lehet szó balesetről,

⁶ Dr. Abonyi Géza: A társadalombiztosítási szervek megtérítési igényei a gazdaságirányítás új rendszerének tükrében. *Magyar Jog*. 1971. évi 6. szám 346. o.

⁷ A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: *Üzemi baleset és foglalkozási betegség*, SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság 1966. Budapest 340. o.

⁸ 1978. évi IV. törvény

továbbá a baleset fontos ismérve, hogy a külső behatás egyszeri legyen, nem pedig tartós, ismétlődő káros hatás.⁹

Napjainkban a baleset fogalmát a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 1/A pontja definiálja. E szerint baleset: az emberi szervezetet ért olyan egyszeri külső hatás, amely a sérült akaratától függetlenül, hirtelen, vagy aránylag rövid idő alatt következik be és sérülést, mérgezést vagy más (testi, lelki) egészségkárosodást, illetőleg halált okoz. Az igény elévülésének ideje a baleset bekövetkezésétől számított öt évben van megállapítva.

Értelemszerűen a munkáltató megtérítési kötelezettsége csak a munkavégzés során vagy azzal összefüggésben elszenvedett balesetek esetében merülhet fel¹⁰ és ott is csak a szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatottakkal kapcsolatban, mivel a munkavédelemről szóló törvény hatálya nem terjed ki az önfoglalkoztatókra, akik ennél fogva a munkavédelmi szabályok betartására sem kötelesek. Az önfoglalkoztatók vonatkozásában, bár baleseti ellátásra jogosultak, és akiknek száma napjainkban megközelíti az egy milliót, nem érvényesül a társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye, mint jogi prevenció eszköz.

4. A megtérítési igény érvényesítése a munkáltatón kívül álló harmadik személlyel szemben

A gyakorlatban az esetek többségében a megtérítési igény alapjául a munkáltató vagy megbízottjának a munkavédelmi szabály szegése szolgál. Vannak azonban olyan esetek is, amikor a balesetért nem a munkáltató, hanem a munkáltatón kívül álló harmadik személy a felelős. Ez akkor következik be, ha a munkavállaló sérülését a munkáltatótól (megbízottjától) különböző, más személy jogellenes cselekménye (bántalmazás, közlekedési baleset) okozta.

Ezen igények vonatkozásában korábban a betegségi és a baleseti kötelezőbiztosításról szóló 1927. évi XXI. törvény 201. §-a úgy rendelkezett, hogy „az intézetre száll át a baleseti kártalanítás erejéig az a kártérítési követelés is, amely a biztosítottnak, illetőleg családtagjának a baleset vagy a foglalkozási betegség alapján más ellen jár”.

A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye tehát nem volt önálló jellegű, hanem a „törvényi engedmény” (cessio legis) konstrukciója érvényesült. Később az e törvényi rendelkezés helyébe lépett jogszabályi rendelkezések¹¹ egy ideig fenntartották ezt a megoldást.

A „törvényi engedmény” sok esetben azt eredményezte, hogy a társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye – kármegosztás esetén – kimerítette az egész polgári jogi keretet. Ez azt jelentette, hogy a károsult nem léphetett fel eredménnyel a károkozóval szemben, meg kellett elégednie a részére folyósított nyugellátással.

⁹ A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: *Üzemi baleset és foglalkozási betegség*, SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság 1966. Budapest 44-45. o.

¹⁰ Mivel a munkáltató csak e körben elszenvedett balesetekre bír ráhatással.

¹¹ 71/1955. (XII. 31.) MT sz. rendelet 74. §-a és a 67/1958. (XII. 24.) Korm. rendelet 95. §-a.

Így például, ha a baleset következtében teljesen munkaképtelenné vált károsultnak, a baleset előtti átlagkeresete 2000 forint volt, a baleset bekövetkezéséért pedig – a károsult 40 százalékos önhibája folytán – a károkozó csak 60 százalékban volt felelős, a károsult részére folyósított havi 1000 forint társadalombiztosítási nyugdíjnak a kárért felelős személy nem csak a 60 százalékát volt köteles megtéríteni a társadalombiztosítási szervnek, hanem az egész 1000 forintot, mert a 2000 forint teljes kár 60 százaléka, vagyis 1200 forint erejéig volt felelős. Ebbe a keretbe pedig a nyugellátás teljes havi 1000 forintos összege belefért.¹²

A kérdést nyugdíj vonatkozásában a 11/1963. (V. 11.) Korm. számú rendelet 18. §-a, betegségi biztosítási vonatkozásban pedig a 18/1966. (VI. 23.) Korm. számú rendelet 7.§-a újból szabályozta. A módosított rendelkezések értelmében az, aki a biztosított vagy hozzátartozója keresőképtelenségéért, illetőleg a dolgozó munkaképesség-csökkenéséért vagy haláláért felelős, az emiatt nyújtott szolgáltatások és a megállapított nyugellátás összegét, valamint a megállapítással kapcsolatos eljárási költségeket megtéríteni köteles. A felelősség megállapítására – ha jogszabály kivételt nem tesz – a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésen kívül okozott károkért fennálló felelősségére vonatkozó szabályait kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a felelősség abban az esetben is fennáll, ha a dolgozónak vagy hozzátartozójának vagyoni kára nincs. A megtérítési kötelezettség „olyan mértékben áll fenn, amilyen mértékben a felelősség megállapítható”.

A jogszabály kiemeli, hogy a munkáltató az általa foglalkoztatott biztosított üzemi balesetével kapcsolatosan e rendelkezések alapján megtérítésre nem kötelezhető. Napjainkban lényegében ezzel egyező tartalommal rendelkezik e tárgyban a nyugdíj vonatkozásában az 1997. évi LXXXI. törvény 88. §-a és az egészségbiztosítás vonatkozásában pedig az 1997. évi LXXXIII. törvény 68. §-a.

Az új jogszabályi rendelkezéssel megszűnt a korábbi törvényi engedményi konstrukció és a társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye önállósult. A károsult követelése a baleseti kártalanítás erejéig most már nem száll át a társadalombiztosítási szervre, hanem a társadalombiztosítási szerv is csak olyan arányban követelhet megtérítést a károkozótól, amilyen arányban annak a bekövetkezett kárért való felelőssége a károsulttal szemben fennáll.

A károkozó felelőssége kétirányúvá vált. Egyfelől: felelős magával a károsult dolgozóval (tartásra jogosult hozzátartozójával) szemben, másfelől: a munkavállaló részére nyújtott betegségi biztosítási szolgáltatások és a megállapított nyugellátás tekintetében a társadalombiztosítási szervvel szemben. Mindkét irányú anyagi felelőssége közvetlen, a jogszabály a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényét a korábbi helyzettől eltérően függetleníti a károsult dolgozónak vagy hozzátartozójának kártérítési követelésétől.

Ebből az következik, hogy

¹² A SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága Törvényelőkészítő Főosztályának Szerzői Munkaközössége: *Üzemi baleset és foglalkozási betegség*, SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság 1966. Budapest 352-354. o.

- a balesetért felelős személy a társadalombiztosításban jelentkező kárt köteles megtéríteni,
- a társadalombiztosítási szerv igénye fennáll akkor is, ha a balesetet szenvedettnek dolgozónak (hozzátartozójának) nincs vagyoni kára, ha keresete a baleset következtében nem csökkent és közömbös az is, hogy a balesetet szenvedett dolgozó hozzátartozója rászorul-e a nyugellátásra vagy sem.
- nem kell vizsgálni a polgári jogi keretet.

A Legfelsőbb Bíróság polgári kollégiumának 46. számú állásfoglalása alapján a károkozó a jogszabályok értelmében csak a felelőssége mértékéig kötelezhető kártérítésre, ez azt jelenti, hogy a károkozó által a társadalombiztosítási szervnek megtérítendő összeget a károsultat megillető járadék meghatározásánál, figyelembe kell venni, ellenkező esetben, a károkozó a kétszeri fizetés veszélyének lenne kitéve.

Napjainkban a munkáltatón kívül álló harmadik személy megtérítési kötelezettségének megállapítására a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott károkért fennálló felelősségre vonatkozó szabályait, az 1959. évi IV. törvény XXIX. és XXX. fejezetének a rendelkezéseit kell alkalmazni.

A polgári jogi felelősség általános szabályát a Ptk. 339.§-ának (1) bekezdése fogalmazza meg. E jogszabályhely alapján, aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni; mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az, az adott helyzetben elvárható.

Ez azt jelenti, hogy a harmadik személy megtérítési kötelezettségének általános jogalapja a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott „felróhatóság”. Tehát harmadik személy akkor felel a társadalombiztosítási szerv irányába, ha nem úgy járt el, mint „ahogy az az adott helyzetben általában elvárható”.

A felróhatóságnak két fokozata van: a szándékosság és a gondatlanság. A polgári jogi felelősség területén a felróhatóság mindkét formája egyforma mértékű kártérítési kötelezettséget von maga után.

Ezen rendelkezés a károkozó számára terhesebb helyzetet teremt, mint a vétkességi felelősségi rendszer mivel a felróhatóság tekintetében az eljáró bíróság határozza meg azt a helyes mértéket, amellyel a károkozó magatartását méri. A bíróság ennek során általános elvként azt veszi figyelembe, hogy a jövőbeni károkozástól való visszatartás, azaz a társadalom védelme megkívánja-e a felelősségi mérték szigorítását. De figyelemmel kell lenni arra is, hogy nem minden embertől várható el ugyanaz a magatartás, ezért differenciálni kell. Azonban nem csak azt kell vizsgálni, hogy a károkozótól mi volt szubjektíve elvárható, hanem azt is, hogy általában mit vár el a társadalom az adott helyzetben levő személytől.¹³

Jogunk a felróhatóságot vélelmezi, ez azt jelenti, hogy a károkozónak kell kimentenie magát, azaz neki kell bizonyítania, hogy úgy járt el, mint ahogy az az adott helyzetben elvárható.

¹³ Dr. Zoltán Ödön: *Felelősség szerződésen kívül okozott károkért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961. 28-29. o.

A felsorolt szempontok figyelembevételével lehet megállapítani, hogy a munkáltatón kívüli harmadik személy magatartása felróható volt-e. Amennyiben igen, úgy őt megtérítési kötelezettség terheli.

A Legfelsőbb Bíróság, mint másodfokú bíróság az adott ügyben nem találta a felróhatóságot megállapíthatónak.¹⁴ A baleset oly módon következett be, hogy a kirakodó brigád egyik tagja a vasútállomáson egy vagon kiürítését végezte. E munka során a dolgozó lába alatt a vasúti vagon padlózatának egyik deszkája leszakadt és a dolgozó lába a keletkezett nyíláson lecsúszott, emiatt egyensúlyát veszítve a jobb kezére esett, amely vállban eltört. A MÁV a fizetési meghagyás ellen benyújtott keresetében annak hatályon kívül helyezését kérte, azzal az indokolással, hogy a kérdéses esetben egy román tehervagonról volt szó, amelyet az NDK-ban raktak meg, és a szállítmány nemzetközi fuvarozás keretében érkezett meg a vasúti pályaudvarra. Figyelemmel arra, hogy a vagon tele volt áruval, a határállomáson nem észlelhette a vagon padlózatának sérülését, erre tekintettel nem tartozik felelősséggel a balesetből eredő károkért.

A Legfelsőbb Bíróság azt vizsgálta, hogy alkalmazhatók-e a MÁV javára a Ptk. 339. §-a (1) bekezdésének második fordulatában foglalt mentesítő körülmények, és ennek során a fizetési meghagyást hatályon kívül helyezte. Az ítélet indokolásában rámutatott, hogy a vasúti teherkocsi nem vitásan áruval megrakottan a külföldi hatóság által lezártan (plombáltan) érkezett a magyar határállomásra. A vonatkozó nemzetközi vasúti szabályzat rendelkezései között pedig nem szerepel olyan kikötés, amely alapján a vasút köteles lenne annak padlózatát bármilyen eljárással megvizsgálni abból a szempontból is, hogy azon külsőleg repedések találhatók-e, vagy annak rejtett hibái felfedezhetők-e. A per során nem merült fel olyan adat, amely azt támasztotta volna alá, hogy a MÁV nem az előírásoknak megfelelően végezte volna el az adott vasúti teherkocsi vizsgálatát. Mindezekből az következik, hogy a felperes MÁV a vasúti teherkocsik átvétele során úgy járt el, ahogy az tőle elvárható volt.

Egy másik ügyben a felróhatóság kétségen kívül megállapítható volt. A munkavállaló téli évszakban gyalog közelítette meg a munkavégzés helyszínét. Útközben az egyik családi ház előtt a jeges járdán megcsúszott, elesett. Az esés következtében a bokája kifícamodott, később kiderült, hogy eltört, felállni nem tudott. A közelben lakók értesítették a mentőket, akik kórházba szállították. A ház tulajdonosának felelőssége megállapítható, mivel a síkosság-mentesítés elmaradása neki felróható, nevezetesen az adott helyzetben számolnia kellett volna azzal, hogy télen a leesett hó a járdára lefagy, ami által az síkos lesz és ez közvetlen veszélyt jelent az arra közlekedők számára.

A Ptk. 339.§-ának (1) bekezdése szerinti felelősség megállapításának a felróhatóságon kívül további feltételei is vannak. Szükséges, hogy a kérdéses magatartás jogellenes legyen, abból kár származzon (jelen esetben társadalombiztosítási szerv által nyújtott ellátás) és, hogy a felróható magatartás és a bekövetkezett kár között okozati összefüggés álljon fenn. A polgári jogi

¹⁴ Mf. II. 10,211/1975

felelősség jellemzője, hogy ez utóbbi három feltételt a kártérítési igénnyel fellépő károsultnak kell bizonyítania.

Ez utóbbi feltétellel kapcsolatos a Legfelsőbb Bíróság egyik törvényességi határozata.¹⁵ Az ügyben megállapítható volt, hogy a sérült dolgozó nemcsak a károkozó felperes bántalmazása következtében lett keresőképtelen, hanem más, a sérüléssel nem összefüggő, betegsége (magas vérnyomása) miatt is, ezért a károkozót csak a felróható magatartásával okozati összefüggésben álló keresőképtelenség időtartamára folyósított táppénzellátás megtérítésére kötelezte.

A Ptk. 340. §-ában foglalt szabály előírja a bekövetkezett kár megosztását. E jogszabályhely úgy rendelkezik, hogy „A károsult a kár elhárítása, illetőleg csökkentése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amely abból származott, hogy a károsult e kötelezettségének nem tett eleget.”

A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 36. számú állásfoglalása rámutat, hogy ha a károkozó magatartás előidézésében, a kár bekövetkeztében, a kár súlyosbodásában az elvárható magatartást elmulasztó károsult is közrehatott, magatartásának következményeit a károsult maga viseli, és ebben az esetben kármegosztásnak van helye. Ez azt jelenti, hogy nem terheli kártérítési felelősség a károkozót a kárnak azért a részéért, amely abból származott, hogy a károsult nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben elvárható volt.

Az, hogy a károsult közrehatása milyen mérvű, a bíróság mindig az adott tényállás mellett, figyelemmel az eset összes körülményeire, és a károsulttól az adott helyzetben elvárható magatartásra állapítja meg. A bizonyítási teher szempontjából az a lényeges, hogy a károsult közrehatását a károkozónak kell bizonyítania.

Adott ügyben a bíróság a károsult fel nem róható közrehatására tekintettel mellőzte a kármegosztást.¹⁶ A tényállás alapján a technikus felperes balesetet szenvedett az alperes laboratóriumában benzol desztillálása közben. A bíróság azt állapította meg, hogy a dolgozók nem részesültek megfelelő balesetvédelmi oktatásban. A felperes bár közrehatott a kár keletkezésében, mivel nem megfelelő tevékenysége folytán következett be a robbanás, azonban a közrehatás a megfelelő balesetvédelmi oktatás hiánya miatt, nem volt felróható. A bíróság erre tekintettel a kármegosztás mellőzte.

A Ptk. 344. §-a értelmében ha a kárt többen közösen okozták, a károkozók felelőssége a károsulttal szemben egyetemleges, egymás viszonylatában pedig a kárt magatartásuk felróhatósága arányában viselik. Amennyiben a magatartásuk felróhatósága arányát nem lehet megállapítani, a kár a károkozók között egyenlő arányban oszlik meg.

Adott ügyben a dolgozó, éjszakai műszak végén munkából gyalog igyekezett haza. A lakásától körülbelül ötszáz méterre fekvő italboltból távozó részeg fiatalok csoportja a kezében lévő italosüvegekkel minden előzetes szóváltás nélkül a dolgozóra támadt, aki a bántalmazásból eredően nyolc napon belül gyógyuló

¹⁵ LB PJD IV. 413.

¹⁶ *Polgári Döntvénytár* 1953-1963, 122. szám alatt közzétett jogeset (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1964.).

sérüléseket szenvedett. Az ügyben eljáró bíróság helybenhagyta a társadalombiztosítási szerv fizetési meghagyását, amelyben az követelését a Ptk. 344. §-ára alapította és az elkövetőket egyetemlegesen kötelezte a felmerült egészségügyi és táppénzellátási költségek megfizetésére.

A Ptk. 339. § (1) bekezdés esetén a károkozó felelőssége a felróhatóságon alapszik, az nem tárgyi (objektív) jellegű felelősség. A polgári jog azonban ismeri a tárgyi felelősség intézményét, amikor a kárt okozó – jogellenesség, a kár bekövetkezése és az okozatosság bizonyítása mellett – felróhatóság nélkül is felel.

A Ptk. 345. §-ának (1) bekezdése tárgyi alapon szabályozza a veszélyes üzem működéséből eredő károkért való felelősséget. E rendelkezés szerint, aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni; mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. A felelősség kizárása vagy korlátozása semmisnek tekintendő, – ez a tilalom a dolgokban okozott károkra nem vonatkozik.

A veszélyes üzem fenntartója a károkért akkor is felel, ha őt, illetve megbízottját a kár bekövetkeztével összefüggő vétkesség nem terheli. A törvény a veszélyes üzem fogalmát nem definiálja és az ilyen jellegű tevékenységet taxatív nem is sorolja fel. A fokozott veszéllyel járó tevékenység lényege, hogy csekély hiba is aránytalanul súlyos károkat eredményezhet. A kártérítési felelősség veszélyes üzem esetében csak akkor áll fenn, ha a kár a veszélyt jelentő elemmel áll közvetlen okozati összefüggésben.

A bírói gyakorlatban veszélyes üzemnek számít: a) gépi erővel hajtott jármű; b) gépi erővel működő gazdasági üzem; c) villamos energiát termelő és átalakító üzem; (bánya, gázmű, vízmű); d) bizonyos gépek (pl. cséplőgép, traktor, szecskavágó, daráló, gőzfűrés) alkalmazása; e) robbanóanyag, sugárzó anyag, mérgező anyag, lőfegyver készítése, tartása, használata; f) építkezés, tetőfedés, árokásás, kútásás, kavics- és homokitermelés, fakivágás.

A kimentésnek két konjunktív feltétele van, amelynek bizonyítása az alperes kötelezettsége:

- külső tényező,
- objektív elháríthatatlanság.

Külső tényezőnek az minősül, ami az üzemi tevékenység körén kívül esik. Például a gépkocsivezető betegsége és az emiatt bekövetkező hirtelen eszméletvesztése nem minősül a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül eső, elháríthatatlan oknak.¹⁷

A bírói gyakorlat alapján az elháríthatatlanság akkor állapítható meg, ha a technika adott fejlettségi szintjén és a gazdaság teherbíró képességére is figyelemmel objektíve nem áll fenn a védekezés lehetősége.¹⁸

Elháríthatatlan és külső ok lehet:

- vis maior, természeti események,
- állat közrehatása,
- harmadik személy közrehatása,

¹⁷ BH 1975. 267.

¹⁸ A kártérítési jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1991. 80. o.

- károsult közrehatása

A társadalombiztosítási szerv megtérítési igénye szempontjából ez a felelősségi forma elsősorban akkor kerülhet szóba, ha a dolgozó munkába menet vagy onnan jövet vasúton, villamoson, autóbuszon vagy trolibuszon utazva balesetet szenved vagy ilyen közúti jármű – az azon való utazás nélkül – idézi elő a balesetet.

A Legfelsőbb Bíróság – a következő tényállás mellett – nem találta megállapíthatónak, hogy a kárt elháríthatatlan ok idézte elő.¹⁹ Felperes vonaton utazott. A vonat ablakát az egyik állomáson való áthaladás közben, egy széndarab betörte és az üvegszilánkok felperes szemében súlyos sérülést okoztak. Az állomás területén szénkirakodási munkát végeztek. Kérdésként merült fel, hogy a baleset az alperes (MÁV) fokozott veszéllyel járó tevékenységével kapcsolatos-e, illetve elháríthatatlan külső ok idézte-e elő a balesetet. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a felperesnek csak azt kellett bizonyítania, hogy a baleset a vonaton utazás közben érte. Ez esetben a Ptk. 345. §-on alapuló felelősség fennáll. Az alperes területén folyó szénkirakodási tevékenység az alperes működési körébe tartozott és így elháríthatatlan külső okról nincs szó. Az alperes ezért teljes kártérítésre köteles.

A következő ügyben a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy a kárt működési körön kívül eső ok idézte elő.²⁰ Felperesek 1996. október 5. napján a Volánbusz Rt. Budapest-Esztergom közötti járatán súlyos balesetet szenvedtek el, azáltal, hogy az autóbuszon egy időzített bomba felrobbant. A gyanúsítottal szemben büntetőeljárás indult. A felperesek keresetükben az ebből származó vagyoni és nem vagyoni káruk megtérítése iránt támasztottak igényt az alperessel, mint az autóbusz felelősségbiztosítójával szemben. Álláspontjuk szerint a baleset nem volt objektíve elháríthatatlan, mivel az a megfelelő biztonsági berendezések működtetésével megelőzhető lett volna. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott, hogy a perben nem vitás tényállás szerint a Volánbusz Rt. a távolsági járatok közlekedtetése során, fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat. A perbeli esetben azonban a felperesek sérülései azért következtek be, mert az autóbuszon egy időzített bomba, működésbe lépett. A káresemény nem a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel összefüggésben következett be. A bombát elhelyező harmadik személy magatartását pedig a Volánbusz Rt. működési körén kívül eső elháríthatatlan oknak kell minősíteni. A közbiztonság és az anyagi-technikai fejlettség jelenlegi szintjén nem teljesíthető azon igény, hogy a tömegközlekedési járatokat igénybevevő személyeket a légi közlekedéshez hasonló biztonsági vizsgálatnak vessék alá.

Közlekedési balesetből eredő kártérítési igény érvényesítése esetén – amint arra a Legfelsőbb Bíróság rámutatott – a károsult felróható és a baleset bekövetkezésében közreható magatartása akkor minősül a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül eső elháríthatatlan oknak, ha a baleset a legnagyobb gondossággal, a közlekedési szabályok maradéktalan megtartása mellett is elkerülhetetlen volt, tehát a baleset elhárítása a gépjármű vezetője számára objektíve lehetetlenné vált.²¹

¹⁹ BH1966. 4730.

²⁰ BH 2000. 200.

²¹ BH 1977. 146.

Ha azonban a károsult magatartása közrehatott a baleset bekövetkezésében, de nem volt elháríthatatlan, akkor a Ptk. 345. §-ának (2) bekezdése értelmében kármegosztásnak van helye, mivel nem kell megtérítenie a kárt annyiban, amennyiben az a károsult felróható magatartásából származott.

Ami az üzemtartó személyét illeti, az egységes ítélkezési gyakorlat szerint fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának (üzemtartónak) azt kell tekinteni, aki a veszélyes üzemet fenntartja, tartósan üzemelteti, és akinek felügyelete, irányítása, ellenőrzése és a veszélyforrás elleni különleges védekezésre való kötelezettsége mellett a veszélyes üzemi tevékenység megvalósul. Az üzemtartói minőség ismérvei között nincs feltétlenül ügyszöntő jelentősége annak, hogy a veszélyes üzem kinek az érdekében működik. Az üzemtartó nem feltétlenül azonos a közvetlen károkozóval, de nem feltétlenül üzemtartó a veszélyes üzem tulajdonosa sem. Üzemtartó személy általában az, aki a veszélyforrással rendelkezni jogosult. Ha az üzemtartói minőség elválna a közvetlen károkozó személyétől, az üzemtartó a veszélyes üzemre vonatkozó szabályok szerint, a közvetlen károkozó pedig az általános felelősségi szabályok szerint egyetemlegesen felelhet a károsulttal szemben. Ez természetesen csak akkor lehetséges, ha a károkozó nem az üzemtartó alkalmazottja vagy az üzemben tartó szövetkezet tagja. Ilyenkor harmadik személlyel szemben a közvetlen károkozó nem felel, felelőssége csak a munkáltatóval, illetőleg a szövetkezettel szemben a munkajogi, illetőleg szövetkezeti jogi felelősségi szabályok szerint állapítható meg. A szigorú felelősség tehát azt a személyt terheli, aki a veszélyes üzemi tevékenység folytatója, akinek az érdekében a tevékenység folyik:

- aki az üzemet működteti,
- akinek érdekében az üzem működik,
- aki a veszélyes üzemre vonatkozó alapvető döntéseket meghozza,
- aki a fokozott veszélyforrás elleni különös védekezésre köteles.

Ha több személy a tulajdonos, akkor vizsgálni kell, hogy ténylegesen melyikük tekinthető a veszélyes üzem üzemtartójának. Előfordul, hogy a veszélyes üzem átengedik másnak: a tartós átengedés együtt jár az üzemtartói minőség átszállásával (bérlet, lízing), az ideiglenes átengedés nem.

Előfordul, hogy a gépjárművet más jogtalanul veszi igénybe és annak használata során következik be baleset. Jogtalan igénybevétel esetén az üzemtartói minőség átszáll a használóra.

A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 38. számú állásfoglalása értelmében a fokozott veszéllyel járó tevékenységfolytatása közben keletkezett károk megtérítése körében a Ptk. 345. § és 339. §-ában foglalt rendelkezések együttesen is alkalmazhatók. Előfordulhat, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója is károsodik. Például, ha télen a gépjármű elüti az elé szabálytalanul kanyarodó kerékpárost, és a hirtelen fékezéstől irányíthatatlanná vált gépjármű beleütközik a felsővezeték tartóoszlopába és a gépjármű megrongálódik. Ebben az esetben figyelemmel kell lenni a kollégiumi állásfoglalásban megszabott irányelvekre.

A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 40. számú állásfoglalása a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel okozott kár esetén is megengedi az egyetemleges felelősség alkalmazását, amikor kimondja, hogy a közös károkozók a károsulttal szemben akkor is egyetemlegesen felelnek, ha a kárt több személy fokozott veszéllyel járó tevékenységgel közösen okozta, és a károsult az egyik veszélyes tevékenység folytatójának a házastársa. Az indokolás kifejti, hogy ha a kárt több személy fokozott veszéllyel járó tevékenységgel közösen okozta, a felelősség másként érvényesül a külső és a belső viszonyban. A károsult harmadik személy és a közös károkozók „külső” viszonyában ugyanis a Ptk. 344. §-ának (1) és 345. §-ának (1) bekezdése alapján az egyetemleges és vétkességnélküli felelősség szabálya az irányadó, míg a közös károkozók egymás közötti „belső” viszonyában a felelősség általános (319. §) szabályait, illetve a Ptk. 346. §-ának (2) és (3) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

Ez azt jelenti, hogy ha az utcai járókelő károsodik két gépjármű összeütközéséből, kárát a két gépjármű üzembentartója a Ptk. 345.§-a alapján, azaz vétkességre tekintet nélkül köteles megtéríteni. Ezen kívül a két jármű üzembentartójával szemben a Ptk. 344. §-a (1) bekezdésének az egyetemleges felelősségre vonatkozó rendelkezése is érvényesül, ez azt jelenti, hogy a károsult kárának megtérítését – választása szerint – mindegyikőjüktől vagy bármelyiküktől követelheti.

Az is előfordul, hogy a kárt a harmadik személynek a munkáltató alkalmazottja, a szövetkezet tagja okozta munkaviszonyával, illetve tagsági viszonyával összefüggésben. Ezen esetekben, a Ptk. 348. §-ának (1) bekezdése értelmében a munkáltató felelős a károsulttal szemben.

Ki kell térni arra az esetre is, amikor a kárt, az egészségkárosodást, a dolgozónak olyan személy okozta, akinek belátási képessége hiányzik vagy fogyatékos. Ezek a személyek a Ptk. 347. §-a értelmében nem vonhatók felelősségre, helyettük a gondozó felel, kivéve, ha a gondozó bizonyítja, hogy a felügyelet ellátása érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A jogszabály kivételesen akkor engedi meg a károkozó kötelezését a kár részben vagy egészben való megtérítésére, ha a károkozónak nincs gondozója, vagy a gondozó felelőssége nem állapítható meg, feltéve, hogy az eset körülményei és a felek anyagi viszonyai ezt indokoltá teszik.

Az, hogy kit kell gondozónak tekinteni, annyi útbaigazítás adható, hogy a gondozó általában az, akinek a felügyelet ellátása huzamosabb időn át kötelessége. Kiskorú gyerekeknél, ilyen a szülő, a gyám, a gondnokság aláhelyezettnél a gondnok, a tanintézet (iskola, napközi otthon) az alatt az idő alatt, amíg a vétképtelen gyermek a felügyelete alatt áll.²²

Nem ritka eset, hogy a dolgozó egészség károsodását állat okozza. Ezzel összefüggésben a Ptk. 351. §-a kimondja, hogy aki állatot tart, az általános szabályok szerint, tehát vétkességi alapon felel azért a kárért, amelyet az állat másnak okozott. Ez a rendelkezés vonatkozik a kutya, szarvas marha, ló és más

²² Dr. Zoltán Ödön: *Felelősség szerződésen kívül okozott károkért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961. 80. o.

háziállat által okozott kárra. A vadállat tartója viszont úgy felel, mint az, aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat.

Adott ügyben úgy következett be a baleset, hogy az áramszolgáltató cég díjbeszedője a háztulajdonostól kívánta a díjat beszedni. A díjbeszedő először a lakáshoz tartozó kert kapujára felszerelt csengőn csöngetett, majd mivel nyitva találta az ajtót, elindult a lakóépület felé. Az udvaron a tulajdonos nagyobbik kutyája feléje rohant, és a lábát több helyen megharapta. A Legfelsőbb Bíróság a megtérítési igénnyel kapcsolatos határozatában²³ utalt arra, hogy a Ptk. 351. §-ának (1) bekezdése alapján, aki állatot tart, az általános szabályok szerint felel azért a kárért, amelyet az állat másnak okoz. A kutyatartással kapcsolatos kötelezettségeket, illetve az ezzel összefüggésben szabálysértésnek minősülő magatartásokat az elkövetés idején hatályos 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 13. §-a tartalmazta. A hivatkozott jogszabályhely az adott eset elbírálása szempontjából jelentős (1) bekezdés b) pontja szerint a kutyával való veszélyeztetés szabálysértését követi el, aki harapós kutyáját nem zárt helyen tartja, vagy nem helyez el a ház (lakás) bejáratán harapós kutyára való figyelmeztető táblát. A háztulajdonos kártérítési felelőssége fennáll, mert a kaput bezáratlanul hagyta, és ezáltal a lakáshoz tartozó kert- és udvarrészbe jogos indokkal belépő személyeket veszélynek tette ki.

Előfordulhat, hogy maga a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója szenved balesetet. Ez történt abban az ügyben, amikor a motorkerékpár vezetője egy az úton hirtelen felbukkanó őzzel való összeütközés folytán sérült meg. A Legfelsőbb Bíróság egyrészt rámutatott, hogy tévedtek az eljáró bíróságok, amikor a megtérítési felelősséget a Ptk. 345. §-ának (1) bekezdésére alapították. Ez a rendelkezés ugyanis a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának a veszélyes üzem működéséből eredő mással szemben fennálló kártérítési felelősségét szabályozza, de annak hatálya nem terjed ki a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatása közben az üzemben tartót ért károsodásra. Az üzembentartó által elszenvedett kár megtérítésénél a kártérítési felelősség általános (339. §), illetőleg – külön szabályozott esetekben – különös rendelkezései az irányadók. Másrészt kifejtette a Legfelsőbb Bíróság, hogy az említett jogszabályok alkalmazását a Ptk. 351. §-ának (2) bekezdésében foglaltak sem teszik lehetővé. A természetben élő hasznos vadnak minősülő őz ugyanis kívül esik a Ptk. 351. §-ának (2) bekezdésében megjelölt „vadállat” fogalomkörén. A felperes felelősségének elbírálásánál helyesen az „Erdőkről és vadgazdálkodásról” szóló módosított 1961. évi VII. Tv. 35. §-ának rendelkezéseiből kell kiindulni. Ezen rendelkezés értelmében a vadászatra jogosult köteles megtéríteni a szarvas, dâm, vaddisznó, és muflon által a mezőgazdaságban, a mezei nyúl által a gyümölcsösökben okozott kárt, valamint bármely hasznos vad és vaddisznó által a mezőgazdaságon és erdőgazdaságon kívül okozott kárt. Nem kell megtéríteni azt a kárt, amely a károsult felróható magatartásának a következménye. A kár megtérítésére az köteles, aki a kárt okozó vad vadászatára jogosult, és akinek vadászterületén a károsodás bekövetkezett, illetőleg akinek a vadászterületéről a

²³ BH 119. a 3/1982. számban

vad kiváltott. Az adott esetben, az eljáró bíróságoknak tehát azt kellett volna vizsgálniuk, hogy a kár, vagy annak egy része visszavezethető-e a sérült felróható magatartására.

Az is előfordulhat, hogy a dolgozó balesetét épületről lehulló tárgy okozza. A Ptk. 352. §-a a felelősséget a következőképpen szabályozza: Az épület egyes részeinek lehullásából vagy az épület hiányosságaiból másra háruló kárért az épület tulajdonosa felelős, kivéve, ha bizonyítja, hogy az építkezésre és karbantartásra vonatkozó szabályokat nem sértették meg, és az építkezés vagy karbantartás során a károk megelőzése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben elvárható. Ez a szabály nemcsak az épületekre, hanem egyéb építményekre is vonatkozik, például garázsra vagy egy sportlétesítmény lelátójára. Ide tartozik az az eset, amikor az épület összedől, a meglazult tetőcserép leesik, a vakolat lehullik, valamilyen díszítőelem leválik vagy leomlik a tűzfal, kiszakad a nyílászáró szerkezet. A bírói gyakorlat ide sorolja a tetőről lezúduló havat is. Adott ügyben a bíróság rámutatott, hogy az épület tulajdonosának (kezelőjének) karbantartási kötelezettsége kiterjed az udvarra lejtő tetőrész hófogó ráccsal való ellátására, ha az udvaron bérleti szerződés alapján gépkocsit tárolnak.²⁴

Az épület tulajdonos nem felel a károsulttal szemben abban az esetben, ha az épületről a tatarozás vagy az építkezési munkálatok során esik le valamilyen épületrész.²⁵ Tetőfedési munkák végzése során, a szükséges óvintézkedések elmulasztása következtében leesett tetőfedő pala okozta kárra vonatkozóan a bíróság kimondta, hogy a perbeli tényállás mellett nem az épülettulajdonos szigorúbb kártérítési felelősségének esete forog fenn, hanem a közönséges szerződésen kívüli jogellenes károkozás esete.²⁶ A 352. §-on alapuló felelősségi alakzat tehát nem azokra az esetekre vonatkozik, amikor az épületen végzett munkálatok során történik a károkozás, hanem azokra az esetekre, amikor az épület statikus állapotban van és ezen nyugalmi állapotban vezet károsodásra valamilyen lehulló tárgy vagy az épület valamilyen hiányossága.

Az épületre kifüggesztett tárgyak leesésével okozott kárért a károsult dolgozóval és a társadalombiztosítási szervvel szemben az felelős, akinek érdekében a tárgyat felfüggesztették. Ha közvetve sem állapítható meg az, hogy a tárgy kifüggesztése kinek az érdekében történt abban az esetben analógia útján az épület tulajdonosának a felelősségét kell megállapítani.

Valamely tárgynak lakásból vagy más helyiségből való kidobásával, kiejtésével, vagy kiöntésével keletkezett balesetek esetére a Ptk. 353. §-a tartalmaz szabályozást. Ezen esetekben, a károsulttal szemben a lakás bérelője illetőleg a helyiség használója a felelős. Amennyiben a bérelő, illetve a lakás használója megnevezi a közvetlen károkozót, kezesként felel. Abban az esetben mentesül a felelősség alól, ha a károkozó jogtalanul tartózkodott a helyiségben (pl. tolvaj).

Ha az épület közös használatban álló helyiségéből kidobott, kiejtett, kiöntött dolog okozza a kárt, az épület tulajdonosa felelős a károsulttal szemben. Amennyiben a károkozó személye megnevezésre kerül, úgy a tulajdonos kezesként

²⁴ BH1979. 236.

²⁵ Legfelsőbb Bíróság Pf. IV. 21 166/1960.

²⁶ Legfelsőbb Bíróság P. törv. 21 199/1961.

felel. Előfordul, hogy a károsult számára nehézséget jelent annak bizonyítása, hogy mely helyiségből történt a tárgy kidobása, kiejtése vagy kiöntése, például a számos lakásból álló társasház esetén. Ha a károsult nem tudja bizonyítani az általa állított tényt, nem állapítható meg a Ptk. 353. § (1) bekezdése szerint felelős személy, ez azt jelenti, hogy a károsult kártérítési igényét nem fogja tudni kivel szemben érvényesíteni.

5. Az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés tényét megállapító határozat jelentősége

Az üzemi balesetet és a foglalkozási megbetegedést a munkáltató köteles kivizsgálni. A biztosított üzemi balesetnek minősülő munkabalesetéről a munkavédelmi törvény előírásai szerint „Munkabaleseti jegyzőkönyv”-et kell felvenni, foglalkozási megbetegedés esetén „Bejelentés foglalkozási megbetegedésről” elnevezésű nyomtatványt kell kitölteni. Amennyiben a baleset nem munkabaleset, de társadalombiztosítási szempontból üzemi balesetnek minősül, akkor a munkáltató ezt az „Üzemi baleseti jegyzőkönyv”-ben köteles rögzíteni. A bejelentett üzemi baleset vagy foglalkozási betegség tényét a táppénz folyósítására illetékes szervnek, határozattal kell elbírálnia abban az esetben is, ha a biztosított a balesetből eredően nem vált keresőképtelenné. Halált okozó üzemi baleset, foglalkozási betegség esetén kizárólag a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárak jogosultak a határozathozatalra. Amennyiben a sérült halált okozó üzemi baleset vagy foglalkozási betegséggel összefüggésben, baleseti táppénzellátásban részesült, a kifizetőhely, ennek hiányában a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár hoz határozatot.

A határozatnak meg kell felelni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerinti határozatnak, ez azt jelenti, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a határozatot hozó szerv és a biztosított nevét. A rendelkező részben az üzemiség illetve foglalkozási megbetegedés elismerésének illetve elutasításának kell szerepelnie, és az indoklásból ki kell tűnni a megállapított tényállásnak, az elfogadott, illetve elutasított bizonyítékoknak, az esetleges elutasítás megindokolásának.

Amennyiben a határozatot a társadalombiztosítási kifizetőhely hozta, a határozat egy példányát a jogerőre emelkedést követő hónap 10. napjáig a munkabaleseti jegyzőkönyvvel együtt az illetékes Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak meg kell küldeni. Az üzemi baleset megállapításáról szóló határozatot egyben meg kell küldeni a biztosítottnak, a keresőképtelenséget elbíráló orvosnak is.

A határozat komoly jelentősége bír, mivel társadalombiztosítási baleseti ellátás csak az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés tényét megállapító határozat bemutatása esetén rendelhető. Ha az üzemiség kérdésében csak hosszabb idő után lehet állást foglalni az üzemi baleset határozattal történő jogerős megállapításáig a biztosítottnak csak az általános szabályok szerint rendelhető gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és más egészségügyi ellátás.

Célszerű az ügyfélnek, amíg él megőrizni az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés tényét megállapító határozatot, mivel a balesettel vagy a megbetegedéssel összefüggésben később felmerülő egészségügyi problémák esetén baleseti ellátás csak a határozat bemutatása mellett igényelhető.

6. A baleseti megtérítési eljárás folyamata és aktuális problémái

Napjainkban a baleseti megtérítési eljárást a baleseti egészségügyi szolgáltatások vonatkozásában a sérült munkáltatójának székhelye szerint illetékes Egészségbiztosítási Pénztárak, baleseti járadék és a baleseti nyugellátások vonatkozásában pedig a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok, egymástól függetlenül folytatják le. Az egymással párhuzamos megtérítési munka kiküszöbölésére a két biztosító között munkakapcsolat nem alakult ki, bár az utóbbi években a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok mivel megtérítési munkájuk időben később jelentkezik, mind gyakrabban keresik meg a Pénztárakat egy-egy úgy konkrét vizsgálati eredményének átadása végett.

A Pénztárak megtérítési ügyintézőinek leterheltségére jellemző, hogy 2008-ban, 24. 174 db Munkabaleseti Jegyzőkönyvben és 129 db „Bejelentés foglalkozási megbetegedésről” elnevezésű nyomtatványban foglalt tényállás vonatkozásában kellett abban a kérdésben dönteniük, hogy a baleset illetve a foglalkozási betegség bekövetkezése során a munkáltató részéről munkavédelmi szabályszegés történt-e, és ha igen a baleset, foglalkozási betegség bekövetkezése és a munkavédelmi szabályszegés között okozati összefüggés áll-e fenn.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az Egészségbiztosítási Pénztárakhoz beérkezett munkabaleseti jegyzőkönyvek tartalma az esetek jelentős részében nem alkalmas a tényállás megállapítására, ehhez a biztosító részéről további vizsgálatra van szükség. A munkáltatók nem ritkán valótlan tényállást rögzítenek a jegyzőkönyvekben, vagy a baleset kivizsgálásának eredményeit hiányosan rögzítik. Mindemellett a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság illetve jogelődje az OMMF éves munkájáról szóló beszámolói kihangsúlyozzák, hogy a balesetek megközelítőleg 25%-át a munkáltatók eltitkolják melyet, a társadalombiztosítási szerv regressz igényére és a gazdaságban jelentős súllyal jelen lévő feketegazdaságra vezetnek vissza.

Szólni kell arról is, hogy a bejelentett foglalkozási megbetegedések száma az elmúlt évtizedben nagymértékben visszaesett. Ennek oka ma még nem teljesen tisztázott. Az NMH Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság az aluljelentettség okát részben abban látja, hogy a bejelentésben ellenérdekű a munkáltató, a munkavállaló kiszolgáltatott helyzetéből kifolyólag a munkáltató „cinkosa” válik és a foglalkozás-egészségügyi orvos a munkáltatótól függő helyzete miatt, vonakodik a bejelentések megtételétől.

Az tény, hogy hazánkban, a foglalkozási megbetegedések jelentős részét korábban kitevő, szilikózis, mint foglalkozási megbetegedés, gyakorlatilag eltűnt. Ennek oka nem csak abban keresendő, hogy a szilikózis veszélyes munkahelyek az elmúlt évtizedben bezárásra kerültek, hanem abban is, hogy a szilikózis latencia 24

évre (sőt hosszabb időre) kitolódott,²⁷ és az érintett dolgozók vagy kikerültek a foglalkozás-egészségügyi orvosok látóköréből, vagy ugyan nem, de az új munkahelyükön, az ott betöltött munkakörükre figyelemmel, az érintett foglalkozás-egészségügyi szolgálat figyelme nem terjed ki lappangó megbetegedésükre.

A baleseti megtérítési eljárás célja, hogy amennyiben az adott baleset, egészségkárosodás, (foglalkozási megbetegedés) bekövetkezésében a munkáltató vagy 3. személy felelőssége megállapítható, a munkáltatót vagy 3. személyt kötelezzék a baleset, foglalkozási betegség következtében felmerült, természetbeni és pénzbeli ellátások, megtérítésére.

A biztosítók követelésüket fizetési meghagyással érvényesítik. A fizetési meghagyás általában a következő adatokat tartalmazza: (1) a baleset körülményeinek rövid leírása (2) a tényállásra vonatkozó elfogadott, illetve elutasított bizonyítékok (3) a megszegett munkavédelmi szabályok megjelölése (4) a megtérítendő összeg áttekinthető részletezése (4) jogorvoslatra történő kioktatás.

A baleseti megtérítési munka megköveteli a munkavédelmi szabályok általános előírásainak ismeretén túl, egyes szakterületek speciális munkavédelmi szabályainak ismeretét is. Az ügyintézők azonban szinte kivétel nélkül semmilyen munkavédelmi képesítéssel nem rendelkeznek, ezért sok esetben az NMH Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatósága Megyei Felügyelőségeinek segítségét kéri az ügyek kivizsgálásához. A Felügyelőségek azonban csak a súlyos munkabaleseteket kötelesek kivizsgálni ezért a megkeresések jelentős részében a biztosítót csupán arról tájékoztatják, hogy a kért vizsgálati anyagot nem tudják rendelkezésre bocsátani, mivel az adott balesetet nem vizsgálták. Az elmúlt években az OEP részéről történtek kísérletek, hogy az ügyintézők egy része legalább munkavédelmi technikai képesítést szerezzen, de érdekes módon a dolgozók részéről nem volt nagy az érdeklődés, és az a néhány dolgozó, aki a képesítést megszerezte rövid időn belül, valamilyen oknál fogva más munkaterületeken lett foglalkoztatva.

Hasonló a helyzet az Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság helyi szerveinél is. A társadalombiztosítási feladatokat ellátó szerveknek ez a hozzáállása a megtérítési igények érvényesítéséhez, azt mutatja, hogy más feladataik ellátására koncentrálnak, és nem szentelnek kellő figyelmet azon jogosítványaik érvényesítésének, amely az egyébként is szűkös anyagi erőforrásokkal rendelkező társadalombiztosítás számára nem kiadást, hanem nagyon jelentős bevételt jelentenének.

Ilyen feltételek mellett nem csodálkozhatunk, hogy az OEP, 2008-ban hasonlóan az előző évekhez, a beérkezett jegyzőkönyvek kivizsgálásának eredményeként az ügyek alig 25 százalékában mindössze 1 768, 000 millió forint összegben érvényesítette igényét fizetési meghagyással. Nem ritka, hogy e fizetési meghagyásokkal kapcsolatban indult perekben a tényállás tisztázása érdekében a

²⁷ Mándi András – Ungváry György, „Foglalkozási megbetegedések a magyarországi bányászatban”. In *A magyar bányaeészségügy története*. Szerk. Ungvári György és Varga József. (Budapest: Argumentum Könyvkiadó, 2007): 285. o.

bíróságokra hárul a bizonyítási eljárás lefolytatása, amely sok esetben egészen eltérő eredményt hoz a biztosító által megállapított tényállás képest.

A biztosítók megtérítési munkájának eredményességét csökkenti az a körülmény is, hogy az esetek jelentős részében a munkáltatók a fizetési meghagyások jogerőre emelkedése előtt, kimentve vagyonukat, fizetéseképtelenség címén, felszámolási eljárást kérnek cégük ellen.

7. Összegzés

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a társadalombiztosítási szerv két ágának megtérítési igénye, mint a prevenció egyik jogi eszköze napjainkban nem működik. A balesetek kivizsgálásában ellenérdekű fél a munkáltató és a társadalombiztosítási szerv. Ez a körülmény, valamint a gazdaságban, jelentős súllyal jelenlévő feketegazdaság, ugyancsak, a balesetek eltitkolására, nem valós tényállást tartalmazó „Munkabaleseti Jegyzőkönyv” felvételére ösztönzi a munkáltatókat, és a munkavállalókat egyaránt. Mindez azt eredményezi, hogy a munkavédelmi felügyeletet ellátó NMH Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság munkabaleseti statisztikája nem a valós helyzetet tükrözi.

A munkáltatókat érdekelté kell tenni abban, hogy ne titkolják el a baleseteket, a balesetek kivizsgálása során a valós tényállást rögzítsék a jegyzőkönyvekben és a prevenció a biztosító, „üzleti érdekét” szolgáló alapfunkcióvá váljon. El kell érni, hogy szűnjön meg a társadalombiztosítás két ágának az egymástól független, párhuzamos megtérítési feladata. Ennek megvalósításához szervezetileg olyan önálló baleseti ág kialakítása szükséges, amely egy jogi norma keretében rendezi a baleseti ellátásokra való jogosultságot és a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényét, eltérően a jelenleg hatályos törvényektől.²⁸

A Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség 2001. szeptemberi stockholmi közgyűlésén szakemberek mutattak rá, hogy az egészségbiztosítás egyik fő problémája, hogy az egészségügyi kockázatokat megjelenítő napi környezet befolyásolása kívül esik az egészségügy irányítóinak, finanszírozóinak hatáskörén, miközben a kockázatokból fakadó következmények ellátásának feltételeit folyamatosan biztosítaniuk kell. Az egyetlen terület, amely jelentős sikereket tud felmutatni az elsődleges prevencióban a munkahelyi balesetbiztosítás. A kockázatarányos járulékfizetés, a *bonus-malus* rendszerek alkalmazása prevenciós stratégiák építésére ösztönözte és ösztönzi a biztosítási rendszer működtetőit és a fő teherviselőket, a munkaadókat.²⁹

Ezt a felismerést tükrözte az Országgyűlés 20/2001. határozata a munkavédelem országos programjáról, amely célul tűzte ki az önálló munkahelyi balesetbiztosítási ág megeremtését hazánkban. Ez az elképzelés a biztosító prevenciós funkcióját a

²⁸ Rosner Vilmos: „Önálló balesetbiztosítási ág kialakulása” in *Gazdaság és Jog*. 2001. február 2. szám. 20. o.

²⁹ Dr. Kameniczky István: Növekvő igények a házi orvosokkal szemben.
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XlGHLSDP4kJ:www.vitalitas.hu/olvasosaro/k/online/eumen/2001/6/szemben.htm+&cd=2&hl=hu&ct=clnk>

munkáltatók működésének veszélyességéhez igazodó kockázatarányos díjkonstrukció, a kedvezmények-pótdíjak (bonus malus) rendszerén és a különböző prevenciós szolgáltatásokon, például a foglalkozás-egészségügy finanszírozásán, munkavédelmi, minőségbiztosítási rendszer működtetésén, munkavédelmi oktatás, tanácsadás működtetésén keresztül kívánta megvalósítani. A Munkavédelem Országos Programja nem ért célba, de napjainkban a Nemzeti Munkavédelmi Politika tűzte napirendre az önálló munkahelyi balesetbiztosítási ág magvalósítását.

Az energiaszolgáltatást szabályozó hatóságok szervezete Magyarországon

TURKOVICS ISTVÁN*

A közigazgatásban az egyes szakigazgatási ágakat az jellemzi, hogy önálló, más jogterületektől kisebb-nagyobb mértékben elkülönülő szabályozással rendelkeznek. Ennek megfelelően a közigazgatási jog irodalmában is különböző szakigazgatási területeket különböztetnek meg. Ilyen az energiajog néven nevezett jogterület is, amely álláspontom szerint leginkább a közigazgatási jog egy szakigazgatási ágának tekinthető. Ezzel kapcsolatosan azonban több kérdés is felmerül. Mi alapján mondhatjuk egy jogterületről, hogy önálló szakigazgatási ágnek tekinthető? A válasz véleményem szerint leginkább a szabályozás tárgyában keresendő. Abban tehát, hogy mire irányul a közigazgatási végrehajtó rendelkező tevékenység. Mennyire különülnek le, illetve mennyire önállóak az egyes szakigazgatási ágak? Ebben az esetben a válasz, már korántsem ennyire egyszerű. Könnyű lenne a helyzetünk, ha elmondhatnánk, hogy minden szakigazgatási ág önálló eljárásjogi, önálló anyagi jogi szabályokkal rendelkezik, és a feladatokat az adott területen egy elkülönült szervezetrendszer látja el. Léteznek területek, ahol ez többnyire megvalósul, lásd példának okáért a közlekedés igazgatását. Igaz ugyan, hogy differenciált terület, de egységes egészként kezelendő.¹ Az ebbe a körbe sorolható szakigazgatási területekre az jellemző, hogy egyrészt rendelkeznek saját eljárási szabályokkal, – amely természetesen nem azt jelenti, hogy teljesen önálló területspecifikus eljárási szabályok vonatkoznak rá² – másrészt sajátos anyagi jogi szabályokkal. Létezik továbbá egy többnyire sajátos szervezetrendszer, amely a végrehajtó-rendelkező tevékenységet látja el a területen. A szakigazgatási területek talán nagyobb részére azonban az jellemző, hogy ennyire élesen nem különülnek el más szakigazgatási területektől. Többek között ilyen az energiajog területe is.

Az energia jog alapvetően véleményem szerint két pilléren nyugszik, a

* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ A közlekedés igazgatásán belül elkülönülten szokás kezelni, a közúti, vízi, légi, valamint vasúti közlekedés területét. Ld: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, szerk.: Kilényi Géza, Complex Kiadó, Budapest, 2008, 882. o.

² A közigazgatási hatósági eljárásban egy sajátos viszony van az egyes eljárást szabályozó jogszabályok között. Erről bővebben lásd: Paulovics Anita *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Bíbor kiadó, Miskolc, 2003.

közigazgatási jog oldaláról vizsgálva. Ha azt a tevékenységet nézzük, amely az energia előállítását, szállítását, értékesítését vagy szolgáltatását foglalja magába, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy az leginkább az ipar és ezen belül, vagy mellette a kereskedelem igazgatásának tárgykörét érinti.³ Ebben az értelemben ugyanis az energia tulajdonképpen egy a kereskedelemben megjelenő terméként is definiálható, még akkor is, ha egy differenciált többféle formában, és többféle célra felhasználható termékről beszélünk.⁴ Az energia, mint termék tekintetében talán a legfontosabb jellemző, a nemzetgazdaságban betöltött szerepe. Talán nem túlzás azt kijelenteni, hogy az energia a nemzeti és világ gazdasági porondon egyaránt az egyik legmeghatározóbb, legnagyobb jelentőséggel bíró termék szerepét tölti be. Mint ilyen tehát kihat a gazdasági viszonyok teljes spektrumára, amely tény szabályozását a prioritások szintjére emeli.

Az energiának van azonban egy másik fontos tulajdonsága is, amely a jogi szabályozására is hatást gyakorol mégpedig, hogy egy olyan termékről beszélhetünk, amely eredeti formában a természetben nem található meg. Akár egy energiahordozónak tekinthető nyersanyagról, akár egy a természet által biztosított fizikai törvényszerűségről beszélünk is, mindenképpen szükséges hozzáadnunk valamilyen emberi tevékenységet, ember által alkotott technológiát, amely által hasznosíthatóvá válik. A végtermék tehát, amely közvetlen felhasználásra kerül, mindenképpen valamilyen nevezzük úgy műszaki megoldás eredménye. Az energia előállítását, tárolását, – értem ezalatt, az energiahordozókat is – szállítását biztosító műszaki megoldásokra vonatkozóan ugyancsak egy sajátos szabályozás megalkotása vált szükségessé. Mivel azonban az energia, mint olyan sajátos tulajdonságokkal rendelkezik, szabályozásánál különböző szempontok figyelembevétele vált szükségessé. Ezzel kapcsolatosan elmondhatjuk, hogy az energiával kapcsolatos műszaki szabályozás is több szakigazgatási területet érint. Ilyen az ipar, ezen belül is a bányajog területe, a területfejlesztés, építésügy területe, ezek mellett azonban markánsan érinti, a környezetvédelem, katasztrófavédelem, vagy akár a honvédelem igazgatásának területét is.

Az előzőekben kifejtettekből az következik, hogy az energiajog, rendelkezik ugyan sajátos anyagi jogi szabályokkal, de ezek a szabályok sokszor más szakigazgatási tárgyú jogszabályokban öltenek testet. Ha eljárásjogi szempontból vizsgáljuk a szabályozást, azt állapíthatjuk meg, amit a közigazgatási szakigazgatási területek legtöbbször, hogy léteznek ugyan speciális eljárási szabályok az energiajog területén, de az alapot az általános eljárási szabályok adják.⁵

³ *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, szerk: Kilényi Géza, Complex Kiadó, Budapest, 2008, 796. o.

⁴ Az energia terméként való definiálása szempontjából irreleváns, hogy gáz, víz, szél, vagy más forrásból nyert energiáról beszélünk, ugyanígy az is, hogy a nyert energiát milyen célra használjuk, villamos (elektromos) vagy fűtő energiaként. Az energia egyrészről, mint termék kerül a kutatások középpontjába. Id: Hornai Gábor-Hajdú Balázs: A villamosenergia-kereskedelem és kockázatkezelés, in: Fazekas Orsolya (szerk.) *A villamos-energia szektor működése és szabályozása I.*, Complex, Budapest, 2010.

⁵ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályáról, 13. § (2) bek. g), h) pontok.

Ezek után el is érkeztünk a szervezetrendszerrel kapcsolatos dilemmákhoz, amelyek gyakorlatilag meghatározzák majd a szervezetrendszer kialakítását. Általánosságban elmondható egy közigazgatási szervezetrendszer kialakításával kapcsolatosan, hogy léteznek, olyan általános vagy elsődleges tényezők, amelyek mindig meghatározóak lesznek ebben a kérdéskörben. Ezeknek az úgynevezett általános tényezőknek a sajátosságai, hogy az egész szervezetrendszere kifejtik hatásukat. Ilyenek a politikai viszonyok, ezek alapján mindig kérdés, hogy mennyire cél a centralizáció, és mennyire nem, vagy egy adott szabályozási területen belül, mennyire mélyen kíván az állam beavatkozni. Szinte mindig megjelennek a szervezetrendszer kialakítása kapcsán az anyagi, költségvetési szempontok. Egy felállított szervezetrendszert fent kell tudni tartani, az vagy fent tudja magát tartani, vagy nem – ha közigazgatás szervezetrendszerét egészében nézzük, inkább nem – ezen okból nyilvánvaló, hogy a központi büdzsé lehetőségei meghatározóak lesznek. A politikai, gazdasági szempontok mellett mindig jelen vannak a szakmai szempontok is. Ilyen szakmai szempont a közigazgatás által ellátandó feladatok köre, amelyhez nyilvánvalóan a szervezetrendszernek igazodnia kell. Ugyanilyen fontos a földrajzi területi megosztottság illetve a területi infrastruktúra alakulása, amely ugyancsak hatással lehet a szervezetrendszer alakulására.⁶

Az általános tényezők mellett beszélhetünk, nevezzük úgy különös tényezőkről, amelyek alapvetően nem az egész szervezetrendszerre nézve fejtik ki a hatásukat, hanem csak az egyes szakigazgatási ágazatokra. Ezeket a másodlagos tényezőket az is jellemzi, hogy nem feltétlenül eredményezik önálló szervek létrehozását, gyakrabban inkább a feladat és hatáskörök megosztásában jelennek meg. Az ilyen esetekben a jelen gyakorlat mellett azt tapasztaljuk, hogy egymás mellett több egyébként független szerv jár el egy adott feladat kapcsán. Nem jön létre tehát egy szerv amelynek feladata ezen másodlagos tényező által generált feladat elvégzése lenne, hanem egy már létező szerv feladatköre bővül általa, amely szerv leginkább szakhatósági minőségben kapcsolódik be egy konkrét eljárásba. Természetesen nem kizárt, hogy ezen másodlagos tényezők hatásaként egy új közigazgatási szerv jöjjön létre, vagy egy nem közigazgatási szervként működő valamilyen testület vagy személy vesz részt a közigazgatási feladatok ellátásában. Ilyen másodlagos vagy speciális tényező lehet egy adott tevékenység kapcsán felmerülő veszélyesség foka. Kifejezetten az energijog területéhez kapcsolható atomenergia előállítása illetve annak szabályozása kapcsán, túl a gazdasági szerepen talán még fontosabb a biztonsági szempontok előtérbe helyezése. Úgy gondolom nem szükséges külön bizonygatni, hogy a XX. század legnagyobb katasztrófái, (természetesen, amely emberi tevékenységből eredeztethető) az atomenergiához köthetők. Ugyancsak ilyen másodlagos tényező lehet a környezetre gyakorolt hatás. Az energijog sajátossága, hogy a természetes környezetre jelentős hatást gyakorol, gyakorolhat. Ez megvalósulhat a környezet átalakítása révén, de az egyes energiafelhasználások, illetve szállítási módok útján is különböző például kémiai behatások érik a természetet.⁷ Az előzőekhez

⁶ Ezek a kívánalmak a hatásköri és illetékességi szabályokban öltönek testet.

⁷ Aszódi Attila – Boros Ildikó: Hogyan tovább atomenergia Csernobil és Fukushima után?

hasonlóan ilyen másodlagos tényezőként említhető egy ágazathoz kapcsolható sajátos gazdasági szempont is. Ebben az esetben nem a már említett költségvetési szempontokra gondolok, hogy egy állam mit bír még fenntartani, hanem egy gazdasági ágazaton belüli sajátosságokra. Mára már elmondható, hogy akár a gazdaság, akár a társadalmi lét mindenapjait is nézzük, a folyamatos energiaellátás mellőzhetetlen igényként jelölhető meg. Ezt a kívánalmat természetesen az ágazati szabályok megalkotásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nem zárható ki tehát, hogy ez a tényező a szervezetrendszer kialakítására is hatást gyakoroljon.

Az előzőekben bemutatottak alapján, ha az energia jogot, mint a közigazgatás egy szakigazgatási ágát vizsgáljuk, célszerű az ebbe a körbe tartozó közigazgatási jogi anyagi, eljárásjogi, és a szervezetre vonatkozó szabályokat elemezni. Jelen tanulmány tárgyához kapcsolódóan, feltérképezhetjük, hogy hogyan épül fel az ágazatot érintő, azt felügyelő közigazgatási szervezetrendszer, valamint, hogy az milyen körülmények eredményeként lett ilyen formában kialakítva. A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy az általam tett megállapítások nem teljesen elfogadottak. Egyes álláspontok energijog alatt minden olyan jogszabályt értenek, amelyek az energiával, mint „termékkel” kapcsolatosak, (legyen az a polgári, vagy a közigazgatási jogágba tartozó is) a fogalom fókuszába tehát a szabályozás tárgyát helyezik.⁸ Ezt a megfogalmazást azonban a magam részéről, túl általánosnak tartom, hiszen ez szinte minden termék kapcsán elmondható. A különbség csak annyi, hogy létezik-e az adott tárgyhöz kapcsolható annyi joganyag, amely önálló jogterületté emelheti azt.

Egy önálló szakigazgatási tárgyként kezelve tehát az energijog területét, a következőkben nézzük meg, hogy hogyan épül fel a terület igazgatását végző szervezetrendszer.

A szervezeti felépítés tekintetében meghatározó jelentőséggel bír, hogy a szabályozás a különböző technológiák által nyert energiák között differenciál. Tehát a szabályozás differenciáltsága véleményem szerint leginkább az alkalmazott technológiák különbözőségén alapul. Ennek eredményeként külön szabályozás vonatkozik az atomenergiára, villamos energiára, valamint a földgázra, (illetve természetesen a belőle nyerhető energia felhasználásra).⁹ Ha az atomenergiát, mint önálló szabályozási területet nézzük, megállapítható, hogy gyakorlatilag a villamos energia előállításának egyik lehetséges módját szabályozzuk önálló tárgyként. Egy atomerőműnek a fő feladata a villamos energia előállítása. Az, hogy sajátos szabályok vonatkoznak ezen területre, – amelyek a szervezetrendszert is érintik, – a szervezetrendszert és a szabályozást is befolyásoló már említett okok valamelyikére vezethető vissza.

Ha az atomenergia területén működő szervezetrendszert nézzük, már az elején egy egyedinek nevezhető megoldást fedezhetünk fel. Az atomenergia előállításával

Elektrotechnika, 2012. (105. évf.) 1. sz. 5-9. old.; Enyedi István Az energiatermelés környezeti hatásai, az okozott károk csökkentésének lehetőségei és költségei *Műszaki információ. Környezetvédelem*, 1993. 11. sz. 13-21. old.

⁸ Lovas András: Az energijog aktuális helyzete a jogrendszerben, 58. *Magyar jog*, 2011. április, 230. o.

⁹ 2007. évi LXXVI. törvény, a villamos energiáról, 2008. évi XL. törvény, a földgázellátásról, 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról

kapcsolatos alapvető feladatok, mint új nukleáris létesítmény létrehozása vagy már meglévő létesítmény bővítése csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulása birtokában lehetséges.¹⁰ Véleményem szerint ha egy közigazgatási jog által szabályozott, tehát állami kontroll alá vont tevékenységet nézünk, akkor az engedélyezés, egy előzetes hatósági ellenőrzésként fogható fel. Hiszen tulajdonképpen azt vizsgáljuk, hogy egyáltalán ha csak a tervezés (elméleti) szintjén is, de lehetséges-e a tevékenység gyakorlása. Mint olyan tehát nem vitatható, hogy az ilyen esetekben közigazgatási jogalkalmazói feladatról beszélhetünk, még akkor is, ha csak elvi hozzájárulásról van szó. A lényeges az, hogy ez a hozzájárulás nem mellőzhető valamint, hogy egyedi ügyben születik. Az országgyűlés, mint olyan nem tartozik a közigazgatás szervezetrendszeréhez, jelen esetben mégis tulajdonképpen közigazgatási szervként tekinthetünk rá. Az, hogy az Országgyűlés miért ruházza fel magát hatósági jogkörrel egy adott igazgatási területen – ami azért kivételesnek tekinthető, hiszen alkotmányos kérdéseket is felvethet – mindenképpen valamilyen alapos indok eredménye. A törvény indoklása nem ad megfelelő magyarázatot jelen kérdésre, hiszen csak annyit mond, hogy a nukleáris technológia alkalmazása kiemelt politikai jelentőséggel bír. Azt, hogy az említett „politikai jelentőség” mint takar, nem részletezi a miniszteri indoklás, azt hiszem a nukleáris technológia jellemzői alapján azonban kikövetkeztethető. A nukleáris technológia egyrészt kiemelt gazdasági jelentőségű, hiszen a villamos energia előállításának legmodernebb leggazdaságosabb módja. A gazdasági szempontok mellett legalább ilyen fontos, ha nem fontosabb körülmény az a kockázati tényező, amit a nukleáris technológia alkalmazása hordoz magában. Nem hiszem, hogy nagyot tévedek, ha kijelentem, hogy egy nukleáris létesítmény kiemelt nemzetbiztonsági kockázatot jelent, és ezalatt nem csak a hadászati szempontokat értve, ha mint természeti, társadalmi katasztrófát kiváltani képes potenciális tényező is.¹¹ Joggal merül fel tehát a kérdés, hogy egy ilyen jellegű ügyben az alapvető döntés jogát lehet-e, szabad-e a közigazgatás bármely szervére bízni? A saját véleményem, hogy a jelenlegi szabályozás indokoltnak tekinthető ebben az esetben ugyanis már olyan kiemelt jelentőségű kérdésekben kell döntenie, amely nem feltétlenül a közigazgatás kompetenciájába tartozik. Ha a szervezetrendszer tovább vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy a különböző feladatokat ellátó szervek jellemzően a központi szervek rendszerébe tartoznak, ennek az oka nyilvánvaló. Az energiaszükséglet mára olyan meghatározóvá vált, hogy ezzel kapcsolatosan az államra elsődlegesen a folyamatos ellátás biztosításának feladatát rója. Ezt az igényt földrajzi területtől függetlenül az ország egész területén egyformán ki kell elégíteni. Ezek között említhetjük a Kormányt, aki az atomenergia biztonságos alkalmazásának irányítását és felügyeletét látja el. A kormány ezen feladatait az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) útján valósítja meg, amely szervezet kormányhivatali státuszú.¹² Az atomenergia területén

¹⁰ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról, 7. § (2) bek.

¹¹ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról, (2) Az atomenergia alkalmazása során a biztonságnak minden más szemponttal szemben elsőbbsége van.

¹² A központi szervekről bővebben: Torma András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről (vagy ennél lényegesen többről?) In: *A közigazgatási*

jelentősége van a miniszteriális szintnek, amelyben több miniszter együttműködve látja el a területet érintő feladatokat. A jelenlegi szabályozás két minisztert emel ki az úgynevezett kijelölt minisztert, akit a miniszterelnök jelöl ki az (OAH) felügyeletére, valamint az egészségügyért felelős minisztert. Megállapít feladatokat emellett, a földügyekért, építésügyért, környezetvédelemért, honvédelemért, stb. felelős miniszterek számára is, ezáltal szinte az összes működő miniszter érintetté válik. További sajátosság, amely valószínűleg a kockázatsökkentést célozza, hogy az (OAH) engedélye mellett a Magyar Energia Hivatalnak, mint az energia jog területén mondjuk úgy általános hatáskörrel rendelkező szervnek az engedélye is szükséges az atomerőmű működéséhez.¹³ Kivételnek tekinthető a helyi szervnek minősülő önkormányzati társulások szerepe az atomenergia területén. Radioaktív hulladéktároló létesítésével és működésnek ellenőrzésével kapcsolatosan látnak el feladatokat, az ún. ellenőrzési és információs célú önkormányzati társulások.¹⁴ Az ilyen társulások létrehozásának indoka abban keresendő, hogy egy ilyen hulladéklerakó jellemzően több települést is érinthet. Ilyen esetben a földrajzi viszonyok meghatározóak a szervezeti struktúra kialakításában, hiszen hazánk sűrűn lakott ország, ahol a települések egymáshoz közel helyezkednek el. Egy ilyen tároló az említett okból kifolyólag valószínűleg több település érdekét is érintheti.

Nézzük, hogy hogyan alakul a szervezetrendszeri felépítés a villamos energia, mint önállóan szabályozott terület kapcsán. Általánosságban itt is elmondható, hogy a Kormány, és az ágazatért felelős miniszter érintett az igazgatási feladatok ellátásában. A kormány leginkább, mint szabályozó szerv rendeletalkotási kompetenciáját juttatja érvényre. A villamos energia szabályozása rendkívül összetett, igen sok szempont figyelembevételével alakul ki. Ennek eredményeként, gyakorlatilag a törvényről elmondható, hogy keretjellegű szabályokat tartalmaz, amelyet elsősorban kormányrendeletek töltenek meg tartalommal.¹⁵ Hasonló megállapításokat tehetünk az úgynevezett miniszteriális igazgatási szinttel kapcsolatosan is. Ezen a szinten azonban mindenképpen említést érdemel, hogy több tárca is érintett az energiajog által.¹⁶ Ilyen érintett terület lehet, például a vízgazdálkodás, környezetvédelem, területfejlesztés, vagy a területrendezés. Ezen érintettség alapja leginkább a technológiai sajátosságokban rejlik, például az erőművek, tárolók, vagy a vezetékhálózatok kialakítása okán. Sajátos módon kötődik az energiajoghoz a gazdaságpolitika és ezen belül is leginkább az adópolitika területe is, ennek oka az egyedinek nevezhető kereskedelmi tulajdonságoknak köszönhető.¹⁷ A következő csoportba az egyéb központi szervek

szervezetrendszer átalakítási kísérletei, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009, 88-128. o.

¹³ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról, 33. §

¹⁴ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról, 10/A. § (b)

¹⁵ 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, XX. Fejezet, Felhatalmazó rendelkezések, 170. § (1), a törvény ezen részében 45 olyan terület van megnevezve, amely a kormány általi szabályozást igényli

¹⁶ 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, XX. Fejezet, Felhatalmazó rendelkezések, 170. § (2), A törvény ezen részében leginkább a gondozott igazgatási területek megnevezése útján jelöli ki a jogszabály az érintett minisztereket. Ennek oka nyilvánvalóan a működő minisztériumok struktúrájában előforduló változásokból eredő többletfeladatok elkerülésében keresendő.

¹⁷ A villamos energiakereskedelmére, egy sajátos kereskedési rendszer az ún. szervezett villamosenergia-piac, amelyet „villanytőzsdének” is neveznek.

tartoznak, amelyek közül kiemelendő a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.¹⁸ A hivatal gyakorlatilag a villamos energiával kapcsolatos szinte minden hatósági feladatot ellát. Mivel azonban az ellátandó feladatok köre, mint az látható volt igen széles spektrumú, szükségszerű más, egy adott kérdés tekintetében speciális szaktudással felvértezett hatóság közreműködése is. A szabályozás ezt egyrészt oly módon oldotta meg, hogy együttműködési kötelezettséget ír elő, a hivatal számára más hatóságokkal.¹⁹ Ebbe a körbe tartozik a törvény szerint a Gazdasági Versenyhivatal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Nemzeti Adó-és Vámhivatal, valamint Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. A központi szervek mellett szemben az atomenergiára vonatkozó szabályokkal, itt már megjelennek területi szervek is. Ennek nyilvánvaló oka, hogy egyes feladatok ellátását, – például helyi műszaki jellegű feladatok – hatékonyan csak területi szinten lehet megoldani. Ezen szervek közé sorolható többek között a kormányhivatal, illetőleg annak egyes szakigazgatási szervei.²⁰ Természetesen az egyes eljárások során szakhatóságként gyakran más, egyébként nem kifejezetten az energiajog területét érintő feladatok ellátására létrehozott szervek is közreműködnek.²¹ Azt, hogy a szakhatósági státusz bevezetése beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket, talán jól példázza az energiajog területe.²² Érdemes elgondolkodni azon, hogy az egyes eljárások mennyivel lennének lassúbbak, hosszadalmasabbak, ha az egyes szervek nem szakhatóságként járnának el az adott ügyekben. Ha minden kérdésben egy önálló eljárás lefolytatására kerülne sor, egy kis túlzással azt is mondhatnánk, hogy végeláthatatlan folyamatot eredményezne, amelynek gazdasági következményeit nem kell ecsetelni.

A földgázszektor igazgatását ellátó szervezetrendszerre vonatkozóan azt a megállapítást tehetjük, hogy a villamos energia kapcsán ismertett szervezetrendszer valósítja meg ezen a területen is az igazgatási feladatokat. Ennek az oka a két igazgatási ág közötti hasonlóságokban keresendő. Jogi-igazgatási szempontból ugyanis a földgáz és a villamos energia kapcsán is ugyanazon feladatok ellátása szükséges. Gyakorlatilag az mondható el, hogy technológiai értelemben a két energiafajta között van ugyan különbség, de ennek a jog oldaláról nézve a relevanciája csekélynek mondható.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy hazánk komoly

¹⁸ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal a 2013. évi XXII. törvény rendelkezésének értelmében, 2013. április 4-vel jön létre. A Hivatal gyakorlatilag a Magyar Energia Hivatal átalakításának eredményeként, annak feladatait vette át. Az átalakítás eredményeként azonban nem csak névbeli, hanem státuszváltás is megvalósult. Az új Hivatal ugyanis a korábbi kormányhivatal, mint központi államigazgatási szerv helyett, önálló szabályozó szerv státuszába került.

¹⁹ 2007. évi LXXVI. tv. a villamos energiáról, XIX. Fejezet, „A HIVATAL KAPCSOLATA MÁS SZERVEKKEL, NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KAPCSOLAT AZ EURÓPAI UNIÓ SZERVEIVEL” 162. § – 165. §

²⁰ 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról, 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet, a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról

²¹ 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet, 4. számú melléklete, A villamos-ipari építésügyi engedélyezési eljárásokban kijelölt szakhatóságok

²² A szakhatóságokkal kapcsolatos egyes kérdésekről ld., pl: Bana Imre: a szakhatósági állásfoglalások az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatának tükrében, *Magyar közigazgatás*, 2002. június LII. évfolyam, 6. szám, 379-380.p.

energiafüggőségben szenved, illetve azt sem, hogy az Európai Unió (EU) tagállama vagyunk. Az EU-ban kiemelten fontos jelentőséget tulajdonítanak – mint a világon mindenhol – az energiapolitikának. Hazánknak részben tehát a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettsége, részben gazdasági érdeke okán szorosan együtt kell működnie nemzetközi szervezetekkel. Ez a kérdéskör, amely részben a szervezetrendszert, illetve leginkább annak feladatait érinti, külön tanulmány témája lehet ezért ezen a helyen csak említés szinten foglalkozom vele.

Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

MARINKÁS GYÖRGY*

Előszó

a 2009-ben megkötött Lisszaboni Szerződés¹ egy régóta húzódó kérdést válaszolt meg: az Európai Unió (a továbbiakban: EU) csatlakozni fog az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez² (a továbbiakban: EJEE). Ennek jelentősége egyrészt szimbolikus jellegű, mivel a csatlakozással az EU megerősíti elkötelezettségét az emberi jogok iránt, illetve az EJEE válik a páneurópai alapjogi minimummá; másrészt gyakorlati szempontból tekintve azt jelenti majd, hogy az EU keretein belül garantált alapjog védelem legalább olyan szintű lesz, mint az Európa Tanács által garantált alapjogi védelem.³

Bár már korábban felvetődött, hogy az Európai Gazdasági Közösségnek (a továbbiakban: EGK) csatlakoznia kellene az EJEE-hez, számos jogi és politikai akadályt kellett leküzdeni, mindkét oldalon: eredeti formájában sem a Közösség jogrendje, sem az Európa Tanács alapokmánya nem tette lehetővé a csatlakozást, így azok módosítására volt szükség; továbbá bőven akadtak ellenzői is az elképzelésnek, ennek megfelelően hosszas előkészítés és rengeteg tárgyalás szükségeltetett. A tárgyalási folyamat – melyet a cikkemben részletesen ismertetek – lassan a végéhez közeledik.

Annak, hogy a csatlakozást hosszas tárgyalások előzték meg, több oka is van. Ezek közül az a legfontosabb, hogy teljesen másképpen ragadható meg a két intézmény célja, hogy *Hennebel* professzort idézzem: „Az Európa Tanács értékek mentén jött létre, az EU célja az üzlet.”⁴ Az EGK alapító szerződése garantálta ugyan a munkavállalók szabad mozgását, valamint ehhez kapcsolódóan a

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ Lisszaboni Szerződés (aláírás: 2007. december 13., hatály: 2009. december 1.) HL C 306/01. A Lisszaboni Szerződéshez bővebben lásd még: Angyal Zoltán, Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után, *Jogtudományi Közlöny*, 2008. április, 179-190. o.

² Az Európa Tanács, 1950. november 4-i egyezménye (hatályba lépés: 1953. szeptember 3.)

³ Rick Lawson: The EU and the Human Rights: Towards a Third Convention? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 20, Issue 2 (June 2002), 159-162. o.; 159. o.

⁴ *Ludovic Hennebel* professzor 2012. július 13-i előadása a Strasbourgi Egyetemen

diszkrimináció tilalmát;⁵ azonban ezek – ahogy Hennebel is hangsúlyozza – a kiépítendő közös piac működésének szempontjából voltak fontosak; ennek megfelelően a klasszikus polgári és politikai jogokra semmilyen utalást nem találunk.⁶ Az EU-t létrehozó Maastrichti Szerződéssel egy általánosnak tekinthető utalás került a szerződésbe, mely kimondja, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokat.⁷

A Közösségen belül az alapjogok védelmének megteremtése az *Európai Unió* – „leánykori nevén”: *Európai Közösségek – Bíróságára* (a továbbiakban: Európai Bíróság) hárult, amely joggyakorlatában lépésről lépésre jutott el annak kijelentéséig, hogy az általános emberi jogi normák az Unió – akkori nevén Közösség – alapelveinek részét képezik. Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: Strasbourgi Bíróság vagy EJEB) kezdetben óvakodott attól, hogy beavatkozzék a Közösségek formálódó jogrendjébe – jóllehet a két bíróság kölcsönösen figyelemmel kísérte egymás ítéleteit, és hivatkoztak is azokra –; ez a tartózkodó álláspont azonban sokat változott: az elmúlt évtizedek során egyre bátrabban hozott ítéleteket olyan ügyekben, amelyekben a közösségi jog is érintett volt valamilyen formában. Ily módon az EJEB közvetett módon ugyan, de ráhatással bír a közösségi jogra; ugyanakkor az EU másodlagos jogforrásait – amennyiben azok nem igényelnek tagállami implementációt – nem bírálhatja felül; erre csak az EU csatlakozását követően lesz lehetősége, onnantól fogva a joghatósága az ilyen ügyekre is kiterjed majd.

A csatlakozás megvalósításának rögs útja, valamint a két bíróság fentebb említett egymásra hatása képezi írásom központi témáját.

1. Történeti előzmények

1.1. Az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az *Európa Tanács* 1949. május 5-én jött létre azt követően, hogy a tíz alapító ország – Belgium, Dánia, Franciaország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Svédország és az Egyesült Királyság – aláírta a *Londoni Szerződést*.⁸ A frissen létrejött Európa Tanács alapokmánya kinyilvánította a szervezet elkötelezettségét az emberi jogok iránt, azonban hiányzott belőle az emberi jogok részletes katalógusa. Az Európa Tanács alapokmánya által meghatározott kereteket az EJEE révén töltötték fel részletes szabályokkal. Az ENSZ égisze alatt tető alá hozott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*⁹ szolgáltatta a kiindulási pontot, európai megfelelőjét azonban kötelező erejűnek szánták. Az EJEE ünnepélyes aláírására 1950. november 4-én került sor Rómában, hatályba három évvel később,

⁵ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III.25., hatály: 1958. I.1.), 48. cikk

⁶ Ludovic Hennebel professzor 2012. július 13-i előadása a Strasbourgi Egyetemen

⁷ Maastrichti Szerződés (aláírás: 1992. február 7., hatály: 1993. november 1.), HL C 191.; F cikk (2) bekezdés

⁸ Az Európa Tanács alapokmánya (aláírás: 1949. V. 5., hatály: 1949. VIII.3.)

⁹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Az ENSZ Közgyűlésének 1948. december 10-i határozata (217/A/III)

1953. szeptember 3-án lépett. Az EJEE eredeti formájában a klasszikus polgári és politikai szabadságjogokat garantálta,¹⁰ a később elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvekben bővítették ki ezt a katalógust bizonyos gazdasági, szociális és kulturális jogokkal, példának okáért az oktatáshoz való joggal.¹¹

Hat évvel az EJEE hatályba lépése után – 1959-ben – állt fel az EJEB, strasbourg-i székhellyel. A 11. számú kiegészítő jegyzőkönyvet megelőzően joghatósága azokra a részes felekre terjedt, ki melyek 46. cikknek megfelelően elismerték azt;¹² az említett jegyzőkönyv óta minden EJEE-t aláíró országra kiterjed.¹³ Ezzel együtt létrejött a filter funkciót ellátni hivatott *Emberi Jogok Európai Bizottsága* (a továbbiakban: EJE Biz). Köszönhetően az EJE Biz tevékenységének, valamint az egyéni petíciós jog hiányának, az EJEB viszonylag kis ügyteherrel dolgozott több mint negyven évig. A 11. számú kiegészítő jegyzőkönyv¹⁴ kiterjesztette az egyéni panaszjogot, valamint megszüntette a Bizottságot. Az utóbbi rendelkezés célja az volt, hogy gyorsítsák a strasbourg-i eljárásokat, valamint, hogy „olyan ellenőrző rendszert hozzanak létre, amely 40 tagállam mellett is hatékony,¹⁵ és elfogadható költségek mellett tudja ellátni a feladatát, és amely a jövőben is meg tudja őrizni az esetjog koherenciáját.”¹⁶ Habár *Paul Mahoney* szerint a hatékonyságot valóban sikerült növelni, az egyéni petíciók áradatával szemben a rendszer jelenlegi formájában képtelen megbirkózni.¹⁷ – Az ügyteher növekedését jól jellemzi, hogy míg az EJEB által 1959 és 1999 között hozott ítéletek száma nem éri el az ezret, addig ez a szám 2011 végére 14 ezerre növekedett.¹⁸ A probléma egyik gyökere, ahogyan arra az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága jelentésében rámutat, hogy az ügyek 70%-a ismétlődő jellegű.¹⁹ *Stephen Greer* és *Luzius Wildhaber* szerint, ez nagyrészt abból adódik, hogy a tagállamok, a korábbi marasztaló ítéletek ellenére sem tesznek maradéktalanul eleget a szerződésből eredő kötelezettségeiknek;²⁰ holott – ahogyan Mahoney írja – a rendszer célja alapvetően az, hogy a jogvédelem tagállami szinten valósuljon

¹⁰ Az EJEE eredeti formájában – Forrás: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html> (2013. május 12.)

¹¹ Az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Párizs, 1952. március 20.)

¹² Az EJEE eredeti formájában, 46. cikk

¹³ EJEE, 32. cikk

¹⁴ Az EJEE 11. kiegészítő jegyzőkönyve (aláírás: 1994. V. 11., hatály: 1998. XI. 1.)

¹⁵ Az Európa Tanács tagjainak száma ugyanis a kelet-európai államok '90-es évek eleji függetlenedését követően az évtized közepéig majdhogynem megduplázódott, növelve ezzel a rendszer leterheltségét. – <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG> (2013. május 15.)

¹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának értelmező jelentése 11. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, para. 23. – Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/155.htm> (2013. május 12.)

¹⁷ Paul Mahoney: New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership. *Penn State International Law Review*, Vol. 21, Issue 1 (Fall 2002), 101-114. o. (a továbbiakban: Mahoney); 102. o.

¹⁸ Az EJEB 2011. évi éves jelentése, 14. o. – Forrás: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/77FF4249-96E5-4D1F-BE71-42867A469225/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf (2013. május 12.)

¹⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának értelmező jelentése 14. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, para. 16. – Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm> (2013. május 12.)

²⁰ Steven Greer – Luzius Wildhaber: Revisiting the Debate about »constitutionalising« the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. Vol. 12., Issue 1. (2012), 655-687. o.; 656. o.

meg az által, hogy a tagállamok implementálják az Európa Tanács alapjogvédelmi minimum követelményeit, nem pedig az, hogy minden egyes egyedi jogsértést Strasbourgban bíráljanak el.²¹ – A 14. számú kiegészítő jegyzőkönyv – amely többek közt az ügyteher kérdésre is választ kíván adni – expressis verbis kimondja, hogy az EU csatlakozhat az EJEE-hez.²² – Erről részletesebben jelen fejezet 3. alpontjában írok.

1.2. Az Európai Unió és az emberi jogok. Az *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó *Római Szerződés* igen szűkmarkúan mérte az emberi jogokat. A kezdeti álláspont az volt, hogy az emberi jogok kérdésköre tagállami hatáskör.²³ Voltak ugyan rendelkezései, melyek elsőre akár emberi jogi indíttatásúaknak tűnhetnek, mint például az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének deklarálása,²⁴ amely a férfi és női munkavállalók közti különbségtételt tiltja, valamint munkavállalók szabad mozgása, és ehhez kapcsolódóan a diszkrimináció tilalma;²⁵ azonban itt – véleményem szerint – inkább gazdasági érdekekről, mintsem önzetlen humánus megfontolásokról van szó. A közösségi jog betartásának felügyeletére a Római Szerződésben létrehozták az Európai Közösségek Bíróságát – mai nevén: az Európai Unió Bírósága –, amely 1964-ben a *Costa kontra ENEL* ügyben²⁶ a közösségi jognak vindikálta az elsőbbséget a tagállami joggal szemben, annak érdekében, hogy biztosítsa annak betartását. Ennek elfogadtatása hosszú folyamat eredménye volt; az államok egyrésztől nem szívesen mondanak le a szuverenitásukról – ezzel szembesülünk napjainkban is, mikor az Unió hatásköreinek bővítése kerül szóba –, másrészt az EU joganyaga nélkülözte az emberi jogi garanciákat. Ez utóbbiból kifolyólag fennállt a veszélye, hogy a Közösség olyan rendeletet ad ki, illetve olyan rendelkezés meghozatalát követeli meg a tagállamoktól, amely ellentétben áll azok alkotmányos szabályaival, vagy az EJEE rendelkezéseivel.²⁷ Pontosan ilyen megfontolásból mondta ki 1974-ben az *NSZK Alkotmánybírósága*, hogy „addig amíg” – innen az ítélet elnevezése, a *Solange* – „a közösségi jog nem biztosít az alapjogoknak a német alkotmánnyal azonos szintű védelmet, addig az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot a közösségi jogi aktusok alapvető jogok szempontjából történő ellenőrzésére.”²⁸

Erre válaszul az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, hangsúlyozva, hogy az Unió alapelvei tartalmazzák az emberi jogokat, az Európai

²¹ Mahoney: i.m. 105. o.

²² Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. kiegészítő jegyzőkönyve (aláírás: 2004. V. 13., hatály: 2010. VI. 1.), 17. cikk.

²³ Raisz Anikó: Az Európai Unió hatása az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerére. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica Et Politica*. 24. szám (2006) 313-327. o. (a továbbiakban: Raisz: Az Európai Unió). 315. o.

²⁴ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III.25., hatály: 1958. I.1.), 119. cikk

²⁵ Uo. 48. cikk

²⁶ 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügy (1964) EBHT 585. o. para. 588.

²⁷ Sera, Jean M.: The Case for Accession by the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights, *Boston University International Law Journal*, Vol. 14, Issue 1 (Spring 1996), 151-186. o. (a továbbiakban: Sera), 153. o.

²⁸ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 *Solange I-Beschluß*, para. 7 (c)

Bíróság pedig védelmezi azokat. (Erről a jogfejlesztő tevékenységről a II. fejezetben írok részletesebben.) A 80-as évek közepére az így elért – *Szalayné Sándor Erzsébet* megfogalmazásában íratlan szabályokon alapuló²⁹ – jogvédelem olyan szintre jutott, amely korábbi kijelentésének visszavonására készítette a német alkotmánybíróságot: elismerte, hogy a közösségi jog tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat, és mindaddig ameddig ez így marad, a német AB nem kontrollálja a közösségi aktusokat.³⁰

Az *Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben közös nyilatkozatot* adott ki az alapvető jogokról, melyben kifejezik a Közösség elkötelezettségét a képviselési demokrácia, a jog uralma, a társadalmi igazságosság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartása mellett.³¹ Az *Egységes Európai Okmány* Preambuluma kimondta, hogy a „Tagállamoknak együtt kell működniük a demokrácia elősegítése érdekében, amely a tagállamok alkotmányaiban és törvényeiben, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint az *Európai Szociális Chartában*”³² elismert emberi jogokon nyugszik, jelesen a szabadságon, egyenlőségen és a szociális igazságosságon.”³³

Bár előrelépésnek tekinthető, a Közösség alapszerződesei maguk továbbra sem fogalmazták meg expressis verbis az emberi jogok tiszteletben tartását, egészen a *Maastrichti Szerződés*³⁴ életbe lépéséig, amely kimondja:

„Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”³⁵

Az emberi jogok térnyerésével egyidejűleg létrejött az uniós polgárság intézménye, melynek keretében az unió valamennyi polgára számára biztosítja a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogát, továbbá az aktív és passzív választójogot a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon, a diplomáciai és a konzuli védelmet, a petíciós jogot, valamint az ombudsmanhoz fordulás jogát. Azonban az imént felsorolt jogok nem emberi jogok, annak okán illetik meg az egyént, hogy az Unió valamely tagállamának állampolgára; vagyis nem emberi mivoltánál fogva élvezi ezeket a jogokat, hanem az állampolgári jogokhoz hasonlóan a szuverén – ez esetben az Unió – „ajándéka”. Ráadásul a szabad mozgás jogának gazdasági jelentősége is van, mely az integráció alapvető céljainak megvalósulását hivatott elősegíteni.³⁶

²⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton. *Jogtudományi Közlöny*. 2013 (68. évf.) 1. szám, 15-27. o. (a továbbiakban Szalayné: Alapjogok), 16. o.

³⁰ BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 *Solange II- Beschlúß*, II/1/f pont

³¹ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i közös nyilatkozata az alapvető jogokról.

³² Az Európai Szociális Charta, az Európa Tanács 1961. október 18-i egyezménye (hatályba lépés: 1965. február 28.)

³³ Egységes Európai Okmány (aláírás: 1986. február 28., hatály: 1987. július 1.), HL L 169.

³⁴ Maastrichti Szerződés (aláírás: 1992. február 7., hatály: 1993. november 1.), HL C 191.

³⁵ Maastrichti Szerződés, F cikk (2) bekezdés

³⁶ Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta*

1.3. Az Európai Unió és az Európa Tanács. Az EGK döntéshozói fokozatosan felismerték, hogy a gazdasági integráció elmélyülésével az emberi jogok kérdését nem lehet megkerülni.³⁷ – Jelen sorok írásakor mind a 27 EU tagállam, egyszersmind az Európa Tanács tagja, azonban az EU csatlakozása több mint 30 éve várat magára. Az EGK Bizottsága 1979-ben kiadott egy *memorandumot*,³⁸ melyben szorgalmazta az Európai Gazdasági Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását.³⁹

Egyes szerzők szerint nem ez lett volna az ideális megoldás az emberi jogok védelmének garantálására. Röviden kitérek a két másik lehetséges megoldásra, ezt követően ismertetem a csatlakozás előnyeit és hátrányait, valamint az azt lehetővé tevő politikai és hatalmi változásokat.

Mint fentebb említésre került, a Maastrichti szerződés az F cikkben rögzíti, hogy az Unió tiszteletben tartja az EJEE által garantált jogokat; egyes vélemények szerint ez elégséges védelmet garantált volna. Azonban az L cikk kizárja az F cikknek az Európai Bíróság előtt történő érvényesítését.⁴⁰ Ebből következően az emberi jogok védelme érdekében továbbra is csak az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatára lehetne hivatkozni a luxembourgi eljárásokban.⁴¹

A másik lehetséges megoldás egy saját – uniós – emberi jogi katalógus létrehozása, amelyre korábban is történtek kísérletek, ennek eredménye a *Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól*.⁴² Ez a dokumentum azonban nem a klasszikus emberi jogokat hivatott deklarálni, továbbá az Európai Bíróság sem hivatkozott rá ítéleteiben.⁴³ Az Unió alapjogi katalógusa végül az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* formájában öltött testet,⁴⁴ amelynek fogadtatása nem volt egyöntetűen pozitívnak nevezhető: egyrészt a témában jártas akadémikusok egy része ellenezte a Charta jogi erővel történő felruházását, másrészt – egészen 2006-ig – az Európai Bíróság is tartózkodott attól, hogy hivatkozzék rá;⁴⁵ nem is beszélve a Chartát is magába foglaló Alkotmányos Szerződés bukásáról.⁴⁶ A Chartát végül a Lisszaboni Szerződés 6. cikke ruházta fel

Humana: emberi jogi közlemények. 2005. (16. évf.) 2. szám. 30-56. o. (a továbbiakban: Sulyok); 40-41. o.

³⁷ Raisz Anikó: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió. In: Róth Erika (ed.): *Miskolci Egyetem, Doktorandusz Fórum, 2005. november 9., Állam- és Jogtudományi szekciókiadvány*, Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 2006. 222-226 o. (a továbbiakban: Raisz: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye), 222. o.

³⁸ A Bizottság 1979. május 2-i Memoranduma az Európai Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról. Hivatalos Lap 2/79 szánú függelék.

³⁹ Elizabeth F. Defeis: The Treaty of Lisbon and the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Spring 2012, Vol. 18 Issue 2, 387-394. o.; 390. o.

⁴⁰ Maastrichti Szerződés, L cikk

⁴¹ Sera: i.m.177.o.

⁴² Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól (aláírás: 1989.december 9.)

⁴³ Sera: i.m. 178. o.

⁴⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (aláírás: 2007. december 12.) 2007/C 303/01

⁴⁵ Első említése a C-540/03 számú, Európai Parlament kontra Európai Unió Bizottsága (2006) EBHT I-5769o., paras. 4, 31.

⁴⁶ Elizabeth Defeis: Human Rights, The European Union, and the Treaty Route: from Maastricht to Lisbon. *Fordham International Law Journal*, Vol. 35., 2012/6. 1207-1230. o. (a továbbiakban: Defeis:

jogi kötőerővel, és nyilvánította az uniós jogrend szerves részévé.⁴⁷ – A Charta által garantált jogok nagyrészt átfedésben vannak az EJEE által garantált jogokkal, figyelembe véve ugyanakkor a közösségi jog speciális jellemzőit, példának okáért az európai polgársághoz kapcsolódó jogokat.⁴⁸ A Charta bizonyos jogok tekintetében túlszárnyalja az EJEE által garantált jogokat.⁴⁹

Az Európa Tanácshoz való csatlakozás volt a harmadik – győztes – koncepció. A döntéshozóknak mérlegelniük kellett ennek előnyeit és lehetséges hátrányait, a technikai nehézségeket – mint korábban említésre került eredetileg sem az EU, sem az Európa Tanács nem volt erre alkalmas –, továbbá a politikai realitásokat.

Ez idő tájt a következő *előnyökkel* számoltak: a tagállamok soha nem találhatják magukat abban a helyzetben, hogy választaniuk kelljen a közösségi jog és az EJEE rendelkezései között; a csatlakozás tovább erősítené a Közösség demokráciára és szabadságra épülő karakterét, valamint a tagállamok polgárainak jogbiztonság érzetét, hiszen lenne hova fordulniuk a Közösség jogsértéseivel szemben. További szempontként merült fel, hogy jó néhány közösségi tagságra aspiráló ország – a '90-es évek elején – nem volt tagja az Európa Tanácsnak, így a Közösség csatlakozása ezt a kérdést is megnyugtatóan rendezte volna, jóllehet idővel ez a szempont aktualitását veszítette tekintve, hogy ezen országok mindegyike részese lett az emberi jogi egyezménynek.⁵⁰ Végezetül két, az eljárási jogot érintő lényeges előnyt emelnék ki: az egyik, hogy a csatlakozással a Strasbourgi Bíróság tagja lesz egy, az EU által javasolt bíró, aki az Uniót érintő ügyek elbírálásakor szakmai segítségével mozdítaná elő a döntést, ez által elkerülhetőek lennének azok az esetek, amikor nem Unión kívüli országból származó, az uniós jogot kevésbé ismerő bírák döntenek a közösségi jogot is érintő kérdésekben.⁵¹ A másik, hogy az EU, mint peres fél vehetne részt az eljárásban,⁵² ennek megfelelően az egyes intézményeinek a tagállamokhoz hasonló jogállása lenne a Strasbourgi Bíróság előtti eljárásban.⁵³

Felmerültek ugyanakkor bizonyos *ellenérvek*, ezeket ismertetem a következőkben. *Először* is a csatlakozással az Uniónak fel kellene adnia joghatóságának egy részét emberi jogi ügyekben, és átadnia azt egy – hozzá képest – kevésbé szoros integrációnak. Számos ellenző hozta fel ezt az érvet, azonban tény, hogy az Unió tagállamai egyenként mind feladták szuverenitásuk

Human Rights), 1224-1225.o

⁴⁷ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok 16.o.

⁴⁸ Raisz: Az Európai Unió hatása, 317.o.

⁴⁹ Defeis: Human Rights, 1229. o.

⁵⁰ Sera: i.m. 179-180. o.

⁵¹ Szemesi Sándor: Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Acta Humana: Emberi jogi közlemények*. 2006 (17. évf.) 2. szám. 50-68. o. (a továbbiakban: Szemesi), 67.o.

⁵² Ez az ún. *co-respondent* mechanizmus, melyet a 14. oldalon ismertetek.

⁵³ Cathrine Van De Heyning – Rick Lawson: The EU as a Party to the European Convention of Human Rights: EU Law and the European Court of Justice Case Law as Inspiration and Challenge to the European Court of Human Rights Jurisprudence. In: *Human Rights Protection in the European Legal Order: the Interaction between the European and the National Courts* (ed. by Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning, Piet Van Nuffel, ISBN 9781780680101) 2011. (a továbbiakban: Heyning – Lawson) 48.o.

egy részét, amikor csatlakoztak az Európa Tanácshoz. Az előzővel összefüggésben – *második ellenérvként* – hangoztatták egyesek, hogy a csatlakozás veszélyeztetheti az unió jogrendjének egységességét, tekintve, hogy az Európai Bíróság elveszítheti monopóliumát a közösségi jog értelmezése felett. Az Európai Bíróság az 1/91-es tanácsadó véleményében – melyben a létrehozandó Európai Gazdasági Térség alapító szerződés tervezetét vizsgálta a létrehozandó bíróságra és annak uniós intézmények felett gyakorolt joghatóságára tekintettel – kijelentette, hogy az EU alávetése egy nemzetközi bíróság joghatóságának – önmagában – nem ellentétes az alapító szerződésekkel mindaddig, amíg az nem veszélyezteti a Közösség jogrendjét.⁵⁴ Mindazonáltal a konkrét kérdésben az Európai Bíróság a Közösség alapító szerződéseivel ellentétesnek nyilvánította a létrehozandó bíróság joghatóságának kiterjesztését az uniós intézményekre.⁵⁵ Az említett veszélyt – az Európai Bíróság monopóliumának elvesztését – komolyan vették az EU részéről:⁵⁶ a Lisszaboni szerződéshez fűzött 5. számú kiegészítő jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a csatlakozás nem érintheti az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 334. (a korábbi számozás szerint 292.) cikkében foglaltakat.⁵⁷ Meg kell jegyezni, hogy nem csak az Európai Bíróság féltette a monopóliumát: az Európa Tanács részéről is merültek fel aggályok az EU emberi jogok terén mutatott növekvő aktivitását illetően. Az Európa Tanács attól tartott, hogy EU tevékenysége marginalizálja a szervezetet az emberi jogok védelme terén.⁵⁸ Ezt a kérdést egy 2007-es memorandumban rendezték; a megegyezés értelmében, az EU a saját emberi jogi szabályainak kialakítása során utalni fog az Európa Tanács normáira és az EJEB joggyakorlatára.⁵⁹ *Harmadszor:* gyakran elhangzott, hogy egy további szint beiktatásával az eljárást még terhesebbé és bonyolultabbá teszik a polgárok számára, meglehet ez az érvelés elég gyenge lábakon áll tekintve, hogy a kérelmező maga dönthet az eljárás sorsáról. A döntés lehetősége sokkal előnyösebb, mint a további jogorvoslat megtagadása.⁶⁰ *Negyedszer:* az Európa Tanácsot államok részére hozták létre – alapokmányának eredeti szövege nem teszi lehetővé nemzetközi szervezetek csatlakozását –, ennek megfelelően egyesek úgy vélték, hogy a Tanács nem képes kellően figyelembe venni az Unió érdekeit.⁶¹

A pro és kontra érvek ismertetése után kitérek az akkori *politikai helyzetre*, mely kedvezett a csatlakozásnak, mondhatni: a kérdés szerencsés csillagzat alatt állt. Az *Európai Tanács* (a továbbiakban EiT) 1996-ban, nem sokkal az intézményi reformokat tárgyaló kormányközi konferenciát megelőzően hangsúlyozta, hogy az

⁵⁴ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079. o. paras. 39-40.

⁵⁵ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079. o. para. 72.

⁵⁶ Heyning – Lawson, 57-58. o.

⁵⁷ Lisszaboni Szerződés (Aláírás: 2007. december 13., Hatály: 2009. december 1.) HL C 306/156

⁵⁸ Olivier De Schutter: The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 14, Issue 3 (Summer 2008), 509-562. o.

⁵⁹ *Az Európa Tanács és az Európai Unió közötti egyetértés memoranduma* (Strasbourg, 2007. május 10.); paras. 17-19.

⁶⁰ Uo. 181. o.

⁶¹ Uo. 180-182.o.

EU-nak nagyobb hangsúlyt kellene fektetni állampolgáira; ennek fényében megvitatásra került az Unió Európa Tanácshoz való csatlakozásának kérdése. Az Európai Unió Bizottsága és az Európai Parlament pozitívan állt a javaslatához, valamint az Unió polgárainak túlnyomó többsége és az akkor regnáló kormányok is támogatták az elképzelést. Németország korábban kifejezetten hiányolta, hogy az Unió nem rendelkezik az alapvető jogokat tartalmazó dokumentummal, a Maastrichti szerződés F cikké, – szerinte – ilyen téren elégtelen.⁶²

Említésre kerültek bizonyos *technikai nehézségek*, mind az Unió, mind az Európa Tanács részéről, melyeket a jelen bekezdésben ismertetek. Az Európa Tanács kikérte az Európai Bíróság tanácsadó véleményét a csatlakozás kérdését illetően. Az 1994-ben benyújtott kérelemben a következő kérdést intézte a Bírósághoz: „Az Európai Közösség csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én kötött egyezményhez, összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó Szerződéssel?”⁶³ Az Európai Bíróság 2/94. számú tanácsadó véleményében arra jutott, hogy az Európai Unió az alapító szerződések, illetve az Európai Unióról szóló szerződés módosítása nélkül nem csatlakozhat az Európa Tanácshoz, mivel nincs rá felhatalmazása.⁶⁴ A Bíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a csatlakozás mennyire kívánatos az Unió szempontjából, illetve, hogy az EJEB felülvizsgálati jogköre mennyire összeegyeztethető az Európai Bíróság szerepével, melynek értelmében az Európai Bíróság jelen állás szerint a közösségi jog végső értelmezője.⁶⁵ Habár Maastrichtot követően az *Amszterdami Szerződés*⁶⁶ további emberi jogi vonatkozású rendelkezéseket iktatott be, illetve bővítette a szerződés által garantált emberi jogi garanciák körét, magát a csatlakozást továbbra sem tette lehetővé, ahogyan az EJEE eredeti szövege sem. Utóbbi ugyanis csak államok számára állt nyitva: „Az Egyezmény az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva, aláírásra.”⁶⁷ Az Európa Tanács tagjaira annak alapokmánya vonatkozik, amely azonban egyértelműen államokat nevez meg, mint szerződő feleket: „[...] egy szervezet, amely közelebb hozza egymáshoz az európai államokat.”⁶⁸ A Lisszaboni Szerződés és az EJEE-hez fűzött 14. számú kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépésével mindkét akadály elhárult. Előbbi nem csupán feljogosítja az Uniót a csatlakozásra, hanem egyenesen kötelességévé teszi azt: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.”⁶⁹ A másik akadály 2010-ben hárult el, a 14. számú jegyzőkönyv életbe lépésével,⁷⁰ mely expressis

⁶² Uo. 182-185. o.

⁶³ 2/94. számú tanácsadó vélemény (1996) EBHT I-1759. o.; para. 1. (Fordítás: Raisz: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye)

⁶⁴ 2/94. számú tanácsadó vélemény, para. 36.

⁶⁵ Szemesi: i.m. 55. o.

⁶⁶ Amszterdami Szerződés (aláírás: 1997. október 2., hatály: 1999. május 1.) HL C 340

⁶⁷ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (eredeti formájában), 59. cikk (1)

⁶⁸ Az Európa Tanács Statútuma (aláírás: 1949. V. 5., hatályba lépés: 1949. VIII.3.), preambulum

⁶⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata HL C 83/13, 6. cikk (2) bekezdés

⁷⁰ A hatályba lépést Oroszország késleltette, ugyanis azt követelte, hogy az Oroszországot is érintő ügyekben mindig legyen egy orosz származású bíró is ez eljáró tanácsban. Miután az Európa Tanács teljesítette Oroszország kérését, az orosz törvényhozás megszavazta a kiegészítő jegyzőkönyv

verbis lehetővé tette az Európai Unió csatlakozását. A jegyzőkönyv 17. cikkének értelmében az EJEE 59. cikk (2) bekezdését a következő kitételrel kell módosítani: „Az Európai Unió csatlakozhat jelen egyezményhez.”⁷¹ Itt érdemel említést, hogy az Európai Unió nem az Európa Tanács tagja lesz, „pusztán” az EJEE aláíró, részes fele. Ennek megfelelően az Unió részvétele és képvisellete az Európa Tanács testületeiben – köztük a Strasbourgi Bíróságban –, külön megállapodást igényel. Ilyen kérdés az Unió bírójának jelölésére vonatkozó szabályok, valamint annak jogállása.⁷² A csatlakozást követően az EJEE – mint az összes többi nemzetközi szerződés – az Unió jogforrási hierarchiájában, az elsődleges és a másodlagos jogforrások között fog elhelyezkedni; ennek megfelelően nem lehet ellentétes a primer joggal, viszont elsőbbséget fog élvezni a másodlagos joggal szemben.⁷³

A csatlakozási folyamat – és ezzel együtt a csatlakozás technikai részleteinek megvitatása – jelenleg is folyamatban van. A fő csapásirányt a *Stockholmi Program* jelöli ki, melynek feladata, hogy 2010 és 2014 között ütemtervet biztosítson – többek között – a csatlakozási folyamat számára is, mely része az Unió által kitűzött célnak: az integráció váljék a jogérvényesülés, a biztonság és a szabadság térségévé.⁷⁴ A legfontosabb kérdés az ítélkezési gyakorlat alakulása, és a hatáskör megosztás tiszta és egyértelmű megállapítása. Az *Európai Unió Bizottsága* 2010. március 17-én előterjesztette *javaslatát a tárgyalási irányelvekre* vonatkozóan, melyben üdvözli a csatlakozási folyamatot és annak várható eredményét, többek között a két bíróság ítélkezési gyakorlatának összhangban fejlődését.⁷⁵ A Európai Bíróság a csatlakozással foglalkozó 2010-es keltezésű vitáirátában hangsúlyozza a szubszidiaritás elvének fontosságát. Az Európai Bíróság véleménye értelmében olyan rugalmas eljárást kell kialakítani, amely biztosítja az Európai Bíróság elsőbbségét azokban az ügyekben, ahol a Strasbourgi Bírósághoz benyújtott kereset az uniós jognak az Emberi Jogok Európai Egyezménybe való ütközésére hivatkozik. Ennek megfelelően az EJEB – külső ellenőrző szerepet betöltő – eljárását minden esetben megelőzné az Európai Bíróság belső ellenőrző funkciót ellátó eljárása.⁷⁶ Ennek rögzítésére többek között azért volt szükség, mert már 1980-ban,⁷⁷ illetve a későbbiekben a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor

ratifikálását. Ezzel az utolsó akadály is elhárult hatályba lépése előtt. – Forrás: <http://eafsj.org/2010/01/19/the-approval-of-protocol-14-opens-the-way-to-the-eu-adhesion-to-the-european-convention-on-human-rights/> (2013. február 9.)

⁷¹ Az EJEE 14. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 2004. V. 13., hatályos: 2010. június 1.), 17. cikk.

⁷² Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi Szemle*. 2010. (3. évf.) 3. sz. 33-40. o. (a továbbiakban: Szalayné: Új távlatok); 36-37. o.

⁷³ Sulyok: i.m. 45-46. o.

⁷⁴ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010.5.4.), HL L 115, para 2.1.

⁷⁵ Az Európai Unió Bizottságának 2010. március 17-i sajtó közleménye (IP/10/291)

⁷⁶ *Az Európai Unió Bíróságának vitáirata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban* (Luxembourg, 2010. május 5.).

⁷⁷ Giuseppe Serduti – az EJEB akkori alelnöke – már 1980-ban szorgalmazta, hogy amennyiben az Európai Bíróság előtt tárgyalt ügyben az EJEE-vel kapcsolatos jogértelmezési kérdés merülne fel, úgy az Európai Bíróságnak jogában álljon jogértelmezési kéréssel fordulni a Strasbourgi Bírósághoz. Javaslátát elutasították. Raisz: Az Európai Unió Hatása 321. o.

napirenden volt a Strasbourgi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának biztosítása.⁷⁸ 2011-ben *Jean-Paul Costa*, az EJEK akkori elnöke és *Vassilios Skouris*, az Európai Bíróság elnöke kiadott egy közös állásfoglalást a csatlakozással kapcsolatban, melyben útmutatást adnak a csatlakozási tárgyalásokra vonatkozóan; továbbá megerősítik a vitáikban rögzített megállapításokat a szubszidiaritás érvényesülésének fontosságát illetően.⁷⁹

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Emberi Jogokért Felelős Irányítóbizottsága (a továbbiakban: Irányítóbizottság) továbbította a Miniszterek Bizottságának a csatlakozáshoz szükséges jogi dokumentumok tervezetét. Amennyiben mindkét bíróság, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is kifejtette a véleményét a csatlakozással kapcsolatban, annak a Miniszterek Bizottsága által történő elfogadása szükséges. A csatlakozási szerződés azt követően léphet hatályba, hogy az Európa Tanács, illetve az Európai Unió összes tagállama ratifikálta azt. A Miniszterek Bizottsága 2012 derekán utasította az Irányítóbizottságot, hogy folytassa a 2010-ben megkezdett⁸⁰ tárgyalásokat az Európai Unióval, az ad hoc tárgyaló csoport keretében. A csoport eddig öt ülést tartott, a legelső 2012 júniusában, a legutóbbit – egyben utolsót – 2013 április elején. Ezen – az Európa Tanács sajtó közleménye értelmében – minden lényeges kérdést sikerült tisztázni, a szöveget véleményezésre megküldték az Európai Bíróságnak.⁸¹

Ilyen lényeges – a legutolsó *Draft Explanatory Report* által érintett – kérdésnek tekinthető az EU jogállása és képviselete a strasbourgi eljárásokban; különös tekintettel a bevezetésre kerülő *co-respondent* mechanizmusra. Ennek lényege, hogy az EU teljes jogú félként vehet részt, az Uniót érintő eljárásokban, illetve a tagállamok is teljes jogú félként kapcsolódhatnak be az eljárásba az Uniót érintő ügyekben. A felekre nézve az EJEK döntése kötelező; tekintve a közösségi jog elsőbbségét, ez egyben azt is jelenti, hogy az EU minden tagállamára nézve kötelező lesz a döntés.⁸² Véleményem szerint ez utóbbi elő fogja segíteni az egységes strasbourgi joggyakorlat fennmaradását. További tisztázandó kérdés a kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás kérdése, a csatlakozási megállapodás felmondhatósága; illetve az EU speciális helyzetéből adódó kérdések megválaszolása, többek közt az EJEK-ben szereplő ország vagy államterület fogalmak alkalmazhatósága az EU esetén – tekintve, hogy az EU nem tekinthető államnak –; a dokumentumban rögzítik továbbá az Unió által delegált bíró megválasztását, az Unió képviseletét az Európa Tanács intézményeiben. Ez utóbbi kérdéskörben a dokumentum részletesen tárgyalja az eljárást olyan esetekben, amikor nem EU tag érintett egy ügyben. A dokumentum meghatározza továbbá az EU költségvetési hozzájárulásának mértékét, valamint a csatlakozási eljárás

⁷⁸ Szalayné: Alapjogok, 24. o.

⁷⁹ *Jean-Paul Costa* és *Vassilios Skouris* közös állásfoglalása (Luxembourg, 2012. január 17.).

⁸⁰ Szalayné: Új távlatok, 39. o.

⁸¹ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR041\(2013\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR041(2013)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE) (2013. május 12.)

⁸² Az ötödik ülés jegyzőkönyve, Strasbourg 2013. január 23. (47+1(2013)R04). paras. 31-33.; Giorgio Gaja: The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR. ESIL Reflections. 2013. január 09. (Volume 2, Issue 1)

menetét: a csatlakozási megállapodás aláírása *ipso iure* módosítja az EJEE vonatkozó rendelkezéseit; az Uniónak semmilyen más dokumentumot nem kell szignálnia ezt követően.⁸³

A politikai folyamatok áttekintése után írásom második fejezetét a két bíróság – jelesül az Európai Bíróság és az EJEB – ítélezési gyakorlatának szentelem, megvizsgálom, hogyan váltak a közösségi jog általánosan elfogadott alapelveivé az alapvető emberi jogok, illetve hogyan változott a Strasbourg Bíróság viszonya a közösségi joghoz.

2. Az Európai Bíróság és az EJEB egymásra hatása

2.1. Az emberi jogok megjelenése az Európai Bíróság ítéleteiben. Mint fentebb kifejtésre került, a közösségi jog eredeti formájában nem tartalmazott semmilyen, az alapvető emberi jogokra történő hivatkozást, valamint az Európai Bíróság is tartózkodott attól, hogy állást foglaljon emberi jogi kérdésekben, ennek megfelelően az 1959-es *Stork ügy*ben megtagadta, hogy emberi jogok terén gyakorolja felülvizsgálati jogköreit.⁸⁴ A tíz évvel későbbi *Stauder ügy*⁸⁵ volt a legelső, amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy az alapjogok részei a Közösség jogának: „a kérdéses rendelkezés nem tartalmaz semmilyen kitétel, mely alkalmas lenne arra, hogy hátrányosan érintse a közösségi jogi normák részét képező, és a Bíróság által védelemben részesített alapvető emberi jogokat.”⁸⁶ Az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben – melynek központi kérdése a közösségi jog és a német alkotmány ütközése volt – az Európai Bíróság megállapította, hogy a közösség emberi jogi vonatkozású alapelvei a tagállamok alkotmányos hagyományaira vezethetők vissza:

„amennyiben a belső jog szabályai vagy fogalmai alapján ítélnék meg a Közösség intézkedéseinek érvényességét, az hátrányosan befolyásolná a közösségi jog egységességét és hatékonyságát. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog szempontjából lehet megítélni. Tulajdonképpen a Szerződésekből származó jog egy önálló jogforrás, melyet természeténél fogva nem írhatnak felül a nemzeti jogszabályok...”

Ugyanakkor – teszi hozzá a Bíróság –:

„szükséges megvizsgálni, hogy bármely, a közösségi jogból ismert hasonló garancia csorbult-e. Valójában az alapvető jogok tiszteletben tartása a Bíróság által védelmezett jogok általános elveit képezik. Jóllehet, e jogok

⁸³ Uo. paras. 16-20., 24a., 67-88., 91-95.

⁸⁴ 1/58. számú, *Stork és Cie. kontra ESZAK Főhatóság ügy*. (1959) EBHT 17. o.; Raisz: Az Európai Unió Hatása 315-316. o.

⁸⁵ Az ügy kiinduló pontja a rászorulóknak nyújtott támogatás volt: kuponok ellenében a személyek egy bizonyos köre olcsóbban juthatott vajhoz. A németek a visszaélések – nehogy olyanok vegyék igénybe, akik nem tekinthetők rászorulóknak – megakadályozása érdekében személyre szóló kuponokat osztottak ki. Ezt kifogásolta E. Stauder. Az Európai Bíróság szerint a névre szóló kuponok szükségszerűek a rendelkezés céljainak elérése érdekében ennek megfelelően nem talált kivetni valót a kifogásolt rendeletben. – Forrás: 29/69. számú, *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt ügy* (1969), EBHT 419. o.

⁸⁶ 29/69. számú, *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt ügy* (1969), EBHT 419 o., para 7.

*védelme a tagállamok alkotmányos hagyományaiból eredeztethető, azonban a Közösség céljain és rendszerén keresztül is védeni kell.*⁸⁷

A következő lépcsőfok a nemzetközi emberi jogi dokumentumokra való – igaz ekkor még nem nevesített – utalás volt, melyre a *Nold* ügyben került sor. A felperes kérelmében expressis verbis megnevezte az Emberi Jogok Európai Egyezményét, melyet indokolásában az Európai Bíróság mellőzött, ugyanakkor elismerte, hogy „Hasonlóan [a tagállami alkotmányos hagyományokhoz] azok az emberi jogokat védeni hivatott egyezmények, amelyek kidolgozásában a Tagállamok részt vettek, vagy aláírásukkal csatlakoztak azokhoz, iránymutatásként szolgálhatnak, melyeket a közösségi jogon belül követni kell.”⁸⁸ Az ügyben egyébként szóba került e jogok korlátozhatósága is, melynek kapcsán az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mind a Tagállamok alkotmányos jogából, mind a fent említett nemzetközi dokumentumokból az következik, hogy az alapvető jogok bizonyos garanciák mellett korlátozhatóak, a társadalom érdekében kifolyólag.⁸⁹ A *Nold* ügy jelentőségét növeli, hogy az Európai Bíróság kijelentette azt is: „a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, és ezért nem tarthat fenn olyan intézkedéseket, amelyek nem állnak összhangban ezen államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal.”⁹⁰ Az EJEE első nevesített említése a *Rutili* ügyben történt, amelynek kiindulópontja a letelepedés szabadsága – illetve ennek korlátozása –: a francia hatóságok korlátozták R. Rutili letelepedési szabadságát, arra hivatkozva, hogy politikai és közéleti tevékenysége zavarja a közösség nyugalma. Az ítélet indokolásában az Európai Bíróság expressis verbis utal az EJEE 8.,9.,10.,11. cikkeire.⁹¹ A *Hauer* ügyben került sor először a hivatkozott cikkek részletes elemzésére és kifejtésére. A felperes arra hivatkozott, hogy egy közösségi rendeleten alapuló német jogszabály sérti a tulajdonhoz való jogot, amelyet az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke tartalmaz.⁹² Az Európai Bíróság rámutatott, hogy jelen ügyben kétség sem fér hozzá, hogy a szőlőtőke ültetési engedély megtagadása nem minősül a tulajdontól való megfosztásnak, hiszen a felperes rendelkezési joga megmarad minden nem tiltott tevékenység vonatkozásában: bármilyen más növényt termesztethet az adott területen. Ugyanakkor az is igaz, hogy a tilalom korlátozza a tulajdon használatát, amely önmagában – megfelelő garanciák mellett – az államnak jogában áll. Az Európai Bíróság utalt továbbá a korábbi ítéleteiben tett megállapításaira: így arra, hogy a közösség intézményeinek intézkedései csakis a közösségi jog alapján ítélték meg, ellenkező esetben veszélybe kerülne a közösségi jog egységessége és hatékonysága – *Handelsgesellschaft* ügy –, valamint megemlítette a *Nold* ügyben tett általános utalását az emberi jogi normákra.⁹³ Az *Orkem* ügyben⁹⁴ az Európai

⁸⁷ 11/70. számú, *Internationale Handelsgesellschaft* ügy (1970) EBHT 1125. o., paras 3.,4.

⁸⁸ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* ügy (1974) EBHT 491 o., para 13.

⁸⁹ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* ügy, para 14.

⁹⁰ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* ügy, para 13.

⁹¹ 36/75. számú, *Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur* (1975) EBHT 1219. o., para 32.

⁹² EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Párizs, 1952. március 20.)

⁹³ 44/79. számú, *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* (1979) EBHT 3727 o., paras 14-19.

⁹⁴ 374/87. számú *Orkem* kontra Bizottság ügy (1989) EBHT 3283, para 31.

Bíróság a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára*⁹⁵ is hivatkozott annak vizsgálata során, hogy a nemzeti és nemzetközi jogban milyen szabályok vonatkoznak a jogi személyek elleni eljárásokra. Az ügy háttere egy, az Orkem – korábbi nevén Chimnie CdF – ellen indult vizsgálat, melynek során a Bizottság felszólította a vállalatot bizonyos információk kiszolgáltatására, ezzel a felperes szerint megsértették azt az általános jogelvet, hogy senki sem kötelezhető a saját maga ellen történő tanúskodásra. Az Európai Bíróság, tanulmányozva a vonatkozó nemzeti és nemzetközi jogforrásokat arra a következtetésre jutott, hogy az említett jogelv csak a természetes személyeket illeti meg, és csak büntetőeljárás során. Ezt követően az Európai Bíróság az EJEE 6. – a tisztességes eljárásról szóló – cikkét, illetve az EJEB vonatkozó joggyakorlatát vette górcső alá: megállapításai szerint egyik sem támasztja alá a felperes álláspontját.

Az alapvető emberi jogok elismerésével, és az ezeket garantáló nemzetközi dokumentumok ítélkezési gyakorlatban történő megjelenésével egy időben, az Európai Bíróság egyre nagyobb figyelmet szentelt az EJEB ítélkezési gyakorlatának. Kiváló példa erre a *Roquette Frères* ügy, amelyben saját korábbi ítéletei mellett több EJEB ítéletre is hivatkozik. Az ügy alapja – a Nold üggyhöz hasonlóan – egy cég elleni büntetőeljárás. Az egyik francia bíróság engedélyezte a *Roquette Frères* helyiségeibe történő belépést, és ott lefoglalás foganatosítását, bizonyítékok gyűjtése érdekében. A felperes szerint a lakóhely védelme kiterjed az üzlethelyiségekre is. Az eljáró francia bíróság azért kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, mert a joggyakorlat alapján nem tudott dönten; az ugyanis nem volt teljesen egyértelmű.⁹⁶ Az Európai Bíróság elemezte az EJEB vonatkozó joggyakorlatát, és arra jutott, hogy – különös tekintettel a *Colas Est és társai kontra Franciaország*⁹⁷ valamint a *Niemitz kontra Németország*⁹⁸ ügyekre – a Strasbourgi Bíróság véleménye szerint az EJEE 8. cikkben rögzített lakóhely védelme kiterjeszthető az üzlethelyiségekre is. Az Európai Bíróság foglalkozott továbbá az elrendelhető kényszerintézkedések önkényességének megítélésével, ebben a körben a *Funke kontra Franciaország* ügyre⁹⁹ utalt.¹⁰⁰ A jelen fejezet második alpontjában részletesen tárgyalt Bosphorus ügyben az Európai Bíróság ugyan nem utal a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra; a főtanácsnoki indítvány

⁹⁵ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az ENSZ Közgyűlés 1966. december 16-i határozata (Hatályba lépés: 1976. március 23.)

⁹⁶ Az ítéletében arra hivatkozott, hogy *Hoechst kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 17-18. pontja szerint nem létezik olyan közösségi alapelv, amely a vállalkozások esetében is elismerné az üzlethelyiség sérthetetlenségéhez való jogot. Ilyen következtetést az EJEE 8. cikkéből és az EJEB hozzá kapcsolódó joggyakorlatából sem lehet levezetni. A következő bekezdésben azonban a bíróság arról értekezik, hogy a *Niemitz kontra Németország* ügyben, az EJEB egyes üzlethelyiségek vonatkozásában elismerte az EJEE 8. cikkének alkalmazhatóságát. – C-94/00 számú, *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

⁹⁷ EJEB, *Colas Est és társai kontra Franciaország*, 2002. július 16. (37971/97)

⁹⁸ EJEB, *Niemitz kontra Németország*, 1992, december 16. (13710/88)

⁹⁹ A nemzeti bíróságoknak minden egyedi esetben ténylegesen meg kell győződnie arról, hogy a tervezett kényszerintézkedések az elrendelt vizsgálat célját és tárgyát tekintve nem önkényesek és nem aránytalanok-e. EJEB, *Funke kontra Franciaország*, 1993. február 25. (10828/84)

¹⁰⁰ C-94/00 számú, *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

azonban részletes okfejtést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jövőre nézve célszerű lenne az EJEE szellemében meghozni az ítéleteket, illetve úgy tekinteni az egyezményre, mint amely a közösségi jog részét képezi.¹⁰¹

2.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei: változó határvonalak.

Az emberi jogok vonatkozásában az Európai Bíróság és az EJEB közti hatáskörök megosztása folyamatosan változott az elmúlt évtizedek során: az EJEB kezdetben tartózkodott a Közösség ügyeibe való beavatkozástól, majd a 90-es évektől kezdve bátrabban nyilvánított véleményt, a közösséget érintő ügyekben is;¹⁰² ezzel egyidejűleg egyre gyakrabban hivatkozott az Európai Bíróság joggyakorlatára.¹⁰³ Meg kell azonban említeni, hogy többször hivatkozott az Unió normáira és rendelkezésekre, mint a joggyakorlatra. Ennek oka a Heynan – Lawson szerzőpáros szerint az, hogy az EJEB el akarta kerülni, hogy a joggyakorlat átvételével olyan nemzetközi szabályokat erőltessen rá az Európa Tanács tagállamaira, amelynek nem részesei.¹⁰⁴ A kezdeti tartózkodó álláspont – bár bizonyos szempontból érhető volt –, a kettős mérce veszélyét hordozta magában: úgy tűnt, amennyiben a Közösség tagállamai egy közösségi jogszabályt hajtanak végre, szinte „mentesek” az EJEE előírásainak betartása alól, ezzel szemben a nem közösségi aktusok végrehajtását, illetve a Közösségen kívüli államokat az EJEB továbbra is szigorúan ítélte meg.¹⁰⁵

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága hamar kialakította azon álláspontját, hogy az Európai Közösség elleni keresetek a személyi hatály hiányából kifolyólag, nem befogadhatóak. A *C.F.D.T. kontra Európai Közösségek* ügyben az EJBiz leszögezte: „[a Bizottságnak] a személyes hatály hiánya miatt nincs módja eljárni az Európai Közösségeket érintő ügyekben tekintve, hogy ez utóbbi nem tagja az Egyezménynek, annak 1, 19, 33 és 34. cikke értelmében.”¹⁰⁶ A fő irányvonal a *C.F.D.T.* ügyben megfogalmazott vélemény lett,¹⁰⁷ habár az *X kontra Németország* ügyben az EJBiz kimondta, hogy nem mentesíti a részes felet az, ha később köt egy újabb szerződést, melyre hivatkozva nem teljesíti korábbi szerződéses kötelezettségeit: az adott állam a korábbi szerződés alapján felelősségre vonható marad.¹⁰⁸

Az *M. & Co. kontra Németország* ügy hozta meg a változás szelét, habár az EJBiz végül – a személyi hatály hiányára hivatkozva – elutasította a kérelmet. Az ügy kiindulópontja egy, az Európai Bíróság által a Közösségek versenyszabályainak megszegése miatt kirótt bírság volt. Az érintett cégek a Strasbourgi Bírósághoz fordultak, ahol elvesztették a pert; a német igazságügyi minisztérium behajtotta a bírságot. Ezt követően nyújtották be kérelmüket az Emberi Jogi Bizottsághoz az

¹⁰¹ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, 2005. június 30, (45036/98), para. 46.

¹⁰² Kuhnert, Kathrin: *Bosphorus: Double Standards in European Human Rights Protection?* *Utrecht Law Review*, 2006. december. Vol. 2, No. 2. 177-189.o. (a továbbiakban: Kuhnert); 177.o.

¹⁰³ Raisz: *Az Európai Unió Hatása*, 319. o.

¹⁰⁴ Heynan – Lawson, 47. o.

¹⁰⁵ Kuhnert: i.m. 177. o.

¹⁰⁶ EJBiz, *C.F.D.T. kontra Európai Közösségek*, 1978. július 10. (8033/77)

¹⁰⁷ Kuhnert: i.m. 179. o.

¹⁰⁸ EJBiz, *X kontra Németország*, 1958. június 10. (235/56).

EJEE 6. cikk (2) bekezdése, valamint a 3. cikk (3) bekezdése c. pontjának sérelmére hivatkozva. Az EJBiz először emlékeztetett arra, hogy a személyi joghatóság hiánya miatt nem járhat el a Közösséggel szemben, azonban, mint megállapította: „a hatáskörök átruházása nem feltétlenül zárja ki az államnak az Egyezmény értelmében fennálló felelősségét.”¹⁰⁹ Ily módon a Közösség államai nem bújhatnak ki az EJEE ratifikálása révén fennálló felelősségük alól azáltal, hogy létrehozta egy államok feletti szerveződést, és átadták hatásköreik egy jelentős részét.¹¹⁰ Jelen ügyben az EJBiz úgy ítélte meg, hogy az EGK Bizottsága által hozott döntés végrehajtása az állam cselekedeteként ítéltető meg, amelynek megítélése így az EJEB hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor – a Solange II. ítélet által inspirálva – kijelentette, hogy a Közösség tagjaival szembeni eljárások, amennyiben azok a Közösség döntéseit hajtják végre, nem támadhatóak meg az EJEB előtt, „feltéve, hogy az adott szervezeten belül az alapvető jogok ugyanolyan védelmet élveznek [mint amelyet az EJEB biztosítana].”¹¹¹

Az ítélet világossá tette, hogy nincs lehetőség az EJEB felülvizsgálatát kérni olyan esetekben, ahol a Közösség tagjai pusztán mérlegelési jogkör nélküli végrehajtói a közösségi jogszabályoknak addig, amíg a Közösség ugyanolyan védelmet garantál az alapjogok tekintetében. Ennél fogva az M. & Co. ítéletet úgy értelmezhetjük, mint a Strasbourgi Bíróság kísérletét arra, hogy tartózkodjék a kialakulóban lévő közösségi jogba való beleszólástól.¹¹²

Hat év elteltével ez a tartózkodó joggyakorlat fordulatot vett: az EJEB egyre jobban kiterjesztette szerepét, melyet *külső ellenőrzőként* határozott meg. A *Cantoni kontra Franciaország* ügyben az EJEB megállapította: „az, hogy [a francia egészségügyi törvény] szinte szóról szóra a 65/65-ös közösségi rendeleten alapszik, nem jelenti azt, hogy ne sérthetné az EJEE 7. cikkét.”¹¹³ A fenti megállapításból az következik, hogy az EU rendeletekkel szó szerint egyező belső jogi szabályok is az EJEB elé terjeszthetők, amennyiben azok implementálása során a tagállamnak diszkrecionális jogköre van. A kérdéses ügyben pontosan egy ilyen szabályzásról volt szó: szóról szóra megegyezett az alapjául szolgáló közösségi szabállyal, amelyet az Európai Bíróság jogszerűnek ítélt. Ebben rejlik az ítélet jelentősége: a döntéssel az EJEB nem mást mondott ki, mint azt, hogy akkor is lehetőség van eljárni előtte, ha az Európai Bíróság ugyanolyan védelmet biztosított az emberi jogoknak; vagyis az EJEB innentől fogva – bizonyos megszorításokkal – egyfajta végső bírói fórumnak is tekinthető, egy kvázi legfelsőbb bíróságnak. A fenti szerepkör deklarálása – legalábbis megítélésem szerint – üdvözlendő, ugyanakkor magával hozta az eltérő joggyakorlat kialakulásának veszélyét.¹¹⁴

A *Waite és Kennedy kontra Németország*, valamint a *Beer és Regan kontra Németország* ügyekben – melyeket az EJEB együtt tárgyalt –, az *Európai Úrügynökség* (a továbbiakban Ügynökség), mint nemzetközi szervezet immunitása

¹⁰⁹ EJBiz, *M. & Co. kontra Németország*, 1990. február 9. (13258/87)

¹¹⁰ Kuhnert: i.m.180. o.

¹¹¹ EJBiz, *M. & Co. kontra Németország*, 1990. február 9. (13258/87)

¹¹² Kuhnert: i.m. 180. o.

¹¹³ EJEB, *Cantoni kontra Franciaország*, 1996. november 15. (45/1995), para 30.

¹¹⁴ Kuhnert: i.m.181. o.

volt terítéken. Pontosan az immunitás kérdése miatt tartom ezt a két ügyet említésre méltónak jelen kontextusban, jóllehet az Ügynökség független az Európai Uniótól. Az ügyek tényállása röviden a következő: Németország elutasította az Ügynökség elleni kereseteket arra hivatkozva, hogy az személyi mentességet élvez, tekintve, hogy nem tagja az Emberi Jogok Európai Egyezményének. A panaszos felek szerint ezzel a német állam megsértette az EJEE tisztességes tárgyaláshoz való jogról szóló 6. cikkének (1) bekezdését. Az Ügynökség alapokmánya ugyanis munkaügyi vitákban kizárta a rendes bírói vitarendezés lehetőségét az alkalmazottai vonatkozásában, helyette kötelezően az ügynökség vitarendező fórumát kellett igénybe venniük. A kérdés az volt, hogy az Ügynökség *Fellebbviteli Testülete* megfelelő védelmet garantál-e az emberi jogoknak, valamint, hogy a joghatóságról való lemondással az EJEE részes állami mentesülhetnek-e a felelősség alól?¹¹⁵ Az EJEB hangsúlyozta, hogy ez „ellentétes lenne az Egyezmény rendeltetésével és céljaival... Emlékeztetni kell rá, hogy az Egyezmény célja nem elméleti vagy illuzórikus jogok biztosítása, hanem a gyakorlatban érvényesülő jogok garantálása.”¹¹⁶ Az ügyben az EJEB végül a kérelmezők ellen döntött, nem állapította meg az EJEE 6. cikkének sérelmét; ezzel megkerülte a kérdést, hogy egy nemzetközi szervezetben részes államok mentesülhetnek-e a felelősség alól. Mégis, az M. & Co. ügühöz képest előrelépés, hogy nem utasította el érdemi vizsgálat nélkül az ügyet, a személyi joghatóság hiányára hivatkozva; ugyanakkor ez önmagában nem elegendő feltétele annak, hogy arra következtessünk: a jövőben minden nemzetközi integráció – mint amilyen az EU – ellen benyújtott kérelmet befogadhatónak fog nyilvánítani az EJEB – habár léteznek ilyen vélemények is.¹¹⁷

A *Matthews kontra Egyesült Királyság* ügyben az EJEB tovább szélesítette jogkörét az uniós jog felülvizsgálatát illetően. Az ügy háttere, hogy a brit bíróságok az alapszerződéseket vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a gibraltári polgárok nem rendelkeznek szavazati joggal az Európai Parlamenti választásokon. Az EJEB úgy vélte, hogy a brit bíróságok jogértelmezése sérti az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkében¹¹⁸ foglalt szabad választásokhoz való jogot.¹¹⁹ Az EJEB ítéletében leszögezte: az Egyezmény nem zárja ki „az ilyen [hatáskör] átruházását a nemzetközi szervezetek irányába, feltéve, hogy az Egyezményben rögzített jogokat továbbra is garantálják. Eppen ezért a tagállamok felelőssége az ilyen [hatáskör] átruházást követően is fennáll.”¹²⁰ Egyes kommentárok úgy ítélték meg az adott döntést, mint amely kinyilvánítja, hogy nem csak a tagállami aktusok, hanem az átruházott hatásköröknek a nemzetközi szervezetek általi gyakorlása is felülvizsgálat tárgyát képezhetik. Erről azonban szó sincs: az adott döntés az EU elsődleges jogának az Egyezménnyel való

¹¹⁵ Reinisch, August: Right of access to courts – labour dispute with international organization – immunity from jurisdiction of municipal courts – alternative remedies for employees of international organization. *The American Journal of International Law*. 1999. október, vol. 93. No. 4. 933-938. o.

¹¹⁶ EJEB, *Beer és Regan kontra Németország*, 1999. február 18. (28934/95), para. 57.

¹¹⁷ Kuhnert: i.m. 181. o.

¹¹⁸ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 1952. március 20.), 3. cikk.

¹¹⁹ EJEB, *Matthews kontra Egyesült Királyság*, 1999. február 18. (24833/94), para. 65.; Kuhnert, 182. o.

¹²⁰ EJEB, *Matthews kontra Egyesült Királyság*, para. 32.

összeegyeztethetőségét vizsgálta, melyek esetében a tagállamok felelősségét – a nemzetközi közjog alapján – könnyebb megállapítani, mint a másodlagos jogforrások esetén; ugyanis az elsődleges jogforrások azok az alapító és módosító szerződések, amelyeket az Unió államai szabad akaratukból aláírtak. Így az Unió aktusainak közvetlen felülvizsgálatát illetően, ez az ügy sem hozott érdemi változást.¹²¹

Az eddigi joggyakorlat alapján nyitva maradt továbbá az a kérdés, hogy lehetséges-e az uniós aktusok felülvizsgálata közvetetten történő, a tagállamok akár egyszerre, egy eljárásban történő perelése útján – ha már közvetlenül nem lehetséges?¹²² A fenti kérdés merült fel a következő két jogesetben, a *Société Guérin Automobiles*¹²³ és a *DSR Senator Lines GmbH*¹²⁴ ügyekben. Az első ügyben a panaszos felek egyszerre nyújtottak be keresetet 15 tagállam ellen, hogy megfellebbezzék az Európai Bíróság döntését,¹²⁵ mely kimondta: az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései értelmében bírói felülvizsgálathoz való jog esetén hiányzik az információhoz való jog. Az EJEB elutasította a keresetet, tárgyi hatáskör hiányára hivatkozva, tekintve, hogy az EJEE 6 és 13. cikkei a tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosítják, és nem a bírói felülvizsgálattal kapcsolatos információkhoz való jogot.¹²⁶ Ezzel együtt a kérdés – a 15 tagállam együttes perelésének lehetősége – továbbra is megválaszolatlan maradt.¹²⁷ A Senator ügyben a panaszosok szerint az Európai Unió Bizottsága által bevezetett bírságolási eljárás sérti az EJEE 6. és 13. cikkét. Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság – fellebbviteli bírósággént eljárva – elutasította a kérelmet, amely a több mint 13 millió eurós bírság alóli felmentésre irányult.¹²⁸ Ezt követően a kérelmezők az EJEB-hez fordultak, az EJEE 6. cikkének sérelmére hivatkozva. A Strasbourgi Bírósághoz benyújtott kérelemmel egy időben az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette a kirótt bírságot, így az EJEB elutasította a kérelmet, tekintve, hogy a céget többé nem lehetett a hivatkozott jogsértés áldozatának tekinteni. A kérdés továbbra is megválaszolatlan maradt.¹²⁹

Az Emesa Sugar kontra Hollandia ügy¹³⁰ – az előző két ügghöz hasonlóan –

¹²¹ Kuhnert: i.m. 182. o.

¹²² Kuhnert: i.m. 182-183. o.

¹²³ EJEB, *Société Guérin Automobiles kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2000. július 4. (51717/99).

¹²⁴ EJEB, *Senator Lines GmbH kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2004. március 10. (56672/00).

¹²⁵ C-154/98 számú, *Guérin automobiles EURL* ügy (1999) EBHT, I-1451. o. 94/00 számú *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

¹²⁶ EJEB, *Société Guérin Automobiles kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2000. július 4. (51717/99).

¹²⁷ Kuhnert: i.m. 183. o.

¹²⁸ T-191/98. számú, *DSR-Senator Lines GmbH kontra Bizottság* (1999) EBHT II-2531 o.; C-364/99. számú *DSR-Senator Lines GmbH kontra Bizottság* (1999) EBHT I-8733. o.

¹²⁹ Kuhnert: i.m.183. o.

¹³⁰ EJEB, *Emesa Sugar kontra Hollandia*, 2005. január 13. (62023/00)

szintén az Európai Bíróság korábbi ítéletének felülvizsgálatára irányult. A szóban forgó döntésében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a főtanácsnoki véleményre való válaszolás lehetőségének hiánya nem jelenti az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében – a tisztességes eljáráshoz való jog keretében – garantált kontradiktórius eljáráshoz való jog sérelmét. Az ítélettől sokan azt várták, hogy az EJEB tovább csiszolja az M. & Co. ügyben foglaltakat – a tagállamok által felállított nemzetek feletti szervek, valamint az azok által kibocsátott másodlagos jogforrások és az emberi jogok védelmét illetően –, azonban a Strasbourg-i Bíróság megkerülte a kérdést azzal, hogy – igen szokatlan módon – a befogadhatóság helyett először az ügy érdemével foglalkozott.¹³¹

Összefoglalva az eddigiekben tárgyalt joggyakorlatot megállapítható, hogy az EJEE a Közösségek – illetve később az EU – tagállamait csak olyan esetben vonta felelősségre, ahol a szóban forgó kérdés a Közösség másodlagos jogforrásának diszkrecionális jogkört engedő nemzeti implementálását jelentő nemzeti jogszabályt; vagy a Közösség elsődleges – a nemzetközi közjog területére eső – jogforrásait érinti. Ily módon a Strasbourg-i Bíróság távol tartotta magát a közösségi jog értelmezésétől. A másodlagos jogforrások esetén a tagállamok felelősségét következetesen – és kizárólag – azokban az esetekben állapította meg, amikor a jogsértő cselekedet a közösségi jog mérlegelési jogkört engedő végrehajtásaként történt. Ilyen esetben mindig a tagállami jogalkotási aktust vizsgálta, nem az alapul szolgáló közösségi jogszabályt, habár az EJEB kimondta, hogy az EJEE 1. cikke a közösségi jogra is vonatkozik.¹³² Mint látható az EJEB fokozatosan terjesztette ki kvázi joghatóságát, azonban jelentős fordulat csak a *Bosphorus* ügyet követően állt be.¹³³

Az ügy tényállása a lényegét kiemelve a következő. A *Bosphorus Hava Yollari Turizm Légitársaság* (a továbbiakban: Bosphorus) lízingbe vett 2 repülőgépet egy, az egykori Jugoszlávia területén bejegyzett cégtől. Ezt követően az egyiket az írországi Dublin városába szállította, hogy ott karbantartási munkálatokat végezzen rajta egy ír vállalat. Az ír hatóságok – miután a gépről tudomást szereztek – az Ír Közlekedési Miniszter felhatalmazásával lefoglalták azt, a 990/93/EK rendeletre hivatkozva. A rendelet az ENSZ – emberi jogi jogsértések miatt elrendelt – szankcióinak végrehajtást irányozta elő. A Bosphorus az Ír Legfelsőbb Bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy megsértették a tulajdonhoz való jogát. A Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdéses rendelet nem vonatkozik a Bosphorus által lízingelt gépre, mivel az nem képezi az egykori Jugoszlávia területéről származó személy tulajdonát, illetve nem áll ilyen személy irányítása alatt. Az Igazságügy Miniszter fellebbezett a döntés ellen, így a Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Az Európai Bíróság döntése¹³⁴ értelmében a gép a kérdéses EK rendelet hatálya alá tartozott, valamint a tulajdonjog korlátozása sem volt aránytalannak tekinthető. A felperes társaság ezt követően

¹³¹ Kuhnert: i.m.184. o.

¹³² EJEB, *Egyesült Török Kommunista párt és mások kontra Törökország*, 1998. január 30. (19392/92) para. 29.

¹³³ Kuhnert: i.m. 184. o.

¹³⁴ C-84/95. számú, *Bosphorus* ügy (1996) EBHT I-3953. o.

fordult a Strasbourg-i Bírósághoz arra hivatkozva, hogy az ír hatóságok megsértették az EJEE elsőszámú jegyzőkönyvének 1. cikke által garantált tulajdonhoz való jogot.¹³⁵ Az EJEB részletesen elemezte a hivatkozott cikket. Először azt kellett eldöntenie, hogy az első vagy a második bekezdés alkalmazandó-e az adott ügyre. Az első bekezdés tárgyalja a tulajdontól való megfosztás esetét, míg a második a tulajdonjog korlátozását. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben a második bekezdés a releváns: a felperes cég 3 évi profitjától esett el az ír hatóságok eljárása miatt. Az EJEB – elemezve a szóban forgó közösségi rendeletet – arra a következtetésre jutott, hogy az a természetét tekintve közvetlenül, a kihirdetésével hatályosul: tagállami implementálást nem igényel. Hasonlóképpen, az Európai Bíróság ítélete is köti az Ír Legfelsőbb Bíróságot. Harmadik szempontként az EJEB megvizsgálta, hogy a Közösségen belül az alapvető jogok védelme eléri-e az EJEE által megkövetelt szintet – ez az ún. *Bosphorus* teszt. A Strasbourg-i Bíróság értékelése szerint igen: semmilyen jel nem utal nyilvánvaló elégtelenségre: az EU által garantált alapjogvédelem azonos szintű¹³⁶ az Európa Tanács által garantált jogvédelemmel. Ez utóbbi az ún. *Bosphorus* formula, amely elvben minden uniós intézkedésre érvényes, vagyis azokat alapjogi szempontból megfelelőnek kell tekinteni.¹³⁷ – Meg kell azonban említeni, hogy a fenti többségi véleménnyel nem minden bíró értett egyet.¹³⁸

A fent kifejtettekre tekintettel az EJEB megítélése szerint a repülőgép lefoglalása nem ütközik az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1 cikkelyébe.¹³⁹

A Bosphorus ügy – amellett, hogy megerősítette a korábbi joggyakorlatot, melynek értelmében a közvetlenül érvényesülő közösségi aktusok nem vizsgálhatóak felül – nyitva hagyott több kérdést is, ezeket veszem sorba a következőkben. Az EJEB kijelentette, hogy az ügyben nem talált semmilyen olyan tény, amely a közösségi jogrendszer *rendellenességére*, vagy nyilvánvaló elégtelenségére utalna,¹⁴⁰ azonban nem fejtette ki pontosan mit ért ez alatt, milyen jogi hiányosságok tartoznak ebbe a körbe. Feltételezhető, hogy a fenti fogalmakon az EJEB többek közt az EJEE által garantált jogok Európai Bíróság általi félreértelmezését, vagy az EJEB joggyakorlatától való erőteljes eltérést érti. Akárhogy is: félő, hogy ez a homályos megfogalmazás jogbizonytalanságot fog előidézni a gyakorlatban.¹⁴¹ Az ítélet továbbá nyitva hagyta azt a kérdést, hogy

¹³⁵ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, 2005. június 30, (45036/98), paras. 1-59.

¹³⁶ Mint azt az ítélet kifejti az azonos szint összehasonlíthatóságot jelent és nem azonosságot. EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, para. 155.

¹³⁷ Heyning – Lawson, 54-55. o.

¹³⁸ A bírák egy része az ügghöz fűzött párhuzamos indokolásban kifejti, hogy egy általános jellegű formula helyett minden ügyben egyenként kellene vizsgálni az azonos szintű védelem meglétét. Véleményük szerint a többségi döntésben foglalt megoldás azt eredményezi, hogy hallgatólagosan elfogadják az EJEE szabályainak másodlagosságát a közösség szabályaival szemben. Ez utóbbiak lehet ugyan, hogy az EJEE-n alapulnak, azonban nem minden esetben érik az EJEE által megkövetelt szintet. – Rozakis, Tulken, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky, és Garlick bírák különvéleménye az EJEB, *Bosphorus kontra Írország ügyben*, para 3.

¹³⁹ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, paras. 139-167.

¹⁴⁰ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, paras. 156.,166.

¹⁴¹ Kuhnert: i.m. 185. o.

vajon az Európai Bíróság előtti eljárás az EJEE 35. cikk (2) bekezdés b pontja¹⁴² szerinti hazai jogorvoslatnak tekinthető-e? Az EJEB-hez benyújtott kérelemben az EJEE 35. cikk (1) bekezdés esetén bizonyítani kell azt, hogy a kérelmező kimerítette az összes elérhető és hatékony nemzeti jogorvoslati lehetőséget. Amennyiben az EJEB szerepét megszorítóan értelmezzük, az – a 35. cikk értelmében – nem egy fellebbviteli bíróság, hanem az EJEE legfőbb és végső értelmezője. Ugyanakkor a Bosphorus ügyben – eltérően saját korábbi gyakorlatától – az EJEB nem utalt a 35 cikkre, ily módon nem válaszolta meg, hogy az Európai Bíróság döntései a 35. cikk (1) bekezdése alá esnek-e, vagy a (2) bekezdés „b” pontja alá, és ily módon nem befogadhatóak, mint más nemzetközi fórum által már tárgyalt ügyek. Hasonló kérdés merült fel a *Karoussiotis kontra Portugália*¹⁴³ ügyben, tagállami kötelezettség szegési eljárással kapcsolatban. Az adott ügyben az EJEB úgy ítélte meg, hogy tekintve a kérdéses eljárás természetét, nem tekinthető az eljárások duplikációjának, ennél fogva a kereset befogadható.¹⁴⁴ A problémát az okozza, hogy az EU tagállamok belső joga szerint az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásai nem tekinthetőek végső döntésnek, mivel annak elutasító határozata esetén a kérelmezőnek jogában áll fellebbezni a legfőbb nemzeti bírói fórumhoz.¹⁴⁵ Ugyanakkor az integráció – azóta felszámolt – második és harmadik pillére esetében az Európai Bíróság javarészt nem rendelkezett hatáskörökkel; így az eljárása ez esetben nem tekinthető olyan belföldi jogorvoslatnak, melynek igénybevétele kötelező.¹⁴⁶ A kérdést végül Jean-Paul Costa és Vassilios Skouris közös állásfoglalása rendezte, ennek értelmében két esetet különböztethetünk meg: az első esetben az EU szerveinek valamely intézkedése képezi az EJEB felülvizsgálatának a tárgyát, míg a második esetben valamely tagállami intézkedés. Az első esetben az Európai Bíróság eljárása hazai jogorvoslatnak minősül, melynek kimerítése kötelező, a második esetben viszont – tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása elsősorban az eljáró hazai bírói fórumon, nem pedig a peres félén múlik, ahogyan az az *Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium*¹⁴⁷ ügyben is megerősítést nyert¹⁴⁸ – nem minősül olyan elérhető és hatékony hazai jogorvoslatnak, melynek kimerítése kötelező.¹⁴⁹ A harmadik, az ítélet kapcsán felmerülő kérdés – amelyre már korábban is történt utalás, így itt a részletesebb ismertetésétől eltekintek –, hogy vajon az EJEB felülvizsgálati jogköre nem fogja-e veszélyeztetni a közösségi jog féltve őrzött primátusát? Negyedik és egyben utolsó – bár talán a legfontosabb – szempontként kell megemlíteni a *kettős mérce kialakulásának veszélyét*. Először is a két bíróság céljában, működésében és eljárásaiban jelentős különbségek

¹⁴² EJEE 35. cikk (2) bekezdés b pont.

¹⁴³ EJEB, *Karoussiotis kontra Portugália*, 2011. február 1., (23205/08)

¹⁴⁴ <http://www.humanrightseurope.org/2011/02/legal-question-raised-in-portuguese-child-custody-dispute/> (2013. május 13.)

¹⁴⁵ Kuhnert: i.m.186. o.

¹⁴⁶ Szemesi: i.m. 61. o.

¹⁴⁷ EJEB, *Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium*, 2011. szeptember 20., (3989/07)

¹⁴⁸ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/569e84223b146c07c125791200365350?OpenDocument> (2013. május 13.)

¹⁴⁹ Jean-Paul Costa és Vassilios Skouris közös állásfoglalása (Luxembourg, 2012. január 17.) para 3.

fedezhetők fel. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásai nem helyettesíthetik az EJEB utólagos normakontrollját; ugyanakkor az is igaz, hogy az EJEB döntései *inter partes* jellegűek, vagyis csak az adott ügyben érvényesek, míg az Európai Bíróság döntései automatikusan kihatnak az összes többi tagállamra.¹⁵⁰ Ezen felül könnyebb is kikényszeríteni azokat, mint az EJEB ítéleteit, melyek végrehajtása nagyban függ a perben elmarasztalt állam jóakarától. A Strasbourgi Bíróság szerepe szubszidiárus: azt vizsgálja, hogy a nemzeti hatóságok megfelelően alkalmazták-e az EJEE rendelkezéseit, míg az Európai Bíróság a jogrendszer szerves része;¹⁵¹ a közösségi emberi jogi jogalkotás elsőbbséget élvez a tagállamival szemben, semmiképpen sem tekinthető szubszidiáriusnak vagy komplementernek.¹⁵² Eltérést találunk a két bíróság nézőpontjában is: míg az EJEB pusztán emberi jogi szempontból vizsgálja az adott ügyet, az Európai Bíróságnak a közösség érdekeit is szem előtt kell tartania.¹⁵³

Összegezve az eddig ismertetett ítéleteket, megállapítható, hogy az EJEB-nek nincs hatásköre a közösségi jog, mint olyan felülvizsgálatára. Ezt erősítette meg a Bosphorus ítélet is. Ugyanakkor az EJEB a közösségi jogi szabályozást implementáló tagállami jogszabály felülvizsgálata révén közvetetten ugyan, de felülvizsgálhatja az egyes közösségi jogszabályokat kivéve, ha azok a közösség olyan jogi aktusai, melyek nem hagynak semmilyen diszkrecionális jogkört a tagállam számára, hanem közvetlenül végrehajtandók. Ily módon az EJEB de facto felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik, a csatlakozás megtörténteig. A kérdés végleges rendezése a csatlakozástól várható, amikor is az EJEB teljes jogú felülvizsgálati jogkört nyer az Unió aktusai felett, beleértve az Unió közvetlenül érvényesülő – tagállami implementálást nem igénylő – másodlagos jogforrásait.¹⁵⁴

Konklúzió

A csatlakozás gondolatának első felmerülése óta eltelt majdnem 40 évben rengeteg változás következett be, ennek köszönhetően lehetővé vált az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A Közösségen belül fokozatosan teret nyert az a gondolat, hogy az emberi jogok nem lehetnek pusztán a tagállamok belügyei, valamint nem elég pusztán a Közösség gazdasági érdekei szempontjából fontos jogokat – mint például az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, vagy a munkavállalók szabad mozgását és hozzá kapcsolódóan a megkülönböztetés tilalmát – garantálni. A kezdeti megközelítés az Unió kohézióját

¹⁵⁰ A fenti megállapítást árnyalja, hogy bár a Strasbourgi Bíróság ítéletei főszabály szerint *inter partes* jellegűek, azonban számos esetben idéztek elő jogszabályi változásokat a szerződésben részes felek belső jogában. Példának okáért a családjog területén gyökeres fordulat állt be a házasságon kívül született gyermekek, illetve a homoszexuálisok megítélését illetően; az ésszerűtlenül elhúzódo bírói eljárások megszüntetése érdekében számtalan országban bírói reformokat vezettek be. Kardos Gábor – Sonnevend Pál – Grád András: A Római Egyezmény és a jogvédelem hatékonysága. *Fundamentum – Emberi jogi folyóirat*. 2000. évi (4. évf.) 4. szám, 49-57.o.; 49.o.

¹⁵¹ Szemesi: i.m. 66-67. o.

¹⁵² Sulyok: i.m. 36. o.

¹⁵³ Szemesi: i.m. 66-67. o.

¹⁵⁴ Kuhnert: i.m. 188-189. o.

is veszélyeztette, hiszen a tagállami bíróságok erre hivatkozva igényt tartottak arra, hogy alapjogi szempontból felülvizsgálhassák az uniós aktusokat; amelyet az Unió és annak bírósága – érhető módon – próbált elkerülni. Felismerve az alapjogok jelentőségét és egyben az effektív alapjogvédelem hiányát az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, ezt látva a Közösség alapjogvédelmének hatékonyságát kétségbevonó államok megváltoztatták korábbi álláspontjukat: elismerték, hogy a közösség képes a tagállamok alkotmányában garantált alapjogvédelemmel azonos szintű védelmet garantálni. Az Európai Bíróság által véghezvitt jogfejlesztő tevékenységgel egy időben Unió döntés hozó szervei előbb nyilatkozatokban erősítették meg a Közösség elkötelezettségét az emberi jogok iránt, később pedig a közösségi joganyagba is beemelték. Kezdetben csak általános utalás formájában, később konkrétabb formában, egyben bővítve az emberi jogok körét. Az Európai Unió Alapjogi Chartájához – az EU saját emberi jogi dokumentumához – nagy reményeket fűztek, azonban nem volt képes beváltani a hozzá fűzött reményeket. Habár a Lisszaboni Szerződés immár kötelező erővel ruházta fel, jelentősége az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez viszonyítva – véleményem szerint – leginkább szimbolikusan mondható.

Annak ellenére, hogy a csatlakozásnak voltak ellenzői, és rengeteg ellenérvet hoztak fel – többek az Európai Bíróság primátusát is féltették –, illetve számtalan technikai nehézséget említettek meg, végül túlsúlyba kerültek a csatlakozás melletti érvek. Az igazi áttörést a Lisszaboni Szerződés hozta meg, melyben az EU teljes mértékig elkötelezte magát az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, egyben lehetővé tette a csatlakozást. Hasonlóképpen változott az Európa Tanács és az EJEB hozzáállása. Egyrészt a 14. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel lehetővé tették, hogy az EU az EJEE részes felévé váljon, másrészt az EJEB is egyre bátrabban foglalt állást, az uniós jogot érintő ügyek bizonyos körében.

A memorandumok és közös állásfoglalások eloszlatták a hatáskör féltéséből eredő félelmeket, tisztázták a főbb elveket, és iránymutatásul szolgáltak a részletszabályok kidolgozásánál. A csatlakozás előkészítése során a tárgyaló delegációknak számtalan kérdést kellett megvitatniuk: dönteniük kellett az Unió képviseletéről az Európa Tanács intézményeiben, hiszen az EU csak az EJEE részes fele lesz, dűlőre kellett továbbá jutniuk az EU által delegált bíró jogállásáról. A részletek megvitatására hivatott csatlakozási tárgyalások befejeződtek, jelenleg az Európai Bíróság válaszára várnak ez ügyben.

A csatlakozás azonban nem kizárólag a tárgyaló delegációk asztalainál dőlt el, hanem a két bíróság tárgyalótermeiben, a két bíróság ítélkezési gyakorlatának egymásra hatása révén, amely nélkül – véleményem szerint – jóval nehezebb lett volna a tárgyalások eredményes lebonyolítása. Az említett egymásra hatás vizsgálata során megállapítható, hogy mind az Európai Bíróság, mind az EJEB hosszú utat tett meg. Előbbi a joggyakorlatának fokozatos fejlesztésével – a pozitív jog hiányának dacára – megteremtette az alapjogok védelmének uniós rendszerét, amely minden kétséget kizáróan hozzájárult ahhoz, hogy e jogok védelme beemelésre került a közösségi jogba; utóbbi pedig – szintén írásos dokumentumon alapuló felhatalmazás nélkül, jogfejlesztés révén – fokozatosan egyfajta „kvázi” joghatóságot vindikált, az uniós aktusokat érintő ügyekre. Az ügyek egy csoportját

illetően azonban továbbra is tartózkodó maradt: a tagállami implementálást nem igénylő, közvetlenül hatályosuló normák esetén a Strasbourgi Bíróság következetesen tartózkodott attól, hogy beavatkozzon az EU belügyeibe tekintve, hogy az EU nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének. Így az ilyen ügyekben csak az EU közeljövőben bekövetkező csatlakozást követően járhat majd el. Hogy a Strasbourgi Bíróság miként fog élni újonnan nyert jogköreivel az a jövő zenéje.

A csatlakozás egyik következménye, hogy a Bosphorus formula – legalábbis jelenlegi formájában nem maradhat az ítélkezési gyakorlat része, mivel az sértené az egyenlő bánásmódhoz való jogot az Európa Tanács többi – nem Uniós – tagállamának viszonylatában. A Bosphorus formula lényege, hogy az EU az Európa Tanáccsal azonos szintű alapjogvédelmet garantál, így a közösségi aktusok minden ügyben külön-külön történő felülvizsgálata szükségtelen. Ez nyilvánvalóan értelmetlenné tenné a csatlakozást, melynek célja, hogy a Strasbourgi Bíróság teljes körű joghatóságot nyerjen a közösségi aktusok felülvizsgálatát illetően. Ez volt az a kérdés, amelyről a legtöbben féltek, és amely miatt rengetegen féltették az Uniót a csatlakozástól. Megítélésem szerint alaptalan félteni az Európai Bíróság uniós ügyekben meglévő primátusát; a két bíróság közötti rendszeres együttműködés, és az eddig kiadott közös nyilatkozatok és állásfoglalások is azt mutatják, hogy a két bíróság közti együttműködés gördülékeny lesz, nem kell tartani hatásköri összetűzésektől.

Összegezve az eddig leírtakat, véleményem szerint a csatlakozás minden fél számára előnyös lesz. Az EU bizonyíthatja elkötelezettségét az emberi jogok iránt, egyben elveszi az elégtelen emberi jogi garanciákat kifogásoló kritikák életét. A csatlakozásnak köszönhetően az EJEE és vele együtt az Európa Tanács megtartja a kontinensünkön betöltött – féltve őrzött – vezető szerepét. Végül, de nem utolsósorban előnyös nekünk, az EU tagállamainak polgárai számára, akik a csatlakozást követően immáron egy, az Uniótól független szerv védelmét élvezhetjük az uniós szervek esetleges jogsértéseivel szemben. Ez véleményem szerint – amennyiben az EU képes ennek jelentőségét tudatosítani a polgároknak – növelni fogja az Unió hitelességét, egyben a polgárok Unióba vetett hitét.

Ismerkedés a Magyar Bírószági Végrehajtói Kamara Elektronikus Árverési Rendszerével

TRUNKOS ANITA KRISZTINA^{*}

1. Bevezető gondolatok

2012 szeptember elsején a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) jelentős megújuláson ment keresztül. A változásokat az elmúlt évek gazdasági-pénzügyi válsága, a lakosság és a vállalkozói szféra felhalmozódott adósságállománya következtében megnövekedett végrehajtási ügyszám tette indokolttá. A törvényjavaslat szerint a módosítás fő célja a bírósági végrehajtás hatékonyságának növelése, a kényszerértékesítésekkel kapcsolatos közbizalom erősítése, ennek eszközeként pedig a korszerű informatikai lehetőségeknek kihasználása volt a bírósági árverések hatékonyságának növelése, a transzparencia biztosítása érdekében.¹ A módosítások az elektronikus árverés folyamatát érintették legjelentősebben, a tanulmány ezért a Magyar Bírószági Végrehajtói Kamara (a továbbiakban: MBVK) által működtetett új Elektronikus Árverési Rendszer (a továbbiakban: EÁR) felépítését és működését kívánja bemutatni.

2. Elektronikus árverés

Az elektronikus árverés szabályrendszere 2008-ban került a Vht.-be.² Elektronikus úton nem csupán az ingatlanokra, hanem – meghatározott körben – ingóságokra is lehetett árverezni 2009. január 1-jétől az MBVK által működtetett EÁR felhasználói felületén.³ Az akkor bevezetett eljárás szerint az elektronikus ajánlattételt az ingatlanok vonatkozásában – annak lezárását követően – szóbeli ajánlattételi szakasz követte, amelynek helyszínét és időpontját a végrehajtást fogantató

^{*} PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Polgári Eljárásjogi Tanszék

¹ T/4918. számú törvényjavaslat a bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról – <http://www.parlament.hu/irom39/04918/04918.pdf> (2012. október 10.)

² 2008. évi XXXIX. törvény a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról, 13. §

³ Az EÁR-ben a hagyományos ingóárverési hirdetményeket is közzéteszik az árverést követő napig.

önálló bírósági végrehajtó az árverési hirdetményben jelölte meg. Az árverés részletszabályait a modern elektronikus kommunikáció vívmányainak kihasználása, az értékesítés szabályrendszerének komplexebbé tételének jegyében az ügyfelek érdekeit fokozottabban garantáló rendszerré alakították át a törvény kiegészítésével illetve módosításával. A korábbi írásbeli ajánlattételen alapuló nyilvános pályázatra vonatkozó rendelkezéseket (amelyek a gyakorlatban egyébként is igen szűk körben érvényesültek) ezért hatályon kívül helyezték.

A Vht. 2012. szeptember 1-jei módosítása a szóbeli ajánlattételt teljes egészében elhagyja, így az ingatlanok árverésére kizárólag az EÁR rendszerén keresztül van lehetőség.

Hagyományos ingatlanárverés a 2009. január 1-je előtt lefoglalt ingatlanok esetében lehetséges, amennyiben az árverési hirdetmény 2012. július 1-je és 2012. augusztus 31. között készült. Félelektronikus ingatlanárverés azokban a végrehajtási eljárásokban tartható, amelyekben az ingatlan lefoglalására 2009. január 1-jét követően került sor és az ingatlanárverési hirdetmény közzététele 2012. augusztus 31-ig megtörtént.

3. Felhasználói jogosultságok az Elektronikus Árverési Rendszerben

Az elektronikus árverési rendszer működésének és árverezőként történő használatának feltételeit – a Vht. 253/F. § (1) bekezdése és az elektronikus árverési rendszer informatikai alkalmazásának működésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 27/2008. (XII. 10.) IRM rendeletben (a továbbiakban: EÁR rendelet) biztosított felhatalmazás alapján – az MBVK által kibocsátott, és a kamara honlapján közzétett „Az Elektronikus Árverési Rendszer Felhasználási Szabályzata”⁴ (a továbbiakban: Szabályzat) részletezi. Elektronikus árverésen árverezőként csak olyan személy vehet részt, aki az EÁR rendszer regisztrált felhasználója.

3.1 Nem regisztrált felhasználók. Az EÁR rendszer alapfunkciói bárki számára hozzáférhetők, aki internet eléréssel rendelkezik. Az MBVK honlapján folyamatosan közzéteszi az ingó- és ingatlanárveréseket. Jelenleg párhuzamosan működik a korábbi és az új árverési oldal.⁵ A régi rendszerben közzétett hirdetmények kifutásukig változatlan formában érhetőek el.⁶

A nem regisztrált felhasználók az EÁR rendszernek csak meghatározott szolgáltatásait vehetik igénybe. Így megismerhetik a felhasználási szabályzatot, olvashatják az általános rendszerüzeneteket, ezen túlmenően a hirdetmények között böngészhetnek és a megtett vételi ajánlatokról készült licitnaplót is megtekinthetik.

Az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartására – az egyes hirdetményekre vonatkozó új szabályozás miatt – részletezőbb felsorolást ír elő az

⁴ <http://www.mbv.hu/main/EAR.pdf> (2012. október 10.)

⁵ A régi árverési felület a <https://www.mbv.hu/arveres/> címen érhető el, az új pedig a következő: <https://arveres.mbv.hu/arverezok/index.php> címen. (2012. október 10.)

⁶ 2012. október 10. napján 363 hagyományos ingóárverés, 38 online ingó árverés, 134 hagyományos ingatlanárverés és 3.647 online ingatlanárverési hirdetmény található a régi árverési oldalon.

EÁR rendelet 21. § (1) bekezdése. Ingó árverésen belül külön jeleníti meg a hagyományos és külön az elektronikus eljárásokat. Ingatlanok vonatkozásában további almenüt képeznek az ingatlanárverési hirdetések,⁷ a sikertelen ingatlanárverési hirdetések,⁸ az ingatlanárverési hirdetés ismételt árverési eljárásban,⁹ az ingatlan átvételi eljárási hirdetések¹⁰ és a folyamatos ingatlanárverési hirdetések.¹¹

Az új típusú árverési hirdetések nyilvántartása tulajdonképpen az árverezés folyamatára épül, ezáltal megkönnyíti a felhasználók számára a hirdetések közti keresést. Így amennyiben az első árverésen nem sikerül az ingatlant értékesíteni, a sikertelenségről szóló hirdetés új menüpont alatt jelenik meg. Ha a sikertelenség oka a licitnaplóból megállapítható, az informatikai rendszer a licitnapló lezárásával egyidejűleg automatikusan közzéteszi a hirdetésben foglalt adatokat a sikertelen árverések nyilvántartásában, egyúttal ahhoz tájékoztatást fűz az árverés későbbi kitézéséről. Olyan esetben, amikor az árverés sikertelensége az árverési jegyzőkönyv aláírásának elmaradására vagy a vételár megfizetésének elmulasztására vezethető vissza, a sikertelenséget a végrehajtó állapítja meg és az erről szóló hirdetményt az általános szabályok szerint teszi közzé. Az első árverés sikertelenségének megállapításától számított három hónapon belül második árverést kell tartani. Az ismételt árverés kitézésével egyidejűleg a sikertelenségről szóló hirdetményt a rendszer automatikusan törli.

A végrehajtást kérő a második sikertelen árverést követően az ingatlant a becsérték 50%-ának, olyan lakóingatlan esetében, amely az adós egyetlen lakóingatlana, és amely ingatlanban lakóhelye az árverést megelőző hat hónapban és az árverés megtartásakor is van, a becsérték 70%-ának megfelelő összeg ellenében átveheti. Több végrehajtást kérő esetén elektronikus átvételi eljárást kell lefolytatni, amelyre vonatkozó hirdetések a nyilvántartásában külön e célra szolgáló menüpont alatt érhetők el. Az ingatlanra a végrehajtást kérők ajánlatukat az elektronikus árverési rendszeren keresztül tehetik meg.

Amennyiben sem az árverések, sem az átvételi eljárás nem jár sikerrel, az átvételi ajánlat megtételére biztosított határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül a végrehajtó az ingatlanra vonatkozó kiírást – árverési időpont megjelölése nélkül – a folyamatos ingatlanárverési hirdetéseknek teszi közzé. Az árverés szünetel ugyan, de az árverezők az árverés kitézésének potenciális lehetőségéről tudomást szerezhetnek. Amennyiben valamely árverező vételi ajánlat megtételének szándékával kéri aktiválását, úgy a vételi ajánlat megtételével az újabb árverés hirdetménye 30 napra automatikusan közzétételre kerül. A folyamatos árverési hirdetés közzétételétől számított három hónapon túl a végrehajtást kérő is kezdeményezheti újabb árverés kitézését a végrehajtótól.

Tekintettel arra, hogy az elektronikus eljárás főszabállyá tételének indoka a világháló által nyújtott széles nyilvánosság elérése, ezáltal a végrehajtási eljárások

⁷ 2012. október 10. napján 29 hirdetés található e kategóriában

⁸ 2012. október 10. napján 1 hirdetés található e kategóriában

⁹ 2012. október 10. napján 5 hirdetés található e kategóriában

¹⁰ 2012. október 10. napján 2 hirdetés található e kategóriában

¹¹ 2012. október 10. napján 1 hirdetés található e kategóriában

hatékonyágának növelése, az interneten keresztül történő árverési hírek közötti böngészés és licitálási lehetőség megteremtése volt, a jogszabályi változások a hirdetmények áttekinthetőbbé tételével a potenciális árverezők mind szélesebb körét kívánják megcélolni. Ennek érdekében az EÁR rendelet előírja az árverésre kerülő vagyontárgyról készült legalább két darab digitális fénykép közzétételét. Mégis sok esetben az árverésre kínált vagyontárgyról csupán egy kép látható, bizonyos esetekben pedig egyáltalán nem található felvétel.¹² (Tény, hogy egy panelházzal készült külső felvétel sem túl informatív, különösen abban az esetben, ha az árverezendő ingatlan azon megjelölve egyáltalán nincs.) Ezen túlmenően a hirdetményben és a tájékoztatásokban a vagyontárgy tulajdonságainak ismertetése nem teljeskörű, és a személyes megtekintés lehetősége sem biztosított minden esetben. Ennek ellenére a Szabályzat kizárja a kamara illetve a közzétevő végrehajtó felelősségét az árverezett vagyontárgy fizikai, műszaki állapotáért, minőségéért, hiányosságaiért.

3.2. A regisztrált felhasználók jogosultságai

3.2.1. Magyar állampolgárok és hazai szervezetek regisztrálása. Az EÁR rendszerbe mind természetes személy, mind szervezet kérheti felvételét bármely önálló bírósági illetve törvényszéki végrehajtónál. Az árverezőként történő nyilvántartásba vétel a bírósági végrehajtó által letölthető elektronikus adatlap kitöltésével történik. Az elektronikus adatlap természetes személy esetében annak természetes személyazonosító adatait, lakóhelyét, állampolgárságát, személyi azonosítóját, adóazonosító jelét, a személyazonosítás céljából bemutatott okmányok típusát és számát, valamint törvényes képviselőjének nevét, lakóhelyét és személyazonosító okmányainak típusát illetve számát tartalmazza. Szervezet esetében kötelező tartalmi elem a szervezet pontos elnevezése, székhelye, a nyilvántartását vezető hatóság megnevezése, nyilvántartási száma, statisztikai jelzőszáma, adószáma, valamint a képviselőjének neve, lakóhelye és személyazonosító okmányának típusa illetve száma. Mivel az árverezők adatbázisa személyes adatokat tartalmaz, így nem nyilvános. Azt a bírósági végrehajtók ismerhetik meg az árverési jegyzőkönyvek elkészítése érdekében, illetve az abban szereplő adatok továbbítását csak a bíróság és a büntetőügyben eljáró hatóságok kérhetik.

Az átadott okmányok alapján a végrehajtó az adatok ellenőrzését a Jogügyletek Biztonságát Erősítő Adatszolgáltatási Keretrendszerben (a továbbiakban: JÜB) elvégzi, ezt követően kerül sor a regisztráció során kinyomtatott Szabályzat felek általi aláírására, amelyből egy példány a végrehajtót, egy pedig az árverezőt illeti meg. A kitöltött elektronikus adatlapot a végrehajtó elküldi az elektronikus árverési rendszer részére. Amennyiben a felhasználó már korábban rögzítésre került, vagy a kitöltött adatlap hiányos, a rendszer ennek megjelölésével hibaüzenetet küld.

A sikeres regisztrációról az EÁR rendszer egy kivonatot készít, amely tartalmazza a rendszerben az árverezőről rögzített adatokat, a regisztrációt elkészítő végrehajtó nevét és székhelyét, a regisztráció időpontját, valamint az EÁR

¹² A 0188.V.1928/2011/71 sz. hirdetményben a kép helyén a következő felirat olvasható: „Képfelvétel technikai okok miatt nem készült!”

által generált egyedi regisztráció-azonosító karaktersorozatot.

Nincs akadálya annak, hogy árverezőként több személy vagy szervezet közösen kérje felvételét. Ez esetben a tulajdonszerzési hányadot is meg kell jelölni. A tulajdonszerzési arány megváltoztatására kizárólag az első ajánlat megtétele előtt van lehetőség, azt követően már nincs.

A bejegyzésért 6.000,- Ft egyszeri regisztrációs díjat kell fizetni.

Az EÁR rendszer a regisztrált árverező részére árverezői egyedi azonosítót (felhasználónév) és ideiglenes jelszót generál. Az ideiglenes jelszó – annak megváltoztatásáig – megegyezik a felhasználónévvel. Ezen kívül az árverező tetszőleges becenevet választ magának, amely a regisztráción feltüntetésre kerül, megadja továbbá elektronikus levelezési címét. Míg a jelszót az első belépés alkalmával kötelező megváltoztatni, a mindenki által látható becenev és az e-mail cím bármikor módosítható. A jelszó módosításáról a rendszer a megadott e-mail címre üzenetet küld.

A nyilvántartásba vételhez hasonlóan az adatok módosítása, illetve a nyilvántartásból való törlés is bármelyik végrehajtónál kérhető, a módosítás díja 3.000,-Ft. A törlés feltétele, hogy az árverezőnek az adott időpontban ne legyen közzétett vételi ajánlata. A törlés díjmentes.

Jóllehet a Vht. a regisztrációt személyes megjelenéshez köti, az MBVK honlapján közzétett Szabályzat a meghatalmazással történő regisztráció feltételeit is részletezi. Eszerint a meghatalmazás tartalmazza a meghatalmazó regisztrációs eljáráshoz szükséges, fentebb részletezett adatait, ezen túlmenően a meghatalmazott számára is kötelezővé teszi az árverezői nyilvántartásba vételhez szükséges, az árverezőre előírt közokiratok bemutatását.

A kutatás során személyesen felkeresett önálló bírósági végrehajtók akként nyilatkoztak, hogy a regisztrációt kizárólag az ügyfél személyes megjelenése esetén végzik el. Egy végrehajtó a közjegyző által készített meghatalmazás alapján a meghatalmazót az árverezők nyilvántartásába felvette volna.

3.2.2. Külföldi állampolgárok regisztrálása. A nyilvántartásba vételi szabályok, a JÜB-rendszeren keresztüli okmányellenőrzés joggal veti fel a kérdést: miként regisztrálható külföldi állampolgár? Külföldi állampolgárok esetében ugyanis – az úti okmány¹³ kivételével – aligha teljesíthető a Vht. szerinti, a bemutatott okmányok érvényességére és valóságára vonatkozó okmányellenőrzési kötelezettség. Ezért ilyen esetben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezései nyújthatnak eligazítás, hiszen az így bemutatott okiratok a Pp. 195. § (8) bekezdése szerinti közokiratnak minősülnek, ekként – törvényi vélelem folytán – teljes bizonyító erővel igazolják az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, azaz a regisztrálni kívánó személy

¹³ Úti okmánynak minősül a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról szóló 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet szerint: az útlevel, az ideiglenes úti okmány (*emergency travel document*), a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmánya, az oltalmazottként elismert személyek úti okmánya, a menedékesek úti okmánya, a bevándorolt és a letelepedett jogállású személy, valamint a hontalan úti okmánya, a menekültként elismert személy, az oltalmazottként elismert személy és a menedékes - egyszeri visszatázásra jogosító úti okmánya, a határátlépési igazolvány.

személyazonosságát és egyéb személyes adatát. Ennek további feltétele, hogy a kiállítás helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóság az okirat felülhitelesítését elvégezte. Felülhitelesítésre abban az esetben nincs szükség, amennyiben a kiállító és a fogadó állam is részese a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában 1961. október 5-én aláírt Egyezménynek¹⁴ (a továbbiakban: Apostille Egyezmény),¹⁵ illetve ha bilaterális nemzetközi megállapodás így rendelkezik.¹⁶

3.3 Az árverezők jogosultságai. A regisztráció önmagában nem jelent általános jogosultságot az árveréseken való részvételre. A regisztrált felhasználónak árverezői azonosítóját minden egyes alkalommal, amikor árverezni kíván, az adott tétel vonatkozásában aktiváltatnia kell az eljáró végrehajtónál, ezt követően válik jogosulttá vételi ajánlatának elektronikus formában való megtételére, azaz licitálásra. Az aktiválás feltétele, hogy az árverező az árverést közzétevő végrehajtó letéti számlájára az árverési előleget – készpénzben vagy átutalással, a végrehajtási ügyszámot, a rendszer által generált egyedi karaktersorozatot (felhasználónevet) és az árverési tétel azonosítószámát közleményként feltüntetve – megfizesse és a felhasználói felületen keresztül aktiválási kérelmét a végrehajtó felé továbbítsa.¹⁷ A végrehajtónak elegendő időt kell biztosítani arra, hogy az aktiválási kérelmet teljesíteni tudja, ezért a Szabályzat külön kitér a kamara ajánlására, mely szerint a kérelem előterjesztésére a licitnapló lezárása előtti 3. munkanapig kell, hogy sor kerüljön. A késedelemből adódó következmények a végrehajtót nem terhelik.

A kérelem előterjesztésekor az árverezőnek nyilatkoznia kell arról, hogy nem minősül az árverésből kizárt személynek, nem rendelkezik olyan mennyiségű termőföldtulajdonnal, ami az árverésen történő szerzésnek akadályát képezné, illetve amennyiben más törvényben biztosított elővásárlási jogával kíván élni, úgy ezen jog fennállását is igazolnia kell. Ha az árverező ingatlanszerzése engedélyhez kötött, az engedélyt a végrehajtónak be kell mutatnia.

Az árverésből kizárt személyek körét a Vht. 123. § (2) bekezdése részletezi. Eszerint sem személyesen, sem megbízottja vagy képviselője útján nem szerezhethet árverésen ingóságot és ingatlant a végrehajtó, végrehajtó-helyettes, végrehajtójelölt, végrehajtó egyéb alkalmazottja, végrehajtói iroda, végrehajtói iroda tagja és alkalmazottja, illetve a felsoroltak többségi befolyása alatt álló jogi személy és gazdasági társaság, valamint az adós. A végrehajtó, a végrehajtó-helyettes és a végrehajtói iroda tagjának közeli hozzátartozójának, valamint a

¹⁴ 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről

¹⁵ Az Apostille Egyezmény tagjait lásd itt:

http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=41#mem (2012. október 10.)

¹⁶ Magyarország számos országgal kötött e kérdést is rendező kétoldalú megállapodást, így többek között Romániával, Lengyelországgal, Albániával, Finnországgal, Mongóliával, Görögországgal, Törökországgal, Franciaországgal, Kubával, Egyiptommal.

¹⁷ Ingatlan átvételi eljárásnál az előleg megfizetése nem feltétele a felhasználói név és a jelszó aktiválásának.

végrehajtást foganatosító bíróság állományába tartozó személyek árverésen való tulajdonszerzése pedig korlátozott, a kizárás esetükben az általuk lefolytatott eljárásokra vonatkozik. (A T/4918. számú törvényjavaslat a kizárást általánossá kívánta tenni azzal, hogy a törvény szövegéből az „ügyben eljáró” szövegrészt törölte volna.)¹⁸ A főszabálytól való eltérésre az árverező végrehajtást kérői, tulajdonostársi jogállása, illetve törvényben biztosított elővásárlási joga teremt lehetőséget.

Az elővásárlási jog gyakorlására kényszerértékesítés során speciális szabályok vonatkoznak. Jóllehet az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezik a tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat harmadik személlyel szemben megillető elővásárlási jogról,¹⁹ ingatlanárverésben ezen elővásárlási jog a korábbi szabályozás szerint sem volt érvényesíthető, azt ugyanis a PK 9. szám kizárta.²⁰ A jelenlegi szabályozás egyértelművé teszi, hogy a kényszerértékesítés során érvényesíthető elővásárlási jogot csak törvény biztosíthat.²¹ A végrehajtás ezen előjogosultságot előárverezési jogként definiálja. Az előárverezés jogosultja a legmagasabb összegű vételi ajánlattal megegyező összegű vételi ajánlat megtételével szerezheti meg a vagyontárgyat. Az előárverezési jog gyakorlására az árverés időtartama alatt van lehetőség, a licitnapló lezárását követő vételi ajánlat megtételével előárverezési jog gyakorlására nincs mód. A tulajdonostársat tehát a vagyontárgy kényszerértékesítése során ugyanolyan jogok illetik meg, mint bármely más árverezőt, így az árverezőkre vonatkozó általános feltételek szerint szerezheti meg a tulajdonostárs tulajdoni hányadát.

A megszerezhető termőföld nagyságát törvény korlátozza,²² ezért olyan földrészlet árverése esetén, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván, az árverezőnek nyilatkoznia kell a szerzési jogosultságáról.

A felhasználói név és a jelszó aktiválását követően tehető meg az adott árverési tételre elektronikus formában a vételi ajánlat, azaz a licit. A rendszer az ajánlat közzétételére szolgáló adatlapon automatikusan felajánlja az elsőként licitáló számára a legkisebb vételár összegét, korábbi licit esetén pedig az utolsóként közzétett vételi ajánlattól a licitkүszőb összegével magasabb összeget. A megtett licit a licitnaplóban – az árverező egyedi azonosítójával és a vételi ajánlat közzétételének időpontjával együtt – kizárólag akkor jelenik meg, amennyiben az abban szereplő ajánlati összeg a fenti feltételeket teljesíti. (A megtett vételi ajánlat visszavonására nincs lehetőség, az elírásból eredő következmények az árverezőt terhelik.) A magasabb vételi ajánlat megtételével az alacsonyabb vételi ajánlat érvényét veszti, a rendszerből azonban nem törlődik, így a licitálás folyamatát az

¹⁸ T/4918. számú törvényjavaslat 22. §-ához fűzött részletes indoklás

¹⁹ Ptk. 145. § (2) bek.

²⁰ PK 9. szám VI.: Végrehajtási árverés esetén a tulajdonostársakat elővásárlási jog nem illeti meg.

²¹ Előárverezési jogot biztosít pl. a települési önkormányzat számára a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 85/F. §-a az ott rögzített feltételek teljesítése esetén

²² A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 5-7. §-ai

árverezők a licitnaplón keresztül figyelhetik.²³ Nem jelenik meg a vételi ajánlat akkor sem, ha az nem éri el ingó esetében a becsérték 35%-át,²⁴ ingatlan esetén annak 50%-át, lakóingatlan²⁵ esetén – amennyiben az adósnak az egyetlen ingatlana, ahol a lakóhelye van és a végrehajtást megelőző 6 hónapban is ebben volt – annak 70%-át. Konkrét összeg nélküli, vagy a tehető ajánlattól eltérő összeg esetén az árverező részére hibaüzenetet küld a rendszer. Kivételt képez ez alól az előárverezésre jogosult ajánlata, amely az összeg megjelölése nélkül is érvényes, az a megelőzően közzétett vételi ajánlattal azonosnak minősül.

Az árverés befejező időpontja munkanapra, ingó esetében a közzétételt követő 30., ingatlan esetében a 60. napnak a végrehajtó által megadott 8:00 és 20:00 órája közötti egész órára esik. Amennyiben azonban az utolsó öt percben új vételi ajánlat érkezik, az árverés ezen ajánlat közzétételétől számított 5 perccel automatikusan meghosszabbodik. Az így megtett utolsó vételi ajánlat közzétételét követő 5 perc elteltével a licitnaplót a rendszer automatikusan lezárja. A licitnaplóban utoljára közzétett ajánlat tevője lesz az árverési vevő. A végrehajtó általi árverési vétel tényének és a vételárnak a közzététele ennek következtében feleslegessé válik, így az erre vonatkozó rendelkezéseket az EÁR rendelet módosítása elhagyja.

Sikeres árverés esetén a végrehajtó elektronikus felhívást intéz az árverési vevőhöz, amelyben közli azt, hogy az árverési jegyzőkönyv aláírása és a vételár kifizetése érdekében a végrehajtói irodában (ingó esetében annak tárolási helyén) személyesen jelenjen meg, ha az árverési vétel tárgya ingó dolog, a végrehajtó által megadott időpontban, ingatlan esetében pedig a felhívás kézhezvételétől számított 15 napon belül. A határidő elmulasztásának jogkövetkezménye az árverési előleg elvesztése, amelyre az árverési vevőt figyelmeztetni kell.

Előfordul olyan eset, amikor van érvényes vételi ajánlat, mégis a licitnapló lezárása válik szükségessé, mert a vagyontárgy értékesítésének feltételei már nem állnak fenn, mert az adós a tartozását megfizette, a vagyontárgy árverésen kívül került eladásra²⁶ vagy az eljárás egyéb ok miatt befejeződött. Ilyen esetben a végrehajtó zárja le a licitnaplót, ezzel egyidejűleg a megtett licitek, csak úgy, mint az előárverezési jog gyakorlása keretében megtett ajánlat, érvényüket veszítik.

Az árverezők az árverési tételre történő aktiválás érdekében befizetett árverési előleg visszafizetését elektronikus úton kezdeményezhetik az árverés folyamatban léte alatt is. Ennek feltétele, hogy az árverező vételi ajánlatát meghaladó más vételi ajánlatot tegyenek közzé a licitnaplóban, vagy az előárverezési jogosult az árverező vételi ajánlatával egyező összegre nyilatkozatot tegyen. A végrehajtó az

²³ A végrehajtók és az árverezők a licitnaplót ki is nyomtathatják, míg mások azt csak megtekinthetik az adott árverési hirdetmény oldalán.

²⁴ Ingó becsértéke a korábbi 25% helyett csak 35%-ra szállítható le.

²⁵ Lakóingatlanak minősül a Vht. értelmében a lakás céljára létesített és az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott vagy ilyenként feltüntetésre váró, használatbavételi engedéllyel rendelkező ingatlan a hozzá tartozó földrészlettel, ill. a tanyaként feltüntetett lakó-, illetőleg gazdasági épület, épületcsoport és az azonos helyrajzi szám alatt hozzá tartozó föld együttese.

²⁶ Ingó esetében a Vht. 133. §-ában, ingatlan esetében a Vht. 157. §-ában részletezett feltételek teljesülése esetén kerülhet sor az árverésen kívüli értékesítésre.

átutalási költségek levonása után fennmaradó összeget három munkanapon belül köteles visszautalni, ezzel egyidejűleg automatikusan megtörténik az árverező felhasználó nevének és jelszavának deaktiválása is. Azon árverezők, akik az árverés folyamán nem kérték az előleg visszautalását – az árverési vevő kivételével – az árverés befejezését követően kapják vissza a befizetett összeget.

4. Záró gondolatok

Annak érdekében, hogy a tanulmány ne csupán a hatályos jogforrások elméleti ismertetésére korlátozódjon, regisztráltattuk magunkat az MBVK EÁR rendszerében árverezőként, ezáltal a gyakorlatban is volt lehetőségünk az egyes funkciók, első sorban természetesen a beállítási lehetőségek és a *helpdesk* szolgáltatás működésének kipróbálására. Az MBVK megújult árverési felülete a korábbi árverési oldalhoz képest sokkal áttekinthetőbbé teszi a hirdetményeket, ezen túlmenően felhasználóbarát ikonokkal is segíti az eligazodást. Bízunk abban, hogy az új árverési rendszer minden tekintetben teljesíteni fogja a vele szemben támasztott jogpolitikai elvárásokat, és mind szélesebb körű részvételt eredményez majd a kényszerértékesítések során, ezáltal gyorsabbá és hatékonyabbá téve a végrehajtást. Az eljárás lerövidülése ugyanis nem csupán végrehajtást kérői érdek. A gyors értékesítés lehetővé teszi az adós számára azt, hogy elkerülje adósságállományának kumulálódását, illetve a kamatok felhalmozódása és a végrehajtási költségek arányos növekedése miatt helyzetének további elnehezülését.

Fogalmi változások a munkaidő kapcsán az új munka törvénykönyvében

Zaccaria Márton Leó*

1. Bevezető gondolatok

2012 július 1-jén hatályba lépett Magyarországon az új Munka törvénykönyve, vagyis a 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.).¹ Ez a jogszabály egy viszonylag hosszú és nem ritkán komoly nehézségeket és ellentmondásokat generáló folyamat eredményeképpen született meg,² ami persze érthető is a nevezett jogterület összetettségét és fontosságát szem előtt tartva. Az új szabályozást ugyanakkor nagyon nehéz kellő szakszerűséggel és komplex módon értékelni most még, hiszen amellett, hogy a törvény nyíltan egy olyan új irányvonal mellett foglal állást, ami a munkajogi struktúrát jelentős mértékben átformálja,³ a szabályok jelentős részének tényleges tartalma majd csak akkor fog előttünk kikristályosodni, amikor kellő mennyiségű kúriai (korábban legfelsőbb bírósági) ítélet áll rendelkezésünkre a neuralgikus kérdések tárgykörében.⁴ Vagyis néhány hónappal a törvény hatályba lépése után is jóformán csak „találgatni” lehet a tekintetben, hogy mik is azok a változások pontosan, amelyekről már a munkajogi rekodifikáció kezdete óta hallani lehet.

Mindennek ellenére a munkajogi szabályanyag sajátosságaira és arra is tekintettel, hogy napjaink gazdasági és szociális helyzetében kiemelt jelentősége van a munka- és szociális jogi tárgyú normáknak, szükséges az új Mt-t egyik oldalról alapos elemzés tárgyává tenni, másik oldalról pedig kritikai szempontokat is alapul véve úgy közelíteni hozzá, hogy az érdemi kutatómunka eredménye

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

¹ A törvény bizonyos rendelkezései – a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás szabályai, a szabadságra és a távolléti díj számítására vonatkozó részben új szabályok – csak 2013. január 1-jén léptek hatályba elsődlegesen jogpolitikai és jogalkalmazási okból.

² Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, Miskolc, Novotni, 2012, 275-291. o.

³ Ez nem más, mint a munkajog direkt és nyílt magánjogiasítása, ami egyik oldalról megjelenik az Mt. egyes szabályainak szintjén, de ugyanígy abban az újszerű kapcsolatrendszerben, amelyben a Polgári Törvénykönyv immáron az Mt. háttérjogszabályává vált.

⁴ Ez értelemszerűen valamennyi jogterület mindenkor átfogó reformjára igaz, de a munkajogi szabályok helyes értelmezése fokozottan igaz volt az elmúlt időszakban, hogy a Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) Munkaügyi Kollégiumának állásfoglalásai érdemben alakították a munkajog arculatát (lásd például: MK 25., MK 29., MK 95., MK 170.).

legalább valamiféle prognózis legyen a munkajogi szabályok jövőjére nézve. Abban ugyanis nincs különösebben vita a szakirodalmi álláspontok között, hogy a Munka Törvénykönyve sok kérdésben olyan alapvető változásokat hozott – és hoz –, amelyek a munkaviszony alanyainak státuszát és mozgásterét alapjaiban fogják újradefiniálni a magyar munkajog elkövetkező korszakában.⁵

Álláspontom szerint az egyik ilyen terület a munkajogi szabályanyagon belül mindenképpen a munkaidőt érintő szabályrendszer, ugyanis a munkajogi szabályozás kialakulása óta az egyik olyan kérdéskörnek számít ez, amely nagy érdeklődésre tart számot munkavállalók, munkáltatók, illetőleg a munkajogászok részéről egyaránt. Ennek oka elsődlegesen az, hogy a munkajogviszonyok egyik olyan tartalmi eleme ez, amely alapjaiban befolyásolja a munkavállaló munkakörülményeit, illetőleg a munkáltató tevékenységét is, hiszen nagy vonalakban meghatározásra kerül az, hogy a munkáltató az általa igénybe vett munkaerőt milyen mértékben és módon tudja hasznosítani, vagyis, hogy mennyi teljesítendő munkaidőt írhat elő, és azt milyen módon oszthatja be.

A következő néhány oldalban röviden áttekintem azokat a főbb csomópontokat az Mt-ben, amelyek a munkaidő szabályozására vonatkoznak azzal, hogy a korábbi törvény nyomán kialakult bírói gyakorlatra is tekintettel leszek abban a vonatkozásban, hogy az új szabályok tényleges alkalmazhatóságát tisztán láthassuk. Ezen túlmenően a 2003/88/EK irányelvnek való megfelelést is vizsgálom. A tanulmányban a terjedelmi korlátokra tekintettel elsősorban három olyan fogalmat vizsgálok a megváltozott jogi környezetben, amelyek alapjaiban határozzák meg a munkaidőre vonatkozó szabályok arculatát.

2. A munkaidő koncepciója

Szükségesnek tartom tehát áttekinteni a munkaidőről szóló szabályozás új fogalmi katalógusának – 86-91. § – néhány elemét, tekintettel arra, hogy a törvényjavaslat indokolása is rámutat arra, hogy amellett, hogy a munkaidőre vonatkozó szabályok újraszabályozása több szempontból is szükséges volt, az egyik legfőbb motiváció az volt a jogalkotó számára, hogy könnyebben alkalmazhatóbbá, átláthatóbbá tegye a fogalmi struktúrát.⁶ Ennek szellemében azt mondhatjuk, hogy a fogalommagyarázat valóban szélesebb körű, helyenként pedig pontosabb lett, ugyanakkor számos olyan kérdés merül fel az új fogalmak kapcsán, amelyeket érdemes szisztematikusan áttekinteni. Külön érdekesség az újraszabályozásban az, hogy a korábban már említett 2003/88/EK irányelv is tartalmaz egy átfogó katalógust azon fogalmakról, amelyek ismerete feltétlenül szükséges a releváns normák hatékony alkalmazásához.

Maga a fogalmi rendszer egyébiránt nem változott jelentős mértékben, vannak fogalmak, amelyek változatlanok maradtak (munkaidő), vannak, amelyek

⁵ Elég például az általában elvárhatósági klauzulára, a kárfelelősségi szabályok újragondolására, vagy akár a kollektív munkajog bizonyos intézményeinek érdemi változásaira gondolni.

⁶ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről és a javaslat részletes indokolása, http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.stat_besz_jel?P_CKL=39&P_FOTIP=T (2012.03.04.), 142-143. o.

átalakultak legalább megközelítésben (megszakítás nélküli tevékenység), esetleg kibővültek (idényjellegű munkatevékenység), vannak azonban olyanok is, amelyek első ránézésre nem teljesen kézenfekvő módon kerültek átfogalmazásra (többműszakos munkáltatói tevékenység), illetve találunk újakat is (előkészítő és befejező tevékenység), valamint néhány fogalom el is tűnt a jogszabályból (délutáni műszak). Mindennek az a magyarázata, hogy a jogalkotói szándék az egyszerűsítés és a könnyebb áttekinthetőség mellett az is volt, hogy az irányadó joggyakorlatnak, illetve az uniós standardoknak megfelelően kerüljön kidolgozásra a munka- és pihenőidő rendszere az új munkajogi kódexben. Nem túlságosan előreszaladva előzetesen kijelenthető, hogy az új Mt. számos helyen meg is tud felelni ezen elvárásoknak, néhány ponton azonban komoly hiányosságok is kimutathatók.

A 86. § (1) bekezdése szerint tehát változatlan maradt a munkaidő fogalma, vagyis munkaidő a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama. E fogalommal összefüggésben két fontos kérdést kell megvizsgálnunk a következők szerint.

Tekintettel arra, hogy a (2) bekezdés rögtön ez után definiálja az előkészítő és befejező tevékenység fogalmát, azt látjuk, hogy a jogalkotó egyértelművé kívánja tenni azt a szoros egységet, ami a munkaidő egyes elemei között áll fenn.⁷ Vagyis a munkaidő fogalma úgy teljes a magyar munkajogban, hogy gyakorlatilag az (1) és a (2) bekezdést együtt olvassuk, még akkor is, ha jogtechnikailag indokolt külön bekezdésben részletezni ezen tevékenységek fogalmát. A jogalkotói szándék egyértelmű a tekintetben, hogy a joggyakorlat által kimunkált szabályt törvényre emelje annak ellenére, hogy ilyen fogalmi elemmel az irányelvben nem találkozunk. Mindennek valószínűleg az a magyarázata, hogy a hazai jogalkotó koncepciója szerint így tehető teljessé a munkaidő meghatározása, ugyanis ha a jogszabály külön nem nevesítené ezeket a részfeladatokat, részkötelezettségeket, akkor nem volna teljesen egyértelmű, hogy ezek hogyan számítanak bele a munkaidőbe.⁸ A törvényjavaslat indokolása is megemlíti, hogy ezek a tevékenységek nem tartoznak a munkavállaló munkakörének lényegi elemei közé,⁹ de ezek nélkül nehezen vagy egyáltalán nem lennének teljesíthetők az egyéb kötelezettségek. Álláspontom szerint egyet kell értenünk ezzel a felvetéssel, azzal a kiegészítéssel, hogy bár ezek a munkatevékenységek valóban jól elkülöníthetők az esetek többségében a tényleges munkavégzéstől, mégis azt lehet mondani, hogy ezek rendszeres és szokásos teljesítése érdemben ugyanúgy munkaköri feladatnak számít.¹⁰

⁷ A munkaidő elemeinek kapcsán lásd: EBH 2011. 569, BH2009. 335, OptiJus Elektronikus Jogi Adatbázis.

⁸ Hozzá kell azonban tenni, hogy ezek a munkavállaló rendelkezésre állási kötelezettségéből vezethetők le.

⁹ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről és a javaslat részletes indokolása, http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.stat_besz_jel?P_CKL=39&P_FOTIP=T (2012.03.04.), 142. o.

¹⁰ Vagyis ha ezeknek nem tenne eleget a munkavállaló, akkor nem teljesítené szerződészerűen, vagyis kötelezettségsgései helyzet keletkezne az ő oldalán.

Ennek megfelelően a törvény szerint előkészítő és befejező tevékenység alatt minden olyan feladat ellátást kell érteni, amelyeket a munkavállaló munkaköréhez kapcsolódóan szokás szerint és rendszeresen végez, még hozzá külön utasítás nélkül. E fogalom-meghatározás jól összegzi az ilyen jellegű tevékenységek lényegét, ugyanis rögzíti, hogy ez is lényegében valamilyen feladatellátásnak minősül, vagyis ezek akár a munkavállaló munkakörében – feladatkörében – is szerepelhetnek. A fogalom azonban korlátozást is tartalmaz, ugyanis könnyen parttalanra válhatna a szabály akkor, ha a munkavállaló valamennyi tevékenysége körében előírná ezt a kötelezettséget. Ennek megfelelően kizárólag a munkakörhöz tartozó feladatokat sorolja ide, aminek azért van jelentősége, mert így gyakorlatilag ezek a tevékenységek a munkaköri leírásban foglaltak kiegészítő tevékenységének minősülnek. Logikus ez, mert a munkavállalónak a munkakörébe tartozó feladatokat alapvető kötelezettsége teljesíteni, márpedig ha ezek teljesítéséhez szükséges eleget tennie ezeknek a további követelményeknek, akkor mindenképpen helyes és pontos ez a meghatározás. A szokás szerint és rendszeresen történő feladatellátás pedig azt jelenti jelen esetben, hogy az ilyen tevékenységek nagy részénél gyakorlatilag a munkavállalók „maguktól is tudják”, hogy mit kell tenniük, vagyis szerves részét képezi a munkavégzésnek az ilyen természetű feladatok összessége. Hozzá kell azonban tenni, hogy vita merülhet fel abban az esetben, ha ezen tevékenységek ellátása a munkavégzés során rendszeresen ismétlődően ugyan, de nem szokás szerint történik, hanem mondjuk csak az esetek jelentős részében. Véleményem szerint abból kell kiindulni egy ilyen esetben, hogy az érintett előkészítő vagy befejező tevékenység nélkül teljesíthető-e egyáltalán úgy az adott feladat, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Ha igen, akkor nem szükséges a munkaidő részének tekinteni, ha viszont nem, akkor mindenképpen meg kell felelni az (1) és (2) bekezdés szerinti főszabálynak. Végül megjegyzem, hogy a korábban bemutatott fogalmi elemeken túlmenően különös jelentősége van annak, hogy az ilyen jellegű tevékenységeket a munkavállalónak külön utasítás nélkül kell elvégeznie. A munkajogviszonyban a munkavállalónak sajátos módon, nem önállóan kell munkát végeznie,¹¹ ami a munkajogviszony egyik legkülönlegesebb minősítő jegye. Mindez megjelenik abban is, hogy a munkavállaló jogi helyzete és jogállása úgynevezett függőségi helyzetként írható le, hiszen a munkáltató a jogviszonyt átható szigorú hierarchiában vitán felül a munkavállaló fölött áll.¹² Ennek pedig az egyik legfőbb megnyilvánulása a gyakorlatban a munkáltató széleskörű utasításadási joga, ami értelemszerűen kiterjed az egyes munkafeladatokra, tevékenységekre is. Sőt, a munkáltatónak nemcsak joga, hanem egyidejűleg kötelezettsége is a munkavállalót szakszerű utasításokkal ellátni, tekintve, hogy ez beletartozik a foglalkoztatási kötelezettségébe.¹³ Következésképpen a munkaviszony belső logikája azt diktálná,

¹¹ Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és a jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében, *Jogtudományi Közöny*, 68 (2013) 1., 1-14. o.

¹² Kiss György: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi kialakításának szükségessége, *Jogtudományi Közöny*, 63 (2008) 2., 70-81. o.

¹³ Bíró Noémi – Nádas György – Rab Henriett – Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: *A munka törvénykönyvének kommentárja*, OptiJus Elektronikus Jogi Adatbázis, 51. §.

hogy a munkavállalónak ez a fajta tevékenysége – amit tehát külön utasítás nélkül köteles elvégezni – nem számít a szó szoros értelmében vett munkatevékenységnek, tekintve, hogy utasítás nélkül történik. A törvény azonban – helyeselhető módon – elsősorban az irányadó ítélkezési gyakorlatra tekintettel¹⁴ deklarálja, hogy az előkészítő és befejező tevékenységeket kifejezetten utasítás nélkül kell fogatosítani. A kör ezzel bezárult, ugyanis a szokás szerint specifikus utasítás nélkül végzett tevékenység is vitán felül munkatevékenységnek minősül.¹⁵

A munkaidő fogalmával kapcsolatban a másik tényező, amire mindenképpen fel kell hívni a figyelmet, nem más, mint az irányelvnek való megfelelés vizsgálata. Ez a kérdés azért bír különös jelentőséggel, mert többen is az 1992-es Mt. munkaidőre vonatkozó szabályainak körében az egyik legfőbb hiányosságnak azt tartották, hogy az irányelv jóval tágabban, ugyanakkor jogalkalmazási szempontból logikusabban tartalmazza ezt a fogalmat.¹⁶ Az irányelv szerint ugyanis munkaidő az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi a nemzeti jogszabályoknak megfelelően.¹⁷ Vagyis a korábban már érintett rendelkezésre állási kötelezettséget munkaidőként határozza meg az irányelv,¹⁸ hiszen kiindulópontja az, hogy a munkavállaló főkötelezettségei nehezen választhatók el egymástól. Ennek nagy jelentősége van például az ügyelet és a készenlét esetén, de mindez annak ellenére, hogy a magyar törvényben törvényszöveggént nem szerepel, a joggyakorlatban mégis megjelenik.¹⁹ Jól látható tehát, hogy a magyar munkajog logikája szerint a munkavégzésre előírt időbe eleve bele kell érteni a rendelkezésre állást, tekintve, hogy a munkavállaló jogállását alapvetően meghatározó főkötelezettségként tekint erre a jogszabály.

Ugyanakkor kritikai oldalról szemlélve ezt a fogalmi hiányosságot (?) látni kell azt is, hogy a munkavállalói jogvédelem szempontjából mégis előnyösebb lenne külön nevesíteni azt az esetet, amikor tehát a munkavállaló tényleges munkavégzési tevékenység hiányában áll a munkáltató rendelkezésére. Látszik ugyanis, hogy az előkészítő és befejező tevékenységek ilyen módon történő meghatározásával a jogalkotó figyelemmel van ugyan a rendelkezésre állási

¹⁴ Lásd ebben a körben: EBH2005. 1235, BH2005. 102, BH2004. 389, OptiJus Elektronikus Jogi Adatbázis.

¹⁵ Mindez visszavezethető arra a tényezőre is, hogy a munkavállalónak rendelkezésre állási kötelezettsége alatt is munkára képes állapotban kell lennie a célból, hogy bármikor munkát végezhesen ezen időtartam alatt. Vagyis ezek a sajátos kötelezettségek értelmezhetők a rendelkezésre állási kötelezettség különös megnyilvánulásaiaként is.

¹⁶ Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, CompLex, 2006, 329-330. o.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve amunkaidő-szervezés egyes szempontjairól (HL L 299., 2003.11.18., 9-19. o.), 2. cikk 1. pont, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=286859:cs&lang=hu&list=286859:cs&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktext=checkbox&visu=#texte> (2013.03.03.).

¹⁸ Prugberger Tamás: *Az európai munkajog vázlata*, Lícium-Art, Debrecen, 2007, 71-72. o.

¹⁹ A következő esetekben például kimondta a Kúria, hogy a rendelkezésre állási kötelezettség olyan alapvető eleme a munkajogviszonynak, hogy annak megléte nélkül munkaviszony gyakorlatilag nem is állhat fenn: BH2009. 220, BH2006. 95, BH2005. 102, BH1999. 429, OptiJus Elektronikus Jogi Adatbázis.

kötelezettség jelentette specialításra, másfelől azonban a szabályozás metodikája a munkaidő behatárolása, jól körülírható korlátok közé szorítása felől közelít.²⁰

E vonatkozásban utolsóként kell megemlíteni az Mt. 86. § (3) bekezdését, amely még tovább igyekszik pontosítani a munkaidő fogalmát azáltal, hogy a korábbi szabályozással részben összhangban meghatározza, hogy mely időtartamok nem minősülnek munkaidőnek. Minderre azért van szükség, mert egyik oldalról a gyakorlatban sok problémát szokott okozni ezen időtartamok minősítése,²¹ másik oldalról pedig azért, mert a jogalkotói szándékkal összhangban ily módon pontosabban körül lehet határolni a tényleges munkaidő időtartamát. A törvényjavaslat indokolása is kimondja,²² hogy a munkaközi szünet csak abban az esetben képezi a munkaidő részét, ha a munkavállaló készenléti jellegű munkakörben²³ dolgozik, hiszen ebben az esetben jellemzően a munkaközi szünet kiadása nem a munkavégzés megszakításával történik, hanem gyakorlatilag a munkavégzés és rendelkezésre állás időtartama alatt. Vagyis főszabály szerint a munkaközi szünet nem része a munkaidőnek, aminek elméleti alapja többek között az irányelvben is megtalálható. Az Mt. 103. § (4) bekezdése ugyanis világosan kimondja, hogy a munkaközi szünetet a munkavégzés megszakításával kell kiadni, ennek a háttere pedig az irányelv pihenőidőre vonatkozó részében található.²⁴ Az irányelv ugyanis – hasonlóan az Európai Unió Bíróságának e tárgykörben megszületett ítéleteihez²⁵ – határozottan foglal állást abban a kérdésben, mely szerint milyen viszonyban áll egymással a munkaidő és a pihenőidő.²⁶ Pihenőidőnek tekinti azt az időt az irányelv, amely nem minősül munkaidőnek, vagyis minden olyan időtartamot, amely során a munkavállaló nem kötelezett munkavégzésre és rendelkezésre állásra. Fontos tehát, hogy az irányelv élesen elválasztja egymástól a munkaidőt és a pihenőidőt, hiszen alapelvnek tekinti, hogy a munkaidő és a

²⁰ Vagyis a cél egyértelműen az, hogy könnyebben meghatározható legyen az az időtartam, ami beleszámít a munkaidőbe, ezzel is megkönnyítve a felek helyzetét a szerződésszerű teljesítésre nézve.

²¹ Például: BH2009. 335, OptiJus Elektronikus Jogi Adatbázis.

²² 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről és a javaslat részletes indokolása, http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.stat_besz_jel?P_CKL=39&P_FOTIP=T (2012.03.04.), 142. o.

²³ Az Mt. 91. §-a szerint készenléti jellegű a munkakör akkor, ha a munkavállaló a feladatainak jellege miatt hosszabb időszak alapulvételével – a rendes munkaidő legalább egyharmadában munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére, vagy a munkavégzés – különösen a munkakör sajátosságára, a munkavégzés feltételeire tekintettel – a munkavállaló számára az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár. Ez alapján tehát indokolt, hogy az ilyen speciális esetekben a munkaközi szünet a munkaidő részét képezze.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (HL L 299., 2003.11.18., 9-19. o.), 3-7. cikk, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=286859:cs&lang=hu&list=286859:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> (2013.03.03.).

²⁵ Lásd például: a Bíróság C-151/02.sz., Landeshauptstadt Kiel kontra Norbert Jaeger ügyben 2003. szeptember 9-én, C-241/99.sz., CIG kontra Servicio Galego de Saúde ügyben 2001. július 3-án és a 303/98.sz., SIMAP kontra Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana ügyben 2000. október 3-án hozott ítéletét a rendelkezésre állás és a tényleges munkavégzés viszonyáról, www.curia.europa.eu (2013.03.03.).

²⁶ Pihenőidő alatt a pihenőidők valamennyi fajtáját érteni kell, így ebbe értelemszerűen a munkaközi szünet is beletartozik. A magyar fogalomhasználat szerinti munkaközi szünetre vonatkozó szabályok egyébként összhangot mutatnak az irányelvvel.

pihenőidő egyidejű fennállása fogalmilag kizárt.²⁷ Az előző Mt-ben gyakorlatilag ugyanez a szabály szerepelt,²⁸ így az új Mt. érdeme ezen a ponton mindenképpen a pontosítás. Nem számít munkaidőnek a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés a helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyre történő utazás időtartama sem az új Mt. szerint, mely szabály jelenléte szintén indokolt, és jól egészíti ki a korábban részletezett fogalmat, ugyanis ezen időtartamokban nem történik munkavégzés, mint ahogyan előkészítő vagy befejező tevékenységről sem beszélhetünk. A törvényjavaslat indokolása e helyütt megemlíti, hogy amennyiben ez az utazás már a beosztás szerinti munkaidő alatt történik, akkor természetesen beszámít a munkaidőbe, vagyis nem egyfajta kivételnek, hanem sokkal inkább munkatevékenységen kívüli cselekménynek kell ezt tekinteni.

3. A „több műszakosság” problematikája

A második fogalom, amivel jelen tanulmányban foglalkozni kívánok, a műszakok, illetőleg a műszakos – több műszakos – tevékenységhez, munkavégzéshez kötődik. A gyakorlatban²⁹ régóta visszatérő probléma a magyar munkajogban, hogy mit is kell műszaknak tekinteni, illetve, hogy a műszakos munkaidő-beosztás alapjául szolgáló többműszakos munkáltatói tevékenység milyen jellemzőkkel bír ténylegesen. Ennek szellemében a jogalkotó úgy döntött, hogy újradefiniálja ezt a fogalmat, és megkísérli új alapokra helyezni ennek a fajta munkatevékenységnek a munkaidőre vonatkozó szabályanyagát. Ez meg is valósult az új törvényben, azonban ez az egyik olyan pont az új kódexben, amelyet sok kritika ér mind a jogtudomány, mind pedig a gyakorló jogászok részéről.

Az Mt. 90. § b) pontja szerint több műszakos a munkáltató tevékenysége, ha a tevékenység tartama hetente eléri a nyolcvan órát. Vagyis a törvény további fogalmi elemet nem említ, így megállapítható, hogy az új munkajogi rendszerben minden olyan munkáltatói tevékenységet többműszakosnak kell tekinteni, amely hetente legalább nyolcvan órát vesz igénybe. E szerint a jogalkotó egyszerűsíteni, egységesíteni kívánta ezt a fogalmat, amit egyébiránt a törvényjavaslat indokolása is megerősít.³⁰ Az 1992-es szabályozás a következőképpen fogalmazott:

²⁷ Ez egyébként teljesen logikus, hiszen könnyen munkavállalói jogsérelemhez vezethetne az a fajta szabályozás, amely megengedné, hogy a munkavállaló „munkaidőben” tartson szünetet, hiszen ekkor nem volna teljesen egyértelmű, hogy ezen időintervallumban köteles-e teljesíteni a munkáltató utasításait, vagy sem.

²⁸ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről:

<http://www.opten.hu/loadpage.php?dest=OISZ&twich=301872&srcid=ol7230&tvalid=2012.3.1.#sid256> (2013.02.03.), 117. § (1) bek. a).

²⁹ Elsődlegesen a pótlékfizetéssel összefüggésben merülnek fel ezek a kérdések, amelyek tárgyalására e cikk keretei között nem kerül sor.

³⁰ Hozzáteszem, hogy az indokolás ezen a ponton nem teljesen egyértelmű, ugyanis mindössze azt emeli ki érdemi újtásként, hogy a törvény nincs többé tekintettel arra a tényezőre, hogy az adott munkatevékenységet ellátó munkavállalók ténylegesen váltják-e egymást, hanem mindössze a munkavégzés időtartamát tekinti irányadónak. Ilyen értelemben a meghatározás valóban egyszerűsödött, pontosabbá vált. Ebben a körben fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy a gyakorlatban szükségszerűen bonyolultabb a műszakosság fogalmának tisztázása, vagyis annak

többműszakos a munkarend, ha a munkáltató napi üzemelési ideje meghaladja a munkavállaló napi teljes munkaidejét, és a munkavállalók időszakonként rendszeresen, egy napon belül egymást váltva végzik azonos tevékenységüket.³¹ Rögtön észrevehetjük tehát, hogy a két fogalom érdemben különbözik egymástól, tekintve, hogy az új szabály esetében gyakorlatilag egyetlen feltételt állapít meg a jogszabály, míg a korábbi normaszöveg két, a gyakorlati értelmezés alapján inkább három konjunktív feltételt határozott meg.

A korábbi szabályozás esetében a helyzet látszólag egyszerű, ugyanis a konjunktív feltételek egymással szoros összefüggést mutatnak, viszont a szabályozás kiindulópontja kétségkívül a munkavállalói tevékenység. Ez a fajta értelmezés viszonylag jól alkalmazhatónak bizonyult az elmúlt néhány évben, ugyanakkor az igazsághoz hozzátartozik, hogy számos jogértelmezési nehézséget is generált.³² Ilyen értelemben tehát indokolt volt az újrafogalmazás, ugyanakkor két elméleti – egyben gyakorlati – problémára felhívom a figyelmet.

Fontos fogalmi, egyben megközelítésbeli változás a jogszabályban, hogy a korábbi megszakítás nélküli munkarend, több műszakos munkarend és idénymunka helyett immáron munkáltatói tevékenységet említ,³³ nem pedig munkarendet. Mindez összhangot mutat az Mt. 96. § (1) bekezdésével, amely a munkáltató által egyoldalúan meghatározott munkaidő-beosztást munkarendnek nevezi.³⁴ A törvényjavaslat indokolása is rögzíti, hogy el kell különíteni egymástól a munkarendet és a munkáltatói tevékenységet, ugyanis előbbi gyakorlatilag az utóbbihoz igazodik – igazodhat –, és nem fordítva. Így logikailag visszafelé kell gondolkodni a korábbiakhoz képest, ugyanis míg 2012. július 1-je előtt a törvény *ex lege* határozott meg bizonyos munkaidő-beosztási formát – vagyis munkarendet – a munkáltató speciális tevékenységéhez igazodóan, addig az új jogszabály meghatározza annak a feltételeit, hogy mikor minősül egy munkáltató tevékenysége speciálisnak. Vagyis tisztán látszik a szándék arra nézve, hogy a jogalkotó az egyes jogintézmények elnevezései között is oly módon tegyen élesen különbséget, hogy egy adott munkáltató sajátos tevékenységét véletlenül se lehessen összeemosni az ott alkalmazandó munkarenddel. Ez a fajta megközelítés álláspontom szerint helyeselhető, ugyanakkor éppen a műszakosság fogalma az, amelyet jóval érzékenyebbnek tartok egy ilyen direkt újraszabályozással összefüggésben.

Ugyanis a másik kritikai észrevételem kapcsán felvetem, hogy a több műszakos tevékenység fogalmát célravezetőbb lenne szorosabb összhangban meghatározni az irányelv fogalmi rendszerével a következők szerint. Az irányelv saját belső

megállapítása, hogy az adott munkatevékenység esetén jár-e *ex lege* bérpótlék a munkavállalónak. Ebben a körben lásd például: EBH2009. 1987, EBH2006. 1539, EBH2005. 1345, OptiJus Elektronikus Jogai Adatbázis.

³¹ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről:

<http://www.opten.hu/loadpage.php?dest=OISZ&twich=301872&srcid=ol7230&tvalid=2012.3.1.#si256> (2013.02.03.), 117. § (1) bek. e).

³² Ebben a körben lásd például: EBH2009. 1987, EBH2006. 1539, EBH2005. 1345, OptiJus Elektronikus Jogai Adatbázis.

³³ Utóbbi esetében tehát az Mt. 90. § c) pontja idényjellegű munkáltatói tevékenységet említ.

³⁴ Ilyen világos munkarend-definíció nem szerepelt az 1992-es Munka Törvénykönyvében.

logikájának megfelelően³⁵ külön definiálja a váltott műszakban végzett munkát és a váltott műszakban dolgozó munkavállalót. Ennek jelentősége abban áll véleményem szerint, hogy az így végzett munkatevékenység meghatározása nem biztos, hogy kellő garanciát nyújt a munkavállaló oldalán arra nézve, hogy őt az érintett tagállami joggyakorlat ténylegesen műszakban foglalkoztatott munkavállalónak fogja-e minősíteni, így indokolt az érintett munkavállalói csoport egyidejű körülhatárolása is. Az irányelv szerint váltott műszakban végzett munka³⁶ folyamatos, vagy megszakításokkal működő üzemelés olyan munkaszervezési módszere, amelyben a munkavállalók egymást váltják egy bizonyos időbeosztás szerint ugyanazon a munkahelyen, és amely azzal jár, hogy a munkavállalóknak különböző időben kell munkát végezniük adott napi vagy heti időtartam során. Látszik tehát, hogy ha az irányelvet hívjuk segítségül a régi és az új szabály értelmezésekor, akkor egyértelműen az 1992-es normaszöveg áll közelebb az irányelvi dogmához, még akkor is, ha az imént leírt fogalom elsőre kissé „homályosnak”, túl sok látszólag különböző feltételt összekovácsolónak hat is az igen szűkszavú, ellenben lényegre törő új magyar szabály mellett. Váltott műszakban dolgozó munkavállalónak pedig az minősül az irányelv szerint, akinek munkarendje váltott műszak része. Jól látható tehát, hogy az irányelv elvárja, hogy a tagállami szabályok csak akkor rendeljék a műszakban dolgozókra vonatkozó különös szabályokat alkalmazni egy munkavállalóra, ha annak munkarendje beilleszthető a váltott műszakban végzett munkafolyamatba.

Érdemes megfigyelni, hogy az irányelv nem a „több” műszak koncepciójából indul ki, hanem kifejezetten a munkavállalók tevékenységéből, vagyis abból, hogy ténylegesen egymást közvetlenül váltva végezzenek munkát. Ezzel az iránnyal nem mutat összhangot az új Mt. koncepciója még akkor sem, ha az indokolás nem teljesen egyértelmű módon kimondja, hogy a műszak fogalmát nem időtartam, hanem munkavállalói csoport alapján definiálja.³⁷ Hozzáteszi azt is, hogy nincs jelentősége annak, hogy egymást váltják-e vagy sem a munkavállalók, mindössze annak, hogy tevékenysége során a munkáltató egy munkanapon belül több munkavállalói csoportot foglalkoztat különböző időszakokban. Álláspontom szerint ez utóbbival csak félig lehet egyetérteni, ugyanis nagy luxusnak tartom az új munkajogi kódex részéről, hogy az irányelv váltott munkatevékenységre vonatkozó klauzuláját ilyen nyíltan ignorálja még akkor is, ha a meghatározás második részének helyességével egyet kell értenünk.³⁸

³⁵ Tekintve, hogy a 2. cikk 3. és 4. pontjában előbb meghatározza az éjszakai idő, majd pedig az éjszakai munkát végző munkavállaló fogalmát.

³⁶ Az irányelv terminológiájával „*shift work*” és „*shift worker*”, „*Schichtarbeit*” és „*Schichtarbeiter*”, valamint „*travail posté*” és „*travailleur posté*”, vagyis a magyar fordítás jól adja vissza a váltott műszak összetételben a „váltott” (vagyis váltásban, váltásos módon dolgozó) szó eredeti szöveg szerinti jelentéstartalmát.

³⁷ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről és a javaslat részletes indokolása, http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.stat_besz_jel?P_CKL=39&P_FOTIP=T (2012.03.04.), 143. o.

³⁸ Bizonyos megközelítésben azonban e tekintetben is gyakorolható kritika, ugyanis a törvényjavaslat indokolása alaposabb eligazítást ad az alkalmazandó szabályok tényleges tartalmáról, mint maga a normaszöveg, tekintve, hogy a 90. § b) pontjából csak implicit módon vezethető le az, hogy a

Megemlítem továbbá azt is, hogy a jogalkalmazás szempontjából is kiemelt jelentősége lehetne annak, hogy az irányelv szerint ez egy sajátos munkaszervezési módszernek számít,³⁹ aminek a napi vagy heti bontásban eltérő időben történő munkavégzés miatt van kiemelt jelentősége. Hiba lenne a munkavégzési módszert a magyar terminológiában korábban használt munkarenddel azonosítani, azonban lényege nem áll ettől messze. Vagyis összegezve az itt leírtakat úgy látom, hogy a több műszakos munkarend meghatározás – különös tekintettel az irányelvben foglaltakra – helytálló lehetne azzal a kiegészítéssel, hogy az új szabályozás legnagyobb hibája nem az, hogy nem munkarendnek, hanem munkáltatói tevékenységnek tekinti ezt a továbbiakban.

4. A munkaidőkeret és az elszámolási időszak sajátos párhuzamossága

A munkaidőkeret alkalmazása a hazai gyakorlatban elterjedtnek számít,⁴⁰ főként azért, mert ez a fajta speciális munkaidő-beosztási – vagy munkaidő-megállapítási – forma alaphelyzetben mind a munkáltatóra, mind pedig a munkavállalóra nézve kedvező és kellő mértékben rugalmas megoldás lehet. Lényegét röviden az Mt. 93. § (1) bekezdése határozza meg, e szerint ugyanis a munkáltató a munkavállaló által teljesítendő munkaidőt munkaidőkeretben is meghatározhatja. Ez alapján tehát a munkavállaló által ledolgozandó munkaidő egy adott hosszabb periódusban kerül meghatározásra, megnyitva ezzel a munkáltató számára az egyenlőtlen, egyben rugalmas munkaidő-beosztás nyújtotta lehetőségeket.⁴¹

A munkaidőkeret szabályozásának lényegi elemei nem változtak, azonban az új Mt. sok tekintetben a gyakorlati tapasztalatok nyomán felmerült igényeket igyekszik szem előtt tartani. Ennek megfelelően az 1992-es törvény szűkszavú szabályozásához képest⁴² a (2) bekezdés meghatározza azt a szempontrendszert, amely alapján meg kell határozni a munkaidőkeretben teljesítendő munkaidő mértékét. Ennek jelentősége abban áll, hogy a gyakorlati alkalmazás során ez sok esetben adott vitára okot a feleknek az elmúlt években.⁴³ A norma így pontosabb és egyértelműbb lett, ugyanis e szerint a munkaidőkeret tartama – alapesetben tizenhat hét vagy négy hónap – a napi munkaidő (főszabály szerint változatlanul nyolc óra) és az általános munkarend alapul vételével kerül meghatározásra. Ez

munkáltató munkatevékenységének különleges volta miatt több, egymástól elkülöníthető munkavállalót, vagy munkavállalói csoportot alkalmaz ugyanazon tevékenység ellátására.

³⁹ Az irányelvben „method of organising work”, „Form der Arbeitsgestaltung”, vagy „mode d'organisation du travail”.

⁴⁰ Nincs ez másként az Európai Unió más tagállamaiban sem. Lásd: Prugberger: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog* 338-339. o.

⁴¹ Bizonyos értelemben a munkaidőkeret egy speciális munkaidő-beosztási formának tekinthető annak ellenére, hogy az Mt. erre nem utal.

⁴² 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről:

<http://www.opten.hu/loadpage.php?dest=OISZ&twich=301872&srcid=ol7230&tvalid=2012.3.1.#sid256> (2013.02.03.), 118/A. §.

⁴³ Lásd: EBH2005. 1251, BH2010. 223, BH2005. 262, OptiJus Elektronikus Jogi Adattábazis.

utóbbi fogalom szintén új a törvényben, ugyanis a munkaidő-beosztás körében⁴⁴ mondja ki a törvény, hogy a munkaidőt heti öt napra, hétfőtől péntekig kell beosztani. Ez utóbbi meghatározás takarja az általános munkarend fogalmát, amely tehát szintén újdonság az Mt-ben. Fontos megemlíteni tehát, hogy az általános munkarend annak nyilvánvaló funkciója mellett⁴⁵ egyfajta mérőegységként is szolgál, többek között éppen a munkaidőkeretben teljesítendő munkaidő mértékével összefüggésben.

A IV. pontban megjelölt cím másik elemére, vagyis az elszámolási időszakra rátérve a következőt látjuk. Ez a bizonyos sajátos kettősség vagy párhuzamosság innentől kezdve tisztázásra vár, ugyanis a jogszabály kissé megtévesztően fogalmaz, valamint a törvényjavaslat indokolása sem teljesen egyértelmű ezen a ponton. Mindez ezért bír különös jelentőséggel, mert egyik oldalról az elszámolási időszak és a munkaidőkeret alkalmazása is kifejezetten gazdaságélénkítő funkcióval kellene, hogy bírjon munkáltatói oldalon, így viszonyuk és tényleges tartalmuk tisztázása elengedhetetlen. Elszámolási időszakkal egyébiránt az előző Mt-ben nem találkozhattunk, így nem lehetséges a korábbi normákkal való összehasonlítás.

Másik oldalról pedig éppen a 2003/88/EK irányelvnek való megfelelés miatt szükséges külön kitérni minderre, ugyanis a munkaidőkeret kapcsán a törvényjavaslat indokolása határozottan kijelenti, hogy a munkaidőkeret új szabályai megfelelnek az irányelvi elvárásoknak,⁴⁶ ráadásul egyúttal az alkalmazási igények is nagymértékben kerültek figyelembe vételre a törvényhely szövegezésekor. Az irányelvi elvárások az irányelv 16. cikkében kerülnek megfogalmazásra, ahol is az úgynevezett referencia-időszakokról⁴⁷ szól az irányelv. Ez alapján felhatalmazást kapnak a tagállamok arra, hogy a munkaidő szabályainak körében úgynevezett referencia-időszakot állapítsanak meg, amelynek mindössze a fontosabb korlátait – maximális időtartam, pihenőidők kiadása, stb. – határozza meg. A törvényjavaslat indokolása nyomán láthatjuk, hogy az Mt-ben szereplő elszámolási időszak egy sajátos munkaidő-beosztási formát jelöl, amelynek lényege az, hogy egyenlőtlenül lehessen beosztani a munkaidőt.⁴⁸ Az Mt. kimondja, hogy munkaidőkeret alkalmazása nélkül is be lehet osztani az egy heti munkaidőt, hogy az erre a hétre eső munkaidőt a munkavállaló egy olyan hosszabb időszak alatt teljesítse a munkavállaló, amelyet a munkáltató számára meghatároz. Ezt a bizonyos hosszabb időtartamot nevezi a törvény elszámolási időszakként. Meghatározza továbbá azon szempontokat is, amelyek alapján ez a bizonyos időszak kijelölhető, ugyanis a 98. (1) bekezdés utolsó fordulata szerint az adott

⁴⁴ Mt. 97. § (2) bek.

⁴⁵ Miszerint deklarálásra kerül a munkaidő beosztásának főszabálya, amelytől természetesen el lehet térni bizonyos esetekben, így például a 97. § (3) bekezdése szerinti egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén.

⁴⁶ Hozzá kell azt is tenni, hogy bár korábban nem tértem ki rá külön, de a törvényjavaslat indokolása is kiemeli, hogy a munkaidőkeret szabályaival összefüggésben az Mt. 95. §-a jelentős újításként szabályozza azt a jogi helyzetet, amelyben a felek között fennálló munkaviszony megszűnik (vagy megszüntetésre kerül) a munkaidőkeret lejárta előtt. Ezen szabályok érdemi újításként álláspontom szerint valóban érdemben megkönnyíthető a felek közötti elszámolást.

⁴⁷ Az irányelvi terminológiával élve „reference periods”, „Bezugszeiträume” és „Périodes de référence”.

⁴⁸ Vagyis ez a beosztási forma a törvényjavaslat indokolása szerint az egyenlőtlen munkaidő-beosztás egyik – törvény által ajánlott – módzata.

hosszabb időszaknak az érintett héttel kell kezdődnie, vagyis azzal, amelyikre a teljesítendő egy heti munkaidő esik. Az egy hét alatt teljesítendő munkaidő mennyiségét pedig – részben hasonlóan a munkaidőkeretnél elmondottakkal – a napi munkaidő és az általános munkarend alapul vételével kell meghatározni. Az elszámolási időszakban ezeken túlmenően gyakorlatilag a munkaidőkeret szabályait kell alkalmazni.

A fent nevezett sajátos kettősség azonban megnehezítheti e jogintézmény alkalmazását, ugyanis annak ellenére, hogy a törvényjavaslat indokolása deklarálja, hogy a munkaidőkeret és az elszámolási időszak között a döntő különbség az, hogy míg előbbi a munkaidő mennyiségének hosszabb időszak alapul vételével történő meghatározásában nyújt segítséget, addig az elszámolási időszak kizárólag egy adott időszak speciális munkaidő-beosztási szabályait jelöli ki. Ez az állítás részben mindenképpen igaz, hiszen a munkaidőkeretnél valóban eltérhet a mennyiség is, de alapesetben – szem előtt tartva a gyakorlati tapasztalatokat⁴⁹ – az látszik, hogy legalább ilyen hangsúlyos az a momentum is, hogy ez egyben egyenlőtlen munkaidő-beosztást is lehetővé tesz. Vagyis ebben a kontextusban az elszámolási időszak egy leegyszerűsített – a jogalkotói szándék szerint minden bizonnyal könnyebben alkalmazható – megoldási módszer a munkaidőkeret helyett. Ugyanakkor tisztán látszik, hogy alkalmazási köre is szűkebb, tekintve, hogy egy heti munkaidő beosztását teszi ilyen módon lehetővé.⁵⁰

A látszólag világos elhatárolás ellenére megtévesztő lehet azonban, hogy az irányelv referencia-időszakokról⁵¹ beszél, ami a magyar terminológiában az elszámolási időszak megfelelője, miközben referencia-időszakban nevezik általában más tagállamok jogrendszerében azt a hosszabb időszakot, amelynek alapul vételével megállapításra kerül a ledolgozandó munkaidő, illetőleg annak beosztása is.⁵² Vagyis az irányelvi terminológiától részben eltér az új Mt. fogalomhasználata, ami álláspontom szerint még nem lenne feltétlenül probléma, azonban a nem teljesen világos megkettőzés már sokkal zavaróbb lehet a gyakorlatban.⁵³ Következésképpen kijelenthető, hogy bár a jogalkotói szándék – a törvény és az indokolás szoros együttértelmezésével – kiolvasható az új struktúrából, mégsem tűnik ezen a ponton egyszerűbbnek, jobban alkalmazhatónak az Mt., mint elődje.

⁴⁹ Lásd például: BH2009. 120, BH2010. 2156, BH2006. 226, BH2000. 124, OptiJus Elektronikus Jogi Adattár.

⁵⁰ Természetesen semmi sem zárja ki azt, hogy a munkavállaló egy heti munkaideje rendszerint vagy legalább időszakosan visszatérően ilyen módon kerüljön beosztásra.

⁵¹ Az irányelv eredeti szövegében: „reference periods”, „Bezugszeiträume”, illetve „Périodes de référence”. Következésképpen a magyar terminológiában indokolatlannak tartom a referencia-időszak munkaidőkerettől eltérő fogalmát, mivel így elvesz a munkaidőkeret megnevezéséből az „időszak”, és az igencsak félreérthető „keret” szerepel helyette.

⁵² Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel* 81-83. o.

⁵³ Érdemes megjegyezni, hogy a rendkívüli munkaidőre vonatkozó szabályok tekintetében gyakorlatilag teljes mértékben egy megítélés alá esik a munkaidőkereten felüli, illetve az elszámolási időszak alapjául szolgáló heti munkaidőt meghaladó munkavégzés (107. § c) pont). Ez bizonyos olvasatban újabb bizonyíték arra nézve, hogy az elnevezést, illetve az időtartamot leszámítva lényegében azonos, de legalábbis nagyon hasonló egymáshoz a két jogintézmény, ugyanis ez alapján mindkettő jelöl teljesítendő munkaidő-mennyiséget is, vagyis az indokolásban foglaltak csak részben helytállóak. Mindezzel együtt valóban látszik az elszámolási időszak fogalmán, hogy a hangsúly a beosztáson van, de ez fordított előjellel nem jelenik meg elég markánsan a munkaidőkeret szabályainál.

Természetesen ennek a követelménynek hosszabb távon minden további nélkül meg fog tudni felelni a jogszabály e vonatkozásban is, ehhez azonban az irányadó bírói gyakorlatnak mindenképpen világosan el kell tudni határolni egymástól ezt a két jogintézményt. Sőt, az irányelvvel való szorosabb összhang elérése érdekében egy esetleges koncepcionális átgondolás is indokolt lehetne.

5. Záró gondolatok – a fogalmak csapdájában

Látszik tehát, hogy a munkaidő szabályozásának körében megvalósult jogszabályi változások alapját az új fogalmi katalógus, illetve szemléletmód képezi. Ez természetesen helyes, hiszen a jogalkotónak kifejezetten célja volt az, hogy olyan keretek közé szorítsa ezen szabályanyagot, amely egyik oldalról könnyebben alkalmazható és értelmezhető, mint az előző, másik oldalról pedig mindkét fél érdekét azonos mértékben szolgálja. Az mindenesetre biztos, hogy az átláthatóság és markánsabb strukturáltság valóban munkáltatói és munkavállalói érdekeket egyaránt szolgál, ugyanakkor szükséges legalább ilyen mértékben az irányelvi normákat is figyelembe venni. Vagyis a hazai gyakorlati kívánalmaknak való megfelelés kényszere mellett az új Mt-t értelmezőknek fontos feladata lesz az, hogy az új szabályokat is a 2003/88/EK irányelvvel a lehető legnagyobb szinkronban interpretálják, még akkor is, ha a magyar munkajog számos ponton érdemben új, esetenként eltérő irányt vett. Márpedig a helyes jogalkalmazás fundamentumát kizárólag a pontos és következetes fogalomhasználat képezi. Jelen tanulmányban pedig megkíséreltem rámutatni arra, hogy helyenként az új fogalmak is további magyarázatra, kiegészítésre szorulnak azzal együtt, hogy a törvény céljainak nagyobb arányban tudnak megfelelni az itt érintett új szabályok.

Szmodis Jenő »Multidiszciplináris jogi tanulmányok« című művéről

PRUGBERGER TAMÁS*

Szmodis könyve – miként ezt a borító hátlapján található ajánló szövegek megfogalmazói, Szabadfalvi professzor és Csányi Vilmos akadémikus írják – úttörő jellegű vállalkozás, amely monografikus igénnyel, kultúrantropológiai, humánetológiai, és szociálpszichológiai módon vizsgálja a jogot és közelíti meg annak elméleti kérdéseit. A könyv három részre tagozódik. Az első rész a multidiszciplináris jogi tanulmányok előzetes elvi kérdéseit jeleníti meg, a második a multidiszciplináris tanulmányok gyakorlatát mutatja be, míg a harmadik a tanulmányok perspektíváit tárja elénk. A művet a felhasznált irodalom igen terjedelmes jegyzéke zárja.

Az első rész négy fejezetre tagozódik, ahol a szerző meghatározza az ez irányú kutatások tárgyát, célját és módszerét, valamint a joggal kapcsolatos elméletek egymáshoz való viszonyát. Bemutatja a jog multidiszciplináris jellegét a helyes jogtan, valamint a leíró jogtan oldaláról, majd történeti és történetfilozófiai szempontok alapján indokolja a jog multidiszciplináris jellegét a helyes jogtan, valamint a leíró jogtan oldaláról, majd történeti és történetfilozófiai szempontok alapján indokolja meg a jog multidiszciplináris megközelítésének a szükségességét. A szerző a jogot együttes, emberi és társadalmi jelenséggént kezeli. Ez indokolja, hogy a jogot a segédtudományok oldaláról ne csak egymástól elkülönítve pszichológiailag, és szociológiailag, hanem a kettő *összekapcsolásával* együttesen *szociálpszichológiailag* is vizsgáljuk. Kultúrtörténeti síkon pedig bemutatja, hogy a jog a kultúra módosulásai nyomán hogyan deszakralizálódik a történelem folyamán. A szerző ezek után a jog elméleti művelése oldaláról bemutatja az egyes jogelméleti irányzatokat, ahol metajurisztikus jellegű a természetjogi irányzat, jurisztikus jellegű pedig a jogpozitivisták felfogás. A szerző felsorolva és analizálva, valamint egymással összefüggésbe állítva a többi elméleti irányzattal, az ún. észjogival, az akarat-, és elismerési, valamint a pszichológiai megközelítésű skandináv-amerikai irányzattal kimutatja, hogy az egyes irányzatok nem állnak messze egymástól, sőt megkockáztathatjuk, hogy a kettő alapirányzat valamelyikéhez kapcsolódnak. Itt említeném meg, hogy ezt jól mutatja a pozitivisták Kelsen és a természetjogi felfogást valló Verdross vitája, ahol Kelsen az

* Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

alkotmány/alaptörvény mögött a „hipotetikus alapnormát”, míg Verdross a természetjogot véli felfedezni. (lásd Peschka, A modern jogfilozófia alapproblémái, Gondolat, Budapest, 1972). E körülményekből helytállóan vonja le a szerző azt a következtetést, hogy mind a pozitivista, mind a történeti, mind a szociológiai, mind pedig a realista jogi irányzat egyfajta multidiszciplináris megközelítéssel tekint a jogra.

A jog gyakorlati művelésének a nézőpontjából vizsgálva Szmodis kiemeli a jogi szövegértelmezés jelentőségét, ahol azonban az általa említett hagyományosokon (megszorító, kiterjesztő, nyelvtani, logikai) kívül komoly jelentősége van a jogi hermeneutikának, ami a jogi normaszövegeket a maguk összefüggésrendszerében elemzi (Peschka, Állam és jogtudomány, 1983/1. sz.), a jogeset elbírálásánál pedig az egyszerű szillogizmuson (általános norma alá szublimált eseti ügy elbírálásaként megjelenő különöst jelentő ítélet) túlmenően a jogi topika, vagyis az indokolási elmélet is jelentős.

A jog multidiszciplináris megközelítését a szerző tudománytörténeti szükségszerűségnek tartja. Eme nézetét helytállóan a jognak emberi és társadalmi jellegéből vezeti le, ami a jog értékelését, a jog helyességét és a jogi értékeket a természetjogból vezette le. Szmodis rámutat arra, hogy ez kezdetben szakrális és teista központú, ami fokozatosan emberközpontúvá vált az ember veleszületett természetére alapozva, majd – amint arra Peschka is utal – ember és társadalomközpontúvá lett (Peschka, Állam és Jogtudomány, 1964/4 és 1970/4. sz.). Ezen túllépve jutott el a mai jogelmélet oda, hogy a társadalom objektív törvényszerűségein túlmenően a természet és a technika, sőt az egész „Univerzum” törvényszerűségeit is figyelembe kell venni, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás helyes úton járjon (Ádám, Polgári Szemle, 2006/6-7. sz. és Prugberger, A jogi normák a természeti és a társadalmi törvényszerűségek összefüggésrendszerében, In Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Politica et Iuridica, Tomus, XXX/1. 2012., 125-145. o.). Ezt a nézetet helytállóan a szerző is vallja.

Hogy a jog mindezzel összhangban legyen, és hogy megfeleljen a sokoldalú törvényszerűségeknek, szükséges a jog néprajzi, antropológiai, kultúrtörténeti, kultúrantropológiai megközelítése. Ugyanakkor – miként ezt Szmodis kihangsúlyozza – az emberiség történeti fejlődése és az ember egyedi magatartása, valamint a főemlősök magatartása között sok közös vonás áll fenn. Az állatok viselkedését az etológia, míg az emberével, mint egy fajával a humánetológia foglalkozik. A szerző Csányival együtt helytállóan vallja, hogy mindennek a jog szempontjából komoly jelentősége van. Emellett a jog kulturális jelenség amiatt is, mert kimutatható, hogy a kultúra fejlődésével párhuzamosan fejlődött, finomodott a jog is. Helytállóan mutatja ki a szerző, hogy a kultúrára erősen hatnak a különböző *vallások*, miként mindkettő (a kultúra és a vallás) együttesen a jogra is. Ennek eredményeként a görög-római szekuláris jellegű klasszikus, utóbb „pagani”-ként megbélyegzett mitológia továbbhatásaként a római nyugat-európai katolikus keresztény/reformált keresztény kánonjoga elkülönült az állami jogtól, míg az iszlám vallási és kultúrkörben a jog és az állami funkció egyértelműen kanonizált és összefonódott a vallással. A bizánci eredetű ortodox

keleti kereszténységnél a kultúra és a jog összefüggése a vallással e két végpont között helyezkedik el (cezaropapizmus). Eme összefüggések precíz kimutatása mellett nem ártott volna bizonyos olyan kultúrtörténeti anomáliákra, dogma-intoleranciákra és a szakrális, valamint a szekuláris hatalom közötti villongásokra rámutat, mint amilyen a boszorkány-, és az eretneküldözés, a képrombolás, az investitúra harc, a Szent Bertalan éjszaka valamint a reformáció volt, ami kultúrtörténeti, humánetológiai, és kultúrantropológiai szempontból is jól megítélhető és ilyen vonatkozásokban is befolyásolta a kor emberét és társadalmát. Az ilyen irányú kutatás abból a szempontból is fontos, mert egy ilyen multidiszciplináris szemlélet mellett a társadalmi gyakorlatra is pozitív khatással lehetne kezelni korunk fundamentalista vallási intoleranciáját, ami különösen egyes iszlamista és nyugati vallási szekta irányzatok, továbbá ultra-nacionalista politikai ideológiák oldaláról jelent komoly veszélyt.

Az első rész utolsó fejezetét a jognak mint tudománynak a vizsgálata képezi. A jognak tudomány jellegét többen is kétségbe vonják. Itt említem meg, hogy Sajó András a jogot a tudomány és a művészet/irodalom határvonalán helyezte el (Sajó, Kritikai értekezések a jogtudományról, Akadémiai K. Bp. 1983.). Valószínű, hogy Szmodis eme bizonytalanság miatt szentel hosszú oldalakat a popperi tudomány és áltudomány közötti „demarkációs” (határ)vonal-elmélet cáfolatára, hogy „*a contrario*” bizonyíthassa a jog tudományjellegét. A szociálpszichológia és a kultúrtörténeti módszer alkalmazása alapján kimutatja, hogy a jogban is megjelennek azok a racionalitásnál erősebb, irracionális emlékképek, amelyek Jung szerint minden eszme kialakulásának történelmi előzményét képezik, és amelyek kultúrtörténeti, kultúrfilozófiai, kultúrantropológiai és szociálpszichológiai khatású társadalmi gyakorlatára néhány példát az előbb felvillantottam. Mindebből Szmodis helytállóan vonja le azt az elméleti következtetést, hogy a jog is eme összetevők hatására archetipikus ősformákból alakult ki.

A könyv II. részét a „multidiszciplináris jogi tanulmányok gyakorlata” képezi. A szerző itt a joggal kapcsolatos bináris összefüggéseket mutatja be. Itt tárgyalja a jognak a filozófiával, az etikával, a teológiával, a történelemmel, a szociológiával, az irodalommal, a kultúrantropológiával, a pszichológiával, a kultúrával és a gazdasággal fennálló összefüggéseit. A könyvnek ezt a II. részét kissé didaktikusnak tartom, amely bizonyos ismétlést tartalmaz az I. részben leírtakhoz képest. A szerző ott felvázolja koncepcióját az egyes multidiszciplináris kutatási területekkel, módszerekkel kapcsolatosan, és itt ismét visszatér rájuk a részletes kifejtés igényével. Ugyanakkor ott már a tartalmi kérdésekre is kiterjedve sok mindent helytállóan elmondott, és itt ezért már bizonyos mértékig magyarázó jellegűvé vált a mondanivalója. Ezért sokkal jobb lett volna, ha az I. és a II. rész összevontan került volna megírásra oly módon, hogy az egyes intézmények, kutatási módok felvázolást követően áttért volna a részletes elemzésre. Mindezek ellenére a szerzőnek több fejezetben itt is van újszerű mondanivalója.

A szerző a jognak a filozófiával fennálló összefüggését vizsgálva, Moór Gyulából kiindulva, helytállóan elemzi a három nagy jogelméleti kérdést, a jog ontológiai és gnoszeológiai tartalmát, a jogi kauzalitást, valamint a helyes jog problematikáját, ide értve a természetjog és a pozitív jog viszonyát, valamint a normatív jog és az

esetjog egymással fennálló kapcsolatát, továbbá a pszichológiai alapon nyugvó skandináv-amerikai jogi realizmust. Ez utóbbiról az I. részben is már szó esett, és amiről az a véleményem, hogy nemcsak pszichológiai, hanem szociológiai is egyben, vagyis szociálpszichológiai jellegű. Talán a skandináv jogi realizmusban Kierkegaard hatására a pszichológia, míg az amerikaiban a szociológia a dominánsabb, de mind a kettő jelen van. Szmodis eme összefüggések elemzésénél inkább a jogelméleti-jogfilozófiai megközelítést jogtudósi oldalról világítja meg, kevésbé fókuszálva a jog filozófusi oldalról való kanti és hegeli megközelítésre.

Ami a jognak az etikával fennálló kapcsolatát illeti, a szerző arra utal, hogy Max Weber az etikát *lelkiismereti* és *felelősségi* etikára bontja, ahol a bírói ítélkezés gyakorta az utóbbit veszi alapul. Figyelemre méltó itt a szerző részéről az erkölcsi értékrend kanti és harti felfogásának az ütköztetése. Immanuel Kant ugyanis a „kategorikus imperatívusz” tanával az erkölcsi értékrendet abszolutizálja, míg Hart relativizálja azzal a nézetével, miszerint mindenhol és mindenütt érvényesülő erkölcsi tételek nincsenek. Megítélésem szerint a helyes álláspont valahol a kettő között Hegelnél és Jheringnél van.

A jog és a teológia kapcsolatánál a szerző részletesen kifejti mindazt, amit az I. részben már körvonalazott, és amiről e fejezet bemutatásánál már szóltam. Itt egyértelműen látszik, hogy ez a rész összefügg az I. rész mondanivalójával, amit megítélésem szerint kár volt megszakítani. Mindez azonban a magas szintű tartalmi mondanivalót nem érinti. Hasonló az álláspontom a jog és a történelem, valamint a jog és a szociológia összefüggéseit ismételtén, de részletesebben tárgyaló fejezettel kapcsolatosan, amelyet követ a kultúrantropológiai, valamint a pszichológiai összefüggéseket tárgyaló fejezet. Az itteni részletkérdéseket is helyesebb lett volna az I. részben már megkezdettekkel együtt, folyamatában tárgyalni. A fejezetek sorrendjében az irodalmat a joggal való összefüggésének marginálisabb jellege miatt jobb lett volna a II. rész végére tenni, összevonva a kultúrával. Ezen kívül azok az irodalmi alkotások, amelyekkel alátámasztani igyekszik a szerző az irodalomnak a jogra gyakorolt hatását, kissé ötletszerűen említetteknek érzem. Meggyőzőbb lett volna ez az 5. fejezet akkor, ha *jogágak* szerint rendszerezte volna az irodalmat. A büntetőjog vonatkozásában hivatkozni lehetett volna a két világháború között megjelent arra a műre, amely „A bűn és büntetés az irodalomban Dantától Dosztojevszkiig” címet viseli, vagy Vercors „Tropi-komédiá”-jára, amely egy olyan képzeletbeli pert tárgyal, ahol az angol vadászok egy szigetre érkezvén levadásznak a majom és az ősember közötti átmenetet képező lényeket. E műben a bűnösség kérdése azon dől el, hogy a bíró és az esküdtek embernek vagy állatnak minősítik az áldozataikat. Büntetőjogi vonatkozásokban megemlíthetők még Agatha Christie, valamint Rejtő Jenő (P. Howard) bűnügyi regényei. Mindketten klasszikus szerzők. Ugyanígy találhatók a közigazgatással, a földbirtokviszonyokkal, a paraszti életmóddal és munkával, az ipari termeléssel, a piaci-gazdasági élettel, a bankvilággal kapcsolatos kritikai és leíró jellegű irodalmi művek Eötvös Józseftől, Mikszáth Kálmántól (kitől családjogi vonatkozásban külön kiemelném „A különös házasság” c. regényét), Móricz Zsigmondtól, külhonban pedig Anatole France-tól, Émile Zolától, Honoré de Balzactól, Csehovtól és még sok mástól ide illő művek. Egy általam itt felvillantás-

és ötletszerűen leírt szisztematizálás mellett a szerző sokkal meggyőzőbben alátudta volna támasztani azokat a helytálló következtetéseit, amelyeket az irodalomnak a jogra gyakorolt hatásáról levont.

Egy komoly és nemcsak jól megírt, hanem tartalmilag is helytálló megállapításokkal telített fejezetet képez, amely a kultúrantropológia és a jog összefüggéseit tárgyalja. Igen pozitívak azok a fejtegetések, amelyek arról szólnak, hogy az emberi és a főemlősök viselkedési módozataiban sok a hasonlóság. Ebből kiindulva pozitívan értékeli a szerző azt, hogy a kultúrállamokban kiterjesztették a jogi védelmet a gerinces állatfajokra. E hatodikként megjelölt fejezetben tárgyalja Szmodis szintén helytállóan pszichológiai-kultúrantropológiai kontextusba helyezi a halálbüntetéssel, a családdal és a szexualitással, valamint a diszkriminációval összefüggő jogi kérdéseket.

A hetedik fejezetben a szerző a jog és a pszichológia összefüggéseivel foglalkozik, kimutatva, hogy az elmegyógyászatban a XX. sz. első felében hatalmas változás játszódott le a korábbi antihumánus terápia és bánásmód humánussá tétele érdekében. Ebben óriási szerepet játszott Pinel, aki az elmebetegeknek visszaadta a szabadságjogait. E tekintetben Philippe Pinel mellett felhívnám a figyelmet Benedek István „Aranyketrec” c. művére, ahol ezeket a problémákat részletesen tárgyalja. Freud, Jung, és Ferenczi ide vonatkozó nézeteinek a szerző részéről elvégzett helytálló analízise mellett érdemes még Csáth Géza munkásságára is kitékinteni, aki a pszichológia és a jog összefüggéseit közvetett módon Benedek Istvánhoz hasonlóan, irodalmi szinten is bemutatja.

A jog és a kultúra összefüggéseit a szerző pregnánsan mutatja be. A jognak a kultúrára gyakorolt hatása elvitathatatlan. Magam is csődjogi szabályozás változásaival összefüggésben foglalkoztam a kultúrának eme jogintézményre irányult befolyásával (lásd Prugberger, A fizetéseképtelenségi jog kultúr- és gazdaságtörténete a mai problémák tükrében, Jogtudományi Közlöny 1987/10. szám).

Utolsóként foglalkozva e mű II. részének 9. fejezetével, ahol a szerző a jog és a gazdaság összefüggéseit tárgyalja, a szerző kidomborít két egymással ellentétes irányzatot. Egyfelől a Keynes-i iskola által kidolgozott és a *welfare society*-vel, illetve *state*-vel fémjelzett szociális piacgazdaságot, valamint másfelől az ennek ellentétét képviselő, ma egyre gyakoribbá váló kemény és antiszociális globál-neoliberalizmust, amelyet a chicagói iskola megalapítója, Friedrich Hayek és szélsőséges követője Friedman Milton képvisel. Sokkal szimpatikusabb e tekintetben a mérsékeltbb Samuelson és Nordhaus. Rajtuk kívül Joseph Stiglic is erőteljesen kritizálja a szociális ollót szétnyitó, neoliberális közgazdasági felfogást. Megemlíteném e tekintetben még Sumpetert, ki vallja a „*small is beautiful*” tételét, amiben benne van a gazdasági és a politikai szervezetek kis autonómiákon keresztül történő piramisszerű felépítésének a lehetősége a mai erőteljes szervezeti integrációs és centralizációs törekvésekkel szemben. Imanuel Wallersteinnel együtt vallom, hogy vissza kell térni a keynes-i szociális piacgazdasághoz, mert különben vagy anarchiába, vagy totális diktatúrába torkollik univerzáliássá váló társadalmunk. Elrettentően félelmetes és tanulságos példaként ott áll a Weimari Köztársaság

kudarca és az ott kialakult kommunizmus és nemzeti szocializmus közötti harc, ami végül is a Harmadik Birodalom hitleri diktatúrájához vezetett.

Szmodis könyvének III. része a multidiszciplináris jogi tanulmányok perspektíváival és a multidiszciplináris megközelítésben rejlő további lehetőségekkel foglalkozik. E rész első fejezete öt alfejezetre tagozódik. Az első alfejezet a jog és a humánetológia kapcsolatát fogja át, ahol a szerző az evolúciós pszichológiai szemléletnek is nagy jelentőséget tulajdonít. Szmodis abból indul ki, hogy míg a keleti népek szemléletében az ember a természet része, és így összetartozik az állatvilággal is, addig a nyugati civilizáció felfogásában az ember elkülönül a természettől, fölötte áll és így nem is része az állatvilágnak. A szerző helytállóan mutat rá a nyugati civilizáció eme felfogásának anakronizmusára, utalva arra, hogy a főemlősök (pl. a csimpánz, gorilla) és az ember magatartása között sok a közös vonás (vadászó viselkedés, tulajdonolási-birtoklási képzet, szociális vonzódás, dominanciára való törekvés, a bosszú és a megbékélés, a kompromisszumkötési, valamint a szövetségkötési készség stb.). Ezek a magatartási formák és célképzetek a fejlett állatvilágban alacsonyabb szinten, ám az emberi társadalomban magasabb szinten vannak jelen. Az alacsonyabb szintről a magasabb szintre történő eljutás az emberi törzsfelfordás eredménye, amelyben a társas kapcsolatok, a társadalomszervezés a kultúrtörténeti fejlődés során egyre magasabb szintűvé vált.

Ugyanakkor a szerző kimutatja azt is, hogy ez a fejlődés ellentmondásokkal tarkított, mivel az összetartás és a csoporthűség alapján kialakuló szabálykövetés mellett a hatalom akarásának az ösztöne a hatalom megszerzéséig dezorganizál, a hatalom megszerzését követően pedig gyakran diktatórikus módon integrál és koncentrálnak. Miként erre a szerző rámutat, ez jellemzi a csoportok közötti kapcsolatokat, amelyben az egymással szembeni bizalmatlanság és bizalom komoly szerepet játszik. A csoportok közötti bizalom variálódása vezetett az archaikus jogban a „*jus gentium*” mellett a peregrinusok jogának kialakulásához, a megegyezésekhez, aminek a modern formáját a nemzetközi kereskedelem és a nemzetközi magánjog kialakulása képezi, ugyanakkor a csoportösszetartás túldimenzionálása nacionalizmust és sovinizmust válthat ki. Az állatvilágban és az emberi lényben egyaránt meglévő bizonyos készségek az emberi társadalomban többek között a parancsmegtagadás alacsony szintjéhez vezetnek. Ez egyfelől megóvjá a társadalmat az anarchiától, ugyanakkor azonban káros is lehet, ami éppen a nemzeti szocialista vezetők nürnbergi perében okozott problémát. Felelősségre vonásra ugyanis az akkori német pozitív jog alapján nem kerülhetett volna sor, csak a Gustav Radbruch által előtérbe állított természetjog szerint. A szerző arra is utal itt, hogy a különböző multidiszciplinárisként felfogható hatások alakították ki a rítusokat, amelyek – Csányi szerint – nem mások, mint szabályok és érzelmek konstrukciói, amelyek éppen eme összetevők alapján fejlesztették ki szociálpszichológiai, kultúranropológiai és kultúrtörténeti tényezőkön keresztül a jogot.

E fejezet második része az egyes jogelméleti nézetek humánetológiai vonatkozásait tárgyalja. A csoportösszetartással és a csoport-együttműködéssel összhangba hozza a szerző a John Locke-i és a Hugo Grotius-i tanokat, amelyek

vitatják a Hobbes-i „*bellum omnium contra omnes*” tételt. Grotius – miként a szerző utal is rá – az önzéstől mentes ember készséget mutat a közösség szervezésére természetes állapotban is, ami összhangban áll Rousseau társadalmi szerződés-elméletével. Ezt követi a könyvben a parancselmélet bemutatása, amelyet a szerző az engedelmeskedési készségre vezet vissza. A parancselmélet pandantjaként foglalkozik Szmodis az elismerési elmélettel, ami tovább finomítja a természetes rangsor elfogadását. Szociálpszichológiai szinten ez már a gyermekkori iskolatársak egymás közötti viszonyában, a „vezéregyéniség” spontán kiválasztásában megfigyelhető.

Szmodis ezek után rátér a jog különböző tudományterületek részéről történő megközelítésére, bizonyítva a sokoldalú, komplex megközelítés hasznos, sőt szükségszerű jellegét. Itt vonja le végső következtetéseit morálfilozófiai megközelítésben a természetjog és a pozitív jog viszonyáról, valamint a jog és az igazságosság kapcsolatáról. Kimutatja, hogy a jog és az erkölcs közös eredetén keresztül valósítható meg objektív módon a jognak az igazság kritériumával történő megmértetése. Hogy ez minél sikerültebb legyen, a jog és az erkölcs viszonyát és a jognak az igazságossági és szociális követelményeknek történő megfelelését vallástörténeti, személyiség- és tömegpszichológiai, valamint szociológiai, egyszóval szociálpszichológiai, továbbá humánetológiai összefüggésekben szükséges vizsgálni. A szerző e vonatkozásban nagy hangsúlyt helyez az evolúcióra, kimutatva, hogy ezen a téren bizonyos törvényszerűségek állnak fenn. Végső kicsengésben, helytálló módon Szmodis jog-történetfilozófiai fejtegetések alapján oda konkludál, hogy a jog történeti változásai is bizonyos szabályok mentén ciklikusan alakulnak. És itt felidézném Hegelt, aki szerint minden ismétlődik, csak magasabb fejlettségi fokon. Mindezt sűrítve adja a jognak az etikai és kultúrtörténet-filozófiai, valamint evolúciós szociálpszicho-antropológiai és humánetológiai megközelítése.

Summázva az eddigieket, a szerző a jognak igen sokoldalú megközelítési lehetőségeit mutatja be, és az e lehetőségekkel való élés során kialakult elméletek tudománykritikai elemzése kapcsán jutott el oda, hogy kimondja, miszerint a különböző elméletek csak látszólagosan mondanak egymásnak ellent. Valójában azonban valamennyi egy irányba tart, csak mindegyik különböző kérdésekre helyezi a hangsúlyt. A szerző számol azzal, hogy a gyakorlati jogász pályára készülők – miként ezt Radbruch is vallotta (lásd Peschka, Barangolás Gustav Radbruch életútján, *Állam és Jogtudomány*, 1988/2. szám) – kevésbé érdeklődnek a jog elméleti, filozófiai kérdései iránt. Érdeklődésük inkább arra irányul, amit a gyakorlatban hasznosítani tudnak. Abban azonban, hogy a gyakorlatban mit és milyen színvonalon tudnak hasznosítani, a jog elméleti vizsgálata hasznos. Egy ilyen szolgálatot is messzemenően teljesít ez a könyv, aminek tartalma újszerű és magas színvonalú. Formai kritikám csupán az, hogy én nem bontottam volna a művet három részre, hanem a jog egyes megközelítési módozatait az egyes fejezeteken keresztül vittem volna végig, a végén pedig egy összesítő fejezetben szintetizáltam volna a humánetológiát is magába foglaló multidiszciplinaritást. Innen, a könyv végéről azonban ugorjunk vissza még egyszer az elejére, a bevezetéshez, ahol a szerző komplexitásának új fogalmait igen magas színvonalon

tisztázza, és ahol hasonlóképpen körvonalazza, körbe járja a témáját. Ez a rész is szervesen illeszkedik az egész műhöz. A kritikák azonban semmit sem csökkentik a mű értékét és magas színvonalát. Sőt, éppen azért fogalmaztam meg őket, mert indokoltnak látnék egy bővített, újabb kiadást, ahol ezek a kritikai észrevételeim talán hasznosíthatók lesznek.
