
A MUNKAVISZONY MUNKÁLTATÓI OLDALRÓL KIINDULÓ MÓDOSÍTÁSÁNAK ÉS MÓDOSULÁSÁNAK PROBLÉMÁJA

PRUGBERGER TAMÁS*

1. A munkaviszony átirányítással, kirendeléssel, illetve átengedéssel történő átmeneti módosításának problémaköre

Az 1992. évi ma már nem hatályos korábbi magyar Munkatörvénykönyv (Mt.) munkaviszony módosításáról szóló fejezete (III. rész, III. fejezet) a címben megjelölt jogintézményi körből kiemelte az átirányítást, vagyis azt az esetet, amikor a munkáltató a működésével összefüggő okból a munkavállalót arra utasítja, hogy eredeti munkaköre helyett vagy amellel más munkakörbe tartozó feladatot lásson el. Jóllehet, eme Mt. 83/A §-ának (1) bekezdése azt mondta ki, hogy ez nem minősül munkaszerződés módosításnak, mégis az átirányítást további hat bekezdésben részletesen itt rendezte, nem pedig a az V. fejezetben, amely a munkavégzés szabályait tartalmazta és ahol a kiküldetést a 105. §, míg a kirendelést a 106. § szabályozta. Ugyanakkor a 83/A § (5) és (6) bekezdéséből az tűnt ki, hogy ha a munkavállaló az eredeti munkaköre helyett más munkakört vagy feladatot lát el és ha az ottani illetmény az eredeti munkakör illetményét meghaladja, akkor a magasabb illetmény jár neki, ha pedig nem, akkor távolléti díjat kell a részére kifizetni. Ha viszont a munkavállaló a saját munkaköre mellett egy másik munkakörbe tartozó feladatokat is köteles ideiglenes jelleggel ellátni, akkor a ténylegesen ellátott többletfeladatok arányában pluszdíjazásra jogosult. A 2013. évi I. tv.-el január elején életbe, majd július 1.-vel hatályba lépett új Mt. 53. §-a ezzel szemben valamennyi, a munkaszerződéstől eltérő itt említett formát munkáltatói utasításon alapuló szerződéstől eltérő foglalkoztatásnak minősít és ami évente legfeljebb 44 nap vagy 352 óra lehet.

A korábbi Mt. itt megemlített két bekezdésből egyértelműen kitűnt, de a mostani jogi rendezés hallgatása ellenére a gyakorlatból most is látszik, hogy az átirányításra minden esetben helyettesítés vagy kiküldetés miatt kerül sor. Ennélfogva az átirányítás jogdogmatikai értelemben a munkaszerződés átmeneti, ideiglenes módosításának olyan két esetét tartalmazza, amikor a munkavállaló

* Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

felett továbbra is az eredeti munkáltató gyakorolja a munkáltatói utasításadási jogokat. Ugyanakkor annál fogva, hogy a munkaszerződés eme ideiglenes módosítására a munkáltató egyoldalú akaratából kerül sor, az átirányítás és annak kiküldetési és helyettesítési változata egyértelműen munkáltatói utasításon nyugszik. A korábbi Mt. ennek ellenére a kiküldetést a III. fejezet átirányítási szabályaitól elkülönítette és külön nevesítve az V. fejezet 105. §-ában szolt róla, majd pedig a 106. § beszélt a kirendelésről, vagyis arról az esetről, amikor a munkáltató a munkavállalóját ideiglenes jelleggel más munkáltatónak engedi át, átruházva ez által a munkáltatói jogok gyakorlását is. Mind a kiküldetésnek, mind a kirendelésnek speciális formájaként szabályozta a 106. § azt az esetet, amikor külföldi céggel történő megállapodás alapján külföldi munkáltatóhoz történik a kiküldetés vagy a kirendelés. Emellett a munka díjazásáról szóló VII. fejezet szolt azon munkavállalók legfeljebb két hónapra más munkáltatóhoz történő ingyenes, azaz haszonszoroszerű átengedésének a lehetőségéről, akiknek foglalkoztatását a munkáltató átmenetileg nem tudja biztosítani. Ez az ideiglenes ingyenes átengedés kísértetiesen hasonlít a kirendeléshez. Csupán az a kettő között a magyar jogban a különbség, hogy míg a kirendelésénél a kirendelő és a fogadó munkáltató között tulajdonosi vagy gazdasági kapcsolatnak kell fennállnia, addig az átengedés ilyen megszorítást nem tartalmaz. Ezért teljesen erőltetett módon került az átengedés a munkadíjazásról szóló fejezetbe, nyilván egy olyan téves álláspontból kiindulva, hogy ha a munkáltató nem tudja a munkavállalót foglalkoztatni, akkor részére fizetés sem jár. Az új Mt. a munkaszerződéstől eltérő átmeneti foglalkoztatásnak ezeket a formáit meg sem említi és az 53. § (1) és (2) bekezdésében csak annyit mond, hogy „a munkáltató jogosult a munkavállalót átmenetileg a munkaszerződéstől eltérő munkakörben, munkahelyen vagy más munkáltatónál foglalkoztatni”, amelynek tartama a korábbi Mt.-hez képest a már említett egészen rövid időre szólhat. Ez látszólag a munkavállalók érdekeinek megfelel. Ez azonban csak látszat. Megfelel azon munkavállalók érdekeinek, akiknek biztos olyan állása, munkaköre van, amelynek a mozgatása a munkáltatónak nem érdeke. A bizonytalan státuszban lévők számára ez a beszorítás azonban nem kedvező.

Az itt bemutatott magyar jogi szabályozáshoz viszonyítva ezért a munkavállalók érdekeinek sokkal inkább megfelel, jogdogmatikailag pedig jóval letisztultabb és rendszertanilag is jóval logikusabb a régi tagállamok nemzeti megoldásaival összhangban álló európai uniós szabályozás. A munkáltatót megillető e jogosultsági formákról szóló irányelv ugyanis eltérően a magyar jogban egyenként nevesített és részben egymástól eltérően szabályozott itten felsorolt átmeneti munkaszerződés-módosításokat összevontan kiküldetésnek (*Delegierung, Outshuring/posting*) elnevezve a munkaviszony átmeneti módosításaként kezeli. E megoldásnál az egyes formák a szerint különülnek el egymástól, hogy a munkaviszony átmeneti módosulása során továbbra is az eredeti munkáltató gyakorolja-e a munkáltatói jogokat vagy pedig e jogok gyakorlását a munkáltató más munkáltatóra ruházza át.¹ Ez utóbbinak speciális, atipikus formáját jelenti a munkaerő-kölcsönzés, ami a

¹ A nemzeti jogok szabályozzák a vállalaton belüli ideiglenes átirányítást, míg a 96/71. sz. Ek. irányelv 1. cikkelye a kiküldetés 3 formája közül az elsőnek a munkáltató felügyelete alatt maradó kiküldetést,

fentiekhez csupán a munkavállaló-kölcsönzésből, pontosabban munkaerő-bérbeadásból adódó sorozatos kiküldés tekintetében hasonlít. Ugyanakkor viszont jogelméletileg a változó munkahelyre, vagyis helyettesítésre szólókiküldetéshez vagy kirendeléshez hasonlít. Jogi szempontból csak másodikként jön számításba, hogy a módosítással járó kiküldésnél a munkavállaló az eredeti munkáltatónál marad vagy egy másikhoz kerül. Ez utóbbinál viszont már előtérbe kerül a kiküldésnek ingyenes, szívességi vagy visszerhes, esetenként iparszerűen folytatott üzleti jellege. A német jogdogmatika is ennek megfelelően osztályozza a munkaszerződés itt tárgyalt átmeneti munkáltatói módosításait, különbséget téve a saját vállalaton vagy saját vállalati irányításon belüli átküldés, azaz helyettesítési, kiküldetési célzatú vagy más okból történő átirányítás és a más munkáltatóhoz, annak irányítása alá helyezésével egybekapcsolt kiküldés, átengedés között.²

A magyar és az uniós szabályozás, illetve az utóbbival egyező nyugat-európai jogrendszerrel elhelyezés itt bemutatott összehasonlításából kiderül, hogy a magyar Mt. teljesen rendszertelenül, „ad hoc” jellegűen szabályozza ezt a jogterületet, amiből következik, hogy a munkajognak ez a jogterülete a magyar jogdogmatikában teljesen szétesik és elsikkad annak konzisztens jellege.

A korábbi és a mostani hazai, valamint az uniós és a régi tagállamok nemzeti szabályozása tekintetében fennálló különbség azonban más területen is megmutatkozik. A korábbi Mt. 83/A §-ának (3) bekezdése értelmében ugyanis az átirányítás egy naptári éven belül nem haladhatta meg az évi 44 munkanapot, a kiküldetéssel és a kirendeléssel együtt pedig a 110 munkanapot. Ebből az következik, hogy kiküldetés és kirendelés együttesen az évi 110 napon belül csak annyi lehetett, amennyit nem vett el ebből az időtartamból az átirányítás. Az új magyar Mt. előbb már hivatkozott szakasza szerint – ide értve az ingyenes átengedést is – a kirendelés, kiküldetés, átirányítás időtartama nem lehet több a már említett 44 munkanapnál, illetve 352 óránál. Ezzel szemben az irányelv csak annyit mond, hogy a munkaszerződés kiküldés célzatú átmeneti módosítása maximálisan 12 hónapra szólhat, amit a munkaügyi hivatal, a német jog esetében pedig helyette az üzemi tanács hozzájárulásával egy alkalommal szintén legfeljebb 12 hónapig terjedhető időtartamra meg lehet hosszabbítani. Ezen kívül az irányelv a munkavállalói érdekek védelmét célozva kimondja, hogyha az átirányítás vagy a kiküldés, vagyis a munkajogviszony ilyen irányú átmeneti módosítása az egy hónapot meghaladja, akkor is a munkaügyi hivatalnak a hozzájárulása szükséges, amit a német jogban ugyancsak üzemi tanácsi hozzájárulás kiválthat.³ Ugyanakkor a magyar Mt. sem a korábbinál, sem a mostaninál ilyen hozzájárulást az átirányításhoz, a kirendeléshez és az átengedéshez nem kíván meg. Ez a másik lényegbe vágó különbség a magyar és az uniós és az azzal egyező régi tagállami jogi rendezés között.

másodikként az átadó és az átvevő között fennálló tulajdonosi érdekelttség alapján álló átengedést, harmadikként pedig a vállalkozási alapon fennálló kiküldetést, amelynek leggyakoribb formája a munkaerő-kölcsönzés.

² Huiningen-Huene/Boemke: *Die Versetzung*, Verlag Recht der Wirtschaft, Heidelberg, 1991. 212-224. o.

³ Huiningen-Huene/Boemke, U. ott; Hans van Gijzen: *Arbeitsrecht in Niederlanden*, 108-109(2.2.14), in: Henssler/Braun (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2. Aufl. 2007. 840. o.; Helen Polzmann: *Arbeitsrecht in Österreich*, 66. (3.1.1.) In: Henssler/Braun: 983. o.

E különbség abból adódik, hogy két eltérő felfogással kívánja a két jogi irányzat a munkavállalói érdekeket védeni. A magyar Mt. azzal, hogy viszonylag rövid határidőket állapít meg, elejét kívánja venni annak, hogy a munkáltató hosszabb ideig ne tarthassa munkavállalóit olyan munkakörülmények között, amelyekre a munkaszerződése nem vonatkozik és amelyek általában kedvezőtlenebbek, mint amelyekre szerződött. Ennek ellenére a munkáltatók ki tudják játszani e rövid határidőket is. Nem egyszer megtörtént a privatizációkat követően, hogy a külföldről ide települt multinacionális cég ha egyik településen lévő üzemében létszámot tervezett leépíteni, annak érdekében, hogy ne kelljen végkielégítést fizetnie, azokat, akiket elbocsátani kívánt a téli időszakra átirányította a másik településen lévő üzembe, akik a téli utazási vagy a családtól történő külön éleési nehézségek miatt inkább felmondták munkaviszonyukat. Ez történt annál a német cégnél, amely a szekszárdi és a kaposvári húsipari üzemet vásárolta meg. A kaposvári létszámleépítést a felmondásra kijelölt munkavállalók túlnyomó többségétől a szekszárdi üzemhez történő átmeneti átirányításával oldotta meg.⁴ Ugyanakkor a hosszabb időszakon fennálló munkaerő-felesleget a nyugat-európai államokban felmondás nélkül a kétszer 12 hónapos átengedés alkalmazásával meg tudják oldani. Nálunk ugyanis az Mt. 150. §-ával történő maximálisan két hónapra szóló átengedés, vagy a 105-106. § alapján történő legfeljebb 110 napra szóló kirendelést követően tovább fennálló munkaerő-felesleg esetén az átengedő-kirendelő munkáltatónak vagy vissza kell vennie a munkavállalóját, egyúttal felmondva munkaviszonyát, vagy továbbra is annál a munkáltatónál hagyja, akihez kirendelte vagy akinek átengedte. Ebben az esetben viszont már nem kérheti vissza akkor, amikor esetleg később már szüksége lenne rá. Ezzel szemben az irányelvvel összhangban álló nyugat-európai nemzeti szabályozás rugalmasan lehetővé teszi a kétszer egy évig terjedhető átengedéssel azt, hogy az adott időben felesleges munkavállalóját egy későbbi időben, amikor szükségessé válik számára, visszakérje attól a munkáltatótól, akinek őt átengedte. Foglalkoztatás-politikai, vagyis munkaerő-megtartási szempontból ez a megoldás sokkal jobb, mint a merev magyar szabályozás.

Összegezve, az eddigi összehasonlításból az tűnik ki, hogy a magyar jogi szabályozásnál egyértelműen sokkal jobb az irányelvi jogi rendezés, amely összhangban áll a nyugat-európai tagállamok megoldásaival. A magyar jogi rendezés korábban is csak az átirányítást és a kirendelést különböztette meg élesen egymástól, az előbbit a munkaszerződés módosításánál szabályozva. Ugyanakkor azonban ennek a helyes szemléletnek mindjárt ellentmondva azt deklarálja, hogy ez nem jelent szerződésmódosítást, holott mégis csak az, hanem munkáltatói utasítás. Ebben a korábbi Mt. megalkotójának igaza volt. Az akaratok oldalán kétségtelenül az egyik féltől jövő utasítás, azonban ez kifelé mégis csak jogviszony-módosításban nyilvánul meg. Ez vonatkozik a kiküldetésre is, amely nem más, mint az átirányítás speciális formája. Ugyanis – miként erről már szó esett – mind a kettő esetében a munkaszerződés átmeneti módosításának az ideje alatt is ugyanaz a jogalany gyakorolja a munkáltatói jogokat, mint aki a módosítást

⁴ Prugberger/Szebehelyi: A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberalizmus igényei között. Jogtudományi Közlöny, 1996/12. sz.

megelőzően gyakorolta. Ennél fogva helyesebben járt volna el a korábbi Mt. megalkotója, ha egy fejezetben belül, egymástól nem elválasztva rendezte volna az átirányítást, a kiküldetést és a helyettesítést. Mivel pedig e három munkaszerződés-módosulási formánál a munkáltatói jogokat gyakorló személy, illetve jogalanyiséga nem változik, ennek inkább helye lett volna a munkaviszony szabályait meghatározó V-ik fejezetben és inkább a III. fejezetbe kíváncszott volna a kirendelés a magyar szabályozási logika szerint. Ezt a logikát azonban a magunk részéről nem tartjuk helytállónak, mivel a kirendelésnél és az egészen másutt, a munkadíjazásnál szabályozott átengedés esetében is az egyoldalú munkáltatói intézkedéssel kerül a munkavállaló át időlegesen egy másik munkáltatóhoz, aminek következtében az átirányításhoz, a helyettesítéshez és a kiküldéshez hasonlóan a kirendelés és az átengedés egyaránt kifelé a munkaszerződés módosításaként jelenik meg. Ezzel elméletileg megalapozottnak látszik, hogy mind a munkáltatói utasításadási jog területén változást nem jelentő átirányítás és annak két speciális formája, vagyis a helyettesítés és a kiküldetés, mind pedig az utasítási jog gyakorlására illetékes munkáltató személyében változást jelentő kirendelés és átirányítás egy fejezetben, mégpedig a munkajogviszony módosítását jelentő fejezetben belül kellett volna szabályozni, aminek – mint már láttuk – a korábbi Mt. III. részének III. fejezete adhatott volna helyt. A korábbi magyar Mt.-nek e kifogásolható széttöredezett jogi rendezését azonban kiküszöbölte az új Mt. 53. §. Ebből a szempontból az új Mt. megalkotója helyesen járt el.

Ez azonban a problémának csak az egyik része. A másik része ama eltérés megszüntetésével függ össze, ami mindezek időtartalmának hazai és uniós-régi tagállami eltérésénél jelentkezik. Szóltunk már róla, hogy a korábbi egyenkénti 44, összességében pedig 110 munkanapra korlátozott más munkakörbe vagy helyre, vagy más munkáltatóhoz történő átküldés mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló érdekeit egyaránt sértheti, és még inkább sértheti az új szabályozás, amely az összes szerződéstől eltérő átmeneti foglalkoztatásra legfeljebb csak 44 napot enged meg. Ezért mind gazdasági, mind szociális, illetve foglalkoztatáspolitikai megfontolás is a mellett szól, hogy az Mt. rekodifikációja során ez az időkorlátozás kerüljön ki a magyar szabályozásból és az egy évvel egyszer meghosszabbítható egy éves maximális terjedelemben kerülhessen sor a munkavállalónak más munkáltatóhoz történő átengedésére. Annak pedig a jogi szabályozásban ne legyen meghatározó jelentősége, hogy a kirendelésnél az átengedő és az átvevő munkáltató között vagyoni vagy gazdasági kapcsolatnak kelljen fennállnia, az átengedésnek pedig a feltétele az átengedő munkáltatónál jelentkező munkaerő-felesleg legyen. Vagyis *de lege ferenda* nem kellene egymástól szétválasztani a kirendelést és az átengedést. Ennél fogva a más munkáltatóhoz történő ideiglenes átengedésnek a motivációja a jogi szabályozás szempontjából irreleváns módon bármi lehetne. Ugyanakkor viszont az irányelvi és a nyugat-európai nemzeti szabályozásból a munkavállalói érdekek hatékony megvétele érdekében át kellene venni azt a szabályt, hogy ha a munkajogviszonynak a munkáltató részéről történő itt tárgyalt átmeneti módosításainak bármelyik formájára sor kerül és 30 munkanapot meghalad, érvényessé csak a munkaügyi központ hozzájárulásával válhatna, amit

helyettesíthetne az üzemi tanács, ennek hiányában pedig az üzemben képvisellel rendelkező egy vagy több szakszervezet – az utóbbi esetben együttes – hozzájárulása.

Összevetve a munkaszerződés hazai átirányítással, helyettesítéssel, kiküldéssel és kirendeléssel történő módosítása során, szigorú rendszertani és szövegértelmezés szerint a munkavállalót az új munkakörülményekről, valamint mindarról, amit a munkaszerződés létesítése vagy átmeneti módosítása esetére a 91/533. sz. EKG. irányelv előír, a munkavállalót itthon tájékoztatni nem kell.⁵ A korábbi Mt. III. részének II. fejezetéhez hasonlóan az új Mt. 53. § ugyanis a szóbeli és az írásbeli tájékoztatási kötelezettséget csak a munkaviszony létesítésénél írja elő. Ezzel szemben ezt a tájékoztatási kötelezettséget az irányelv mind a munkaviszony létesítésére, mind pedig annak kiküldéssel, stb.-vel történő módosítására nézve egyaránt előírja. A korábbi Mt. 76. §-ának (6) bekezdésével egyezően az új Mt. 46. § szerint a munkaszerződés megkötésénél jelentkező általános szóbeli és írásbeli tájékoztatási kötelezettségnek az irányadó munkarendre, a munkabér egyéb elemeire, a munkába lépés és a bérfizetés napjára, a rendes szabadság mértékére és kiadásának módjára, a munkaviszony megszüntetésének szabályaira kell kiterjednie. Ezen kívül arra is, hogy a munkahelyen van-e szakszervezeti és/vagy üzemi tanácsi képviselő, és ha van, a kollektív szerződésnek és az üzemi megállapodásnak mi a tartalma.

Külföldre történő munkavégzésre irányuló munkaszerződés esetén ezen kívül a korábbi Mt. 76/A. § értelmében ezen kívül még a külföldi munkavégzés helyéről és tartalmáról, a munkadíjazás és az egyéb juttatások összegén kívül a kifizetés pénzneméről, valamint a hazatérésre irányadó szabályokról is tájékoztatást kellett adni. Ezzel szemben az új Mt. 47. § csak annyit mond, hogy 15 napot meghaladó külföldi munkavégzés esetén a külföldi munkavégzés helyéről, tartalmáról, pénzügyi és természetbeni juttatásairól, a díjazás és egyéb juttatás pénzneméről, valamint a hazatérésre irányadó szabályokról kell tájékoztatni. Összevetve az itt felsorolt tájékoztatási kört, egyik sem tartalmazza azt, hogy a kiküldött munkavállalók hol fognak lakni, hol tudnak étkezni, a szoptató anyák hol és milyen körülmények között tudják gyermekeiket bölcsődébe, óvodába vagy iskolába járatni.⁶ Mindezt viszont az irányelv kifejezetten előírja nemcsak a külföldre történő kiküldésre irányuló munkaszerződésre nézve is, hanem az olyan munkaszerződés-módosítás esetére is, amelynek tárgya külföldi kiküldetéssel történő munkavégzés. Az új Mt. a kiküldési irányelvben előírt tájékoztatási kört, amelyet a munkaerőkölcsonzésről szóló új irányelv is átvett, ez utóbbiából kiindulva csak a munkaerőkölcsonzésnél megfogalmazott tájékoztatási kötelezettségnél fogalmazza meg. Éppen ezért, ameddig a szerződéstől eltérő foglalkoztatásnál és a nem munkaerőkölcsonzés keretében történő külföldi kiküldésnél az itt említett joghézagot a jogalkotó nem pótolja, analogia legis-szel a 47. és az 53. §-nál a 217 § (3) bekezdésébe foglalt tájékoztatási előírásokat szükséges alkalmazni.

⁵ Ez tűnik ki az Mt. 76. § (7) bek., a 105. és 106., valamint a 106/A. §§ összevetéséből, amelyek a tájékoztatás tekintetében nem tartalmaznak egymásra utaló rendelkezéseket

⁶ 96/71. sz. EK. irányelv 3. cikkely (1) bek. f. alpontja.

Ezen kívül az is komoly probléma, hogy sem a korábbi, sem az új Mt. nem utal arra, hogy a külföldre történő kiküldés maximálisan kétszer 12 hónapra szólhat. Ezért a legtöbb esetben a külföldre történő kiküldésnél a kirendelés és a kiküldetés, valamint az átirányítás már részletesen kielemezett rövid időtartamra szóló lehetőségei miatt a munkaszerződés módosítása helyett inkább a régi munkaszerződés és munkaviszony megszüntetését és új munkaszerződéssel külföldön történő munkavégzésre irányuló munkajogviszonyt létesítenek. Itt is viszont az a probléma jelenik meg, hogy az előbb bemutatott Mt.-beli felsorolási hiányosságok miatt a tájékoztatás is hiányos szokott lenni. Ennek a következménye volt néhány évvel ezelőtt, hogy Magyarországról építőipari munkásokat küldtek német céghez ki, akiket az ottani szakszervezet feljelentése alapján fekete munkavégzéssel vádoltak meg és ügyük tisztázásáig letartóztatásba helyezte őket az ottani ügyészség.⁷ Erre is tekintettel, szükséges lenne *de lege ferenda* kimondani az Mt.-nek egy újabb rekodifikációja vagy a mostaninak a kiegészítése során kimondani, hogy a munkaszerződés valamennyi itt tárgyalt belföldre és külföldre irányuló módosítására egyaránt vonatkozik a kiküldési irányelv egyszer meghosszabbítható egy éves, meghosszabbítással két éves maximális időtartama, valamint a minden kérdésre kiterjedő részletes munkáltatói tájékoztatási kötelezettség.

A munkavállalók külföldre történő kiküldése összekapcsolódik az Európai Uniónak a szolgáltatások szabad áramlásáról szóló 2006/123. sz. irányelvével is, a munkavállalók határokon átnyúló rendelkezésre bocsátásaként olyan munkáltatók részére, akik kölcsönmunkaerőre igényt tartanak. Az irányelv szerint a határokon átvélt szolgáltatások szabad áramlását csak közérdek fennállása esetén lehet korlátozni. Ilyennek számít a határokon átvélt munkaerő-kiküldés és munkaerő-kölcsönzés esetében az, ha az árt a jó munkaerő-piaci kapcsolatoknak vagy veszélyezteti a munkahelyek biztonságát. Ezzel összefüggésben az előbb bemutatott magyar-német konfliktushoz hasonló eset történt egy svédországi cég esetében is. Ez a cég leányvállalatot alapított Lettországból, amely leányvállalat munkavállalóinak egy részét kevesebb bérfizetés mellett akarta kiküldeni, azaz „posztolni” Svédországba. Ezt a svéd anyavállalatnál működő szakszervezet sztrájkjal igyekezett megakadályozni. A munkabeszüntetés az anyavállalat csődjéhez vezetett. Az emiatt megindult és az Európai Törvényszékig felkerült kártérítési per az ún. „Laval ügy”. A munkahelyeket féltő szakszervezet ugyanis azzal érvelt, hogy az anyavállalatnak engedélyt kellett volna kérni a munkaügyi hivataltól, amit szerinte azért nem kapott volna meg, mivel ez a posting veszélyeztette az anyavállalatnál a munkahelyek biztonságát. Az Európai Törvényszék a szakszervezetet a Laval ügyben azzal az indokkal marasztalta, hogy a jelen esetben a szolgáltatás szabad áramlásához fűződő érdek erősebben jelent meg mint a munkahelyek veszélyeztetése.⁸

Az Európai Bíróságnak ez a vitatható álláspontja azzal függhet össze, hogy az eredeti 91/533. sz. EGK kiküldési irányelvet felváltó 96/71. sz. irányelv a munkavállalóknak az Európai Unión belüli határokon átnyúló kiküldésének (*Posting*,

⁷ Munkaügyi Kalendárium, 2008.

⁸ C-341/05 Laval, Samlung 2007, I-11767.

Sendung) a megkönnyítése érdekében született meg. Ez az irányelv ugyanis nemcsak a kiküldés leghosszabb 12 havi időtartamának újabb 12 hónappal történő meghosszabbítását teszi lehetővé, hanem ha 24 hónapot meghaladó kiküldési időtartam válik szükségessé, lehetőség nyílik államközi egyezményen a kiküldés időtartamának „menet közbeni” meghosszabbítására. További rugalmasítás, hogy a postingoló munkáltató ugyanazt a munkavállalóját a kiküldés időtartama alatt több céghez is kiküldheti munkavégzés céljából. Korlát viszont, hogy ugyanaz a külföldre kiküldő vállalat a posting időtartamának letelése után csak két hónap leteltét követően küldhet ki ismét munkavállalókat és ugyanígy az a munkavállaló is, akinek a kiküldetése már letelt, újból csak két hónap múlva küldhető ki. Az irányelv e szabályait szintén indokolt lenne beépíteni a magyar szabályozásba. Arról viszont a magyar szabályozás is szól, hogy kiküldetésnek minősülő határokon átnyúló kiküldés esetén a hazai, míg a munkáltatói jogok átruházásával történő kiküldés esetében a külföldi „*lex loci laboris*” az irányadó. Ez vonatkozik a határokon átvívelő munkaerő-kölcsönzésre is.

2. A munkaszerződés módosulása munkáltatói jogutódlás következtében

Munkáltatói jogutódlásra általában négy esetben kerül sor. Az első eset, amikor a munkáltató eladja vállalatát, üzemét vagy vállalatát, illetve üzeme egy részlegét, a másik eset az, amikor a jogutód munkáltató megszerezve a jogelőd munkáltató gazdasági társaság szavazati jogot jelentő üzletrészeinek a többségét és ez által betagozza saját vállalatába a másikat. A harmadik esetre akkor kerül sor, amikor a jogelőd munkáltató fizetéseképtelenné válik és az elinduló fizetéseképtelenségi (csőd-) eljárás során a hitelezők közül vagy rajtuk kívül valaki megvásárolja a csődbe jutott vállalatot. E három, többnyire adás-vételként megnyilvánuló eseten kívül az öröklést szükséges megemlíteni. Annál fogva azonban, hogy a jogutódlásra általában ellenérték-fizetés ellenében kerül sor, a munkáltatói jogutódlásról szóló irányelv pontos címként vállalat, vállalatrészek és üzem, valamint üzemrészleg eladásából vagy másmilyen átadásából eredő munkáltató személyében beálló változásként jelöli meg. Az ide vonatkozó első irányelv a 77/167. sz. EKG. irányelv, amelyet először a 98/50. sz. EK. irányelv módosított, másodszor pedig a 2001/23. sz. EK. irányelv. Az eredeti irányelv értelmében a korábban megkötött kollektív szerződés, amennyiben annak hatálya több évre szól, legalább egy évig továbbra is hatályban marad, kivéve, ha hatálya előbb szűnik meg, valamint, ha a jogutód kollektív szerződése kedvezőbb. Ez esetben a betagolt vállalat, üzem, üzemrészleg munkavállalóinak a kívánságára a betagoló vállalat kollektív szerződése lép hatályba a betagolt vállalat, illetve üzem munkavállalóit érintve. Ennek során azonban vagy egyiket, vagy a másikat kell az összességét érintően kedvezőbbként értékelni, ami azt jelenti, hogy nem lehet a kollektív szerződések pontjai közül válogatni és így egy abszolút kedvező kollektív szerződést összeállítani.⁹ Abban az

⁹ Neumann László: A 77/187 EKG irányelv és a magyar jogalkotás, 12-14. o.; Prugberger: A munkáltatói jogutódlásról szóló európai uniós normák tartalma és a magyar jogrendszerbe átültetésének a mikéntje, 732-75. o. mindkettő in: Neumann/Prugberger (szerk): A munkáltatói jogutódlás esete

esetben, ha transzfer útján a jogutód munkáltatóhoz átkerült üzemben üzemi tanács működött, az ugyancsak egy évig ideiglenes üzemi tanácsként tovább működhet. Azonban egy éven belül meg kell választani az új üzemi tanácsot, amire ha nem kerül sor, az ideiglenes üzemi tanács megszűnik.

Ami a transzferrel érintett munkavállalók jogainak a védelmét illeti, az 1977-ből származó eredeti 4. cikkely értelmében a munkáltató jogutód egy évig visszamenően a jogelő munkáltató által ki nem fizetett bértartozásokért egy évig visszamenően kezesként felelt. Ezen a 98/50. sz. EK. irányelv egy 4/a cikkely betoldásával annyiban változtatott, hogy nem áll fenn ez a kezesi felelősség akkor, ha a jogutódlásra a munkáltató fizetéseképtelensége miatt kerül sor. Ez esetben a munkavállalók elmaradt bérükhöz a bérgarancia alap terhére juthatnak hozzá, ami a 80/987. sz. EKG. irányelv értelmében ugyancsak egy évre visszamenőleg legalább három havi bér vagy bér jellegű juttatás. Az Európai Unió régi tagállamainak többsége azonban ennél többnek a kifizetését biztosítja a bérgarancia alapból.¹⁰ E módosításra egyrészt abból a megfontolásból került sor, hogy ma a beszállítók termelők, nagy-, és kiskereskedők, valamint a fogyasztók között kialakult termék-, és áru-forgalmi pályák annyira kialakultak, hogy e láncolatból bármely vállalat kiesése, komoly problémákat okozhat és a dominó elv alapján láncreakciót indíthat el. A másik indoka ennek a módosításnak az volt, hogy vállalatok csődbe, vagy csőd-közel állapothoz jutásában általában a munkavállalói kollektíva is közreműködik.¹¹ Ezt az indokot a magam részéről sommásnak tartom. Sokkal helyesebb a belga álláspont, amely tételes-jogilag is differenciál, kimondva, hogy nem jár végkielégítés a munkavállalóknak akkor, ha a felmondás oka olyan gazdasági körülmény, amiben a munkavállalói magatartás játszott közre. Ez vonatkozik a belga munkajogban a csoportos létszámleépítésre is.¹²

Visszatérve azonban a munkáltatói jogutódlásra, a jogutód munkáltató köteles tovább foglalkoztatni a munkavállalókat, ami a német joggyakorlatban legalább egy évre szól. Ez alól a gazdasági profilnak a profil identitását nem érintő bizonyos mértékű megváltoztatása jelenti. Ide tartozik továbbá a reorganizáció, ami igen sok esetben csőd-, azaz fizetéseképtelenségi eljárással függ össze. Abban az esetben viszont, ha a jogutódlásra ez utóbbi miatt kerül sor, az irányelv 4/a cikkelye mentesíti a jogutódot a vállalat/üzem szükséges reorganizációjával összefüggő létszámleépítés esetén mentesíti a csoportos létszámleépítésről szóló 98/59. sz. EK. irányelv alapján egyébként fizetendő végkielégítés alól.

(tanulmánykötet), Novotni Kiadó, Miskolc, 2004.; Berke Gyula: Jogutódlás a munkáltató személyében, PhD. értekezés, Pécs, 2006

¹⁰ Bericht der Kommission. Die Umsetzung der Richtlinie des Rates 80/987 EWG vom 20. oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer beim Zahlungsunfähigkeit c. dokumentum alapján I. Prugberger, A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hatzai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében. In: Bérgarancia és a csőd-felszámolási eljárás reformja, (magyar németnyelvű tanulmánykötet) szerk. Prugberger T./ Miskolczi Bodnár P. Novotni Kiadó, Miskolc, 2005.

¹¹ 77/187 EKG irányelv 5/a cikkely.

¹² Jura Europae (Droit du Travail- Arbeitsrecht) Edition Technique Iuris Chaseurs – CH Beck Verlag, München, Paris I. 60. 10 – 30-45.

Mindaz, amit itt a munkáltatói jogutódlás uniós szabályairól bemutattunk, az irányelv 1998. évi módosításán alapul. A 2001. évi módosítás lényegében ezen csak annyiban változtatott, hogy lehetővé tette a tagállamoknak mindenekelőtt a jogutód munkáltató kezesi felelősségének további könnyítését, kimondva, hogy a tagállamok eltérhetnek e vonatkozásban az irányelv által megfogalmazott és itt bemutatott zsinórmértékétől. A magyar szabályozás ezt meg is tette. A korábbi magyar Mt.-nek ugyancsak a munkajogviszony módosítását tartalmazó III. fejezetén belül a 85/A. és a 85/B. §-a szabályozta a munkáltatói jogutódlást, lényegében az irányelvvel összhangban. Azonban a jogutód munkáltatónak a jogelőd bértartozásaiért fennálló kezesi felelősségét a 85/A. § (6) bekezdése csak akkor rendelte megállapítani, ha a munkáltató jogelődnél 50 % -ot meghaladó mértékben tulajdonos társ vagy üzletrész-tulajdonos volt. A korábbi magyar jogalkotás lényegében metodikailag megfordította az irányelvi konstrukciót és a kezességi felelősség korlátozását tette kizárólagos főszabállyá. Ebből viszont az következett, hogy csődeljárás esetén is ez a szabály érvényesült. Ennek értelmében, ha nem társtulajdonos veszi meg a vállalatot, kezesi felelőssége a munkáltató jogelőd bértartozásaiért akkor sem állt fenn, ha a transzferre csődeljárás keretében kerül sor, viszont a fenti mértékű (üzlet)rész-tulajdonost kezesi felelősség attól függetlenül fenn áll, hogy a transzferre csődeljárás keretében vagy attól függetlenül került sor. Ez viszont nem ösztönözött senkit arra, hogy fizetésektelen helyzetbe került vállalatot megvásároljon, vagy a hitelezők közül a csődeljárás keretében átvegyen. Ezért az új Mt. a korábbi Mt.-nek itt bemutatott megoldását helytállóan cserélte ki az irányelv által elsőként megjelölt megoldással. Csőd-eljárással nem érintett munkáltató számára az Mt. korábbi megoldása lehet, hogy kedvezőbb, míg a munkavállalók számára inkább hátrányos, a makrogazdaság számára azonban mindenképpen előnytelen volt.

Ami a munkáltatói jogutódlással összefüggő magyar joggyakorlatot illeti, nagyjából összhangban áll az Európai Törvényszék, a Curia gyakorlatával. A Curia e vonatkozású ítélezési gyakorlatát a magyar jogirodalomban Berke Gyula és Kiss György dolgozta fel.¹³ Eme ítéletek alapján elvi szinten a következők állapíthatók meg. A curiai gyakorlat értelmében csak működő vállalat, illetve üzem (*going concern or enterprise*) ruházható át. Működőnek számít viszont az olyan vállalat/üzem is, amely a gazdasági működését már leállította, azonban jogilag még fennáll és a cégjegyzékből törlésre még nem került.¹⁴ Ezen kívül munkáltatói jogutódlás esetén az átruházásra kerülő vállalatnak, vállalatrészegnek, üzemnek és üzemrészegnek meg kell őriznie gazdasági identitását.¹⁵ Munkáltatói jogutódlásra akkor is sor kerülhet, ha az átruházás vagyon átadása nélkül, pusztán a

¹³ Kiss György: A közösség munkajoga, in: Gyulavári Tamás (szerk) Az Európai Unió szociális dimenziója, SzMCs. Min. kiadása, Budapest, 2001., továbbiakban: Kiss); Berke: Jogutódlás a munkáltató személyében, PhD. Értekezés, Pécs, 2006. (továbbiakban: Berke,); Másodközlésben összegyűjtve I. Prugberger: Az európai munkajog vázlata/Abriss des europäischen Arbeitsrechts c. kétnyelvű tankönyvben, DE. ÁJK.-Licium Art Könyvkiadó, Debrecen, 2007. 114-116. o.

¹⁴ L. Spijkers ügyet, 24/86 ECR I-01253/1996.; Berke, 92. o.; Kiss, 227. o.

¹⁵ L. Albert Merck an Patrick Neurnhys vs. Ford Motors Company Belgium SA. ECR I-01253/1996; Remond vs. Stichting ECR.3189/92. sz. két ügyet, Berke, 85. o.

tevékenység átruházásával valósul meg.¹⁶ A Curia álláspontja szerint lízing szerződés átruházásával is megvalósulhat munkáltatói jogutódlás,¹⁷ valamint akkor is, ha bérleti szerződés szűnik meg és az új bérlő válik munkáltatóvá.¹⁸ Egy ilyen ügy volt nemrégiben a debreceni munkaügyi bíróság előtt, ahol a tényállás szerint egy kft. Élelmiszerboltokat működtetett. Egyes boltok működtetését maga látta el, másokat pedig bérbe adott. Végül ő maga az élelmiszer-árusítással felhagyott és csak az üzlethelyiségek bérbe adásával foglalkozott. Az egyik bérlő a bérleti jogot felmondta és alkalmazottai pedig igényelték a bérbeadó Kft-től, hogy jogutódként foglalkoztassa őket. A munkaügyi bíróság lényegében a Curia előbb említett álláspontjának megfelelően kimondta a Kft. jogutódként fennálló foglalkoztatási kötelezettségét, viszont a Debreceni Megyei Bíróság másodfokon – megítélésem szerint helyesen – megváltoztatta az elsőfokú ítéletet azon az alapon. Hogy nem áll fenn gazdasági identitás.¹⁹

¹⁶ L. Ayse Süzen vs. Zechnacker Gebeudereinigung GmbH ügyet, ECR I-01259/97, Berke, 85. o.

¹⁷ L. a Harry Berg ügyet, ECR-144/1988. Berke, 85. o.

¹⁸ L. Daddy's Dance Hall ügyet, ECR-739/86. Berke, 85. o.

¹⁹ Kovács Ágnes/Nádas György: A munkáltatói jogutódlás dogmatikai problémái egy jogvita tükrében, *Jogtudományi Közlöny*, 2010/11. sz., 589-593. o.

A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban*

Csák Csilla**

A „szennyező fizet” elv a környezetvédelem generális elve, mely környezetpolitikai elvként, a hulladékgazdálkodásban környezetjogi elvként is megjelenik és olyan rendező elvnek tekinthető, amely a költségviselési szabályozást generálja. Komplex jellegét nem vitatva – és a kárfelelősségi oldal részletes elemzésétől eltekintve – gazdasági szerepét emeljük ki. A gazdasági szabályozó eszközök alkalmazásában betöltött hatására, valamint ezen eszköztár figyelembevételével a negatív ösztönző eszközökre helyezzük a hangsúlyt. Ezt megelőzően azonban célszerű az elvek jogrendszerben betöltött szerepére és a „szennyező fizet” elv értelmezésére fókuszálni.

1. Az alapelvek szerepe

Az elvek és az intézkedések (jogi szabályozó eszközök) között alapvető különbség a jogérvényesítés/jogalkalmazás területén figyelhető meg. Az elvek egy-egy konkrét ügy hatósági, bírósági elbírálása során nem bírnak ügydöntő jelentőséggel, azonban a jogértelmezést/jogalkalmazást, különösen a Jheringre visszavezethető teleológikus értelmezési módszerre tekintettel segítik, orientálják.¹ A jogalkotói szándék megfigjtésének folyamatában a jogelvek, szabályozási célok is segítségül

* „A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú »Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program« című kiemelt projekt keretei között valósult meg”.

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

¹ A jogértelmezési metódusok között különböző formákat különböztethetünk meg, mint pl. nyelvtani, történeti, logikai, kontextuális jogértelmezés. Lásd bővebben: TAKÁCS Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai, In: *Jogtudományi Közöny* 1993/3. 110–122. o., SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről* Bibo Kiadó Miskolc 1999 190-198. o

Az ötödik teleológikus értelmezési módszert, mint értékelő módszert több jogelméleti szakember vitatja. SZABÓ Imre: *Jogelmélet* Budapest KJK 1977 261. o. „Az, hogy az értelmezés később egészében elszakadt a történeti módszertől és a célszerűségi értelmezéssel egyfajta jogi opportunizmust vezetett be, vagyis a jogszabálynak olyan értelmet tulajdonított, ami az ügy természetének megfelelő volt, tulajdonképpen a törvényt egyszerű eszközzé degradálta, amelyet bármely kívánt célra alkalmazni lehet. Ezt a módszert elemet, vagyis az úgynevezett teleológiai értelmezési módot el kell vetnünk.”

hívhatók.² A jogi helyzetek, történeti tényállások megoldására, eldöntésére a jogi szabályozás sokszor nem ad egyértelmű választ, ugyanakkor a joghézagokat illetően az ellentmondásokat feloldani és megoldani kell. A jogelvek jogértelmezési szerepvállalására leginkább a teleológikus értelmezési módszer keretei között kerülhet sor. A módszert elutasítók vagy elfogadók, de kritizálók azzal érvelnek, hogy sok bizonytalanságot és ellenőrizhetetlenséget hordoz magában a célszerűségi, igazságossági szempontokra is épülő értékelő módszer. A módszer alkalmazása talán a legvitatottabb a jogértelmezési módszertan szempontjából, amely történeti korszakonként és alkalmazási területekként eltérő intenzitással volt jelen.

A teleológiai jogértelmezés leginkább a nemzetközi jogértelmezés és az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában elfogadott és alkalmazott módszer.³ Ezeken a szinteken az ésszerűség elvén („*rule of reason*”) alapuló ítékezés fontos szerepet játszik. Az alapelvek - az unió szintjén tehát közvetett jogértelmezési jogkörrel – több szinten is képesek jogalapi értelemben hatás kifejtésére. Az unió általános alapelveinek (környezetvédelem területét érintve a szubszidiaritás elve, az integráció elve) és a környezetvédelem általános alapelveinek (az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet”-elve) jogi jellegét, „köttörejét egyes szerzők (Krámer) eltérően ítélik meg, mások (Marcory) a környezeti alapelvek kötelező jogi jellegét támasztják alá.⁴ A speciális alapelveket azonban nem lehet más megítélés alá helyezni, mint az általános uniós jogelveket. Az eltérés a kettő között abban kereshető, hogy a speciális környezeti elvek szűkebb területen hatnak, orientálnak és hivatkozási alapul szolgálnak. Megkülönböztethetünk környezetpolitikai és környezetjogi elveket, amelyek szerepe megfigyelhető az uniós környezetpolitika illetően a másodlagos uniós jog értelmezése szintjén is. Az EUMSZ 191. cikk (az EKSz. korábbi 174. cikke) (1) bekezdésében megfogalmazott környezetpolitika területei (a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; az emberi egészség védelme; a természeti erőforrások körütekintő és ésszerű hasznosítása; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás

² Lásd: 30/77 sz. *ügy Regina v. Bouchereau*: ha az adott ügyben a nyelvtani stb. értelmezés nem vezet eredményre, a jogi szabályozás célrendszeréhez kell visszanyúlni. Továbbá 387/97 sz. *ügy Bizottság kontra Görögország*

³ Természetes vannak, akik a teleológikus módszert tartják a legcélravezetőbbnek, mint pl. BENNION, Francis A.R.: *Understanding common law legislation*. Oxford University Press. 2001. Idézi: KASZÁS Ágnes: *A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának egyes elméleti és összehasonlító jogi kérdései az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának tükrében különös tekintettel a villamosenergia-szektorra*. Doktori disszertáció PPKE JAK 2011 Budapest 97. o. és vannak akik kritikusan szemlélik ezen módszer alkalmazásának létjogosultságát, tekintettel arra, hogy a jogelvek és célok túl általánosak, konkrét eljárás során nem egyértelműek. Lásd: BLUTMAN László: *Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság In: Kontroll*. 1991. 6-27. o. Lásd még: BOROS Balázs Sándor: *Az általános jogelvek in foro domestico érvényesülése a nemzetközi jogban, valamint a méltányosság szerepe, Iustum Aequum Salutare V.* 2009/1. · 109–128. o.

⁴ Ludwig KRÁMER (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2012. EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London 2011. alapján 39-40. o.

elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése) a (2) bekezdésben szereplő alapelvekre (az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet”-elve) kell hogy megjelenjen és érvényesüljön. Tehát az unió környezetpolitikájára, mint egészre tekintettel kerül megfogalmazásra, de nincs arra vonatkozó követelmény, hogy minden egyes intézkedés szintjén az összes alapelvnek érvényesülnie kell.⁵ Az viszont leszögezhető, hogy az elveket az uniós politika szintjén a környezetpolitika kialakítása és az intézkedések meghozatala során (jogalkotás) figyelembe kell venni.⁶ Ezt meghaladóan tehát az elvek konkurálhatnak is egymással, az alapelvek fontos szerepet játszanak annak eldöntésében is, hogy amennyiben a környezetpolitikai célok (EUMSZ 191. cikk) nem érhetők el a tagállamok által, hanem annak megvalósulását az Unió szintjén kell érvényesíteni, mennyiben alkalmazható például a szubszidiaritás elve. A környezeti általános alapelvek tekintetében azonban megállapítható, hogy konkrét eset, úgy elbírálása során az európai uniós jogot az Európai Bíróság vagy a meglevő jogi szabályozás mellett és annak alátámasztására vagy az alapelv rendelkezéseire tekintettel értelmezi és ítélkezik.⁷

Természetesen mindig az adott tényállás határozza meg az alkalmazandó jogértelmezési módszert vagy azok kombinációjának lehetőségét. A hazai jogalkalmazás – ítélkezési gyakorlat, hatósági tevékenység - a konkrét jogszabályi környezetre alapított és szabályanyagot követő alapokon áll, azaz a jogalap elfogadása és értékelése mindig a konkrét szabályokra való hivatkozással történik és nem jelennek meg a jogelvek – mint absztrakt normatív szabályozók – a határozat meghozatalát megalapozó jogi hivatkozások körében.

⁵ C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium

⁶ A tagállamok az irányelvek végrehajtásához maguk választhatják meg azt a formát és azokat az eszközöket, amelyek a leghatékonyabban biztosítják az azokban kitűzött eredmény elérését. E rendelkezésből az következik, hogy valamely irányelvnek a belső jogba való átültetése nem igényli szükségképpen minden egyes tagállamban jogalkotási intézkedés meghozatalát. A Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy valamely irányelv előírásainak kifejezett és különös jogi rendelkezés formájában történő formális átvétele nem mindig szükséges, az irányelvek végrehajtása, azok tartalmától függően, általános jogi keretek között is megvalósulhat. Különösen az alkotmányjog, illetve a közigazgatási jog általános elveinek megléte feleslegessé teheti az átültetést jogalkotási vagy szabályozási rendelkezések útján, azzal a feltétellel ugyanakkor, hogy ezen elvek hatékonyan garantálják azt, hogy a nemzeti hatóságok az irányelvet teljes mértékben alkalmazzák, és hogy amennyiben az irányelv szóban forgó rendelkezése magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, az ezen elvekből keletkező jogi helyzet kellőképpen meghatározott és egyértelmű, és a kedvezményezettek jogait teljes mértékben megismerhetik, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik.

⁷ Az áruk szabad áramlására vonatkozó uniós szabályozás diszkrimináció tilalmára vonatkozó elvvel szemben a környezeti károk elsődlegesen forrásuknál történő elhárításának elvét helyezte előtérbe és ennek megfelelően döntött az adott ügyben. Lásd C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium, A behozattal kapcsolatosan alkalmazott korlátozások és azzal azonos hatású intézkedések elvileg tiltottak, hacsak nem szükségesek az emberek, állatok és növények egészségének megőrzése érdekében. A környezet védelme szintén egy lehetséges kivétel, azonban csak ha az ésszerűség elvének („rule of reason”) megfelel a konkrét esetben.

Logikai különbség van a jogelvek és a szabályok normatív jellege között, állítja több szerző is Dworkinra hivatkozással.⁸ A szabályokat vagy alkalmazni kell és lehet egy történeti tényállásra vagy nem, ezzel szemben a jogelvek közül több, adott esetben eltérő tartalmú elv is alkalmazható egy tényállásra és ennek következtében a döntés kimenetele bizonytalan, többretegű is lehet. Sok esetben ugyanarra a végeredményre lehet jutni, ha azt a szabályok és akkor is, ha a jogelvek oldaláról közelítjük meg. Ellenkező esetben a jogszabályok prioritása figyelhető meg. Mindezekre tekintettel jelenleg a jogbiztonság szempontjából a szabályozókba vetett bizalom az elfogadott. „A bíróság álláspontja szerint az Alkotmány, a Tvt. és a Kvt. általános, garanciális jellegű rendelkezéseit a Korm. rendelet és a KvVM. rendelet bontja le a konkrét szabályozás szintjére. Amennyiben a támadott határozat a fenti két rendeletnek megfelel, akkor nem lehet azon az alapon megállapítani általános jelleggel a jogszabálysértés tényét, hogy a felperes által megjelölt alapelvi és általános célokat megfogalmazó jogszabályi helyeket sért.”⁹

A jogelvek tehát alapvetően nem szabályoznak, hanem indirekt módon a jogalkalmazáshoz kapcsolódó értelmezési funkciót töltenek be jellemzően. Ezen túlmenően azonban a jogelveknek más funkcióit is meg tudjuk különböztetni, mint pl. rendszerezési-strukturális funkció, jogalkotási és norma-igazolási funkció, integrációs funkció. Visszatérve a jogértelmezés terén betöltött jogelvi funkciókra, ezek is több szempontúak lehetnek. Képesek a jogelvek a nem egyértelmű vagy ellentétes normák között összhang megteremtésére, adott esetben a pozitív jogot korrigáló szerepet is betölthet a kívánt hatás elérése érdekében, tehát jogfejlesztő funkciója is lehet.¹⁰ Általában megállapítható, hogy a szabályozásra közvetett módon hatnak és fejtenek ki hatást. Rendszerezési funkció a joganyag strukturálását és áttekinthetőségét teszi lehetővé. A jogalkalmazás szempontjából a normatív aktusok közötti disszonanciát feloldó, magyarázó, értelmező szerepet

⁸ „A DWORKINI értelemben vett elvek ugyanis felfoghatók bizonytalan jelentésű a jogalkalmazás által konkretizálendő, absztrakt szabályokként” Idézet: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* PhD értekezés Miskolc 2005 41. o., „A DWORKINI értelemben vett jogelv egy főleg fogalom (hiszen nélküle is megmagyarázhatók az általa magyarázott jogalkalmazási problémák), ezért aztán a jogrendszer alapelemeinek tárgyalásakor nem kell figyelembe vennünk az elvek és szabályok közti logikai különbséget. A szabályoktól logikailag különböző elvek létezését ugyanis nem kell feltételeznünk a magyar jogrendszer működésének adekvát leírásához. Sőt: a szabály-alapú magyarázat a jogbiztonság szempontjából is előbbre való.” Idézet: JAKAB im. 50. o. Ronald M. DWORKIN: „Vajon szabályok rendszeréből áll-e a jog?” ford. (VARGA Csaba) in: VARGA Csaba(szerk.): *Jog és filozófia* Budapest: Szent István Társulat 2001 383-416. o., Ulrich BEYERLIN: *Different Types of Norms in International Environmental Law – Policies, Principles and Rules* in: Edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey: *International Environmental Law*, Oxford University Press 2007 425-448. o.

⁹ *Szombathelyi Törvényszék K.20054/2006/27*, ÁGOSTON Eszter: Engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység megállapítása, In: ÁGOSTON Eszter (szerk.): *Jogesetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Szeged 2013. 109-112. o. ÁGOSTON Eszter: Uo. Felelősség 113-122. o., FARKAS CSAMANGÓ Erika: Palin Granit ügy Finnországban és Verssoso-Zanetti ügy Olaszországban, In: ÁGOSTON Eszter (szerk.): *Jogesetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Szeged 2013. 99-108. o.

¹⁰ Lásd bővebben: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, PhD értekezés Miskolc 2005

képes betölteni.¹¹ Másodlagos jogérvvelést biztosít a normatív rendelkezésekre alapított esetekben. Jogalkotás számára iránymutató, jogalkalmazás számára igazoló funkciót töltenek be a jogelvek.

A jogalkalmazás során azonban célszerű lenne odáig eljutni, hogy a jogelvekre hivatkozással és arra is tekintettel – a konkrét jogi normák citálása mellett – szülessenek meg környezetvédelmi ügyekben döntések, kerüljenek értékelésre emberi magatartások. Célszerűnek tűnik, hogy a határozatok indoklásában legalább megjelenjenek ezek a hivatkozások is. Ehhez arra is szükség lenne, hogy a jogalkalmazás során a felek/ügyfelek jogaik érvényesítése során alkalmazzák a jogelvekre való utalást a konkrét ügyekben. Ez több szempontból is hasznosnak ítéltető elképzelés, hiszen ezáltal az elvek általános megfogalmazása tartalmi szempontból konkretizálódna, fogalmi értelmezése a jogalkalmazás számára egyértelművé és kézzel foghatóvá válna és a jogi szabályozás rendszer koherenssé válna az elvek által meghatározott mozgásformákkal, célokkal és alaptételekkel. A jogelvek egyébként explicit és implicit is megjelenhetnek a jogi szabályozásban, de az sem elképzelhetetlen – bár ritka – hogy pl. bírók vezetnek be jogelveket.

2. A jogelvek felismerése

A jogelvek felismerhetősége nem mindig egyértelmű. Természetesen könnyű dolgunk van, ha az adott elv megjelenik explicit a jogszabályban annak kifejezett alapelvi rendelkezéseként. Nehezebb a megítélése akkor, ha a jogelvet nem nevesíti a joganyag, annak jellegéből kell a jogelvi következtetéseket levonni. Ennek megállapítására nincs egységes módszer, általában jogértelmezés, absztrakció vagy magasabb rendű értéktartalom alapján fedhetők fel. Az első környezetvédelmi törvényünk¹² (1976) nem tartalmazott alapelvi fejezetet, az alapelvi rendelkezések között sejlének fel az alapelvi gondolatok, ezzel szemben az 1995-ös környezetvédelmi törvényünkben már megjelennek nevesítve – bár nem teljes körűen - az alapelvek. Annak ellenére, hogy az elvek nem jelentek meg a törvényi szintű szabályozásban, a jogtudomány értelmezte, a joggyakorlat fejlesztette őket.¹³

Vannak elvek, amelyek nem jelennek meg közvetlenül az általános környezetvédelmi elvek szintjén, viszont a speciális környezetjogi szabályozásban fellelhetők. Ez a tény visszavezethető azon megállapításra, mely szerint az elvek

¹¹ Pl. A jogszabályok nem fogalmazhatnak meg más, azonos vagy magasabb szintű jogszabály rendelkezéseibe ütköző szabályokat. Amennyiben mégis ellentmondás keletkezik, a jogrendszer megfelelő eszközöket biztosít azok feloldására. A legtöbbször az ellentmondás már a jogszabály-előkészítés során kiderül, és akkor már a jogszabály elfogadása előtt orvosolható a probléma. Általában azonban a jogalkalmazás során derül fény a normák közti összeütközésre. Ilyenkor a helyzet rendezése a jogalkalmazó feladata, aki az általános jogelvek segítségével oldja fel az ellentmondást. Ilyen általános jogelv, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály magasabb szintű normába ütközése esetén mindig a magasabb szintű jogszabályt kell alkalmazni, illetve, hogy a speciális szabály megelőzi az általános szabályt és a későbbi a korábban alkotott szabályt.

¹² 1976.évi II. törvény az emberi környezet védelméről

¹³ KILÉNYI Géza: *A környezetvédelem jogi alapelvei*. In: TAMÁS András (szerk.): *A környezetvédelem jogi kézikönyve*. KJK Budapest 1981. 63-64. o.

nem minden esetben hatnak generálisan, hanem egy adott tevékenység vagy hatás kedvezőtlen következményeinek kezelésére vonatkoznak. Erre megfelelő példa a hulladékgazdálkodás területén a közelség elve, biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve stb. Azonban bizonyos speciális elvek eltérő környezetvédelmi szabályozási területen azonos vagy hasonló jelleggel fedhetők fel. Ilyen például a költséghatékonyság vagy keresztfinanszírozás tilalma, amely megjelenik mind a hulladékgazdálkodásban mind pedig pl. a vízgazdálkodásban. Ez a specialitás ebben az esetben egyfajta generalitással, azaz horizontális jelleggel is társul. Nevezetesen ezen elvek gazdasági (tartalommal bíró) elvek, amelyek közvetett gazdasági/pénzügyi eszköztáron keresztül fejtik ki hatásukat és érvényesülnek. A „szennyező fizet” elve ehhez képest eltérő jelleggel jelenik meg a környezetvédelmi alapelvek rendszerében, a környezetvédelmi nemzetközi dokumentumokban,¹⁴ az unió politikájában és jogi szabályozásában, valamint a hazai szabályozásban egyaránt.¹⁵ A „szennyező fizet” elve – ellentétben a felelősség elvével - nem jelenik meg a környezetvédelmi törvényünk¹⁶ alapelvek fejezetében, viszont implicit elvként a jogi szabályozásból levezethető, fogalmi meghatározására találunk rendelkezést. Ezzel szemben más szakterületi környezetjogi szabályozásban, mint pl. a hulladéktörvényünk (2000,2012), amelyben a „szennyező fizet” elv explicit elvként nevesítésre kerül. A Htv.¹⁷ felsorolt alapelvei közül ugyanakkor a legkomplexebb elvnek a „szennyező fizet” elvét tekinthetjük.

3. A „szennyező fizet” elv értelmezése

A „szennyező fizet” elve kezdetben gazdasági elvként, majd környezetpolitikai elvként, jelenleg környezetjogi elvként is megjelenik, amelynek gyökere a környezetvédelmi igazságosságra vezethető vissza és ezáltal erkölcsi és társadalmi aspektusai is vannak.¹⁸ Az elv elsőként 1975-ben¹⁹ jelent meg, amely még csak az előírásoknak való megfeleléshez kapcsolódó költségviselést jelentette. Ennek értelmében a szennyezésért felelős személy köteles megfizetni mindazon intézkedéseknek a költségét, amelyek a szennyezés csökkentéséhez, megszüntetéséhez vezetnek és ezáltal megfeleljenek az állami elvárásoknak.²⁰

¹⁴ Riói deklaráció 16 elve

¹⁵ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP III.) 132/2003. (XII.11.) OGY határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP II.) 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP I.)

¹⁶ 1995. évi LIII. törvény a környezetvédelmének általános szabályairól

¹⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

¹⁸ BOBVOS Pál – CSÁK Csilla – HORVÁTH Szilvia – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás – SZILÁGYI János Ede: The polluter pays principle in the agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54. o.

¹⁹ 75/436 EGK Euratom irányelv

²⁰ BÁNDI Gyula: A „szennyező fizet” elv és a környezetre esélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei. *Összevetés a hazai helyzettel*, In: Nyugat-Európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében II. kötet ELTE ÁJK Tanulmányok Budapest 1994. 143. o.,

Majd 1986-tól kezdődően jelent meg az elvben a szennyezés okozta károk megtérítésének és a helyreállítási kötelezettségnek a kívánalma.²¹

Tehát maga az elv eredetére, tartalmára és hatásaira tekintettel több dimenziójú. A különböző szegmensek, mint a társadalmi, gazdasági és jogi, sok esetben eltérő tartalmi lényegyet tulajdonítanak az elvnek és alkalmazását tekintve is más eszközökkel keresik a megoldást.²²

Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, természeti erőforrások ésszerű hasznosításához.²³ A magas szintű védelem megvalósítását különböző uniós és tagállami elvek és intézkedések segítik elő. „Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet« elven alapul.”²⁴ Az Európai Tanács 2006-os fenntartható fejlődési stratégiájában²⁵ a „szennyező fizet” alapelvét akként értelmezte, hogy „az áraknak tükrözniük kell a fogyasztás és a termelés valós társadalmi költségeit és a szennyezőnek fizetniük kell az emberi egészségben és a környezetben okozott károkért”. Különböző politikai dokumentumokban megjelenik az elv értelmezése vagy arra való utalás, ugyanakkor a „szennyező fizet” elvének átfogó, egzakt fogalmi megfogalmazására nem került sor. A szakirodalomban is ismert álláspontok alapján, a „nyitott értelmezésre” hivatkozással megállapítható, hogy az elv konkrét meghatározását és tartalommal való megtöltését az adott szabályozási keretek között kell megtenni, tehát közösségi/uniós/tagállami/állami szabályozás kérdése az elv elemeinek meghatározása.²⁶

A „szennyező fizet” elv indokoltsága azon a koncepción alapul, hogy ne a társadalom viselje a környezet kezdveztlen változásával kapcsolatos kiadásokat, hanem az a személy, akinek magatartására visszavezethető. A költségek ne

HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája. In: KENGyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó, 305-347. o.

²¹ FAZEKAS István: *Az Európai Unió környezetpolitikája és a magyar integráció*. Kossuth Egyetemi Kiadó Debrecen 2001. 10-12. o.

²² OLAJOS István: A fenntartható fejlődés. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 24-30. o., BÁNDI Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, 2011, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács; forrás (2013.10.28.):

www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_et_al_nemzetkozi_jog_2011.pdf

²³ EUMSZ 191.cikk (1), az EKSz. korábbi 174. cikke, Lásd még: FODOR László: *Hulladékszabályozás Magyarországon a főbb kodifikációs tennivalók nemzetközi kitekintés tükrében*, In: (CSÁK Csilla szerk.) Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára, Miskolci Egyetem ÁJK Ünnepi Tanulmányok sorozat III. kötet, Novotni Alapítvány 1997. Miskolc 111-128. o., FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó 28-29. o.

²⁴ EUMSZ 191.cikk (2), az EKSz. korábbi 174. cikke. A „szennyező fizet” elvet 1987-ben illesztették be a Szerződésbe.

²⁵ Tanács 2006. június 26. 10917/06 sz. dokumentuma

²⁶ Ulrich BEYERLIN: *Different Types of Norms in International Environmental Law – Policies, Principles and Rules* in: Edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey: *International Environmental Law* Oxford University Press 2007 441. o., Ludwig KRÁMER (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2012. EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London 2011. alapján 50-52. o.

másokat, különösen ne a közösséget terheljék, hanem arra terheljék, aki a szennyezésért felelős.²⁷ Az Alaptörvényünk értelmében *aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni*.²⁸ Ezt a rendelkezést a „szennyező fizet” elvnek alaptörvényi szintre emeléseként említjük. Ez a rendelkezés az elvnek csak egy szűk értelemben vett megközelítése. Az elv értelmében nem csak a károkozó magatartáshoz kapcsolódik fizetési kötelezettség, illetőleg az elv teljesüléséhez nincs szükség feltétlenül károsodás bekövetkezéséhez, amelyből az is következik, hogy nemcsak a helyreállítási költségek megfizetéséhez köthető a pénzügyi teljesítés.

A hazai és külföldi dokumentumokban, jogi szabályozásban és szakirodalomban a „szennyező fizet” elv és a felelősség elve összetartozó, de nem teljes mértékben azonos tartalmú rendszert képez. Ezáltal azt feltételezhetjük, hogy a „szennyező fizet” elv és a felelősség elve – nem azonos jelentést-tartalommal²⁹ – egységet alkotva teremti meg a helytállási, környezeti teherviselési rendszer komplexitását. Ez a hulladékgazdálkodásra is igaz, hiszen a Htv.³⁰ háttérjogszabályaként többek között a Ktv.,³¹ Ptk. rendelkezéseit is alkalmazni kell.

Az alapelv elnevezése különböző nyelvi fordulatokban és fordításokban látott napvilágot, van ahol a „használó fizet” elveként jelenik meg, vagy „okozatossági elvként”. De az elnevezésbeli különbségre utalhatunk akkor is, amikor „*Verursacherprinzip*” német kifejezést említjük, amely arra utal, hogy a szennyezés felszámolásáért az felelős, aki azt okozta vagy más nyelvi változatokban („*polluter-pays*” *principle*, *principe du „pollueur-payeur*”), azt emelik ki, hogy a költségek telepítésére vonatkozó elvről van szó.³² A környezeti károk potenciális okozóit arra ösztönzi, hogy elkerüljék a környezetszennyezést.³³ A költségek igazságos megosztása mellett tehát a „szennyező fizet” elve visszatartó, preventív hatást is gyakorol. Amennyiben ezt az elvet – amint az a hulladékokról szóló

²⁷ Ludwig KRAMER: *Focus on European Environmental Law*, Sweet and Maxwell London 1992. 263-265. o.

²⁸ Alaptörvény XXI: cikk (2) bekezdés. A témát átfogóan elemzi: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest 2011., FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös kiadványai IV. Budapest 2006., *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntart hatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*. Budapest, 2011. április 25. 4. o. http://jno.hu/hu/af/jno-258-2011-uj_alapotor_veny_rendelkezesebol.pdf (2011.11.01.), ANTAL Attila: *Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája*, *Közjogi Szemle* 2011/4. 48-49. o.

²⁹ Lás bővebben: CSÁK Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem Miskolc 2012. CSÁK Csilla: *Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról*. *Miskolci Jogi Szemle* 6, Különszám, 31–46. MARTON Emőke: *A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon*. PhD értekezés 2001. Miskolc, kézirat 31-38. o.

³⁰ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

³¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

³² C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben 2008. március 13-án Juliane Kokott főtanácsnok indítványa (EBHT 2008., I-4501. o.) 120. pontját.

³³ Lásd: A környezetvédelem területén a költségterhelésről és a hatóságok intézkedéseiről szóló, 1975. március 3-i 75/436/Euratom, CECA, EKG ajánlás (HL L 194., 94. o.) mellékletének 1. pontját illetőleg 4.pont b. pontját.

keretirányelv 14. cikkében szerepel – nem a környezetszennyező magatartás tilalmának, hanem költség szabályozásnak a formájában valósítják meg, a szennyező eldöntheti, hogy a szennyezést megszünteti, illetve csökkenti illetőleg viseli a hulladékgazdálkodás költségeit, azaz reparatív funkciót tölt be. Az elv elnevezéseiben rejlő különbözőségek is rámutatnak az eltérő tartalmi sajátosságok jelenlétére. Azaz arra a kétpólusú jelentés-tartalomra, amely egyrészt a károkozásért való helytállásban megjelenő felelősséget jelenti, másrészt azt az irányultságot, amely a költségtelepítésben és megosztásban rejlik.

A „használó fizet” elnevezés alapján megállapítható, hogy a környezethasználó és a szennyező személye nem mindig azonos személyi kört jelent. A kötelezett személye nem minden esetben esik egybe a ténylegesen felelős környezethasználó személyével. Ennek legalizálására is születtek a jogi szabályozásban megoldások, pl. az egyetemlegességi szabályok körében nem biztos, hogy az ingatlan tulajdonosának kellene helytállnia, de mégis köteles (bár ismerjük az egyetemlegességi szabályok bevezetésének indokoltságát), vagy ebben a körben említendő az állam „mögöttes” felelőssége és helytállási kötelezettsége (pl. végső soron az ismeretlen vagy felszámolás alatt levő szennyező, károkozó esetén). Ebben az értelemben a felelősségi szabályok kiterjesztik a felelősök személyi körét a környezethasználók szélesebb, bizonyos esetekben az egész társadalom szintjére. A hulladék keretirányelv (2008) a „Költségek” elnevezésű cikkében meghatározza azt, hogy *a szennyező fizet elvével összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit kinek kell viselnie.*³⁴ Ezzel szemben a hazai szabályozásban Htv. (2012) *a szennyező fizet elvével azonosítja a költségviselési szabályokat, amikor kimondja, hogy „szennyező fizet elv: a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért.”*³⁵ A szennyező fizet elvének ez egy meglehetősen szűken értelmezett fogalom meghatározása. Ehhez képest a korábbi hulladékgazdálkodási törvény (2000)³⁶ a „szennyező fizet” elvének komplexebb meghatározását körvonalazta: „a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is”. A jelenleg hatályos hulladéktörvényünk (2012) szűkebb megfogalmazása ellenére, a háttér jogszabályok segítségével is képes érvényre juttatni a felelősség elvének azon

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (hulladék keretirányelv):

„14. cikk Költségek

(1) A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.

(2) A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kelljen viselnie, és hogy e termékforgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben.”

³⁵ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 3.§. e. pont

³⁶ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról 4.§. g) pont.

elemét, amely a hulladék által illetőleg a hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott jogszerű és jogellenesen okozott hátrányok megtérítését jelenti.

A hulladékgazdálkodás speciális szabályozásában a szennyező személyének („szennyező fizet” elv alanyi körét illetően) a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos illetőleg a hulladékká vált termék gyártója felel meg. *A szennyező fizet elv európai és nemzetközi szinten is irányadó elv. A hulladék termelőjének és a hulladék birtokosának a hulladékot a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmét biztosító módon kell kezelnie.*³⁷ A személyi kör lehatárolása nem mindig egyértelmű, annak ellenére, hogy a jogalkotó az értelmező rendelkezések között egzakt megfogalmazásra törekedett, az uniós hulladék keretirányelvvel összhangban. A legtöbb értelmezési probléma a hulladéktermelő és a hulladékbirtokos személyének meghatározása tekintetében keletkezett. A hulladéktermelő esetében a fogalom értelmezése szorosan kötődik a hulladékjelleg előidézéséhez³⁸ és éppen ez a lényegi elem különbözteti meg a hulladéktermelőt a hulladékká vált termék gyártójától. A hulladékbirtokos egyrészt a hulladéktermelő, másrészt minden személy, akinek hulladék van a birtokában.

A birtok fogalmát sem az irányelv, sem pedig általában a közösségi jog nem határozza meg. Az általános jelentés szerint a birtok a dolog feletti tényleges uralomnak felel meg, nem feltételezi azonban a dolog tulajdonjogát vagy a dolog feletti jogos rendelkezést. Mindazonáltal a hulladék-keretirányelv 8. cikkéből (kiterjesztett gyártói felelősség), valamint 15. cikkéből (hulladékgazdálkodással kapcsolatos felelősség) eredő kötelezettségeknek csak akkor lehet eleget tenni, ha valaki nemcsak ténylegesen birtokolja a hulladékot, hanem arra is jogosult, hogy pl. ártalmatlanítsa. Ezért a birtoklásnak a szigorú szó szerinti értelmén túl a (közvetlen vagy közvetett) tényleges dolog feletti uralmon felül magában kell foglalnia a hulladékkal való jogos rendelkezést is.³⁹ Az alapelvei szintű fogalom-meghatározásokra tekintettel azt azonban meg kell jegyezni, hogy a hulladék keretirányelv egyértelmű megfogalmazást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi és a korábbi hulladékbirtokos is a kötelezetti kör alanya, míg a hulladéktörvényünk (2012) a „birtokában van” kifejezéssel ezt az időbeliséget nem fejezi ki egyértelműen. Egyrészt összeegyeztethetetlen a „szennyező fizet” elvvel, az hogy a hulladék létrehozásában érintett személyek kibújjanak a

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (hulladék keretirányelv) (26) Lásd még: RAISZ Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 273-289. o., KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. PhD Értekezés, Győr, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; forrás (2013.10.05.): doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2803/m/3620

³⁸ C-1/03. sz. ügy Paul Van de Walle és társai ügyben értelmezési kérdés: azon szénhidrogénekkal kapcsolatban, amelyek egy szivárgó tartályból folytak ki, és amelyek a környező talajt beszennyezték a Cour d'appel de Bruxelles arra várt választ, hogy ezen szénhidrogének és a szennyezett talaj esetében hulladékokról van-e szó, és hogy a benzinkutat hasznóbérbeadó olajtársaság, amely az üzemeltetővel hasznóbérleti szerződést kötött, és számára szénhidrogént szállított, tekinthető-e hulladéktermelőnek vagy hulladékbirtokosnak.

³⁹ Lásd még: C-179/00 Weidacher-ügy

keretirányelvben előírt pénzügyi kötelezettségeik alól,⁴⁰ másrészt hogy senki nem kötelezhető olyan szennyezés ártalmatlanításához kapcsolódó költségek viselésére, amelyhez nem járult hozzá. Bár a Bíróság ez utóbbi megállapítását eredetileg a vízszennyezéssel kapcsolatban tette, az átvihető a hulladékartalmatlanításra is.⁴¹ A „szennyező fizet” elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit a hulladéktermelőnek illetőleg a jelenlegi vagy korábbi hulladékbirtokosnak (aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek) kell megfizetni⁴² illetőleg az előző birtokosok vagy azon termék gyártója viseli, amelyből a hulladék származik. A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kell viselni, és hogy e termék forgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben.⁴³ A hulladékokról szóló keretirányelv korábbi és jelenlegi szabályozása először is bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak meghatározását illetően, hogy kinek kell a hulladékartalmatlanítás költségeit viselni. A rendelkezés szövege korlátozza azon személyek körét, akiket ez a költség terhel, azonban azt nem határozza meg véglegesen. Másodszor mérlegelési jogkör áll fenn az átvitelés formájának és az eszközeinek a megválasztása tekintetében. Következésképpen a *Commune de Mesquer ügyben* hozott ítélet⁴⁴ alapján a tagállamok jogi szabályozása a költségviselés formájának és módjának megválasztása mellett biztosítani kötelesek a költségviselésre kötelezett személyi kör egyértelmű beazonosítását.

4. A „szennyező fizet” elve a költségfelosztási rendszerben

A „szennyező fizet” elv egyrészt a jogi felelősség - a hulladékok által okozott károk és a hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott károk különbözőségéből eredő – kárviselési – szabályaira utal általánosságban, másrészt a hulladékgazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó költségviselési kötelezettséget rögzít. A „szennyező fizet” elve a szerződésen kívüli felelősség tekintetében az okozat kritériumaként szolgálhat. Az elv a költségviselés kötelezettségét ugyanis részben nem az okozáshoz, hanem ahhoz a tényhez köti, hogy a kötelezett a hulladék vagy a szennyezés keletkezéséhez hozzájárult.

Az tehát, hogy a „szennyező fizet” elv milyen tartalommal kerül megfogalmazásra, az adott jogterület specialitásainak és az elérendő célnak alárendelt. A hulladékgazdálkodás esetében az elv tartalma más elvekkel összhangban értelmezhető. Az elvek koherenciájában, ha a „szennyező fizet” elvet tekintjük, mint generális elvet kiindulópontnak, akkor ehhez képest az egyes – vele

⁴⁰ Michael KLOPFER: *Umweltrecht*. 3. Auflage Verlag C.H. Beck München, 2004. 1718-1720. o.

⁴¹ Lásd bővebben: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem Miskolc 2013., SZILÁGYI János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXX/2 (2012), 577-599. o.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 14. cikk (1) bekezdés

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 14. cikk (2) bekezdés

⁴⁴ C-188/07. sz. *Commune de Mesquer ügyben*

kapcsolatban álló explicit – elvek tágítják, mások korlátozzák az elv tartalmi teljességét.

A „szennyező fizet” elve a környezetszennyezés költségeinek az igazságos felosztására is irányul. A Bíróság ezért állapította meg, hogy a szennyező fizet elv az arányosság elvének egy kifejeződése.⁴⁵ Aránytalan lenne ugyanis a hulladékártalmatlanítás költségeit arra hárítani, aki nem termelte a hulladékot.

A költségfelosztás elveként a szennyező fizet elve egyszerre az arányosság elvének⁴⁶ és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének a kifejeződése. Ez utóbbi megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.⁴⁷ A szennyező fizet elve alapján az okozás ténye a meghatározó kritérium valamely helyzet összehasonlíthatóságának, valamint a hulladékártalmatlanításra vonatkozó fizetési kötelezettség igazolásának. Ily módon értelmezve ezen elv biztosítja a tisztességes versenyt is, amennyiben azt a vállalkozásokra következetesen és egyformán alkalmazzák.⁴⁸

Nem követelnek meg pontos költségelszámolást, hanem egy olyan csoporthoz való tartozást vesznek alapul, amely együttesen felelős a környezetszennyezésért. A csoporthoz való tartozás első kritériuma az ésszerű kapcsolat megléte, adott esetben a hulladéktermelőnek a hulladéktermeléshez való hozzájárulásában. Ez nyilvánvalóan megfelel a szennyező fizet elvnek, ha a szennyezéshez való hozzájárulás és a költségviselés mértéke nem állapítható meg pontosan.

⁴⁵ C-293/97. sz., *Standley és társai ügyben* 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2603. o.). 52. pontja.

⁴⁶ Az arányosság elvének megfelelően valamely intézkedés nem lépheti túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges az általa elérni kívánt jogszerű célok megvalósításához. Így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest. Lásd: C-25/07. sz. *Köster, Berodt and Co. ügyben* 2010. december 17-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-1161. o.); 21. és azt követő pontjai; a C-137/85. sz., *Maizena és társai ügyben* 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 15. pontja; a C-331/88. sz., *Fedese és társai ügyben* 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja; a C-310/04. sz., *Spanyolország kontra Tanács ügyben* 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontja, és a C-37/06. és C-58/06. sz., *Viamex Agrar Handel egyesített ügyekben* 2008. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-69. o.) 33. pontja.

⁴⁷ C-292/97. sz., *Karlsson és társai ügyben* 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.); 39. pontja; a C-344/04. sz., *IATA és ELFAA ügyben* 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.); 95. pontja; a C-300/04. sz., *Eman és Sevinger ügyben* 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8055. o.) 57. pontja, valamint a C-227/04. P. sz., *Lindorfer kontra Tanács ügyben* 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-6767. o.) 63. pontja; C-2/92. sz. *Bostock-ügyben* 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-955. o.) 16. pontja; a C-107/97. sz., *Rombi und Arkopharma ügyben* 2000. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3367. o.) 65. pontja; a C-101/01. sz. *Lindqvist-ügyben* 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2971. o.) 87. pontja; a C-540/03. sz., *Parlament kontra Tanács ügyben* 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 105. pontja és a C-305/05. sz., *Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben* 2007. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5305. o.) 28. pontja; a C-286/94., C-340/95., C-401/95. és C-47/96. sz., *Molenheide és társai ügyben* 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7281. o.) 48. pontja.

⁴⁸ C-444/00. sz. *Mayer Parry Recycling ügyben* 2003. június 19-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-6163. o.) 79. pontja.

A költségviselési kérdés következő eleme a mérték nagyságára és formájára vonatkozó összefüggések. A költségviselés mértéke tekintetében releváns tényezőket kell értékelni, amely tényezőknek a hulladékmennyiségére vonatkozóan kell orientáló értékeket adni. Az értékelés eredménye nagymértékben függ a helyi adottságoktól, mint a földrajzi feltételek, a település jellege, a hulladékgyűjtés fennálló rendszereinek fejlettségi szintje vagy az illegális hulladéklerakás kockázatai. Ugyanakkor bizonyos szempontok nem vehetők figyelembe, mint például egy vállalkozás jövedelmezőségi szintje. A közösségi szabályozás nem követeli meg, hogy a költségviselést a szolgáltatás egyes igénybevevői által ténylegesen termelt hulladék mennyisége alapján számítsák ki. A Bizottság szerint azonban ilyen nemzeti jogszabályok nem vezethetnek ahhoz, hogy a hulladéktermelők egyes kategóriáinak nem kell pénzügyi hozzájárulásra irányuló erőfeszítést tenniük. A *C-172/08. sz. ügyben*,⁴⁹ egy olasz törvény értelmében különleges adót vezet be a szilárd hulladék hulladéklerakóban való lerakására vonatkozóan, amelyben a Bíróság megállapította, hogy nincs arra vonatkozóan megállapított pontos módszer a tagállamok számára a hulladéklerakás költségeinek finanszírozásával kapcsolatban. Következésképpen az uniós jog jelenlegi állása szerint ez a finanszírozás az érintett tagállam választása szerint adón, díjon vagy bármilyen más eszközön keresztül egyaránt biztosítható. Szintén erre a következtetésre jutott a Bíróság a *C-254/08. sz. Futura Immobiliare és társai ügyben*.⁵⁰ Nincsenek meghatározva a hulladék keretirányelvben olyan módozatok, amelyek alapján a települési hulladék gyűjtése és ártalmatlanítása költségének az elosztási rendszerét szervezni kell, tehát a tagállamok hatáskörébe tartozik az említett költségnek a hulladéktermelőkre történő terhelésére eszközrendszer meghatározása.⁵¹ A tagállami jogszabályoknak ugyanakkor elő kell írniuk többek között a termelt hulladék mennyisége és annak ártalmatlanításának szolgáltatásáért fizetett összeg közötti korrelációt.

Fennállhatnak olyan okok, amelyek alapján a települési hulladék ártalmatlanítására vonatkozó költségvetés szabályozást nem az egyes hulladéktermelők által okozott költségek pontos elszámolására kell alapítani. A hulladéklerakás (ártalmatlanítás) során a telephelyen elhelyezett, az egyes hulladéktípusoknak

⁴⁹ A római székhelyű Pontina Ambiente hulladékbegyűjtéssel és hulladékartalmatlanítással foglalkozik. Tevékenysége különösen abban áll, hogy az erre a célra létesített hulladéklerakóban átveszi, tárolja és kezeli a Regione Lazio különböző településein keletkezett szilárd hulladékot, származékos termékek és komposzt előállítás, valamint a keletkezett hulladék mennyiségének csökkentése érdekében. A Pontina Ambiente negyedévente köteles megfizetni a szilárdhulladék-lerakást terhelő különleges adót a Regione Laziának legkésőbb az azon naptári negyedévet követő hónapban, amelyben a hulladéklerakási műveletek történtek. A Pontina Ambiente köteles ezt az adót azokra a településekre terhelni, amelyek a hulladéklerakóba szállítják hulladékukat.

⁵⁰ A Futura Immobiliare és társai a Comune de Casoria területén letelepedett hoteltársaságok, amelyeknek hulladékadót kell fizetniük. Azonban annak alkalmazása során e hoteltársaságok adóterhe nyolcszor, kilencszer súlyosabb, mint a lakócéllú ingatlanokat használó egyéneké. A hulladékadó megállapítása az ingatlanok/ helyiségek alapterülete és becsült hulladéktermelése mennyiségi és fajta szerint került megállapításra. A hoteltársaságok vitatják ugyanis a hulladék rájuk háruló ártalmatlanítás költségeit, mivel úgy vélik, hogy e költségek nem felelnek meg a hulladéktermelésüknek.

⁵¹ *C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben*

megfelelő díjnak fedeznie kell a hulladéklerakó létesítésének és működtetésének valamennyi költségét, beleértve a biztosítékot vagy annak megfelelőjét, és a telep bezárásának és legalább 30 évig tartó utógondozásának becsült költségeit.⁵² A hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosa által a lerakó üzemeltetőjének fizetendő árba belefoglalható többek között, és üzemeltetési költségnek minősülnek mindazok a költségek, amelyek a birtokos által az üzemeltetőnek fizetendő összegek behajtásához kapcsolódnak.

A költségmegosztás kérdése és a költség kivetése gazdasági eszközök rendszerébe illeszkedik, különösen abban a tekintetben, hogy milyen költségviselési eszközök és módozatok kerülnek alkalmazásra, bevezetésre. A gazdasági eszközök, mint a környezetvédelem közvetett eszközei, jellegüket tekintve három csoportba sorolhatók. Vannak pozitív ösztönző eszközök (támogatások,⁵³ mentességek, kedvezmények), negatív ösztönző eszközök (adók, díjak, járulékok) és speciális gazdasági eszközök (vagyon értékű jogok kereskedelme, biztosítéki rendszer).⁵⁴ Az adók és díjak rendszere, mint negatív ösztönző, a másik oldalról pozitív ösztönzőként is megjelenhet, hiszen a kedvezmények, mentességek rendszere általában hozzájuk kötődik. Az eszközrendszer alkalmazása vegyes képet mutat az európai modelleket szemlélve.⁵⁵

Az európai országok többsége bevezette az adó típusú fizetési kötelezettséget a hulladékgazdálkodáshoz, hulladékkezeléshez kapcsolódóan. Vannak olyan országok, ahol az adót közvetlenül a hulladékátadó részére állapítják meg és vannak olyan esetek, amikor pl. a hulladéklerakó üzemeltetője, tehát a kezelést végző személy az adófizetés alanya illetőleg annak megelőlegezője. A tagállamok bevezethetnek olyan adót a hulladéklerakóban lerakott hulladékokra (landfill tax), amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, majd a hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosára kell terhelnie.⁵⁶ Ehhez azonban olyan garanciális szabályokat kell kapcsolni, mely szerint a hulladéklerakóban való ártalmatlanításért kért árat úgy kell meghatározni, hogy az

⁵² A többször módosított a hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i 1999/31/EK tanácsi irányelv 10. cikk.

⁵³ Lásd bővebben: ELŐHÁZI Zsófia: „Házon belüli” beszerzés a helyi közüzemi és kommunális szolgáltatások szervezésében, . In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 173-190. o.

⁵⁴ Lásd bővebben: NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem 2013. 33. o., 63. o., NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, In *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. Miskolci University Press, Miskolc, 2012. 339-341. o., 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott 3. *Nemzeti Környezetvédelmi Program*, NAGY Zoltán: *Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. Pázmány Law Working Papers, 2012/9, 1-9. o.; forrás (2013.10.30.): plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-09-Nagy.pdf*

⁵⁵ PUMP Judit: Közzolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 139-172. o., VARJÚ Márton: A közzolgáltatások szabályozása az Európai Unióban, . In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 103-138. o.

⁵⁶ 2012. évi CLIIIV. törvény a hulladékról (Htv.) 68.§ (1) bekezdésére tekintettel a hulladéklerakási járulék nem hárítható át. Megjegyezve azt, hogy a pénzügyi jogi és környezetjogi terminológiák nem teljesen koherensek, ezek a járulékfizetési kötelezettségek adó jellegű befizetésnek tekinthetők.

fedezze a hulladéklerakó létesítésének és működtetésének valamennyi költségét. Ez a követelmény a „szennyező fizet” elvet fejezi ki, amelynek értelmében a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket a hulladék birtokosának kell viselnie.⁵⁷ Ebből különösen az következik, hogy a hulladéklerakókra vonatkozó nemzeti szabályoknak – bármelyek legyenek is – garantálniuk kell, hogy a hulladéklerakó üzemeltetésével kapcsolatos valamennyi költséget ténylegesen az ártalmatlanítási célból a hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosa viseli. Következésképpen, bár a tagállam kivethet a hulladékokra olyan adót, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, és amelyet a hulladékot lerakó önkormányzatnak számára meg kell térítenie, ezt csak azzal a feltétellel teheti, ha ehhez az adózási eszközhöz olyan intézkedések kapcsolódnak, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy az adó megtérítésére ténylegesen és rövid időn belül sor kerül annak érdekében, hogy az említett üzemeltető ne viseljen az érintett önkormányzatok késedelmes fizetéséből származó túlzott terheket, és így ne kerüljön veszélybe a „szennyező fizet” elv megvalósulása. Ha ugyanis e költségek viselése az üzemeltetőt terheli, az ahhoz vezet, hogy olyan hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos költségeket visel, amelyek nem az ő tevékenysége következtében keletkeztek, hanem amelyeket ő csak ártalmatlanít az általa nyújtott szolgáltatások keretében.⁵⁸

De ugyanakkor láthatunk olyan szabályozást is, amely díjrendszer alapján a díj egyrészt a szolgáltatás fő költségeinek a fedezésére irányuló olyan fix részből áll, amelyet az elfoglalt vagy birtokolt ingatlan alapterülete alapján határoznak meg, és másrészt egy olyan változó részből áll, amely arányos a leadott hulladék mennyiségével. A költségfedezési rendszereket illetően a lényeges kérdés, tehát a számítás alapját képező együtthatóknak a meghatározása. A hulladék-ártalmatlanítás költségeire vonatkozó jelen szabályozás első ránézésre ellentétesnek tűnik a szennyező fizet elvvel. Kérdéses azonban, hogy a pontos költség-elszámolási modellt kell-e és lehet-e a települési hulladék ártalmatlanítására alkalmazni.⁵⁹ A pontos költség-elszámolási modell a hulladék mennyiségének és összetételének megállapításán kell, hogy alapuljon. Minden egyes „szennyező” esetében a pontos mennyiség mérése jelentős többletköltséget eredményez. A közszolgáltatási díj nagysága azonban olyan tétel, amely egyrészt már most sem fedezi a költségtényezőket teljes mértékben, másrészt emelése

⁵⁷ A C-1/03. sz., *Van de Walle és társai ügyben*, C-188/07. sz., *Commune de Mesquer ügyben*, C-254/08. sz. *Futura Immobiliare és társai ügyben*

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság 436/B/2003. AB határozata értelmében minden háztartásnál szükségszerűen keletkezik hulladék, melynek kötelező elszállítása során a szolgáltató részéről költségek merülnek fel akkor is, ha az edényzet üres, félig vagy teljesen van töltve, ezért nem sérül az arányosság követelménye.

⁵⁹ Alkotmánybíróság a 48/2000. (XII. 18.) és 506/B/2001. AB határozataiban az alábbiakat fejtette ki: „Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható, vagy csak magas költségráfordítással biztosítható. A szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemet tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díjmegállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi.”

szociális problémákat generálhat a környezetvédelmi szempontokon túl. Ezért kell a hulladékokról szóló keretirányelv 16. cikke alapján integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot létrehozni és fenntartani, figyelembe véve az elérhető legjobb technológiákat, amelynek költsége elfogadható. Egy ilyen hálózat akkor megfelelő, ha kielégítő kapacitással rendelkezik a várható hulladékmennyiség befogadására. Ezzel szükségessé válik egy hulladékgyűjtési rendszer felállítása. A hulladékártalmatlanítási létesítmények felállítása és karbantartása nem közvetlenül a ténylegesen termelt hulladék mennyiségétől függ. Különösen, amikor a hulladék mennyisége jelentősen csökken, azonban a már létrehozott létesítményeket továbbra is finanszírozni kell, a költségek még inkább elválhatnak a hulladék mennyiségétől.

Egy ilyen rendszer az egyén számára akkor is előnyt jelent, ha csak kevés vagy semmilyen olyan hulladékot nem termel, amelyet ártalmatlanítani kell. Hagyatkozhat ugyanis arra, hogy ha kivételesen mégis hulladékot termel, attól a hálózaton keresztül megszabadulhat. Ez a lehetőség már önmagában igazolhat meghatározott körülmények között bizonyos költség-hozzájárulást. A ténylegesen termelt hulladék mennyiségén alapuló költség-szabályozások ezért gyakran olyan alapidíjat írnak elő, amelyen keresztül a hulladékártalmatlanítási rendszerhez való hozzáférést fizettetik meg. Hasonló finanszírozási modelleket szintén használnak más, hálózathoz kötött szolgáltatások esetében is, bár az alapidíjak nélküli tarifák ott sincsenek kizárva.

A települési hulladék ártalmatlanítása olyan költségfelosztási rendszerének a megállapítása érdekében, amely pontosan megfelel a hulladék mennyiségének, a leadott hulladékot, valamint az ez által keletkező költségeket regisztrálni kellene, és a hulladéktermelőnek kellene kiszámlázni. A hulladéktermelés elkerülésének ösztönzése viszonylag nagymértékű lenne, mivel a hulladék mennyiségének minden csökkentése költségspóroláshoz vezetne.

A hulladékgazdálkodási költségviselési (közszolgáltatási díj) „átalány-szabályozásban” rejlő arányosság követelménye nem sérti a „szennyező fizet” elvét. Ez mind az egytényezős, mind pedig a kéttényezős díjmegállapítás esetében megállapítható.⁶⁰ Ugyanakkor az olyan költségelemek felszámítása, amely független a keletkezett hulladék mennyiségétől sértheti az arányosság elvét.

5. Összegzés

A „szennyező fizet” elv, mint alapelv betölti a reparatív és a preventív funkciót egyaránt, amely más elvekkel összhangban (pl. megelőzés, felelősség elve) együttesen alkalmas a környezetvédelmi célok szintetizálására. Az elvek a célok,

⁶⁰ Kéttényezős hulladékszállítási díj alkalmazása esetén az ingatlantulajdonos az alapidíj (rendelkezésre állási díj) és az ürítési díj összegét köteles megfizetni, a két díjtényező megfizetése nem választható külön. A közszolgáltatási díj – ráfordítások állandó fedezetének és a közszolgáltatás folyamatos fenntartásának biztosítása érdekében – meghatározható alapidíj (rendelkezésre állási díj) és ürítési díj összegeként is. Az alapidíj a kezelt hulladék mennyiségétől függetlenül felmerülő üzemeltetési költségek, az ürítési díj – az elvégzett közszolgáltatással arányosan – a kezelt hulladék mennyiségétől függő költségek fedezetére szolgál.

prioritások és a normatív szabályozó eszközök között helyezkednek el és harmonizálják a jogi szabályozást annak keletkezésére, értelmezésére és alkalmazására tekintettel egyaránt. A környezetvédelem speciális, tevékenység orientált szabályozását jelenti a hulladékgazdálkodásra vonatkozó joganyag, amelyben az elvek és a szabályozási területek összetett és különös rendszere jelenik meg. Az általános szabályozó eszközök speciális tartalommal bővülnek és kerülnek alkalmazásra. Ennek keretében koncentráltan jelenik meg különösen a hulladékkezelésre vonatkozó normaanyag, amely gazdasági szabályozó eszközök széles skáláján keresztül a „szennyező fizet” elvével összhangban a költségmegosztás rendszerében csúcsosodik ki. A költségviselés szabályozásának különböző módszerein keresztül érvényesül a környezet-egészségügy érdekében a társadalmi felelősségvállalás és igazságos teherviselés gondolata.

A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés az új büntető kódexben*

Hollán Miklós**

1. Bevezetés

a korrupció legveszélyesebb (vagy legalábbis hivatalosan annak nyilvánított) szegmense a korrupciós bűnözés, azaz a korrupciós bűncselekmények összessége.¹ Mivel bizonyos cselekménytípusok büntetni rendelve – ebben a vonatkozásban is – végső soron a jogalkotó értékítéletétől függ, a korrupciós bűncselekmények köre országról országra változik,² illetve az adott ország (így hazánk) jogfejlődésének különböző szakaszaiban is eltérő.³

A korrupciós bűncselekmény fogalmát a jogirodalom kétféle – tágabb és szűkebb – értelemben is használja.⁴ A szükségképpen (azaz *in abstracto*) korrupciós bűncselekmény azt jelenti, hogy nemcsak az elkövetett konkrét cselekmény, hanem a jogalkotó által büntetni rendelt cselekménytípus is megfelel a korrupció fogalmának (pl. vesztegetés, befolyással üzérkedés, illetve befolyás vásárlása). A nem szükségképpen (azaz *in concreto*) korrupciós bűncselekmények esetén csak a konkrét cselekmény korrupciós jellegű, a törvényi tényállás viszont ilyen elkövetést nem feltételez. Korrupciós jelleggel adott esetben elvileg bármilyen bűncselekmény elkövethető, de vannak törvényi tényállások (így pl. a hivatali

* Lezárva: 2013. december 31.

** Tudományos főmunkatárs (MTA TK JI); egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar.

¹ KRÁNITZ Mariann: Prológus, avagy néhány gondolat a korrupcióról In: KRÁNITZ Mariann (szerk.) Korrupció Magyarországon I. Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, 2000, 9-10. o.

² A vesztegetés jogtörténeti szempontból lásd pl. ANGYAL Pál: Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek. „A magyar büntetőjog kézikönyve 21.” Budapest, Attila-nyomda, 1943, 4-12. o.

³ Összehasonlító szempontból lásd *Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht. Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz* (hrsg.: Albin Eser/Michael Überhofen/Barbara Huber), „Beiträge ... Band S 61.” Iuscrim, Freiburg (im Breisgau), 1997., illetve *Private Commercial Bribery. A Comparison of National and Supranational Legal Structures* (ed.: Günther Heine – Barbara Huber – Thomas O. Rose), „Beiträge ... Band S 94.” Freiburg (im Breisgau), Iuscrim, 2003.

⁴ Így tesz pl. „feltétlenül” és „nem feltétlenül” korrupciós bűncselekmények között különböztetve Bócz Endre: Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban, in: *Írások a korrupcióról* (szerk.: Gombár Csaba/Hankiss Elemér/Lengyel László/Volosin Hédi). Budapest, Korridor, 1998, 12. o.

visszaélés, a hűtlen kezelés, illetve a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban), amelyek elkövetésénél gyakran megjelenik a korrupció eleme.

Tanulmányom az egyik szükségképpen korrupciós bűncselekmény a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés szabályozását mutatja be a 2012. évi C. törvény (Btk.)⁵ rendelkezései alapján. Elemzésem fókuszában az áll, hogy milyen újdonságok mutathatók ki e bűncselekmény szabályozásában 1978. évi IV. törvény (1978. évi Btk.)⁶ megfelelő tényállásaihoz képest. Tanulmányom azt is megvizsgálja, hogy a korábbi rendelkezésekkel kapcsolatos jogirodalmi álláspontok mennyiben tarthatók fenn az új kódex alkalmazása esetén. A tanulmány kitér arra is, hogy e bűncselekménytípus szabályozása de lege ferenda miben fejleszthető tovább.

2. Terminológiai kérdések

A Btk. a vesztegetés, illetve a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban terminológiát használja.⁷

A vesztegetés elfogadása terminológia e tényállásnál sem szerencsés, hiszen a passzív vesztegető valójában nem az aktív vesztegetést (mint olyat) fogadja el, hanem a jogtalan előny kapcsán valósít meg elkövetési magatartásokat. Vesztegetés elfogadásáról olyan esetekben végképp nem lehet szó, amikor a bűncselekmény – pl. jogtalan előny kérése esetén – aktív vesztegetés elkövetését nem is feltételezi.

A tényállások címében a bírósági eljárásra utalás felesleges, hiszen a Btk. 459. § 9. pontja szerint hatóság a bíróság (és az ügyész) is. Erre figyelemmel elegendő lett volna az új kódexben a vesztegetés (vesztegetés elfogadása) jelzőjeként a „hatósági eljárás” terminológia használata. A hatósági „eljárásban” való elkövetésre utalás sem szerencsés, hiszen a cselekmény nyilvánvalóan akkor is elkövethető, ha a hatósági eljárás még nincs (és esetleg végül nem is lesz) folyamatban.⁸

Részemről minderre figyelemmel tanulmányomban a hatósági eljárással kapcsolatos (passzív és aktív) vesztegetés kifejezést használom.

A 1978. évi Btk. e vesztegetési tényállásnak sem biztosított önálló elnevezést,⁹ a jogirodalomban azonban használták a „bírósági vagy más hatósági eljárásban elkövetett vesztegetés” elnevezést is.¹⁰ A tényállást akár már ekkor is lehetett volna hatósági eljárásban elkövetett vesztegetésnek hívni, hiszen a 1978. évi Btk. – a címekben szokásos egyszerűsítésnek megfelelően – hatósági eljárás akadályozásának nevezte azt a bűncselekményt, amelynek tényállása „bírósági vagy egyéb hatósági eljárásban” kitéltet tartalmazta (242/A. §).

⁵ Hatályos 2013. július 1. napjától.

⁶ Hatályos 2013. június 30. napjáig.

⁷ Btk. 295. §.

⁸ Vö. O. cím.

⁹ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek.

¹⁰ VIDA Mihály: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények, in: NAGY Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog különös része*, Budapest, Korona, 2005, 425. o.

3. A hazai vonatkozású tényállások

3.1. A releváns eljárások. Az aktív és a passzív vesztegetési tényállás központi jelentőségű fogalma

- a bírósági,
- a választottbírósági, illetve
- a (szűkebb értelemben vett) hatósági eljárás.

Ezek ugyanis azon fogalmak, amely a tettesek célzatát, illetve ezen keresztül a passzív vesztegető személyét (aktív vesztegetés esetén pedig az előny címzettjét) jellemzik. A bírósági, választottbírósági, illetve (szűkebb értelemben vett) hatósági eljárás azonban nem a tényállás objektív eleme. A hatósági eljárással kapcsolatos aktív vagy passzív vesztegetés megvalósulása ugyanis nem feltételezi, hogy az elkövetési magatartás tanúsítása idején (vagy később) bármilyen bírósági vagy hatósági eljárás folyamatban legyen.

3.1.1. A bírósági eljárás. A bírósági eljárás külön nevesítése a hatályos tényállások szövegében felesleges. A Btk. általános rendelkezése alapján ugyanis a „a bíróság [...] is” hatóságnak minősül.¹¹ Egy ilyen megoldás csak a korábbi kódex tekintetében tekinthető szükségesnek, hiszen akkoriban a bíróságot a büntető törvény még nem minősítette hatóságnak.¹²

A tényállások vonatkozásában bírósági eljárás minden olyan peres vagy nem peres eljárás, amelyet bíróság folytat. A tényállások alkalmazási körébe ebben a körben elsősorban, de nem kizárólagosan a Be., a Pp., illetve a Szabs. tv. alapján folytatott bírósági eljárások tartoznak.

A Btk. 295. § (1) bekezdésében és 296. § (1) bekezdéseiben szereplő önálló alaptényállások alkalmazási körébe a „hazai” bíróságok tartoznak, amelyeket típusuk szerint a 2011. évi CLXI. törvény 16. §-a, tételesen pedig a 2010. évi CLXXXIV. törvény mellékletei határoznak meg.¹³

A tényállás alkalmazásában bírósági eljárásnak minősülnek a közjegyzők azon (nem peres) eljárásai, amelyek külön törvény szerint „a bíróság eljárásával azonos” hatályúak.¹⁴

3.1.2. A választottbírósági eljárás. A hatályos tényállás alkalmazásában választottbírósági eljárás az, amelyet a 1994. évi LXXI. törvény alapján folytatnak le, azaz amikor az eseti vagy állandó választottbíróság helye (székhelye) Magyarországon van.¹⁵

Kizárólag nyelvtani értelmezés szerint a választottbírósági eljárás kifejezett nevesítése nélkül is a tényállás hatálya alá tartozna, hiszen az ilyen szerv (amint azt elnevezése mutatja) bíróság. Ellenkező álláspontot támasztja azonban alá (és el is dönti a vitát) a büntető tényállás logikai (*argumentum a contrario*) és

¹¹ Btk. 459. § 9. pont.

¹² Az 1978. évi Btk. tekintetében tehát csak a tényállás címében, nem pedig szövegében lett volna lehetőség egyszerűsítésre. Vö. 2. cím.

¹³ A külföldi és nemzetközi bíróságok eljárásának védelméről lásd a tanulmány 4. pontját.

¹⁴ 2008. évi XLV. törvény 1. § (2) bek.

¹⁵ 1994. évi LXXI. törvény 1. §. A külföldi és nemzetközi bíróságok eljárásának büntetőjogi védelméről lásd a tanulmány 4. pontját.

rendszerterti értelmezése. A Btk. „záró részében” szereplő értelmező rendelkezés ugyanis azt mondja ki, hogy a „XXVI. Fejezet alkalmazásában [...] polgári ügynek kell tekinteni a választottbíróság előtt folyamatban lévő ügyet is”.¹⁶ Márpedig ebből éppen arra kell következtetni, hogy a kódex XXVII. Fejezetében szereplő korrupciós bűncselekmények esetén a választottbíróság előtt folyamatban lévő ügy nem minősül polgári ügynek (így bírósági eljárásnak sem).

Ezzel szemben lehetséges ugyan olyan ellenvetés, hogy az idézett rendelkezés nem bírósági eljárásról, hanem polgári ügyről szól. Ennek meggyőző ereje azonban viszonylagos, hiszen a polgári ügy fogalmilag éppen az, amelyet bíróság (nem a Be. alapján) folytat le.¹⁷ A választottbíróági eljárás bíróságának minősítése mellett azon tágabb rendszerterti értelmezés is felhozható, hogy az 1994. évi LXXI. törvény alapján „a választottbíróági ítélet hatálya ugyanaz, mint a jogerős bírósági ítéleté”.¹⁸ Számomra azonban ez az érvelés nem teljesen meggyőző, hiszen az idézett rendelkezés – a közjegyzői nem peres eljárásra vonatkozó idézett törvényhellyel¹⁹ szemben – nem az eljárásra, hanem csak annak egyik (lehetséges) eredményére vonatkozik.

Összességében tehát a Btk. azért nevesíti külön a választottbíróágat, mivel annak eljárása a korrupciós bűncselekmények vonatkozásában pusztán jogértelmezés alapján nem minősül bírósági eljárásnak.

A 1978. évi Btk. vesztegetési tényállása a választottbíróági eljárásról még külön nem rendelkezett, így annak hatálya a választottbíróági eljárásra nem terjedt ki. Akkoriban ezt az álláspontot igazolta a tényállás logikai értelmezése (*argumentum a contrario*) körében az, hogy az 1978. évi Btk. számos más tényállása a polgári ügy mellett kifejezetten nevesítette a választottbíróági ügyet is.²⁰

3.1.3. A hatósági eljárás. A hatályos kódex a harmadik esetkörként a „hatósági” eljárást nevesíti. A korábbi Btk. egyébként még a „bíróági vagy más hatósági eljárásban” terminológiát használta, ami nem volt szerencsés, hiszen akkoriban a bíróság még nem minősült hatóságnak. A helyes megfogalmazás a korábbi Btk.-ban is „bíróági vagy hatósági” eljárás lett volna.

A tényállás alkalmazásában szűkebb értelemben vett hatósági eljárás az, amelyet hatóság folytat. A hatósági eljárások közül a legnagyobb csoportot azok alkotják, amelyeket közigazgatási hatóság közigazgatási hatósági ügyben folytat le. Közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező

- államigazgatási szerv,
- helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak szervei,

¹⁶ Btk. 460. § (2) bek. b) pont.

¹⁷ Így pl. BÓCZ E.: „Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények” In: A Büntető Törvénykönyv magyarázata (szerkesztő-lektorok: Györgyi K.–Wiener A. I.), KJK, Budapest, 1996, 515. o.

¹⁸ 1994. évi LXXI. törvény 58. §.

¹⁹ Vö. O. cím.

²⁰ Pl. 1978. évi Btk. 239. §, 242. § (2) bek., 242/A. § (3) bek.

- polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester),
- főjegyző, jegyző (a továbbiakban együtt: jegyző), a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője,
- törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.²¹

Közigazgatási hatósági ügy

- minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,
- a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés, ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz.²²

A tényállás alkalmazási körében benne vannak azok az eljárások is, amelyekben közigazgatási hatósági ügyben közigazgatási hatóság jár el, de nem tartoznak a Ket. hatálya alá. Ezek a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárás és az állampolgársági eljárás.²³

Hatóságnak minősülhet nemcsak a közigazgatási, hanem egyéb hatóság (szerv) által folytatott eljárás is. Ilyen különösen a büntető ügyben folytatott nyomozás, mégpedig függetlenül attól, hogy azt nyomozó hatóság folytatja,²⁴ vagy az ügyész végzi.²⁵ A nyomozó hatóság ugyanis kifejezetten elnevezéséből eredően, az ügyész pedig a Btk. kifejezett rendelkezésére figyelemmel²⁶ minősül hatóságnak. A Btk. alkalmazásában hatósági eljárásnak minősül az ügyész által végzett törvényességi ellenőrzés is.²⁷

3.2. A passzív vesztegető/az adott (ígért) előny címzettje

3.2.1. **A passzív vesztegető.** A passzív vesztegető csak az lehet, akinek bírósági, választottbírósági, illetve hatósági eljárásban törvényes jogai, vagy kötelezettségei vannak (vagy lehetnek). A Btk. 296. § (1) bekezdésében szereplő tényállás ugyan általános alanyra utaló kifejezést („aki”) használ, de a tettesek körét a birtokos jelzők („jogait”, „kötelezettségeit”) alkalmazásával szűkíti. A passzív vesztegető rövidített megjelölésére a tanulmányban a hatósági eljárásban törvényes jogokkal bíró személy kifejezést használom. Ennek körében tartozik továbbra is pl.:

- az ügyfél (terhelt, feljelentő, sértett, magánvádló, magánfél, felperes, alperes),
- az ügyfél képviselője (beleértve a védőt is), valamint

²¹ Ket. 12. § (3) bek.

²² Ket. 12. § (2) bek.

²³ Ket. 13. § (1) bek.

²⁴ Vö. Be. 35. § (1) bek.

²⁵ Vö. Be. 29. §.

²⁶ Btk. 459. (1) bek. 9. pont

²⁷ Vö. pl. 2011. évi CLXIII. törvény 28. § (2), illetve 29. § (7) bek.

– az eljárás egyéb résztvevője (tanú, szakértő, tolmács, hatósági tanú).²⁸

Álláspontom szerint a hatósági eljárásban törvényes jogokkal bíró személyek köréből nincsenek eleve kirekesztve azok sem, akik hivatalos személyek²⁹ (pl. a választottbírák),³⁰ illetve gazdálkodó szervezet részére végeznek a hatósági eljáráshoz kapcsolódó (pl. szakértői) tevékenységet. Ilyen esetekben a különböző vesztegetési tényállások között nem elhatárolási, hanem halmazati kérdések merülnek fel.³¹

Nem minősülhet viszont passzív vesztegetőnek az olyan személy, aki az előnyt úgy kéri vagy fogadja el, hogy közben az adott hatósági eljárásban törvényes jogai nincsenek (és nem is lehetnek). Nem büntetendő tehát az sem, aki az előnyt arra hivatkozással fogadja el, hogy más törvényes jogokkal (potenciálisan) rendelkező személyt (pl. tanú) befolyásol. Az ilyen cselekmény befolyással üzérkedésnek minősülne, de büntetőjogunk a hatósági eljárással kapcsolatos befolyással üzérkedést büntetni rendelő tényállást nem tartalmaz.

Ha azonban a hivatkozott a hatósági eljárásban törvényes jogokkal (kötelességekkel) bíró személy hivatalos személynek minősül (pl. az önálló bírósági végrehajtó), illetve gazdálkodó szervezet részére végez tevékenységet (pl. szakértő), akkor a rá hivatkozó személy cselekménye már befolyással üzérkedésként büntetendő.³²

3.2.2. Az adott (ígért) előny címzettje. Az előny címzettje elsősorban olyan személy, akinek az adott bírósági, választottbírói vagy hatósági eljárásban a törvényes jogai vagy a kötelezettségei vannak (lehetnek).³³

Tényállásszerű lehet azonban az előny olyan harmadik személynek történő adása (ígéréte) is, akinek az adott bírósági, választottbírói vagy hatósági eljárásban a törvényes jogai vagy a kötelezettségei nincsenek. Ilyenkor az előny címzettjének nem is kell tényleges kapcsolatban állnia azzal a személlyel, akinek a hatósági eljárásban törvényes jogai vagy a kötelezettségei lehetnek. Aktív vesztegetés azonban ilyenkor csak akkor valósul meg, ha az előnyt arra tekintettel adják, akinek bírósági, választottbírói vagy hatósági eljárásban a törvényes jogai vagy a kötelezettségei vannak (lehetnek).³⁴

3.3. Az elkövetési magatartás

3.3.1. A passzív oldali tényállásnál. A Btk. a hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés körében is büntetni rendeli, aki

²⁸ Így pl. Vida: *A közélet tisztasága* 426. o. (az aktív tényállás vonatkozásában, de feltehetően a passzívra is irányadóan).

²⁹ Ellentétesen Vida: *A közélet tisztasága* 426. o. az aktív tényállás vonatkozásában, de feltehetően a passzívra is irányadóan. Hozzá hasonlóan a kérdést inkább a hivatali vesztegetéstől való elhatárolás felől közelíti meg pl. SINKU Pál: „A közélet tisztaság ellen bűncselekmények” In: Büntetőjog. Különös Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 317. o.

³⁰ Vö. 3.1.2. cím.

³¹ Vö. 3.10. cím.

³² Btk. 299., illetve 300. §.

³³ Vö. 3.2. cím.

³⁴ Ez azonban már egy szubjektív tényállási elem, amelynek elemzésére lásd a tanulmány 0. címét.

- előnyt kér,
- az előny vagy annak ígéretét elfogadja, valamint azt is,
- a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért.³⁵

Az új rendelkezések következtében az elkövetési magatartások „szabályozása mind a gazdasági, mind a hivatali és mind a bírósági vagy hatósági eljárás vonatkozásában egységessé” vált.³⁶ A 1978. évi Btk. szerint ugyanis a megfelelő tényállásnál még csak az felelt, aki a jogtalan előnyt elfogadta.³⁷ Nem felelt viszont, aki az előnyt kérte, annak ígéretét elfogadta, illetve az előnyt kérő vagy elfogadó harmadik személlyel egyetértett.³⁸

A passzív oldali elkövetési magatartások közül a többi dogmatikai kérdés tárgyalásánál tanulmányomban csak az elfogadást emelem ki, azonban a fejtegetéseim – kifejezett ellenkező értelmű megkötés hiányában – mindig kiterjednek az előny kérésére, ígéretének elfogadására, illetve a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával egyetértésre is.

3.3.2. Aktív oldali tényállásnál. A Btk. alapján hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés nemcsak az előny adásával, hanem annak ígéretével is elkövethető.³⁹ A korábbi kódex ennek kapcsán még csak az előny adását rendelte büntetni.⁴⁰

Az aktív oldali elkövetési magatartások közül a többi dogmatikai kérdés tárgyalásánál a tanulmányban csak az adást emelem ki, azonban a fejtegetéseim – kifejezett ellenkező értelmű megkötés hiányában – mindig kiterjednek az előny ígéretére is.

3.4. **Az előny és** annak jogtalansága. Az előny e tényállásnál is a passzív vesztegető vagy harmadik személy helyzetében beálló valamilyen kedvező változás. Az előny itt is lehet vagyoni vagy személyes jellegű.⁴¹

A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetésnél a Btk. nem utal arra, hogy az előny jogtalan,⁴² míg a 1978. évi Btk. ezt még kiemelte.⁴³ Az indokolás szerint „a »jogtalan« kifejezés elhagyására a hivatali vesztegetés tényállásánál kifejtettek az irányadók.”⁴⁴ A hivatali vesztegetés tekintetében azonban az indokolás érdemi információt csak az aktív hivatali vesztegetésnél tartalmaz, míg a passzív oldali tényállásnál csak visszautal az ott kifejtettetekre.⁴⁵ Az aktív hivatali vesztegetés tényállásában az előny jogtalanságára a Btk. javaslatának indokolása szerint azért

³⁵ Btk. 296. § (1) bek.

³⁶ A Btk. javaslatának 296-ához fűzött indokolás.

³⁷ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek.

³⁸ Vida: *A közélet tisztasága* 427. o.

³⁹ Btk. 295. § (1) bek.

⁴⁰ 1978. évi Btk. 255. § (1) bek.

⁴¹ A fogalom részletes kifejtését a passzív hivatali vesztegetés tekintetében lásd Bócz: *Az államigazgatás* 530. o.

⁴² Btk. 296. § (1) bek., illetve 295 (1) bek.

⁴³ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek., (1) bek.,

⁴⁴ A Btk. javaslatának 296. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁵ A Btk. javaslatának 294. §-ához fűzött indokolás.

nem utal, mivel „fogalmilag nem képzelhető el, hogy a befolyásolásra törekvéshez adott vagy ígért előny jogszerű legyen”.⁴⁶ A hatósági eljárással kapcsolatos passzív és aktív vesztegetés kapcsán a javaslat indokolásában szereplő utalások tehát azt jelenthetik, hogy e tényállásoknál is a célzat („törvényes jogait ne gyakorolja, vagy kötelezettségeit ne teljesítse”) indokolja a jogtalanság elemének mellőzését.

A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés sajátosságainak elemzése alapján viszont arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az előny jogtalanságának érdemi vizsgálata a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés nem minden esetben mellőzhető.⁴⁷ Ha az előnyt a köteleesség megszegésért fogadják el vagy adják stb., akkor e tényállás vonatkozásában is mindenfajta előny elfogadása valóban szükségképpen jogtalan. Ha viszont az előnyt az eljárási jogról való lemondás végett fogadják el vagy adják, akkor annak jogtalanságát álláspontunk szerint a Btk. alkalmazásában is vizsgálni kell. Továbbra is irányadó tehát azon – még a korábbi joghelyzetben megfogalmazott – álláspont, hogy nem jogtalan pl. a keresettől való elállásért elfogadott vagy adott előny, ha annak tárgya a munkavállaló jogos igényének kifizetése.⁴⁸ Nem jogtalan a becsületsértés miatt adott kártérítés kifizetése fejében a magánvádtól való elállás felajánlása, de jogtalan az ilyen típusú kár mértékét irreálisan meghaladó összeg követelése.⁴⁹ Nem tekinthetők ezen felül a Btk. alkalmazásában sem jogtalannak pl. a büntető ügyben közvetítői eljárás során elfogadott vagy adott előnyök sem.

De lege ferenda azonban a tényállásban az előny jogtalanságát nevesíteni kell, hiszen korántsem kivételes eset az, hogy a hatósági eljárások résztvevőinek törvényes jogaik gyakorlásától való tartózkodásért adott előny jogos legyen.

3.5. A „Rá tekintettel” adás. Ha az előny címzettje nem olyan személy, akinek a hatósági eljárásban a törvényes jogai vannak, akkor a hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés csak akkor valósul meg, ha az előnyt ilyen személyre „tekintettel” adják. Ez egy olyan szubjektív tényállási elem, amely az aktív vesztegetőnek a bűncselekmény megvalósulásához szükséges feltételezését írja körül. A tényállás megvalósulásához az aktív vesztegetőnek azt kell gondolnia, hogy a harmadik személy előnyben részesítése a hatósági eljárás (jelenlegi vagy jövőbeli) résztvevőjét befolyásolhatja jogainak gyakorlásában vagy köteletségének teljesítésében.

A befolyásoló hatás feltételezésének egyik alapja a passzív vesztegető és a harmadik személy közötti valószínű vagy elképzelt viszony (házasság, rokonság, szerelem, barátság stb.). Az aktív vesztegetőnek ilyenkor a tényállás megvalósulásához nem kell azt feltételeznie, hogy a harmadik személy az előnyt (pl. a feleség a neki adott szőrmebundát) tovább adja a hatósági eljárásban törvényes jogokkal rendelkező személynek (férjnek).

⁴⁶ A Btk. javaslatának 293-ához fűzött indokolás.

⁴⁷ A Btk. tényállásai tekintetében is jogtalan előnyről szól pl. Sinku Pál is. Vö. A korrupciós bűncselekmények, in: Büntetőjog II. Különös rész (szerkesztő-lektor: Busch Béla), HVG-ORAC, Budapest, 2012, 439., 440.

⁴⁸ Vida: *A közélet tisztasága* 427. o.

⁴⁹ Vida: *A közélet tisztasága* 426. o.

Az elképzelt befolyásoló hatás másik alapja az, hogy közvetítőként eljáró harmadik személy az előnyt (vagy annak egy részét) a hatósági eljárásban a törvényes jogokkal rendelkező személynek legalábbis az aktív vesztegető feltételezése szerint továbbítja.

A tényállás megvalósulásához szükséges az előny passzív vesztegetőt befolyásoló hatásának feltételezése. Nem minősül tehát „rá tekintettel” adottnak az olyan előny, ami kizárólag annak ellenértékét képezi, hogy az elfogadó a hatósági eljárásban a törvényes jogokkal rendelkező személyt (az előny továbbadása nélkül) befolyásolja. Az ilyen előnyt ugyanis nem a törvényes jogokkal rendelkező személyre, hanem arra a befolyásra tekintettel adták, amit rá állítólag más gyakorol. Továbbra is irányadó tehát azon korábbi jogértelmezés, hogy e tényállásnál sem minősül aktív vesztegetésnek, ha az előnyt olyan személynek adják, aki pusztán más a hatósági eljárásban törvényes jogokkal rendelkező személy befolyásolására hivatkozik.⁵⁰ Az ilyen cselekmény befolyás vásárlásának sem minősülhet, hiszen ilyen korrupciós bűncselekményt a hatósági eljárás kapcsán a Btk. (elődjéhez hasonlóan) nem nevesít.⁵¹

3.6. A célzat. A hatsági eljárással kapcsolatos aktív és passzív vesztegetés is célzatos bűncselekmény. Az elkövetési magatartásokat a passzív vesztegető „azért” tanúsítja, hogy „a bírósági, választottbírósági vagy hatósági eljárásban törvényes jogait ne gyakorolja, vagy kötelezettségeit ne teljesítse”.⁵² Az aktív vesztegető pedig „azért”, hogy valaki „más a bírósági, választottbírósági vagy hatósági eljárásban törvényes jogait ne gyakorolja, vagy kötelezettségeit ne teljesítse”.⁵³

A célzatos tényállás alapján nem büntethető viszont, aki az előnyt utólag annak jutalmaként fogadja el vagy adja, hogy valaki bírósági, választottbírósági vagy hatósági eljárásban törvényes jogait nem gyakorolta (kötelességeit nem teljesítette).⁵⁴ Az ilyen cselekmények csak akkor lennének büntethetőek, ha a passzív tényállás azokat rendelné büntetni, akik pl. előnyt fogadnak el annak fejében, hogy hatósági eljárásban törvényes jogait ne gyakorolják, vagy kötelezettségeiket ne teljesítsék. Az ilyen cselekmények büntetni rendelése egyébként de lege ferenda elengedhetetlen lenne, hiszen azt a hatósági eljárásokkal kapcsolatos kötelességek teljesítéséhez fűződő érdek védelme mindenképpen megköveteli.

Nem tényállásszerű, ha valaki a hatósági eljárás vonatkozó részvevőjének (pl. tanúnak) azért ad előnyt, hogy az a kötelességét teljesítse (pl. idézésre tanúként megjelenjen).

⁵⁰ Vida: *A közélet tisztasága* 426. o.

⁵¹ Az új kódex alapján is csak a hivatalos személlyel, illetve a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyás vásárlása büntetendő. Vö. Btk. 298. § (1), illetve (2) bek.

⁵² Btk. 296. § (1) bek.

⁵³ Btk. 295. § (1) bek.

⁵⁴ Vida: *A közélet tisztasága* 427. o.

3.7. A büntetési tétel

3.7.1. A passzív oldali tényállásnál. A hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés büntetési tétele egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés,⁵⁵ ami csak alsó határában tér el a korábbi kódexétől („öt évig terjedő szabadságvesztés”)⁵⁶. Ebben a vonatkozásban a kódex indokolása szerint „a konzisztens szabályozás érdekében, a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban büntetési tétele az aktív alakzaténál egy fokozattal súlyosabb, azaz egy évtől öt évig tartó szabadságvesztés lesz.”⁵⁷ A büntetési tétel alsó határa valóban emelkedett, de ez az egész kódexet érintő változás része, amelynek keretében az öt évig terjedő szabadságvesztésnél minden esetben speciális minimum szabályozására került sor.⁵⁸ A büntetési tétel felső határát érintően azonban a Btk. abszolút mértékben nem tér el a korábbi kódex 2013. júniusában hatályos szabályozásához képest. Az eredetileg (beiktatásakor) valóban három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő tényállás büntetési tételét⁵⁹ ugyanis a 2009. évi CLXIII. törvény 29. § (5) bekezdése emelte fel (egyébként mindenfajta indokolás nélkül) öt évig terjedő szabadságvesztésre.⁶⁰ A Btk. szabályozásának egyetlen valódi (bűncselekmény specifikus) újdonsága az, hogy a passzív alakzat büntetési tételének felső határa egy fokozattal magasabb az aktívénál. Ennek oka azonban nem a passzív, hanem az aktív alakzat büntetési tételének változása.⁶¹

3.7.2. Az aktív oldali tényállásnál. A Btk. szerint a hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, amely megegyezik a tényállás beiktatásakor hatályos büntetési tételével,⁶² de alacsonyabb a 2013. június 30. napján hatályos szabályozás szerinti szankciómaximumnál, amely még „öt évig terjedő szabadságvesztés” volt. Erre figyelemmel meglepő – ugyanis a megalkotásakor hatályos jog ismeretének hiányáról tanúskodik – az új kódex azon indokolása, hogy „a büntetési tétel változatlanul (sic!) három évig terjedő szabadságvesztés marad.”⁶³ Az indokolás pontatlanságánál lényegesebb, hogy az új kódex ebben a vonatkozásban lényegében helyrehozza a 2009. évi módosítás hibáját, illetve az aktív vesztegetés büntetési tételét e tényállásnál is tudatosan⁶⁴ a passzívénál egy fokozattal alacsonyabban határozza meg. Ezzel ugyanis megszűnt a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés szabályozásának azon (a 2009. évi módosítás során is meghagyott) specifikuma, hogy az ugyanolyan jellegű (azaz esetünkben kötelességszegésre irányuló) passzív és aktív tényállások büntetési tétele – a kódex rendszerében törést okozva – azonos volt.

⁵⁵ Btk. 296. § (1) bek.

⁵⁶ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek.

⁵⁷ A Btk. javaslatának 296. §-ához fűzött indokolás. Kiemelés tőlem – H. M.

⁵⁸ Ez kiderül pl. a Btk. javaslatának 168. §, 169. §-ához fűzött indoklásból.

⁵⁹ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek. Hatályos 2002. április 1. napjától 2010. március 31. napjáig.

⁶⁰ 1978. évi Btk. 255. § (2) bek. Hatályos 2010. április 1. napjától 2013. június 30. napjáig.

⁶¹ Vö. O. cím.

⁶² 1978. évi Btk. 255. § (1) bek. Hatályos 2002. április 1. napjától 2010. március 31. napjáig.

⁶³ A Btk. javaslatának 295. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁴ Ez kikövetkeztethető a Btk. javaslatának 296. §-ához fűzött indoklásból.

3.8. A stádiumok. A hatósági eljárással kapcsolatos passzív és aktív vesztegetés az elkövetési magatartások tanúsításával befejezett, függetlenül az eljárás esetleges megindulásától, vagy a célzat realizálásától. A befejezettséghez nem szükséges, hogy a megvesztegetett személy pl. tanúként (az idézés ellenére) ne jelenjen meg.⁶⁵ Az előny kérése, illetve az ígéretének elfogadása a Btk. alapján befejezett bűncselekmény, a korábbi kódex alapján viszont nemhogy befejezett bűncselekményként, de az elfogadás kísérleteként sem volt értékelhető.⁶⁶ Ugyanez mondható el az előny ígéretéről is, amely a Btk. alapján befejezett bűncselekmény, de a korábbi kódex alapján az adás kísérletét nem képezhette.

3.9. **Az elkövetők.** Ha a hatósági eljárásban törvényes jogokkal nem bíró személy az előnyt annak tudatában kéri vagy fogadja el, hogy a hatósági eljárásban törvényes jogokkal rendelkező személy azzal egyetért, akkor a hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés bűnségéjének minősül.

3.10. Halmazati kérdések

3.10.1. A passzív oldali tényállás kapcsán. A hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés látszólagos halmazatban háttérbe szorul a – kötelességszegésre tekintettel szükségképpen súlyosabban minősülő – passzív hivatali vesztegetéshez képest.⁶⁷

A hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés látszólagos halmazatban előtérbe lép a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés alapesetéhez⁶⁸ képest. Ha azonban a szakértő (munkáltatójával szembeni) kötelességét a jogtalan előnyért megszegi, akkor a cselekmény a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés minősített esete szerint minősül.⁶⁹ A hatósági eljárással kapcsolatos elkövetés ilyen esetben súlyosító körülmény lehet.

3.10.2. Aktív oldal. Ha az előny címzettje olyan eljárási szereplő, aki az előnyt működésével kapcsolatban kérve stb. hivatalos személynek is minősül (pl. választottbíró),⁷⁰ akkor a hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés látszólagos halmazatban háttérbe szorul az aktív hivatali vesztegetés szükségképpen súlyosabban minősülő esetéhez⁷¹ képest.

Ha az eljárás megvesztegetett (megvesztegetni kívánt) szereplője gazdálkodó szervezet részére végez tevékenységet (pl. szakértő), akkor a hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés előtérbe lép a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos aktív vesztegetés alapesetéhez⁷² képest. Ha azonban az eljárás megvesztegetett (megvesztegetni kívánt) szereplője önálló intézkedésre jogosult, illetve az előnyt bünszövetségben vagy üzletszerűen adják vagy ígérik, akkor a hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés háttérbe szorul a gazdálkodó szervezettel

⁶⁵ Így pl. Vida: *A közélet tisztasága* 427. o.

⁶⁶ Vida: *A közélet tisztasága* 428. o.

⁶⁷ Vö. Btk. 294. § (3) bek. a) pont.

⁶⁸ Btk. 291. § (1) bek.

⁶⁹ Btk. 291. § (2) bek. a) pont.

⁷⁰ Btk. 459 (1) bek. 11. pont e) alpont III. fordulat.

⁷¹ Btk. 293. § (2) bek.

⁷² Btk. 291. § (1) bek.

kapcsolatos aktív vesztegetés minősített eseteihez⁷³ képest. A hatósági eljárással kapcsolatos elkövetés ilyen esetben is súlyosító körülmény lehet.

4. A nemzetközi bírósági eljárással kapcsolatos vesztegetés

A Btk. a korábbi kódexszel szemben kifejezetten büntetni rendeli, aki a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetést „törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel vagy az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával létrehozott nemzetközi büntető bíróság, illetve az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el”.⁷⁴

Az ilyen a következőkben nemzetközi bírósági eljárással kapcsolatos vesztegetésnek nevezett cselekmény az 1978. évi Btk. alapján még nem volt büntetendő. Erre lehetett következtetni VIDA szerint – rendszertani értelmezés keretében – abból, hogy az 1978. évi Btk. XV. Fejezetének más nemzetközi vonatkozású tényállásokat tartalmazó VIII. címében a 1978. évi Btk. 255. § (2) bekezdésének megfelelő tényállás nem volt található.⁷⁵ Erre lehetett következtetni egyébként (argumentum a contrario) abból is, hogy a kódex csak meghatározott igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények tényállásának hatókörét terjesztette ki egyes nemzetközi vonatkozásokban.⁷⁶

A nemzetközi bírósági eljárással kapcsolatos vesztegetés tényállása utaló tényállás, amelynek a következőkben csak a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetéstől eltérő elemeit tárgyalom.

4.1. A releváns eljárások

A tényállás hatókörébe tartozik

- bármely törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi büntető bíróság,
- bármely az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával létrehozott nemzetközi büntető bíróság, illetve
- az Európai Unió Bíróságának eljárása.

Az új kódex tényállása nem részesíti védelemben más nemzetközi bírói szervek (pl. a Nemzetközi Bíróság) eljárását, illetve a külföldi államok bíróságainak (hatóságainak) eljárását. A magyar jog által a nemzetközi és külföldi érdekeknek biztosított védelem tehát ebben a vonatkozásában jóval szűkebb körű, mint a hivatali vagy gazdálkodó szervezettel kapcsolatos korrupciós tényállások esetén. De lege ferenda mindenképpen indokolt lenne azokat a korrupciós cselekményeket büntetni rendelni, amelyeket olyan eljárások vonatkozásában követnek el,

- amelyek magyar megkeresésre indulnak, illetve
- amelyekben olyan határozatot hoztak (hozhatnak), amelyet jogrendszerünk elismer.

⁷³ Btk. 291. § (2)-(3) bek.

⁷⁴ Btk. 296. § (2) bek., illetve 295. § (2) bek.

⁷⁵ VIDA: *A közélet tisztasága* 427. o.

⁷⁶ 1978. évi Btk. 249/B. §.

4.1.1. Nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi büntető bíróság.

A nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi büntető bíróság a Nemzetközi Büntető Bíróság (International Criminal Court). Ennek alapokmányát (Statútumát) (amely egy nemzetközi szerződés) az 1998. július 17-én Rómában az ENSZ által összehívott diplomáciai konferencián fogadták el. A Statútum 2002. július 1-jén lépett hatályba. Hazánk a 2296/1998. (XII. 30.) Korm. határozat felhatalmazása aláírta az Alapokmányt, sőt a 72/2001. (XI. 7.) OGY határozattal meg is erősítette azt, azonban annak szövegét 2013. augusztus 31. napjáig hazánkban törvény nem hirdette ki. Erre figyelemmel nemzetközi bírósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés a Nemzetközi Büntető Bíróság eljárásával kapcsolatban a magyar jog szerint nem büntetendő.

4.1.2. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával létrehozott nemzetközi büntető bíróság. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával létrehozott nemzetközi büntető bíróság

- a nemzetközi humanitárius jognak a volt Jugoszlávia területén 1991 óta történt súlyos megsértéséért felelős személyek elleni büntetőeljárás lefolytatása céljából létrehozott Nemzetközi Törvényszék;⁷⁷ illetve
- az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék.⁷⁸

4.1.3. Az Európai Unió Bírósága. Az Európai Unió Bíróságára lásd az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) hatodik rész I. cím I. fejezet 5. szakaszát. A tényállás alkalmazásában az Európai Unió Bíróságának eljárása a Törvényszék eljárása is, arra is tekintettel, hogy „a Törvényszékre a Szerződéseknek a Bíróságra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni”.⁷⁹

4.2. A passzív vesztegető. A passzív vesztegető olyan személy, aki a nevesített nemzetközi bírói szervek eljárása során vagy azzal kapcsolatban törvényes jogokkal rendelkezik (illetve törvényes kötelességei) vannak (lehetnek). Ennek fogalmát a kapcsolódó törvények, illetve az adott szerv eljárására vonatkozó (akár nemzetközi vagy európai jogi) normatív szabályozás alapján kell elbírálni.

⁷⁷ Létrehozta az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 827. (1993.) számú határozata, a törvényszék alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szól az 1996. évi XXXIX. törvény, kihirdetve 1996. május 22.

⁷⁸ Létrehozta az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 955. (1994.) számú határozata, A törvényszék alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szól az 1999. évi CI. törvény, kihirdetve 1999. november 14.

⁷⁹ EUMSZ 254. cikk.

4.3. A célzat. Az utaló tényállás a vesztegetést a nevesített nemzetközi szervek „eljárása során vagy azzal kapcsolatos elkövetés” esetén rendeli büntetni. Az utalás tárgyát képező hazai vonatkozású tényállásból⁸⁰ eredően azonban a tettes célja a nemzetközi bírósági eljárással kapcsolatos bűncselekménynél is az, hogy ő vagy a passzív vesztegető törvényes jogait ezekben az eljárásokban ne gyakorolja (saját kötelességeit ne teljesítse).

4.4. A büntetés korlátlan enyhítésére. A Btk. büntetés korlátlan enyhítésére (különös méltánylást érdemlő esetben mellőzésére) e bűncselekmény elkövetőjével szemben is lehetőséget ad.⁸¹ Ez az önmagában helyes megoldás a Btk. rendszerében csak azért furcsa, mert a hivatali és a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív oldali tényállásoknál a kódex éppen ezzel ellentétes szabályozást alkalmaz.

5. Összegzés

A következőkben összegzem a hatósági (nemzetközi bírósági) eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés új szabályozásával kapcsolatos

- fontosabb változásokat,
- továbbélő jogértelmezéseket,
- *de lege ferenda* javaslataimat.

5.1. Újdonságok. A hatósági (nemzetközi bírósági) eljárással kapcsolatos vesztegetés szabályozásának legfontosabb újdonságai a következők:

1. A Btk. a hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetés esetén is büntetni rendeli az elfogadáson túl, az előny kérését, ígéretének elfogadását, valamint azt is, aki a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért. A hatósági eljárással kapcsolatos aktív vesztegetés esetén pedig a Btk. az előny adásán felül büntetni rendeli annak ígéretét is.
2. A Btk. a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetésnél nem utal az előny jogtalanságára, de ez nem menti fel a jogalkalmazót az alól, hogy az előnyök jogtalanságát e tényállásnál is megvizsgálja. A kötelesség megszegéséért kért vagy adott előny hatósági eljárással kapcsolatos passzív vesztegetésnél is minden esetben jogtalan. Ha azonban a tettes a bűncselekményt azért valósítja meg, hogy ő vagy valaki más a hatósági eljárásban törvényes jogát ne gyakorolja, az előny jogtalansága az adott ügy körülményeitől függ.
3. A Btk. a hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetést akkor is büntetni rendeli, ha azt választottbírósági eljárás résztvevője által vagy annak vonatkozásában valósítják meg.
4. A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés új szabályozása az aktív alakzat büntetési tételét a korábbiaktól eltérően a passzív alakzaténál egy

⁸⁰ Vö. 3.6. cím.

⁸¹ Btk. 296. § (3) bek.

fokozattal alacsonyabban határozza meg. Az új kódex aktív oldali tényállásának büntetési tétele felső határát tekintve tér el a korábbiaktól, míg a passzív oldali tényállás büntetési tétele csak alsó határát illetően változott.

5. A Btk. megteremti egyes nemzetközi bírósági eljárásokkal kapcsolatos vesztegetés büntetendőségét.

5.2. Továbbélő jogértelmezések. A hatósági (nemzetközi bírósági) eljárással kapcsolatos vesztegetés szabályozása tekintetében továbbra is irányadók a következő még a korábbi joghelyzetben megfogalmazott jogértelmezések:

6. Nem jogtalan a keresettől való elállásért adott előny, ha annak tárgya a munkavállaló jogos igényének kifizetése.
7. Nem minősül hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetésnek, ha az előnyt olyan személynek adják, aki pusztán más a hatósági eljárásban törvényes jogokkal rendelkező személy befolyásolására hivatkozik.
8. Nem büntethető, aki az előnyt utólag annak jutalmaként fogadja el vagy adja, hogy valaki bírósági, választottbírósági vagy hatósági eljárásban törvényes jogait nem gyakorolta (kötelességeit nem teljesítette).

5.3. De lege ferenda javaslatok. A hatósági (nemzetközi bírósági) eljárással kapcsolatos vesztegetés szabályozása a következő kisebb módosításokkal fejleszthető tovább.

9. A tényállásban az előny jogtalanságát nevesíteni kell. Korántsem kivételes szituáció ugyanis, amikor jogos azon előny, amelyet a hatósági eljárások résztvevői jogaik gyakorlásától való tartózkodásért kérnek (fogadnak el), illetve ezért nekik adnak (ígérnek) (vö. összegzés 6. pont).
 10. A korrupciós bűncselekmények tekintetében a magyar bíróság fogalma alá kellene vonni azon hazai választottbíróságokat, amelynek ítélete a magyar bíróságokéval eleve azonos hatályú.
 11. Szükséges lenne a büntetőjogi felelősség kiterjesztése azokra, akik az előnyt utólag annak jutalmaként fogadják el, hogy bírósági (választottbírósági vagy hatósági eljárásban) törvényes jogaikat nem gyakorolták (kötelességeiket nem teljesítették) (vö. összegzés 8. pont).
 12. Célszerű lenne azokat a passzív korrupciós cselekményeket is büntetni rendelni, amelyeket olyan eljárások vonatkozásban követnek el, amelyek nemzetközi vagy külföldi szerv előtt magyar megkeresésre indulnak, illetve, amelyekben olyan határozatot hoztak (hozhatnak), amelyet jogrendszerünk elismerhet.
-

Miért és hogyan felelünk a munkaviszony esetében?

Áttekintő gondolatok a munkajogi kárfelelősség célja és lehetséges módozatai körében

Nádas György^{*}

a munkaviszonyok jogi szabályozásnak fejlődéstörténete, illetve annak vizsgálata egyértelművé teszi, hogy már a korai szabályozás is egyfajta függő jogviszonyként tekint a munkaviszonyra. Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a munkajogviszonyok alanyai, szemben az általános magánjogi jogviszonyok struktúrájával nem egymásnak mellérendelt helyzetbe, hanem alá-fölérendeltségi viszonyban állnak.

Ennek előre bocsátása a téma szempontjából azért jelentős, mert a felelősség intézményrendszere és ezen belül a magánjogban legpregnansabban megjelenő kárfelelősség intézményrendszere a munkajogi jogviszonyok vonatkozásban a munkáltató, illetve a munkavállaló károkozása kapcsán eltérő célok mentén építkezik.¹

A magánjogi felelősséggel összefüggésben három célt emelhetünk ki, nevezetesen a reparációt, a prevenciót és a repressziót. Azt, hogy ezen célok közül melyiknek tulajdonít nagyobb hangsúlyt a jogalkotó, a felelősségi rendszert eltérő szabályozásán keresztül tudjuk kifejezésre juttatni. A magánjogi jogviszonyok vonatkozásában eltérő szabályozásra ebből a szempontból nincsen szükség, hiszen egymáshoz képest mellérendelt szerepben lévő autonóm felek felelősségi viszonyait kell rendezni. Így a magánjog logikájából és a magánjogi szabályozás elsődleges céljából kiindulva a reparatív célt kell kiemelnünk, ahogy ezt egyébként a jogrendszerek többsége meg is teszi és a reparatív cél primátusát hangsúlyozza a legtöbb tételes szabályon keresztül. Ezzel szemben a munkajogviszony vonatkozásban az állapítható meg, hogy attól függően, hogy a munkáltató, vagy a munkavállaló kerül károkozó pozícióba, eltérő célok fogalmazhatóak meg, illetve a felelősségi célok közül másnak és másnak tulajdoníthat elsőbbséget a jogalkotó.²

^{*} Egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

¹ ARTHURS, Harry: *Labour Law After Labour*, Osgoode Hall Law School Comparative Research in Law and Political Economy, Research Paper Series, 2011/15, 18

² HAJDÚ József: *A munkavállalói általános kártérítési felelősség szabályozása az új Mt.-ben: tények és*

A szabályozás eltérő volta lehetővé teszi, hogy a munkavállaló kárfelelősségével összefüggésben a jogalkotó kifejezésre juttassa ezt a célt – amelynek központi eleme elsősorban a prevenció és a represszió – még akkor is, ha a teljes kártérítési felelősség elvét is megjelenítik a rendelkezések. A regresszív, illetve a preventív cél megvalósítása érdekében a jogszabályi környezet a munkavállalói felelősséget több oldalról korlátozza, illetve korlátozhatja. Egyrészt az általános magánjogi kontraktuális felelősséghez képest – amely alapvetően objektív megalapozású – eltérhet egy felróhatósági alapú objektivizált felelősségi alakzat irányába. Ezzel szemben a munkáltatói kártérítési szabályok általában objektív alapozásúak, felróhatósági elemet nem tartalmaznak és a munkáltató oldalán megjelent jogalkotói cél a kártérítési felelősségi szabályokon keresztül a teljes reparáció irányába mutat.

Ebben az összefüggésben szükséges vizsgálni azt a kérdést is, hogy a munkajogi kárfelelősségi szabályok, illetve az általános magánjogi kártérítési szabályok, milyen kapcsolatban, milyen viszonyban vannak egymással.³ Különösen akkor, ha a munkajogviszonyok szabályozása önálló törvényben történik.

Az általános magánjogi kártérítési felelősség szabályozása a római jogtól kezdődően igen szélsőséges tartományokban mozgott, illetve mozog. Elég, ha utalunk a tizenkét táblás törvény teljesen objektív kártérítési felelősségi szabályaira, amikor pusztán az volt a bizonyítandó tény, hogy a károkozó magatartás és a kár között fennáll-e okozati összefüggés. Mert amennyiben igen, úgy a károkozó köteles volt a kárt megtéríteni. Erre az időszakra vált egyértelművé, hogy a magánjogi felelősség, illetve a büntetőjogi felelősség céljai egymástól eltérhetnek. A *talio* elvet felváltó *compositio* elve már figyelembe veszi, illetve megjeleníti a reparatív célt is, hiszen megfelelő vagyoni ellenértéket kellett a károkozónak szolgáltatni büntetésképpen a károsultnak.

Ezzel szemben a tizenkét táblás törvény egyértelműen magánjogi szabályozása kizárólag arra koncentrál, hogy a reparációs célt a jogszabályi keretek között megvalósítsák. A tizenkét táblás törvény objektív felelősségi rendszerétől a iustinianus-i kodifikáció a szubjektív felelősségi rendszer irányába mozdul el, amikor is a kár, illetve a károsult vizsgálatának a középpontba helyezését felváltja a károkozó, illetve a károkozó tudattartamának a vizsgálata. Ezzel az európai jogfejlődésre hosszú századokra hatást gyakorol, hiszen a XVIII-XIX. századi nagy magánjogi kódexek is a szubjektív felelősségi rendszert építik be akár a szerződéses, akár a szerződésen kívül okozott károk megtérítésnek szabályrendszerében.

A tudati elemek vizsgálata, a szubjektív felelősség általánossá tétele, a szerződéses viszonyokban okozott károk vonatkozásában a XX. századra meghaladottá vált,⁴ azzal, hogy az ipari, illetve a technológiai fejlődés már a XIX.

kihívások, in: KUN Attila (szerk): Az új Munka Törvénykönyve dilemmái c. tudományos konferencia utókiadványa, Budapest, 2013, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 112

³ Lásd bővebben pl: EÖRSI: Gyula: *Elhatárolási problémák az anyagi felelősség körében*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962.

⁴ ROMÁN: *A munkajog alapintézményei*, I. kötet, második, javított, bővített kiadás, University Press, Pécs, 1998 45.

században szükségessé tette, hogy egyes meghatározott esetekben visszatérjen a szabályozás az objektív felelősség rendszeréhez és bekerüljön a felelősségi szabályok közé az úgynevezett veszélyes üzemért fennálló felelősség, amelynek alapja a veszélyes üzem üzemben tartása. A szabályok elsődleges célja, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel szemben hathatós és hatékony magánjogi védelmet nyújtson azzal, hogy pusztán az üzemben tartás megalapozza a veszélyes üzem működésével összefüggésben keletkezett károk megtérítésért fennálló felelősséget.⁵ Az objektív felelősség sem lehet azonban abszolút felelősség, hiszen vannak olyan helyzetek, illetve lehetnek olyan helyzetek, amikor a veszélyes üzem üzemben tartója bár az okozati összefüggés megállapítható a veszélyes üzem működése és a kár bekövetkezése között, mégsem tehető felelőssé, hiszen ilyen esetekre biztosítani kell a veszélyes üzem fenntartójának a kimentés lehetőségét.

A tekintetben a munkajogi kárfelelősség céljai és szabályai nem térnek el az általános magánjogi felelősségi szabályoktól, hogy a kárfelelősség megállapításához több feltétel együttes jelenléte szükséges. Attól függően kapnak hangsúlyt ezek a feltételek, hogy milyen céllal szabályozza a jogalkotó kárfelelősség kérdését. Ezek a feltételek nyilvánvalóan a kár bekövetkezése, a jogellenesség, az okozati összefüggés, illetve a kimentés eredménytelensége, vagy kizártsága. Természetesen a szerződésből eredő kártérítések kapcsán alapvető feltétel, hogy a károkozás a szerződéssel összefüggésben történjék.⁶

A másik kiemelendő és a felelősségi célokat árnyaló változás a XX. században a szerződéses viszonyokkal kapcsolatosan az objektív felelősség általánossá tétele volt. Természetesen az objektív felelősségi rendszer általános alkalmazhatósága a magánjogi szerződéses viszonyban a kimentés lehetőségét is újra szabályozta. Figyelemmel arra, hogy az általános objektív felelősség mind a tényleges, mind az úgynevezett következménykárok vonatkozásában szinte kimentést nem tűrő felelősséggé értelmezhető.⁷

A szerződéses viszonyokkal kapcsolatosan megjelenő objektív felelősségre kiváló példa a Bécsi Vételi Egyezmény, amelynek a felelősségi rendszere a következménykárok vonatkozásban a kimentés új szabályait vezette be.⁸ A téma szempontjából a kérdés vizsgálata azért nem megkerülhető, mert a teljes reparáció elvét valló felelősségi rendszerek a következménykárok vonatkozásban is a teljes megtérítés lehetőségét kívánják biztosítani. Azzal a fontos elvvel párhuzamosan, hogy jobb helyzetbe a károsult ne kerülhessen, mint amilyen helyzetben a károkozást megelőzően volt. A következménykárok vonatkozásban a felek szerződéskötés kori együttműködésére, a szerződés tartalmára figyelemmel biztosítja a következménykárok korlátozott megtérítését a Bécsi Vételi Egyezmény.

⁵ EÖRSI Gyula: *A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség alapkérdéseiről*, Különlenyomat az Állam és Jogtudományi Intézet Értesítője III. kötet 4. számából, Akadémiai Nyomda, Budapest, 1960., 382.

⁶ MARTON Géza: *Kártérítési kötelek jogellenes magatartásból*, in: SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog*, IV. kötet, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942. 584.

⁷ FUGLINSZKY Ádám: *Felelősség a szerződésszegéssel okozott károkért*, in: WELLMANN György: *Polgári jog, Kötelmi jog Első és Második rész*, Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, 240

⁸ SÁNDOR Tamás: *A nemzetközi adásvétel* (Az áruk nemzetközi adásvételéről szóló 1980. évi ENSZ Egyezmény magyarázata), Napraforgó Kiadó, Budapest, 1990., 277

A munkajogi kártérítési felelősség vonatkozásában, ahogyan arra fentebb már felhívtuk a figyelmet, az általános magánjogi kárfelelősségnek a szerződéses viszonyok kapcsán kialakult szabályai egységesen nem alkalmazhatóak, éppen a munkajogviszony függő jellegéből következően. A legtöbb szabályozás ezt szem előtt tartva különíti el a munkavállaló, illetve a munkáltató kártérítési felelősségének szabálytömegét.

Az alapvető eltérés mögött több jogpolitikai cél húzódik meg, az egyik, hogy a kártérítési felelőssége körében is érvényre jusson a munkavállaló, illetve a munkáltató eltérő helyzete, hogy a munkavállaló garanciális védelemben részesüljön, illetve másik, hogy a kártérítés céljai közül melyiket helyezi előtérbe az adott felelősségi rendszerben.

A következőkben elméleti jelleggel áttekintjük a munkavállaló, illetve a munkáltató felelősségét meghatározó szabályok egy-egy modelljét, amely a fenti célok megvalósítására alkalmas lehet. A munkavállaló kártérítési felelőssége körében tehát a preventív, illetve a represszív célok hangsúlyozása mellett a részleges reparáció merülhet még fel, olyan módon, hogy a munkavállaló kártérítési felelősségét nem csak a kár mértéke, hanem azon magatartások kapcsán is korlátozza a jogalkotó, amely magatartásokkal egyáltalán olyan helyzet alakulhat ki, hogy kártérítési felelősségről a munkavállaló oldalán beszélhetünk.⁹ Tehát a jogellenesség körében végezhető korlátozás, olyan értelemben legalább is, hogy szűkíti a jogalkotó azon magatartásokat, amelyekkel összefüggésben a munkavállaló kártérítési felelőssége megállapítható. Ehhez az általános mércéhez képest mindenképpen eltérést találunk a hiányért fennálló felelősség vonatkozásban, annál is inkább, mert a hiányért fennálló felelősséget nem is tekinthetjük kártérítési felelősségnek, figyelemmel arra, hogy a hiányért felelős munkavállaló magatartása és a bekövetkezett hiány között nincs oksági kapcsolat. Pusztán a hiány ténye alapozza meg a felelősséget. Ebből következően itt a jogalkotói cél kizárólag a munkáltató teljes körű reparációjára irányul.

A munkavállalói jogok védelme azonban itt is kimutatható, hiszen szigorú szabályozáshoz kötött a hiányért fennálló felelősség érvényesítése. A szabályozás a munkáltató vonatkozásában is az általános kárfelelősségi szabályokhoz képest eltérő kötelezettségeket fogalmaz meg, éppen abból kiindulva, hogy a hiányért fennálló felelősség inkább kockázat telepítő szabály, sem mint tényleges felelősségi norma.

A munkavállaló általános kártérítési felelősségi alakzatai megalapozásukat tekintve többfélék lehetnek. Az egyik megoldás, amely kifejezetten vétkességi alapon, szubjektív módon közelíti meg a felelősség kérdését, ennek kapcsán az esetleges jogvita vizsgálódásának középpontjában a károkozó munkavállaló tudattartama kerül, jelesül akarta-e a kár bekövetkeztét, szándékos volt-e a károkozó magatartás, ez a szándék kiterjedt-e a kár bekövetkezésére is, átlátta-e a munkavállaló a magatartásának lehetséges következményeit, vagy a kellő körültekintés hiányában ez nem történt meg. A vétkességi alapozású szubjektív felelősségi alakzatok ebben a tekintetben egyértelműen a prevenciót, és a

⁹ NAGY László: *Anyagi felelősség a munkaviszony keretében okozott károkért*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964, 10.

repressziót tekintik elsődleges célnak.¹⁰ Annál is, inkább mert a vétkesség fokához igazodó kártérítési felelősség a kártérítés mértéke esetében is korlátozást jelent, és a teljes kártérítés elvét kizárólag a szándékosan okozott károk vonatkozásban tartja fenn.

A vétkességi alapozású szubjektív kárfelelősségi rendszerek garanciális szabályként a direkt bizonyítás elvén állnak, amely azt jelenti, hogy a kártérítési felelősség valamennyi konjunktív feltételét a károsult munkáltatónak kell bizonyítani. Ez is abba az irányba hat, hogy a munkavállalói kártérítési felelősség ilyen formája a munkavállaló és a munkáltató közötti eltérő pozíciót figyelembe véve határozza meg a bizonyítandó feltételek körét.

Egy másik lehetséges szabályozási modell, amely már a reparatív cél előtérbe helyezését jelenti, olyan normatömeg megalkotása, amelynek alapja a klasszikus magánjogi kódexeknek a szerződésen kívül okozott károk megtérítésére vonatkozó szabálya lehet. Ebben az esetben már nem beszélhetünk vétkességi, vagy szubjektív felelősségről. Itt a felelősségi mérce objektívizálódik, megjelenik a felróhatóság, mint az általában elvárható magatartási követelmény. Ilyen módon az adott károkozó munkavállaló szubjektuma, szubjektív tudattartama sokkal kisebb jelentőséggel bír, és a vizsgálódás középpontjában már a kár, és az okozati összefüggés feltárása kerül. Ez tehát azt jelenti, hogy a felelősségi mérce is szigorúbb a vétkességi alapozású rendszerhez képest, azonban a tartós jogviszonynak számító munkaviszonyokban továbbra is megmaradhat a mentesülési lehetősége. Sajátosan alakul a kártérítési igénnyel kapcsolatos bizonyítási terhelés, mert elviekben a felróhatósági felelősség kimentési felelősség, ez azt jelenti, hogy főszabályként a károkozó igazolhatja azt, hogy a károkozás neki nem felróható, mert ő úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

A munkajogviszony jogi szabályozásának szociális funkciói, illetve az a tény, hogy függő jogviszonyról van szó, a kimentési bizonyítás elvi lehetőségét korlátozhatja. A kimentési bizonyítás eredményességét ugyanis nagymértékben befolyásolhatja, hogy a jogviszony szereplői milyen helyzetben vannak egyrészt egymáshoz képest, másrészt milyen eszközök állnak rendelkezésére annak érdekében, hogy a felróhatóság hiányát bizonyítani tudja. Ebből pedig az is következhet, hogy a jogalkotók bár fenntartják a felróhatósági alapú munkavállalói felelősség rendszerét, azonban a bizonyítási terhet másképpen osztják ki, ezzel a bizonyítás teljes súlyát és terhet a munkáltatóra telepítve.¹¹ Ebben a körben természetesen a bizonyítandó tényekkel kapcsolatos elvi kérdés merülhet fel, nevezetesen ha a kimentési felelősségből eredő bizonyítás terhet megfordítjuk, és valamennyi kártérítési felelősség megállapításához szükséges feltétel bizonyítására a károsultat kötelezzük, úgy azzal a problémával kell szembesülnünk, hogy adott esetben nemleges bizonyítást kell eszközölni, hiszen ebben az esetben csak azt

¹⁰ PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munkaviszony keretében fennálló kártérítési felelősség új szabályainak egyes problémáiról*, Magyar Jog, 2013. 7. szám, 394.

¹¹ PRUGBERGER Tamás: *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésekre, a munkajog és polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései*, Miskolc 2001., 184.

bizonyíthatja a károsult, hogy a károkozó munkavállaló nem úgy járt el, ahogyan az az adott helyzetben általában elvárható.

A harmadik lehetséges szabályozási modell egyértelműen a magánjognak a szerződéses viszonyokból származó károk megtérítésére vonatkozó általános szabályait rendeli alkalmazni. Ez bár csak és kizárólag a reparatív funkció elsődlegességét helyezi előtérbe, a felelősséget objektívvá teszi, és a kimentés lehetőségét biztosítja a munkavállaló számára, de csak abban a körben, amely körben egyébként egy polgári jogi kötelmi viszonyban álló felek bármelyikének ez lehetősége. Ebben az esetben is lehetővé kell azonban tenni a munkavállalónak, mint bár mely más szerződő félnek, hogy a felelősségét kimentse, vagy a kártérítés mértékét valamilyen módon korlátozza. Ebben szabályozási modellben már a munkajogi elvek semmilyen módon nem jelennek meg, hiszen az általános kötelmi jogi felelősségi alakzat érvényesül, ennek megfelelően a felelősség alóli kimentés lehetősége is a magánjogi szabályokkal párhuzamosan alakul.

E vonatkozásban több elképzelés vázolható, így az egyik megoldás lehet, hogy kizárólag az elháríthatatlan külső ok igazolása mentesítse a munkavállalót a kártérítési felelősség alól. A másik megoldás, amely az okozatossági láncolattal, illetve az okozatossági láncolat zárásával összefüggő lehetőség, ha a már hivatkozott Bécsi Vételi Egyezmény kimentési szabályait emeljük a munkajogi felelősségi szabályok körébe.¹² És így a munkavállaló azt igazolhatja, hogy a kár bekövetkezése ellenőrzési körön kívül eső olyan körülményre vezethető vissza, amelyet nem kellett előre látnia, vagy az nem volt elhárítható. Ez a szabályozás a munkavállalói kártérítési felelősség alóli mentesülését szinte kizárta teszi. A felek eltérő helyzetéből adódó különbségek érvényre juttatása a felelősség alóli mentesülés körében akkor képzelhető el, ebben a szabályozási modellben, ha a kártérítés mértékét valamilyen módon limitálja a jogalkotó, illetve erőteljesen megjeleníti az előreláthatósági klauzulát, amely ugyan csak a kártérítés összegének korlátozásához vezethet.

Elképzelhető egy olyan megoldás is, amikor a felróhatósági felelősséget és a szerződéses viszonyokból eredő károk megtérítésére vonatkozó objektív felelősségi szabályokat valamilyen módon vegyíti a jogalkotó. Ez azt jelentheti, hogy a felelősség alapja a felróhatóság lehet, a kimentési bizonyítást felváltja a direkt bizonyítás, és megjelenik az előreláthatósági klauzula is.¹³ Ez a felelősségi rendszer kiegészíthető olyan jogtechnikai megoldással is, amely a jogvitát eldöntő bíróság számára lehetővé teszi a kártérítés mérséklését abban az esetben, ha a károkozó munkavállaló különös méltánylást érdemlő körülményeket igazol.

Az sem kizárt természetesen, hogy az általános modellek sajátos kombinációja épül be a munkajogi kárfelelősségi szabályok közé, így megjelenhet a munkavállalói kártérítési felelősség általános alakzatai körében az objektivizált, vagy felróhatóságon nyugvó felelősség, kiegészülve az előreláthatósági klauzulával, illetve a direkt bizonyítás intézményének fenntartásával. Az ilyen megoldás,

¹² SÁNDOR Tamás: *A nemzetközi adásvétel* (Az áruk nemzetközi adásvételéről szóló 1980. évi ENSZ Egyezmény magyarázata), Napraforgó Kiadó, Budapest, 1990., 277.

¹³ CSÖNDES Mónika: *Az ésszerű előreláthatóság és a munkajogi kárfelelősség*, in: HR&Munkajog, 2013./10, 21.

azonban dogmatikai és értelmezési nehézségekhez vezet, hiszen az esetleges jogvitában az eljáró bíróságoknak nagyon szerteágazó módon kell a bizonyítási eljárást lefolytatni, és a bizonyítási eljárás eredményeképpen megállapított tényállásból is nehézkes lesz a jogkövetkeztetések megfelelő levonása.¹⁴

Ezek a modellek tehát azt mondhatjuk, hogy általános kárfelelősségi alakzatként jelenhetnek meg a munkavállalói kártérítési szabályok között. E mellett azonban, ahogy arra már felhívtuk a figyelmet, megjelenik a hiányért fennálló felelősség, mint kockázattelepítő szabályozás, de elképzelhető olyan sajátos felelősségi kör meghatározása is, amely kifejezetten objektívnek tekinthető, a kimentés csak rendkívül szűk körben engedi a jogalkotó, és itt a teljes kártérítési elv és ezzel együtt a reparációs cél dominál. Ebben az esetben egyértelműen kimentési bizonyítás jöhet szóba azzal, hogy az ilyen szigorú felelősségi körbe tartozó magatartásokat, illetve a károkozás tárgyát egészen pontosan meg kell határozni, és körül kell írni.

A munkavállalói kárfelelősségi alakzat áttekintését követően ugyanilyen szempontrendszer alapulvételével a munkáltatói kárfelelősségi alakzatok is vizsgálat tárgyává tehetők. A munkáltatói kárfelelősség a munkavállaló felelősségéhez képest eltérő célok érdekében kerül szabályozásra. A munkajogi kódexek alapvetően a munkáltató teljes kártérítési kötelezettségét írják elő. Ebből pedig az a következtetés vonható le, hogy a munkáltató felelősségének elsődleges célja a reparáció. A munkavállalónak olyan helyzetbe hozatala, mintha a káresemény be sem következett volna. Azt, hogy ezt a reparációs célt milyen szabályokkal lehet elérni visszanézve is több modell képzelhető el.

Az első megközelítésben a munkáltató felelőssége is vétkességi alapozású, szubjektív felelősség, azonban a bizonyítás kimentési jellegű. Ez nem jelent mást, mint, hogy a munkáltatót kötelezi a jogszabály annak bizonyításra, hogy a károkozás körében vétkesség nem terheli. Ez a rendszer dogmatikai problémákat vett fel, hiszen a nemleges tények bizonyítása elnehezítheti a jogvita megoldását, másrészt egy jogi személy munkáltató esetében nehezen is értelmezhető a vétkesség, mint egyértelműen a károkozó tudattartamát vizsgáló, vagy azon alapuló felelősségi rendszer. Ebben az esetben a teljes kártérítési elv is sérül, hiszen a vétkességen kívüli magatartásokkal okozott károk megtérítésére semmilyen lehetősége nincsen a munkavállalónak.

Elképzelhető az objektivizált felelősségi forma a munkáltató károkozása kapcsán is,¹⁵ ebben az esetben a munkáltatói kárfelelősség már a teljes kártérítési felelősség elvén áll, azonban a felróhatóság kérdése egy szervezetként működő munkáltató esetében értelmezési nehézségeket okozhat. Másrészt az okozatosság kérdése is felmerül, hiszen a munkáltató, mint szervezet, hogy tudja igazolni, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ilyen megoldás természetesen a kimentési bizonyítást vallhatja csak magáénak, ez azt jelenti, hogy

¹⁴ SÍPKA Péter: *Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre*, Magyar Jog, 2013/12, 738.

¹⁵ EÖRSI Gyula: *A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség alapkérdéseiről*, Különlönyomat az Állam és Jogutdományi Intézet Értesítője III. kötet 4. számából, Akadémiai Nyomda, Budapest, 1960., 382.

a kárt, az oksági kapcsolatot, a jogellenességet a károsultnak, míg a felróhatóság hiányát a károkozónak kell bizonyítani. A teljes kártérítés elvéből az is következik, hogy mind a vagyoni, mind a nem vagyoni károkat köteles a munkáltató megtéríteni.

A harmadik lehetséges szabályozási út, ha a munkáltató kárfelelősségét a magánjogból ismert veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan objektív kárfelelősségi alakzatként definiáljuk.¹⁶ Ebben az esetben érvényesül leginkább a teljes reparációs elv, illetve ez a felelősségi alakzat veszi figyelembe azokat a munkajogviszonyra jellemző sajátosságokat, amelyek elhatárolják az egyéb magánjogi, illetve kötelmi jogi jogviszonytól a munkajogviszonyt. Az objektív felelősség ebben az esetben sem jelenthet, és nem is jelent abszolút, vagy korlátlan felelősséget. A munkáltató számára is biztosítani kell a kimentés lehetőségét. A kimentés köre, és annak szűkebb, vagy tágabb módon történő meghatározása hatással van természetesen a reparációs, illetve az e mellett megjelenő prevenciók célok megvalósítására is.

Amennyiben a klasszikus veszélyes üzemi felelősséghez hasonló megoldást választunk, úgy a kimentés kizárólag az elháríthatatlan külső ok igazolása esetében valósulhat meg.¹⁷ E mellett objektív felelősségi alakzatként értékelhetjük a már többször hivatkozott Bécsi Vételi Egyezménynek az adásvételi szerződések kapcsán kidolgozott kimentési felelősségi szabályait, azzal, hogy ebben az esetben, a kimentés köre tágabban kerül meghatározásra, megjelenik a kimentés kapcsán két új jogintézmény, nevezetesen az ellenőrzési kör, illetve a kártérítés mértékének csökkentése körében az előreláthatósági klauzula.

Fontos hangsúlyozni, hogy az előreláthatóság jogintézménye kizárólag az úgynevezett következmény károk vonatkozásában bírhat relevanciával, hiszen a tényleges károk, nem vagyoni károk és az indokolt költségek megtérítésének vonatkozásban az előreláthatóság csak szűk körben, vagy egyáltalán nem értelmezhető. Ez a fajta jogintézmény, nevezetesen az ellenőrzési kör, illetve az azon kívüliség igazolása, mint kimentési ok, valamint az előreláthatósági klauzula a tartós, függő jogviszony, mint a munkaviszony vonatkozásban nehezen értelmezhető, és alapvetően gátolja a reparációs cél megvalósulását.¹⁸ Ezen túlmenően korlátozott mértékben teszi lehetővé mind a preventív, mind a represszív funkciók érvényre jutását.

A fentiekből következően összegzésként az állapítható meg, hogy célszerű a munkavállalói és munkáltatói kárfelelősségi szabályokat differenciáltan megállapítani, éppen azért, mert a kártérítési felelősség céljai a munkavállaló és a munkáltató esetében eltérőek. Ennek érdekében a jogalkotó a keretek biztosításával megtette a kezdeti lépéseket, azonban a munkaügyi viszonyokra figyelemmel egy polgári jogi viszonyokra alkotott szabályozás nem egyértelműen

¹⁶ PRUGBERGER Tamás: *A munkajog és a polgári jog kapcsolata a jogdogmatika tükrében*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus (2000) XVII, 220.

¹⁷ SZALMA József: *Szerződésen kívüli (deliktális) felelősség az Európai és a magyar magánjogban*, ELTE AJK – Bíbor Kiadó, Budapest – Miskolc, 2008. 217.

¹⁸ KUN Attila: *Gazdasági racionalitás és munkajog – az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új munka törvénykönyve tükrében*, Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica XXXI/1-2, 2013, Miskolc, 412.

adaptálható. A különbségekből adódó részletek kidolgozása az ítélkezési gyakorlatra vár, mely hosszabb folyamat lesz és egyértelműen egységes irányt nem is biztos, hogy jelenteni fog. Ahogyan Deli Petra is kimondja a fogalmi tisztaság fontosságát is hangsúlyozni kell a bírói gyakorlat egységessége és a jogbiztonság érdekében.¹⁹

¹⁹ DELI Petra Eszter: A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jogösszehasonlító Keresztmetszetében, Szegedi Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Tézis füzet, Szeged , 2013., 10.

Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál *

Nagy Zoltán **

1. Adó- és díjrendszer

A városüzemeltetési közfeladat rendszer sokrétű közfeladat-ellátást takar, amely egymástól eltérő adó- és díjpolitikai kérdéseket vet fel. A közfeladat-ellátást az önkormányzatok nem közvetlenül, hanem szolgáltatókon keresztül végzik vagy megrendelőként lépnek fel a közüzemi szolgáltatóknál. A szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban azonban többféle probléma merül fel.

Egyrészt kötelező feladatellátásról van szó, tehát a szolgáltatás ár és díjkérdéseitől függetlenül el kell látni a feladatot. Az önkormányzatnak igénybe kell venni a szolgáltatást annak árától függetlenül is.

Fontos probléma a közszolgáltatások területén a viszonylagos szolgáltatói monopolhelyzet, különösen az energiaszolgáltatás területén. A helyezett a szolgáltatók kevés száma adja az adott szektorban, ezért nem feltétlenül érvényesülnek a piaci viszonyok ezen a területen.

A piaci feltételeket tovább torzítja a fogyasztói érzékenységi, amely politikai kérdésként is felvetődik. A magyar lakosság érzékenysége rendkívül magas, amelynek oka, hogy a közüzemi díjak a lakossági jövedelem jelentős részét, csaknem negyedét teszik ki. Az alacsony jövedelemszint és a lakossági szolgáltatók terhelhetősége sem növelhető jelentős mértékben. Az érzékenység miatt a rezsielvonások mértéke a politika számára is jelentős kérdéssé váltak, azaz az árképzést nem csak pusztán piaci és a szolgáltatási színvonalhoz kapcsolódó közgazdasági kérdések befolyásolják.

A szolgáltatásokkal összefüggésben hatékonysági problémák is felforrésznek, amelyek az árképzést is befolyásolják. Ilyen hatékonysági kérdés az alacsony

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására 1.: Horváth M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9-25. o.

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

kapacitás kihasználtság, az alacsony szintű szolgáltatási lefedettség. A relatíve magas állandó költségek a fogyasztókra terhelődnek. Sok esetben ez olyan magas hányad lenne, hogy megfizethetetlen ár alakulna ki, tehát nem áthárítható az árban. Ez jelentős támogatási igényt jelent az önkormányzatok felé a szolgáltatók részéről.

Komoly problémát jelent továbbá az elavult technológiai háttér, a fejlesztések elmaradása, amely jelentős hálózati veszteségeket generál. Ezek a veszteségek viszont az árban csapódnak le és szintén drágítják a szolgáltatásokat.

A városüzemeltetési szolgáltatások jellemzője, hogy új szabályozás érvényesül a díj megállapításban, figyelembe véve az indokolt költségeket és hatósági ellenőrzés alá véve a közműszolgáltatók díjmegállapítását.

Emellett a díjakat meghatározza a rezsicsökkentés is, amely maximált ár meghatározásával korlátozza a díjak növekedését, illetve a korábbi évekhez képest csökkenti azokat.

Az adójogi területen is sokszínű adószabályozás érinti a városüzemeltetési kérdéskört. Az adók többféle hatással bírnak a szabályozási területen. A kommunális jellegű adók önkormányzati bevételt jelentenek a városüzemeltetési feladatok ellátására, hiszen ezek alapvetően az infrastruktúra használatáért kirótt fizetési kötelezettségek. A magánszemélyek kommunális adója az ingatlan tulajdonosokat vagyoneértékű jog jogosultjait, illetve a bérleti jog jogosultjait terheli. A másik kommunális jellegű adó az idegenforgalmi adó a nem állandó lakosok önkormányzati területen való tartózkodását adóztatja.

Szintén részben az önkormányzat bevételét képezi a gépjárműadó, amely az úthasználat és környezetszennyezés ellentételezéseként megkap az önkormányzat a központi költségvetéstől.

A környezetterheléssel arányos fizetési kötelezettségek is kivetésre kerülnek, mint a talajterhelési díj önkormányzati bevételt jelentve, illetve a vízkészlet járulék, amely a központi költségvetést illeti meg.

A különadók közül az önkormányzatokat és a közműszolgáltatókat egyaránt jelentősen érinti a közművezetékek adója, amely a hő- és villamosenergia-ellátás mellett a víz, szennyvíz, csapadékvíz elvezetésére szolgáló közművezetéseket is terheli a hírközlési vezetékek mellett. Az adó nem terjed ki tehát valamennyi városüzemeltetési szolgáltatásra. Az adónak áttételesen hatása van az önkormányzati gazdálkodásra, hiszen a közművezeték üzemeltetője az adó alanya és jellemzően önkormányzati tulajdonú vállalkozások üzemeltetik a víz és távhő ellátást biztosító vezetékeket, így ezeket is sújtja az adó. A kötött díjszabás miatt pedig az önkormányzati gazdálkodásra is hatással van az adó, hiszen a szolgáltatók működését biztosítani kell az önkormányzatnak. A többféle különadó közül ennek a vagyoni típusú adónak van a legnagyobb hatása az önkormányzati gazdálkodásban.

2. Helyi adók az egyes európai országok gyakorlatában

A helyi adók és díjbevételek Magyarországon is meghatározó részét képezik az önkormányzati bevételi struktúrának, amelyből a közfeladatok ellátása megtörténik. Ezek egy része fizetési kötelezettségként kerül meghatározásra, míg mások a szolgáltatások ellenértékéeként kifizetett díjak. Az európai kitekintés a fizetési kötelezettségekre koncentrál és a fizetési kötelezettségek oldaláról mutatja be a sokszínű rendszert elsősorban.

A nyugat-európai és skandináv országokban sokszínű helyi adó és díjrendszert találunk. Ausztriában a helyi adózás területén az általános munkáltatói adó a legismertebb adónem.¹ Az adó alapja az osztrák székhelyű vállalatok által havonta kifizetett munkabér összege, mértéke pedig 3%. Emellett különféle adót vehetnek ki úgy, mint: ingatlanadó, a média adó és a személyszállítási díj.² A személyszállítási díjból származó bevételeket a szennyezett föld megtisztítására használják fel. A média adójából származó bevétel a tartományok költségvetését gazdagítja. Egyes tartományok, így például Karintia esetében átalánydíjas megoldást alkalmaznak. Az adó alapja pedig az érintett tartományban engedélyköteles TV- vagy rádiószolgáltatás.³ Az ingatlanvagyon-adót a társasági adó alanyoknak kell fizetni az Ausztriában lévő ingatlanjaik után az ingatlan becsült forgalmi értéke alapján. Az adót szövetségi szinten állapítják meg, amelyet az önkormányzatok növelhetnek.⁴

Belgiumban az önkormányzatoknak és a régióknak is egyaránt lehetősége van a jövedelmek pótdadóztatására.⁵ Itt is van továbbá ingatlan forrásadó. Az ingatlanadó alapja az ingatlan éves bérleti értéke, amelyet 10 évente újraértékelnek. Az adó egy része a személyi jövedelemadóból levonható, illetve jogi személyek költségként érvényesíthetik.⁶

Dániában is jellemző az ingatlanadó. A helyi önkormányzatok rendelkeznek hatáskörrel az adónem mértékének a meghatározására. A mező-és erdőgazdálkodási területek vonatkozásában lehetőség van alacsonyabb adómérték megállapítására.⁷ Ezen kívül van helyi jövedelemadó, amelynek a mértéke önkormányzatonként változik.⁸

Angliában, Skóciában és Walesben ismert az ún. „*tanácsi adó*” (CT), amely a legjelentősebb helyi adónak minősül. Angliában 1991-től hatályos az adónem, amelyből a helyi közszolgáltatásokat finanszírozzák. Az adómértékét sávosan

¹http://www.deloitte.com/assets/DcomGlobal/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/2012/dttl_tax_guide_2012_Austria.pdf (letöltés dátuma: 2013. augusztus 6.)

² PK Worldwide Tax Guide: Report – Ausztria (www.knowyourcountry.com/austria_3.html, a letöltés dátuma 2013. augusztus 6.)

³ Inventory of Taxes in the EU. Produced by the European Commission Directorate-general Taxation 8, Customs Union (ec.europa.eu/taxation, letöltés dátuma: 2013. augusztus 6.)

⁴ Bessenyei Gábor – Bokor Pál: Eu-tagállamok adózása, Budapest Saldo Rt., 2009. 21. o.

⁵ <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Belgium/Taxes-andCosts> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 6.)

⁶ Bessenyei – Bokor: i.m. 43. o.

⁷ <http://denmark.angloinfo.com/money/general-taxes/property-taxes/> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 8.)

⁸ Bessenyei – Bokor: i.m. 91. o.

határozzák meg, az ingatlan eladási értékéhez mérten. Az adó mértékét a helyi önkormányzatoknál működő tanácsok évről évre állapítják meg.

Emellett több helyi adót különböztethetünk meg, ami az önkormányzat költségvetésének bevételeit képezi, mint a ingatlanadó, öröklési illeték, ajándékozási illeték, visszerhes vagyonszerzési illeték, gépjárműadó, szabadalmi adó.

Az adók mellett több díjfajta is működik, amely az önkormányzatok bevételeit képezi, mint a háztartási hulladék díja, a piacok, piaci helyek, vásárok, járdák, terek és az utcák használati díjai, az óvodák, bébiétel konyhák, bölcsődék, szociális szolgáltatások speciális intézményei, campusok, kollégiumok és egyéb önkormányzati szolgáltatások használatának a díjai, a technikai szolgáltatások díjai, a közigazgatási szolgáltatások díjai, a temetkezési helyek díjai, a kutya tulajdonosát terhelő díj.⁹

Finnországban az önkormányzati adó és az ingatlanadó képezi a hatályos helyi adózás két fontos adónemét. Az önkormányzati adó a jövedelem után fizetendő adónem, amely mértékét az adóalanyok (természetes személyek) részére éves viszonylatban állapítják meg a helyi önkormányzatok testületei. Az ingatlanadó éves helyi adónem. Az adónemet minden típusú ingatlanra kivetik, annak rendeltetésétől függetlenül. Az adókulcsoknál minimum és maximum érték került meghatározásra, amelyen belül az önkormányzatok döntenek a mértékről.¹⁰

A franciák rendelkeznek a legsokszínűbb helyi adó-rendszerrel. Az egyik legjelentősebb adónem az ingatlanadó. Az ingatlanadó a beépített és a nem beépített ingatlanra egyaránt vonatkozik, az utóbbi ingatlan esetében az adóalap a kataszter szerinti tiszta jövedelem. (Kataszter az ingatlan speciális módon meghatározott értéke a jövedelemtermelő képesség alapján.) Az adót a tulajdonos fizeti és mértéke önkormányzatonként eltérő. Mentességek között találhatóak a mező- és erdőgazdasági területek.¹¹ Az adóból származó bevételekkel a helyi közszolgáltatásokat finanszírozzák.

A második legismertebb helyi adónem a lakásadó. Tulajdonképpen az ingatlanadóval rokon adónemről beszélhetünk, hiszen minden tekintetben megegyezik azzal, kivéve az adóalany vonatkozásában. Az adóalanya az ingatlan lakója, a bérlője, használója. Két kategóriára osztható az adómentesség területe: személyek és ingatlan tekintetében. Értelemszerűen, ha az ingatlan üres, akkor nem kell adót fizetni, a személyek vonatkozásában például a 60 év felettiek, özvegyek életkorra tekintet nélkül élveznek adómentességet.¹²

⁹ Valuation Office Agency: Understanding your council tax banding. The current rules for council tax in England (http://www.voa.gov.uk/corporate/_downloads/pdf/VO7858_understanding_ct.pdf letöltés dátuma: 2013. augusztus 8.)

¹⁰ National Board of Taxes: The finnish tax administration, VeroSkott, Helsinki, 1012. (www.vero.fi/en-US/Tax_Administration/Taxation_in_Finland, a letöltés dátuma: 2013. augusztus 8.)

¹¹ Herich György: *Franciaország, Görögország, Portugália adórendszere*, Pécs, Penta Unió Kft., 2004, 41-43. o.

¹² Local property Taxes in France (<http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes/fonciere/> letöltés dátuma: 2013. augusztus 8.)

Hollandiában helyi adónem az ebadó. A kutyatulajdonosoknak évente kell megfizetni a tartott ebek száma alapján az önkormányzatnak. Az önkormányzatok szabadon határozhatják meg az adó mértékét.¹³

A lakástulajdonosok évente ingatlanadót fizetnek. Az adó tárgya az ingatlan, az alapja az ingatlan forgalmi értéke. Az önkormányzatok két évente vizsgálják felül az ingatlanok értékeit, így ennek megfelelően állapítják meg az újabb adómértékeket.¹⁴

Szintén az önkormányzat bevételeit képezi a szennykezési illeték és a víz-ellátás adója. Éves adónemnek minősülnek, amelyek a fenntartható környezetvédelem célkitűzéseit hivatottak megvalósítani. A szennykezési illetékből befolyó bevételt a víztisztítás költségeit fedezi, míg a víz-ellátási adóból származó bevétellel a csatornahálózat fejlesztését és az ellátás korszerűsítését finanszírozzák.

A háztartási szemét elszállítására is különadót vezettek be, amely a hulladékadó. Az adónemből származó bevételeket a háztartási hulladék gyűjtésére, feldolgozására, és ártalmatlanítására használják fel.¹⁵

Írországból 2013. január 1-től vezették be a helyi ingatlanadót, pénzügyi reformcsomag keretén belül. Az adó alanyai az országban ingatlanulajdonnal rendelkező személyek. Az adó mértékét sávosan határozzák meg az ingatlan értékétől függően. Az adóalanyok körén belül számos mentességi és kedvezményi körülményt határozott meg a jogalkotó.¹⁶ Az önkormányzatok többféle adót vagy díjat alkalmaznak a hulladékok visszaszorítása érdekében. Ki kellett dolgozni azt a díjrendszert a helyi önkormányzatok illetékességi területére, amellyel a nagyszámú háztartási hulladék számát sikerült csökkenteni.¹⁷

Németországban a helyi adózás tekintetében az ingatlanadó az egyik legjelentősebb adónem. Két típusát alkalmazzák az adónak: a mezőgazdasági területekre és a kereskedelmi területekre, valamint épületekre kivetett adót. Az adóhatóság becsüli meg a befizetendő adó mértékét évről évre egy egységes mértékrendszert alkalmazva. Általában az így kialakult becsült ingatlanérték alacsonyabbnak számít, mint a piaci ára.¹⁸ Emellett Németország sem jelent kivételt az ebadó alól, hiszen itt is létezik az ebek után fizetendő adó.¹⁹

¹³ General Taxes in Netherlands (<http://netherlands.angloinfo.com/money/general-taxes/>) (letöltés dátuma: 2013. augusztus 9.)

¹⁴ Types of taxes in the Netherlands (<http://www.iamsterdam.com/en-GB/living/official-matters/finance/taxes>, letöltés dátuma 2013. augusztus 9.)

¹⁵ Tax (<http://www.iamsterdam.com/en-GB/living/official-matters/finance/taxes>, letöltés dátuma: 2013. augusztus 9.)

¹⁶ The Property Tax-Ireland for Real (<http://www.ireland-for-real.com/the-property-tax.html>, a letöltés dátuma 2013. augusztus 9.)

¹⁷ <http://www.economicinstruments.com/index.php/solid-waste/charges-and-taxes-/article/191-> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 9.)

¹⁸ German Property Tax (http://www.ptireturns.com/en/tax_info/de.php, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

¹⁹ Dog Tax (<http://germany.angloinfo.com/money/general-taxes/dog-tax/>, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

A helyi iparüzési adó jövedelem típusú adónak minősül, amelyet az önkormányzatok vetnek ki a vállalkozókra.²⁰

A volt szocialista államokban a nyugat-európai adókhoz hasonló adókat találunk egy-két, az egyes országra jellemző specialitástól eltekintve. Bulgáriában a helyi adók az egyes önkormányzatok, régiók között változnak, az adónemek és az adótárgyak is rendkívül változatosak. Ilyen adó az ingatlanadó, öröklési illeték, vagyonátruházási illeték, ajándékozási illeték, gépjárműadó, idegenforgalmi adó, szabadalmi adó. Emellett pedig különféle díjak is léteznek, amelyek a helyi önkormányzatok költségvetési bevételeit képezik, ilyenek a háztartási hulladékgyűjtés díja, különféle szolgáltatások díjai, mint az útburkolás, gyermekgondozási központok, valamint technikai és adminisztratív szolgáltatások.²¹ Az adónemek közül három minősül a legjelentősebbnek: az ingatlanadó, a vagyonátruházási illeték és az öröklési illeték.²² A két utóbbi illeték szabályozása hasonló a magyar szabályozáshoz, leszámítva a mértéket és a mentességeket.

Az adó mértékének a meghatározása az önkormányzatok hatáskörébe tartozik, alapja pedig az ingatlan értéke.

A díjak közül kiemelendő a szemétszállítási díj. A díj alapja az ingatlan bruttó, könyv szerinti értéke. A mértékét az önkormányzatok határozzák meg. A díjat befolyásolja a szemetgyűjtő konténer mérete is.²³

Csehországban az önkormányzatok hatáskörébe tartozik az ingatlanadó. A jogalkotó törvényben megállapította az adótárgyakat, az alapot, az adóalanyokat, de az adómértékét az önkormányzatok határozhatják meg.

A helyi adókat és díjakat az önkormányzatok rendeletben állapítják meg. Jelenleg több helyi adót és díjat különböztethetünk meg. Az adók és díjak jó része 1990-ben bevezetésre került, mint az ebadó, üdülő és rekreációs adó, közterület használati díj, gépjármű adó.²⁴

1998-tól hatályos a játék-automaták, nyerőgépek működtetésének a díja, 2002-től hatályos az általános hulladékgyűjtés és kezelés díja és végül szintén 2002-től az építési telkek felértékelésének a díja.

Észtországban a helyi adók jelentősége kicsi, de a helyi önkormányzatok büdzséjének jelentős részét teszik ki a személyi jövedelemadóból származó bevételek és a földadó. 2002-től rendelkeznek hatáskörrel a helyi önkormányzatok az adó mértékének a meghatározására.²⁵

²⁰ Selcher Friedrich W. – Herich György: Németország adórendszere, Pécs, Penta Unió Kft., 2003. 109-120. o.

²¹ Taxes-Bulgaria-Natinal Pevenue Agency(http://europa.eu/youreurope/business/managing-business/paying-taxes/bulgaria/index_en.htm, letöltés dátuma 2013. augusztus 6.)

²² Local Taxes ([bbs.angloinfo.com/information/money/income-tax/local taxes](http://bbs.angloinfo.com/information/money/income-tax/local%20taxes), letöltés dátuma 2013. augusztus 6.)

²³ <http://www.deloitte.com/assets/DcomBulgaria/Local%20Assets/Tax%20mini%20brochure/Bulgarian%20Taxes202012.pdf>. 18. p. (letöltés dátuma: 2013. július 15.)

²⁴ http://www.publicfinance.ru/filemanager/files/chech_lucie.pdf 6. o. (letöltés dátuma: 2013. augusztus 8.)

²⁵ Tambet Tiits: Land Taxation Reform in Estonia (http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP_CONFERENCES_PROPERTY_TAX_06_TIITS_PAPER.pdf, letöltés dátuma 2013. augusztus 8.) 5-7 o.

Lengyelországban a helyi önkormányzat bevételeit többféle adó képezi, mint az ingatlanadó, a mezőgazdasági adó, gépjárműadó, erdészeti adó, kutyatulajdonosok adója, öröklési és ajándékozási illeték, kisebb vállalkozások adója. Az ingatlanadó alanyai egyaránt a természetes és jogi személyek, tulajdonjogviszonyuk alapján. Az adótárgyai az ingatlanok, az épületek, az épületrészek. A mezőgazdasági adó nem helyi adónem, de a helyi önkormányzatok bevételeit gazdagítja. Az adót hektáronként az ingatlan után állapítják meg, amelyet befolyásol a talaj minősége, a gazdálkodási tevékenység számára alkalmas éghajlati és gazdasági jellemzők. Az erdészeti adó szintén vagyoni típusú adó, amelyet az erdő művelési ágba tartozó ingatlan után kell fizetni.

A gépjárműadó azon gépjármű tulajdonosokat terheli jelenleg, akik 2 tonna feletti tehergépjárművel, 5 tonna felett traktorral, busszal és/vagy pótkocsival rendelkeznek a mértékét az önkormányzat határozza meg. A fennmaradó adónemek nem jelentősek az előbbiekhez képest, hiszen ez a négy adja a bevételek jelentős részét.²⁶

Szlovákiában a helyi önkormányzat dönthet, hogy milyen típusú adót, díjat vet ki, a többféle adó és díj közül. Ilyen adó és díj lehet az ingatlanadó, az állami helyiségek használati díja, szállásadó, a pénznyerő játék-automaták adója, a nem pénznyerő játékgépek adója, a főváros történelmi részében gépjárművek parkolási díja, nukleáris létesítményadó, a gépjárműadó. Egyes adók megoszlanak a helyi és a megyei önkormányzatok között. A gépjárműadót a megyei önkormányzatok szabják ki, de a központi adóhatóság hajtja be.²⁷

A dél-európai országok adórendszere az adónemek területén nem hoz újítást, de a szabályozásban találhatók különleges rendelkezések. Görögországban a helyi adózás tekintetében a helyi ingatlanadó emelendő ki.²⁸ Az adónem érdekessége, hogy nem az önkormányzat rendelkezik hatáskörrel az adóbeszedés tekintetében, hanem a különféle villamos-energiaipari szolgáltatók. Az adót pedig a „villanyszámla” végösszegéből vonják le. Az adó alanya azon személyek, akik az ingatlant használják, vagyis a görögöknél ez azt jelenti, hogy akik villamos-energiát vételeznek. Mértékét az önkormányzatok határozzák meg. Abban az esetben, ha az ingatlanon nem található épület, akkor az alapterület szerint számítják ki a fizetendő adó mértékét és évente kell külön fizetni. Az eltérés oka, hogy nem áll épület az ingatlanon, ezért nem is tud villamos áramot vételezni az adóalany. A helyi ingatlanadó mellett állami ingatlanadó is van, amelyet az ingatlan értéke után vetnek.²⁹

²⁶ Pavel Swianiewicz: *Local Taxes in Poland*

(<http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CE0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.nispa.org%2Ffiles%2Fconferences%2Fpapers%2Fwg%2520v%2Fswianiewicz.rtf&ei=xQ4FUvq7FY7ktQaYiYGIDA&usq=AFQjCNEIxZCvXpwUmN0F-HK2BBQitDLw&bvm=bv.50500085,d.Yms>, letöltés dátuma 2013. augusztus 9.) 8-11. o.

²⁷ Local taxes (<http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=10&id=42>, letöltés dátuma: 2013. augusztus 10.)

²⁸ Other Taxes (<http://greece.angloinfo.com/money/general-taxes/other-taxes/>, letöltés dátuma 2013. augusztus 9.)

²⁹ Bessenyei – Bokor: i.m. 192. o.

A helyi adózásnak számos válfaját emelhetjük ki az olaszoknál. Az első ilyen az ingatlanadó. A fizetendő adó mértékét az ingatlan értéke határozza meg. Az önkormányzatok minden évben felülvizsgálják az ingatlanok árát.³⁰ A vállalkozási tevékenységre kivetett regionális helyi adót 1998-ban vezették be (IRAP), amely sajátos iparűzési adónak tekinthető, azzal hogy a régiók vetik ki és ezek bevételeit képezik.³¹ Emellett lehetősége van az önkormányzatoknak, hogy törvények által meghatározott célból adót vessenek ki azért, hogy finanszírozzassák az utcák takarítását, vagy akár a szemétszállítást.

Portugáliában a lakóingatlanok tulajdonosainak ingatlanadót kell fizetniük.³² Az ingatlanadó három típust különböztet meg a szerint, hogy az ingatlannak milyen a fekvése, gazdasági használhatósága.³³ Az első kategória a vidéki ingatlanok, amelyek nem az agglomerációban találhatóak, művelési ág szempontjából pedig mezőgazdasági, vagy olyan nem mezőgazdasági területek, amelyek nem beépíthetőek. A második kategóriát a városi ingatlanok adják, amelyek nem mezőgazdasági művelési ágba tartoznak. Az utolsó pedig a vegyes ingatlanok köre, amikor az ingatlannak van mezőgazdasági művelés alatt álló lakhatásra szolgáló része is. Emellett az önkormányzatok gépjárműadót vethetnek ki.³⁴

A spanyol helyi ingatlanadó³⁵ szabályozása megfelel az angol tanácsi adónak. Az adómérték önkormányzatonként eltérő. A mértéket befolyásolja, hogy az ingatlan lakóingatlan, mezőgazdasági, vagy akár vegyes ingatlan. Az adó alanya az a személy aki az adóév január 1-én használja az ingatlant.³⁶ Az ingatlanadó mellett helyi iparűzési adó és városi föld-felértékelési adó is bevezetésre került. Az iparűzési adó mértéke függ a tevékenységtől és az önkormányzatoktól, azzal, hogy egy maximum érték meghatározásra került. A városi földfelértékelési adóval a földterület értéknövekedése került megadóztatásra, amely az értékesítőt sújtja.³⁷

³⁰ Italian Real Estate: Taxes and Fees (<http://www.aclibre.org/finance/italian-real-estate-taxes-and-fees/>, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

³¹ Bessenyei – Bokor: i.m. 362. o.

³² Property Taxes (<http://portugal.angloinfo.com/money/general-taxes/property-tax-regulations/>, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

³³ The Portuguese Tax System (<http://www.portugalglobal.pt/EN/InvestInPortugal/Documents/TaxSystem.pdf>, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

³⁴ Herich György: *Franciaország, Görögország, Portugália adórendszere*, Pécs, Penta Unió Kft., 2004. 49. o.

³⁵ Spanish Property tax (http://www.ptireturns.com/en/tax_info/de.php, letöltés dátuma: 2013. augusztus 10.)

³⁶ Spanish Property Tax (<http://spain.angloinfo.com/money/general-taxes/property-tax/>, letöltés dátuma 2013. augusztus 10.)

³⁷ Bessenyei – Bokor: i.m. 402. o.

3. A vízellátással kapcsolatos adó- és díjpolitikai kérdések

Vízhez kapcsolódó adók és díjak összehasonlítását és elemzését megnehezíti az a tény, hogy a legtöbb díj városi, regionális szinten kerül kivetésre. Formáját tekintve vízfogyasztási díj eltérő módon került szabályozásra a különböző országokban, amelynek oka, hogy a vízhasználat mérése még nem minden esetben alkalmazott módszer, a különböző adóalap megállapítási módok alapján átalánydíj, illetve speciális tarifák megállapítására is sor kerül. Az adó alapját képezheti az ingatlan értéke (Anglia) a ház fekvése (Norvégia). Speciális tarifákat állapítanak meg (ún. háztömb tarifák) egyes országok nagyvárosaiban (Zürich, Barcelona), mivel a víz- és szennyvízszolgáltatások költsége a helyi adók részét képezi. Ugyanúgy eltérés van a vízszolgáltatás és szennyvízkezelés általános forgalmi adója tekintetében, hiszen egyes országokban a normál adókulcsot alkalmazzák (Dánia, Finnország) míg máshol ezek a szolgáltatások csökkentett forgalmi adó mérték alá esnek (Belgium, Franciaország, Németország). Hollandia a víztakarékosság elősegítése érdekében 1995-ben vezette be a felszín alatti vizek használatára kivetett adót, fogyasztótól függő mértékben, majd 2000-ben egy új adót vezetett be vízhasználatra, a víz szállítására. Dánia a vízre vonatkozó adót 1994-ben vezette be, de ezt csak a háztartások fizetik.

A szennyvízdíjak és adók széleskörűen elterjedtek az Európai Unióban, és az egyes országokban hasonló metódus alapjai kerülnek szabályozásra.³⁸

A magyar szabályozásban is többféle díjat különböztetünk meg. A felszíni és a felszín alatti vízkészletek védelme és a védelemhez szükséges források biztosítása érdekében került bevezetésre a vízkészletjárulék.³⁹

A vízkészletjárulék adójogi státusza sajátos, hiszen az eljárási kérdésekről főszabályként a vízgazdálkodásról szóló jogszabályok rendelkeznek és az adóhatóság alatt a vízügyi hatóságot kell érteni. Az eljárási kérdéseknél mögöttes szabályként az adózás rendjéről szóló törvényt kell alkalmazni azzal, hogy bizonyos szabályokat (járulék mérséklés, jogkövetkezmények mérséklése) nem alkalmazhat a vízügyi hatóság. Megállapítható tehát, hogy a vízkészlet-járulék egy speciális fizetési kötelezettség, amely rokon szabályokat mutat az adókkal, de azoktól eltérő különleges szabályokkal rendelkezik.⁴⁰

A víz védelme a nemzetközi és a hazai jogban is részletesen szabályozott témakör.⁴¹ A víz, mint természeti örökségünk része alkotmányos védelemben

³⁸ Agnieszka Laskowska – Frank Schrimgeour: *Environmental Taxation: The European experience*, wms-soros.mngt.waikato.ac.nz/NR/EuropeET.doc letöltés: 2012. augusztus 10.

³⁹ Szakács Imre: *Az adózás nagy kézikönyve*, Budapest, Complex Kft., 2012, 205-214. o.

⁴⁰ Nagy Zoltán: Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013. 210-214. o. Vö. Szilágyi János Ede: A vízközmű-szolgáltatások és a víz árának szabályai, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, (2012) 13., 92-104. o.

⁴¹ Miklós László: *A környezetjog alapjai*, Szeged, SZTE-ÁJK-JATE Press, 2011, 75. o. 98/83/EGK irányelv (ivóvíz irányelv), 76/464/EGK irányelv egyes vízszennyezésekről, 91/271/EGK irányelv a települési szennyvíz kezeléséről, 2000/60/EK irányelv (Víz Keret Irányelv). Vö.: Raisz Anikó A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 151-149. o. Csák Csilla: A fenntarthatóság természeti erőforrásgazdálkodás jogi szabályozása, *Műszaki Földtudományi Közlemények* (2013) (2), 73-86. o.

részesül, illetve törvényi szintű szabályozás keretében védi a jogalkotó a víz minőségét, a vízkészlet mennyiségét és biztosítja az ésszerű vízgazdálkodás feltételeit.⁴² A társadalmi ráfordítások részleges vagy teljes megtérülése érdekében járulékot, érdekeltségi hozzájárulást vagy díjat kell fizetni, amely elv érvényesülése megteremti a vízkészletjárulék kivetésének jogpolitikai indokát.⁴³

A vízkészletjárulék szabályait a vízgazdálkodásról szóló miniszeri rendelet határozza meg.⁴⁴ A járulék tárgya a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, ténylegesen igénybe vett vízmennyiség. A járulék alanya a vízhasználó és az üzemi fogyasztó.⁴⁵ Az alanyokat járulékkötelezettség terheli, amely a bejelentési kötelezettséget és a járulékfizetési kötelezettséget és a nyilatkozattételi kötelezettséget is magában foglalja.

A vízkészlet-járulék alapja a ténylegesen igénybevett vízfelhasználás köbméterben kifejezett mennyisége, azonban engedély nélküli vízhasználat esetén speciális szabályok érvényesülnek a vízmennyiség meghatározására.

A vízkészletjárulék mentesség két kategóriája különböztethető meg a vízhasználói mentesség és az üzemi fogyasztási mentesség, azaz a mentességet adóalanyokként különíti el a jogalkotó.⁴⁶ A vízhasználói mentességnek két kategóriája különböztethető meg: az automatikus mentességek köre, illetve a kérelemre biztosított mentesség.

A vízközmű-szolgáltatás díjkérdéseinél⁴⁷ már más elvek érvényesülnek a díj kialakításánál, illetve a díjra hatással van a rezsicsökkentés szabályrendszere is.⁴⁸

A díjstruktúra meghatározásra kerül, de a törvény megengedi, hogy a díjak szolgáltatókként, ágazatonként eltérjenek egymástól. A díjak kialakításában azonban többféle elv és szempont érvényesül.⁴⁹

Mindez a széles szempontrendszer egy indokolt és szükséges mértékű díj alapjait rakta le, ezért a rezsicsökkentés a díjak kialakításánál nem feltétlenül indokolt. Ha a jogalkotó úgy látja, hogy az díjazás nem felel meg a törvényi elveknek a díjazás megváltoztatására hatékony eszközöket biztosít a törvényi szabályozás díjfelügyelet formájában. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal⁵⁰ látja el a díjfelügyeletet, amelynek keretében joga van a díjazásra vonatkozó elvek megsértése esetén fellépni. Megtilthatja a jogsértő díj további alkalmazását, a keletkezett többletbevételt késedelmi kamattal visszatérítteti a fogyasztónak, illetve bírságot szab ki. Jól látszik tehát, hogy a szabályozott, elveknek megfelelő díjak betartására alkalmas jogi háttér biztosított. Ha viszont az indokolt mértékű díjnál érvényesül további díjcsökkentés, az a szolgáltatókat nehéz

⁴² Miklós: i.m. 75. o.

⁴³ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 454. o. V.ö.: Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 214. o.

⁴⁴ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

⁴⁵ Vgt. 15/A § (2) bek.

⁴⁶ Szakács: i.m. 1438. o.

⁴⁷ 2011. évi CCIX. törvény a vízközmű-szolgáltatásról.

⁴⁸ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentés végrehajtásáról.

⁴⁹ Ilyen elv és szempont a közgazdasági összehasonlító elemzések, a biztonságos és alacsony költségű szolgáltatás, a természeti erőforrások kímélete, a hatékony kapacitáskihasználtság, a minőségi javítása, az indokolt költségek (szolgáltatás, környezetvédelem, vízbázis védelem).

⁵⁰ 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról.

gazdálkodási helyzetbe sodorhatja, illetve az önkormányzatoknak kell többletforrásokat biztosítani a szolgáltatáshoz. Mindemellett a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, tisztítás díja hatósági díj, amelyet miniszteri rendeletben állapítanak meg. A hatósági díjtól eltérő díjat a közüzemi szerződésben kizárólag a Hivatal előzetes hozzájárulásával lehet eltérni. Tovább bonyolítja a rendszert, hogy vannak költségek, amelyek a vízközmű-szolgáltatás díját terhelik, illetve különbséget tesz a törvény a fogyasztók között. A vízközmű szolgáltatás díja alapidíjból és fogyasztással arányos díjból áll.⁵¹ A fogyasztással arányos díjnál a lakossági felhasználók esetében alacsonyabb díjrendszer is meghatározható szemben a nem lakossági fogyasztókkal.⁵²

A díj mellett még a vízközműhöz kapcsolódás szolgáltatási díját és vízközmű-fejlesztési hozzájárulást lehet megállapítani. Az előbbi a szolgáltatók közötti ivóvíz átadási árát és szennyvízkezelési díját jelenti. A fejlesztési hozzájárulást a nem lakossági felhasználók fizetik, amely révén közműfejlesztési kvótát vásárolnak, azaz a kvóta erejéig jogosulttá válnak a szolgáltatás igénybevételére.

A másik a vízellátással kapcsolatos fizetési kötelezettség a környezetterhelési díj.⁵³ A környezetterhelési díj sajátos közteherként került szabályozásra. A szakirodalom technológiai jellegű adóként működő fizetési kötelezettséget ért alatta.⁵⁴ A jogi szabályozás a költségvetési törvényben az ökoadó kategóriájába sorolja. Tehát a környezetterhelési díj egy sajátos kibocsátási adónak tekinthető, hiszen magán viseli az adók minden jellegzetességét, ezért helyesebb lenne adónak nevezni a díj elnevezés helyett.⁵⁵ A környezetterhelési díj adójellegét erősíti továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) vonatkozik rá, illetve ez alapján adónak minősül.⁵⁶ A környezetterhelés valamely anyag vagy energia környezetbe bocsátását jelenti, a környezetszennyezés pedig a határérték feletti kibocsátást, ezért ez az eszköz a nemzetközi szakirodalomban ismert emissziós alapú kibocsátási adónak felel meg.⁵⁷ Ennek ellenére a környezetvédelmi törvény a környezethasználat után fizetendő díjak kategóriájába sorolja be a környezetterhelési díjat, mint a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjat.⁵⁸

Az EU-ban az energiaadón kívül jelentősebb szabályozást nem találunk a környezetterhelési díjra, így a tagállamok saját szabályukat szabadon

⁵¹ Az alapidíj (rendelkezésre állási díj) a fogyasztásmérő berendezések átfolyási átmérője szerint tesz különbséget.

⁵² A jogalkotó a különbségtétel mértékét maximálja. A törvény meghatározza, hogy a nem lakossági fogyasztók esetében a díj nem lehet magasabb, mint a lakossági felhasználókra vonatkozó díj másfélszerese. Speciális eset, amikor egyesített csapadékvíz-elvezetés költségei a szennyvízelvezetés és -tisztítás díjában térülnek meg.

⁵³ Nagy: i.m. 180-187. o.

⁵⁴ Borsányi Bognár Levente: Környezetterhelési díjak, *Környezetvédelem*, (2003) 6. 5. o.

⁵⁵ Kerekes Sándor *A környezetgazdaságtan alapjai*, Budapest, 1998, www.meek.nuf.hu (letöltés dátuma: 2013. 05. 01. 9 Vö. Koloszar Miklós: Környezetterhelési díj, *Adó*, (2004), 8. 23. o.

⁵⁶ Rabné Barics Gabriella: Környezetterhelési díj, *Adó*, (2008) 14-15. 61. o.

⁵⁷ Borsányi: i.m. 2-3. o.

⁵⁸ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Ktv.) 59. § (1) bek. A környezethasználat után fizetendő díjak körébe tartozik a törvényi szabályozás alapján a környezetterhelési díj, az igénybevételi járulékok, termékdíjak, betétdíjak.

kialakíthatják. Jellemzően az összes tagállamban bevezetésre került a környezetterhelési díj valamilyen formában, főként vízterhelési és a levegőterhelési díjként. Leginkább a 2004-ben újonnan csatlakozó tagállamokban került a talajterhelési díj bevezetésre.⁵⁹

A díj bevezetésének a lehetőségét a környezetvédelmi törvény teremtette meg, amely meg is határozta a díj lényegét.⁶⁰

A szabályozás célja, hogy új alapokra helyezze a környezetünk méltányolható mértékű használatát. A törvény indoklása rámutat arra, hogy a természetes környezet biztosította lehetőségek nem végtelenek, mivel a fokozott felhasználásuk a környezeti értékek feléléséhez vezet. Azonban a túlzott terhelés, a szennyezés költségei általában nem az okozónál jelentkeznek, hanem az egész társadalom viseli ennek a terhét, ezért fontos olyan szabályozórendszer kialakítása, amely érdekeltté teszi a környezethasználót a környezetterhelés csökkentésében.⁶¹ Másrészt a környezet megóvására a helyreállítására tett intézkedések finanszírozásába is be kell vonni a környezethasználókat.

A szennyezéstől függően a környezetterhelési díjnak három fajtája különböztethető meg: a levegőterhelési díj, a talajterhelési díj, a vízterhelési díj.⁶²

A törvény rendszerében általános és különös szabályok kerültek meghatározásra. Az általános, közös szabályozás keretében az adóalanyiség az adókötelezettség, díjkedvezmények, eljárási szabályok kerültek megfogalmazásra. A különös rendelkezések pedig az egyes díjakra vonatkozó szabályokat rendezik.

A környezetterhelési díj alanya a kibocsátó. A kibocsátó fogalmába tartoznak azok a környezethasználók, amelyek engedélyhez kötött környezethasználatuk során a környezet terhelésével járó anyagot bocsátanak a környezetbe. A törvény az adókötelezettséget a kibocsátóra és a környezetterhelő anyagokra írja elő.⁶³

A vízterhelési díj bevezetésének szükségességét indokolja, hogy a vizeink egyre inkább szennyezetté váltak a vízterhelő anyagok kibocsátásával.⁶⁴ A vizeink terhelését két típusú díjjal szabályozza a törvény. A felszíni vizek terhelése esetén vízterhelési díjat, míg a felszín alatti vizek, talajvíz terhelése esetén talajterhelési díjat kell fizetni. A szabályozás nevesíti a vízterhelő anyagokat, tehát csak ezek felszíni vízbe kerülése esetén kell díjat fizetni. A vízterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységet végez.

A díj mértékét több tényezőt figyelembe vevő rendszer szabályozza. A vízszolgáltató köteles hiteles mérésekkel igazolt módon a kibocsátó rendelkezésére bocsátani a vízterhelő anyagok mennyiségét. A díj mértékét a vízterhelő anyagok egységdíja, a területérzékenységi és az iszap-elhelyezési szorzó határozza meg. A területérzékenységi szorzó figyelembe veszi a területeket védettségi szempontból,

⁵⁹ Borsányi: i.m. 6. o.

⁶⁰ Ktv. 60. §

⁶¹ Nagy: i.m. 252-255. o. V.ö.: Szilágyi János Ede: Affordability of Drinking – water and the New Hungariae Regulation Concerning Water Utility Supplies, in: Right to Waer and the Protection of Fundamental Riglets in Hungary (szerk.: Greksza Veronika – Szabó Marcell) Pécs, University of Pécs, 2013, 68-83. o.

⁶² 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Ktd.)

⁶³ Ktd. 2. § b/ pont

⁶⁴ Rolf Schwartmann: *Umweltrecht*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2006, 106-107. o.

míg az iszap-elhelyezési szorzó az elhelyezés módja szerint differenciál, figyelembe véve a területi kategóriákat illetve a törvény adómentességeket és díjkedvezményeket is meghatároz.⁶⁵

A szabályozás révén a díjat a szennyvizet közcsatornán elvezető, majd a felszíni vízbe bocsátó víz és csatornázási művek, folyékony hulladékot termelő iparvállalatok fizetik meg. Azonban a díj áthárítható a szolgáltatást igénybe vevőkre.

A talajok és a talajvizek szennyezésének korábban kevesebb figyelmet szenteltek. Hosszú éveken keresztül a levegő és szennyvíztisztítás melléktermékeit a talajban kialakított lerakókba deponálták, amellyel jelentős környezeti károkat okoztak. A műtrágyák és növényvédő szerek mértéktelen használata és a szükséges védelem nélkül üzemeltetett hulladéklerakók további károkat okoztak.⁶⁶ A talajvízszennyezés további növekedésének megakadályozása, illetve az öntisztulási folyamatok elősegítése érdekében kell alkalmazni a környezetterhelési díjat.⁶⁷ Ahhoz, hogy a szabályozás elérje a célját a szakirodalom fontos kritériumokat határoz meg.⁶⁸

Ezeknek a kritériumoknak a hazai szabályozás megfelel.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség a felszín alatti vizek terhelése esetén kötelező. Amíg a levegő- és vízterhelési díj az állami adóhatóság hatáskörébe tartozik, addig a szennyvízelvezetéshez kapcsolódó talajterhelési díjnál az illetékes önkormányzati adóhatóság jár el és a díj a települési önkormányzat környezetvédelmi alapjának a bevételét képezi. A talajterhelési díjból származó bevétel felhasználása is célzott, hiszen csak a talaj, a felszín alatti víz mennyiségi, minőségi védelmére használható fel. Ilyen felhasználásnak minősül a csatornázás, szennyvíztisztítás, vízbázis védelem, kármentesítés, szennyezést megelőző, illetve utólagos műszaki védelem.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a helyi vízgazdálkodási hatósági, illetve vízjogi engedélyezés alapján szennyvízelvezetést alkalmaz, a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá.⁶⁹

A díj alapja a szolgáltatott, vagy egyedi méréssel igazolt, illetve átalányban meghatározott víz mennyisége. A díj mértékét az egységdíj, valamint a települési önkormányzat területére vonatkozó területérzékenységi szorzó határozza meg.⁷⁰ Díjkedvezményt nem, de mentességet meghatároz a törvény. Két esetben

⁶⁵ Ktd. 2. sz. melléklete

⁶⁶ Szablyár Péter: Ökoadó – avagy környezetterhelési díj, in: *Bányászati és Kohászati Lapok*, (2005) 5. 33-34. o. V.ö.: Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, in: *Publicationes Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 2012, Tomus XXX/2. 371-382. o.

⁶⁷ Tócsa István: A talajterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere, in: *Comitatus Önkormányzati Szemle* (2000) 6. 31. o.

⁶⁸ Megyeri Mária – Katona József – Ferencz Lászlóné: A szennyvízterhelési díj módszerének elve a francia joggyakorlatban, in: *Környezet és fejlődés* (1996) 3-4. 37. o. Ilyen kritérium a vízszennyezők minél szélesebb körét fogja át, a vízszennyező anyagok legszélesebb körére terjedjen ki, a díj nagysága tükrözze a terhelés nagyságát, veszélyességét és a befogadó érzékenységét, megállapítása, alkalmazása egyszerű, a díjbevétele környezetvédelmi célokat és beruházásokat szolgáljon.

⁶⁹ Ktd. 11. § (1) bek.

⁷⁰ Ktd. 2. sz. melléklet.

szabályoz mentességet a jogalkotó, ha a kibocsátó egyedi szennyvíz-elhelyezési kislétesítményt, egyedi szennyvíztisztító kisberendezést alkalmaz, illetve mentes a locsolási célú felhasználás.⁷¹

Szintén a környezetszennyezés elkerülését szolgálja a háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás, amely az önkormányzat számára kötelezően ellátandó közszolgáltatásnak minősül.⁷² Az önkormányzat a díjpolitikáját saját maga alakítja ki és önkormányzati rendeletben meghatározza a díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, a fizetés rendjét és a kedvezmények, mentességek körét. (Fontos kiemelni, hogy a díj adók módjára behajtható köztartozásnak minősül.)

A törvény kimondja a szennyvíz mennyiségével arányos kötelezettségeket és a beruházási igényt figyelembe vevő díjmeghatározást. A jogalkotó szándéka szerint tehát a díj részét képezik a működési ráfordítások, a fenntartási költségek és a felmerült beruházások költségei.

A díjazás szempontjából két típusú díj állapítható meg, az egytényezős és a kéttényezős díj. Kéttényezős díjat kötelező alkalmazni a Nemzeti Települési és Szennyvízelvezetési és Tisztítási Programban résztvevő önkormányzatok esetén.⁷³ Az önkormányzat a fenti törvényi iránymutatások alapján fogadja el a díjkalkulációt. Ezt írja felül a rezsicsökkentés, amely a díjakat 10 %-kal csökkenti, sarkalatos törvényi formában 2013-ban. A rezsicsökkentés ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot jelöli ki.⁷⁴

4. Köztisztaság, szemétszállítás és hulladékkezelés adó és díjpolitikai kérdései

A hulladék adóztatása két formában jelenik meg az egyes országokban hulladék gyűjtésére és ártalmatlanítására megállapított díjak, illetve hulladékadó formájában. A díjak területén heterogén szabályozás alakult ki az egyes országok szerint, illetve országokon belül is. Jó példa erre Olaszország, ahol 1998-ig az adó alapja a háztartások esetében az alapterület, míg 1999-ben bevezetett új rendszerben a díj két részből áll egy fix és változó díjból. A fix rész az ártalmatlanítási költséget fedezi, míg a változó rész a hulladék mennyiségével arányosan változik.

A legtöbb európai ország bevezette a hulladékadót vagy díjat, de az egyes országok között nagy eltérés van az adó mértékében és tényleges struktúrájában. Az adómértékek általában függnak a hulladék típusától és a hulladék ártalmatlanításának a típusától. Az ártalmatlanítás módja szerinti preferálás is eltérő az egyes országok szintjén. Hollandiában a szemétegetőbe szállított hulladék

⁷¹ Ktd. 11. § (2) bek.

⁷² Vgt. 44/B 0 – 44/J.

⁷³ Vgt. 44/D §. A kéttényezős díj alapidíjból és ürítési díjból áll. Az alapidíj az üzemeltetési költségek, a díjbeszedés, számlázás, a környezetvédelmi kérdések, az amortizáció és a szükséges felújítások fedezetére szolgál. Az ürítési díj az ártalmatlanítás és a területtől függő költségek fedezetére szolgál.

⁷⁴ 2013. évi CXIV. törvény a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint az egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról.

adómentes. Dániában az adópolitika a hulladékgazdálkodás preferenciáját követi. Az újrahasznosítást részesíti előnyben azzal, hogy az adó mértéke nulla. Az energiahasznosítással járó hulladékégetést preferálja még az adótörvény egy kedvezőbb adómértékkel. A legkevésbé preferált adójogi szempontból a hulladéktemetés, amelynek az adómértéke a legmagasabb.

Nagy-Britanniában a hulladék adót 1996-ban vezették be a szemétklerakóba szállított hulladékokra.⁷⁵ A mértékét tekintve különbséget tettek az ún. inaktív (építési) hulladékok javára, alacsonyabb díjat megállapítva. A hulladékok csökkentése érdekében fokozatosan emelték az adó mértékét. Az eredeti adókulcsot a hulladéklerakó externália becslései alapján határozták meg, a további emeléseket pedig úgy határozták meg, hogy befolyásolják a hulladékhasznosítással és kezeléssel kapcsolatos magatartást.⁷⁶

A hazai díjszabályozás hasonló a vízszolgáltatás díjképzéséhez. Megkülönböztetünk hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat, hulladéklerakási járulékos és felügyeleti díjat. Mindemellett a közszolgáltatást végzőt terheli céltartalék-képzési (előre látható kockázatra és veszteségre), és környezetvédelmi biztosítási kötelezettség.⁷⁷

A köztisztaság, szemétszállítás kötelező önkormányzati közfeladat, de az önkormányzat a feladatot nem közvetlenül, hanem közszolgáltatási szerződéssel felhatalmazott közszolgáltató útján látja el. A szolgáltatás nem szabad piaci alapon működik, hasonlóan a vízszolgáltatáshoz. Tovább mérsékli a díjazást a rezsicsökkentés is. Az arányos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat többféle elv alapján kell kialakítani. Fontos az ösztönző jelleg, amely a költséghatékonyságra, a minőségjavításra, a környezetterhelés csökkentésére sarkallja az ügyfelet és a szolgáltatót egyaránt. Az indokolt költségek figyelembevétele a másik fontos tényező (környezetvédelmi, rekultivációs, utógondozási költségek). A díj adók módjára behajtandó köztartozás. A Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal díjelőkészítő és díjfelügyeleti tevékenységet végez. A hivatal hatósági engedélyezési, nyilvántartásba vételi, ellenőrzési tevékenysége után felügyeleti díjfizetési kötelezettség áll fenn. A szolgáltatás költségeit növeli a hulladéklerakási járulék, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetője, illetve ártalmatlanítás végzője fizeti a környezetvédelmi hatóság részére.

A közszolgáltatás ellátásával kapcsolatos problémák már az új díjstruktúra kialakítását követően felmerültek. Volt olyan település, ahol a szolgáltató felmondta a szerződést a megnövekedett költségek miatt és a közszolgáltatás ellátása szünetelt, mivel az önkormányzat nem talált új szolgáltatót.

⁷⁵ Don Fullerton – Andrew Leicester – Stephen Smith: Environmental taxes, in: NBER Working Paper No14/97 4-5. o. www.nber.org/papers/W14=97 (letöltés dátuma: 2012. 08. 21.)

⁷⁶ A szabályozás az inaktív hulladékok 60 %-os csökkenéséhez vezetett, de változás történt a hulladéklerakóba szállított hulladék arányában is, és nőtt az újrahasznosítás aránya.

⁷⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról. Csák Csilla: Thoughts about the problems of the enforcement of the „polluter pays” principle, European Integration Studies (2011) 9, 27-40. o.

A problémák megoldásának kezelésére jött létre az ideiglenes szolgáltatás és a szükségellátás jogintézménye.⁷⁸ Az ideiglenes ellátás során az állam hulladékgazdálkodási közszolgáltatót jelöl ki, aki a területre irányadó díj ellenében köteles a szolgáltatást elvégezni. Szükségellátás esetén a katasztrófavédelmi hatóság gondoskodik a hulladék elszállításáról. A szükségellátást járványveszély és közegészségügyi kockázat indokolja. Mindkét ellátás forrását a hulladéklerakási járulék jelenti.

Jól látható tehát, hogy az árak befagyasztása és a hatósági árszabályozás együttesen befolyásolja a közszolgáltatás ellátását. A paci szabályozás háttérbe szorulását mutatja, hogy az önkormányzatok nonprofit társaságok alapításával, szervezésével próbálják megoldani a közszolgáltatás ellátását. Ebben az esetben viszont önkormányzati források kellene a jövőben a feladatellátáshoz, amely esetlegesen a helyi adóterhek növelését eredményezheti vagy a központi költségvetési támogatások növelését.

⁷⁸ 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról.

A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve

Szilágyi János Ede*

Jelen tanulmányban¹ az Európai Unió (EU) *Víz-keretirányelvének*² (VKI) 9. cikkében található költségmegtérülés elvének rendszerező elemzését illetve annak magyarországi végrehajtása során fellelhető nehézségeknek a bemutatását kíséreljük meg. Számos kérdés vetődik fel ugyanis a víziközmű-szolgáltatások árazása, többek között annak VKI-vel való megfelelése kapcsán. Tekintettel arra, hogy Magyarországon időközben megkezdődött a *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv*³ (VGT) soron következő, második verziójának⁴ kidolgozása, illetve újabban az Európai Bizottság is kötelezettségszegési eljárást indított egy kapcsolódó ügyben Németország ellen (lásd alább), ezért e kérdések megválaszolása meglehetősen időszerűnek tűnik. De vajon a magyar víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos díjképzésnek meg kell-e egyáltalán felelnie a VKI-nek? A kérdésre adandó választ maga a *víziközmű-szolgáltatási törvény*⁵ (Vksztv) adja meg, abban ugyanis egyértelműen meghatározásra kerül, hogy a Vksztv víziközmű-szolgáltatás díjait taglaló 62. §-a a VKI 9. cikk (1) bekezdésének való megfelelést szolgálja.⁶ A válasz tehát határozott igen. Ezt követően viszont indokolt feltenni az ebből következő kérdést, nevezetesen, hogy a VKI, és különösen annak 9. § (1) bekezdése milyen

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

¹ A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. A kézirat lezárásának ideje: 2014. március 15.

² A Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (HL L 327., 2000.12.22., 1. o.). Lásd Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 133-140. o.; Szilágyi: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica (PUMSJP)*, 2012/30 (2), 580-592. o.; Farkas Csamangó Erika: A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2003; Miklós László: A vízvédelem szabályozása, in: *A környezetjog alapjai* (szerk.: Miklós László), Szeged, SZTE ÁJK – JATEPress, 2011, 75-81. o.

³ VGT, 2010. április. Kihirdetéséről: 1042/2012. Korm. határozat.

⁴ A második VGT-t 2015.12.22-ig kell elkészíteni; lásd *A Vízgyűjtő-gazdálkodási terv felülvizsgálatának ütemterve és munkaprogramja 2013-2015*, Vitaanyag, forrás (2014.02.09.): http://www.vizeink.hu/files/VGT2_utemterv_munkaprogram%20vitaanyag.pdf

⁵ 2011. évi CCIX. tv a víziközmű-szolgáltatásról.

⁶ Vksztv 88. § (1) bek.

követelményeket fogalmaz meg a tagállamok szabályozásával szemben? Ennek megfelelően, jelen tanulmányban a VKI vízszolgáltatások fogalmára illetve költségmegtérülés elvére vonatkozó előírásainak értékelését követően, a magyar Vksztv kapcsolódó előírásait elemezzük.

A VKI részletes elemzésétől jelen munkánkban eltekintünk, megtettük azt már korábbi írásainkban. E részben pusztán annyit jegyeznénk meg, hogy a VKI legfőbb célja a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérése, a vízkörforgás alapvető törvényszerűségeire figyelemmel bíró, integratív, mennyiségi és minőségi aspektusokra egyidőben tekintettel lévő, vízgyűjtő területeken alapuló vízgazdálkodással. A cél elérésére szolgáló elsődlegesen 2015-re tervezett határidőt meghatározott esetekben ki lehet tolni. E hosszabbítás végső határideje 2027; kivételesen pedig, azon víztestek esetében, „*ahol a természeti viszonyok olyanok, hogy a célkitűzések nem érhetők el ezen az időtartamon belül*”, vagyis 2027-ig, a tagállamok eltekinthetnek a célkitűzések teljesítése alól.⁷ A cél megvalósítására hivatott *magyar Vízgyűjtő-gazdálkodási terv* kidolgozására 2010-ben került sor. Ezt a VGT-t az Európai Bizottság időközben megvizsgálta az *Európai Unió vízstratégiájának* (továbbiakban: BP)⁸ készítési folyamatában. A BP készítésének folyamatában ugyanis, az EU Bizottság ország specifikus ajánlásokat is megfogalmazott a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek intézkedési programjainak hatékony megvalósítása érdekében. *Magyarország* esetében például a munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokra is felhívta a figyelmet, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.⁹

1. A VKI vízszolgáltatások fogalma és annak magyar értelmezése

A VKI integratív, a vízkörforgás egészére kiterjedő koncepcióra alapozva épül fel. Általánosságban a VKI szabályozásának közvetlen tárgyát a vízkörforgáshoz kapcsolódó, „*emberi tevékenységekre*” vonatkozó kategória képezi. E *tágabb kategóriához* képest (vagyis, amely kategória mindenféle emberi tevékenységet magába foglal, függetlenül annak hatásától a vizek állapotára) a VKI az *emberi tevékenységek szűkebb köreire*, nevezetesen az ún. „*vízhasználatokra*”, illetve az ezekhez képest is szűkebb – témánk szempontjából releváns – ún. „*vízszolgáltatásokra*” speciális szabályokat állapít meg.

A VKI fogalom-meghatározása alapján *vízszolgáltatásnak* minősül minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára (ad 1) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását, továbbá (ad 2) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe

⁷ VKI 4. cikk (1) és (4) bek.

⁸ Európai Bizottság: COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14. Lásd Szilágyi: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *PUMSJ*, 2013/31, 475-497. o.

⁹ Lásd Európai Bizottság: SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012.11.14., 3. o.

bocsátják ki.¹⁰ A VKI a vízszolgáltatások fogalmi meghatározásából kiindulva adja meg a *vízhasználat* definícióját, amely értelmében a vízhasználat magában foglalja a vízszolgáltatásokat valamint bármely (a VKI 5. cikke illetve a II. melléklete által meghatározott) egyéb (emberi) tevékenységeket is, amelyek *jelentős hatással vannak a víz állapotára*.¹¹ A három fogalmi kör – nevezetesen: emberi tevékenység, vízhasználat, vízszolgáltatás – értelmezésében alapvető fontossága van az Európai Bizottság által kiadott *Közösségi végrehajtási stratégiának*¹² (továbbiakban: WATECO). A WATECO a *vízszolgáltatásokra* úgy tekint, mint egy közvetítőre a víz, mint természeti erőforrás illetve a vízhasználatok között, és a WATECO készítőinek értelmezése alapján e vízszolgáltatás lehet mind köz-, mind pedig magánszolgáltatás is. A vízszolgáltatás fogalmának egyfajta szűkítéseként is felfogható ua., hogy a vízszolgáltatások fogalmi elemének tekintik a víz állapotára bíró jelentős hatást.¹³ A *vízhasználatok* kapcsán a WATECO felhívja a figyelmet arra, hogy a VKI nem ad kimerítő jellegű felsorolást azok eseteire (lényegében semmilyen számbavétel nincs), pusztán a jelentős hatást írja elő. A WATECO ua. ilyenként tekint tipikusan a hajózásra, a vízenenergia termelésre, és egyéb háztartási, mezőgazdasági és ipari tevékenységekre.¹⁴

A VKI fogalom-meghatározása alapján a *magyar VGT* készítésében résztvevő szakemberek nekikezdték a vízszolgáltatások kategóriájának értelmezéséhez és a szükséges kategorizációhoz. A VGT-hez készült egyik *háttér tanulmány*¹⁵ a vízszolgáltatások körébe javasolja feltüntetni (a) a közüzemi (háztartási, ipari, mezőgazdaság) vízellátást és szennyvízelvezetés-tisztítást, (b) a mezőgazdasági vízszolgáltatásokat (öntözés, halastó), (c) az ipari saját kutas vízszolgáltatást, (d) a közvetlen élővízbe bocsátást, (e) a vízienergia-termelést (a WATECO ezt a vízhasználatoknál nevesítette), (f) a gazdasági célú tározást, duzzasztást, (g) a termál-vízhasznosítást, és (h) a belvízelvezetést. E háttér tanulmány által javasolt lista „a VKI értelmezésétől annyiban tér el, hogy a közcélú vízhasználatokat nem vonja be a szolgáltatási körbe (pl. árvízvédelem, belterületi vízrendezés, csapadékvíz-elvezetés, tározás, ökológiai célú duzzasztás VKI céljainak eléréséért).”¹⁶

A VGT – a fenti hatástanulmány megállapításaira tekintettel – a *vízhasználatok* vonatkozásában végül két csoportot is kialakított (a VGT egyébiránt – megítélésünk szerint a VKI szóhasználatától eltérve, tehát helytelenül – szolgáltatásokként definiálja mindkét csoportot). Egyrészt elkülönítette azon `szolgáltatások` körét (megítélésünk szerint helyesen ezt a kategóriát *vízhasználatként kellett volna*

¹⁰ VKI 2. cikk 38. pont.

¹¹ VKI 2. cikk 39. pont.

¹² European Commission: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, Guidance no 1, Produced by Working Group 2.6, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 73-76. o.

¹³ WATECO 73-74. o.

¹⁴ WATECO 75. o.

¹⁵ Burger Ferenc et al: *A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése*, Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, [-], ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, [2009], 12-16. o.

¹⁶ Burger et al: i.m. 16. o.

feltüntetni), nevezetesen azon *„nem gazdasági, közösségi szolgáltatások”* körét, amelyeknél *„nem lehatárolhatók a fogyasztók*, és a szolgáltatóknak ennél fogva *nincs szerződéses kapcsolata a kedvezményezettekkel*. A VGT megállapítása szerint e szolgáltatások természetükből adódóan nem alkalmasak – a jelen tanulmány későbbi részében elemzett – teljes költségmegtérülés elvének érvényesítésére. E szolgáltatások indikatív listájában nevesítésre kerül az árvízvédekezés, a vízvédelem, a belvízvédekezés (belvízgazdálkodás), folyó- és tószabályozás, rekreáció, valamint a vízelosztás és vízkormányzás.¹⁷ Ezzel szemben a VGT *„vízszolgáltatásként”* nevesíti azon vízhasználatok körét, amelynél a meghatározható *szolgáltatók szerződéses kapcsolatban állnak a fogyasztókkal* és azok a szolgáltatásért cserébe díjat fizetnek. A VGT e szolgáltatások esetében tartja szükségesnek és kívánatosnak a teljes költségmegtérülés elvének érvényesítését. A VGT ilyenként nevesíti az ivó- és ipari vízellátást, a szennyvízelvezetést és -tisztítást, a mezőgazdasági vízszolgáltatásokat (öntözést és halastavi gazdálkodást), és a vízenergia termelést (utóbbi esetkörre a később ismertetésre kerülő C-525/12. számú ügy miatt tartjuk fontosnak felhívni a figyelmet, ui. az EU Bizottság Németország kapcsán – több más mellett – kifogásolta azt is, hogy a vízenergia termelést nem vonta a vízszolgáltatások körébe!).¹⁸ A VGT egyébiránt nem zárja ki a két vízhasználati kör (a VGT szóhasználatával szolgáltatás) közötti átfedést sem; példaként hozza a többcélú rendszereket (mint amilyenek a mezőgazdasági öntözésre és a belvízelvezetésre is használt csatornák), ahol a költségmegtérülés elvének érvényesítését ott és olyan mértékben tartja lehetségesnek, ahol mérhető vízszolgáltatás kapcsolódik a rendszerhez. A két vízhasználat (a VGT szóhasználatával szolgáltatás) közötti megkülönböztetés lényege, hogy *„a közösségi szolgáltatásokat részben meg lehet fizettetni az érintettekkel, törekedni kell az önfinanszírozás növelésére (pl. belvízvédekezés, érdekeltségi hozzájárulás), vagy a környezeti, erőforrás költségek figyelembe vételére a döntések során és gazdasági ösztönzőket, környezeti adókat, díjakat alkalmazni, mindezt annak érdekében, hogy a VKI céljai megvalósuljanak. Nem kell azonban (a közösségi szolgáltatások esetén) a pénzügyi költségmegtérülés elvét közvetlen módon, és teljes mértékben érvényesíteni az érintettek felé.”*¹⁹

Jogsabályi formában a magyar jogalkotó a vízszolgáltatások illetve a vízhasználat fogalmát meghatározta mind a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló kormányrendeletben,²⁰ mind pedig a vízgazdálkodásról szóló törvényben²¹ (Vgtv). Utóbbi a – VKI-tól részben eltérve – némileg más fogalmi

¹⁷ VGT 254. o.

¹⁸ VGT 254. o.

¹⁹ VGT 254-255. o.

²⁰ 221/2004. Korm. rendelet 2. § q) és r) pontja lényegében a VKI fogalmait átemelve határozza meg a *vízszolgáltatások* és a *vízhasználat* fogalmát.

²¹ 1995:LVII. tv 1. mel. 23. (vízhasználat), 31. pont (vízszolgáltatások). Lásd a melléklet 41. pontját a mezőgazdasági vízszolgáltatásokról, amelyet egy 2012. évi törvény iktatott be, s amely – megítélésünk szerint – szintén megfeleltethető a VKI vízszolgáltatás fogalmának; v.ö. Csibi Andrea megállapításait: Csibi Andrea: *Az Európai Unió Víz Keretirányelve által előírt költségmegtérülés elvének magyarországi végrehajtása...*, TDK dolgozat, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 48-49. o.

alapon határozza meg mind a vízhasználat, mind a vízszolgáltatások fogalmát. A vízhasználat kapcsán – mintegy állást foglalva a jelentős hatás kérdésében – azon tevékenységeket sorolja ide, amelyeknek „következménye a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása”.²² A vízszolgáltatások fogalmát a VKI-hez képest a Vgtv némileg szűkítve (tudniillik az állam illetve az önkormányzatok közfeladataira használva), a következő meghatározást adja: „az állam, illetve a helyi önkormányzatok közfeladataival összefüggő, különösen a vízigények kielégítésére, a szennyvizek elvezetésére, illetőleg a használt vizek ártalommentes elhelyezésére, a vízkészletek védelmére irányuló közfeladatok, különösen (a) a felszíni vagy felszín alatti víz kitermelése, duzzasztása, tárolása, kezelése és elosztása, (b) a szennyvíz összegyűjtése és kezelése, amelyet ezt követően a felszíni vizekbe juttatnak”.²³ Különösen az utóbbi fogalom kapcsán érdemes hangsúlyozni, hogy bár az értelmezést segítő, azonban a VKI fogalom-meghatározását – megítélésünk szerint – indokolatlanul szűkítő meghatározást takar.

A vízhasználat illetve a vízszolgáltatások fogalmának tagállami értelmezése különösen jelentősnek tekinthető abból a szempontból, hogy az Európai Unió Bizottsága Németország ellen nyújtott be keresetet²⁴ a vízszolgáltatások értelmezésének illetve a költségmegtérülés elve érvényesítésének kérdéseiben. Tekintettel arra, hogy az ügy a költségmegtérülés elvét is érdemben érinti, ezért annak bemutatására a VKI 9. cikkének elemzése kapcsán térünk ki.

2. A VKI költségmegtérülés elvének értelmezése

1. A költségmegtérülés elvének hatálya. A költségmegtérülés elvével (*principle of recovery of costs*) kapcsolatos rendelkezéseket a VKI 9. cikke tartalmazza. Ennek kapcsán elsőként tisztázandó kérdés, hogy a VKI hatálya alá tartozó emberi tevékenységek közül melyik vonatkozásában kell érvényre juttatni a VKI 9. cikkében megfogalmazottakat. A VKI 9. cikkében található rendelkezések első olvasatra pusztán a vízszolgáltatásokra alkalmazandók. A WATECO készítői – és magunk részéről osztjuk a VKI nyelvtani értelmezésén alapuló következtetésüket – azonban felhívják a figyelmet arra, hogy a VKI 9. cikke valójában a vízszolgáltatásoknál szélesebb körre állapítanak meg kötelezettségeket, lényegében a vízhasználatok vonatkozásában.²⁵ Igaz ugyanis, hogy a 9. cikk (1) bekezdésének első mondata arra hívja fel a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe a vízszolgáltatások (költség)megtérülésének elvét, azonban ugyanezen cikk ugyanezen bekezdésének második mondata immáron arra kötelezi a tagállamokat, hogy a vízszolgáltatások költségeinek megtérülése érdekében *biztosítsák ehhez a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását*. A VKI 9. cikkének alkalmazása

²² Vgtv 1. melléklet 23. pont.

²³ Vgtv 1. melléklet 31. pont.

²⁴ C-525/12. sz. ügy: 2012. november 19.-én benyújtott kereset — Európai Bizottság kontra Németország (HL C 26., 2013.1.26., 35. o.).

²⁵ WATECO 75. o.

során tehát mintegy összekapcsolódnak a vízhasználatok a vízszolgáltatásokkal. A WATECO hivatkozott példája szerint a felszíni illetve a felszín alatti vizek diffúz szennyezése nem minősül vízszolgáltatásnak a VKI 2. cikkében meghatározott fogalmak alapján. Ugyanakkor, amennyiben jelentős hatást gyakorol a vizek állapotára, vízhasználatnak minősül, ami miatt pedig a vízhasználónak megfelelőképpen hozzá kellene járulnia a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez (pl. a vízkezelés költségeihez). Ezen hozzájárulásnak a VKI 9. cikk (1) bek. értelmében a VKI III. melléklete szerint végzett gazdasági elemzésen kell alapulnia figyelembe véve a szennyező fizet elvét.²⁶

2. Szennyező fizet elve és a költségmegtérülés elve. A VKI 9. cikke alapján a költségmegtérülés elvével szoros összefüggésben áll a szennyező fizet elve. A jogirodalomban elterjedt értelmezés alapján²⁷ a *szennyező fizet elv* (illetve a *használó fizet elv*) a *felelősség elvé*nél átfogóbb kategóriát jelent, ugyanis nem pusztán a jogellenes magatartásokra terjed ki, de magában foglalja a jogszerű tevékenységeket is és az azok kapcsán igénybe vehető gazdasági szabályozást is. A Vksztv maga is külön nevesíti alapelvei között a szennyező fizet elvét. Ezen meghatározás értelmében „a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”.²⁸ A szennyező fizet elvét mindezekből kiindulva úgy is tekinthetjük, hogy amíg a költségmegtérülés elve azt határozza meg, hogy *milyen költségeket* kell megtéríteni a vizek használata kapcsán, addig a szennyező fizet elv arról rendelkezik, hogy a *költségeket kinek kell viselnie*.

3. A költségmegtérülés elvének tartalma és az elv egyes elemei. A VKI 9. cikk (1) bekezdése²⁹ a költségmegtérülés tartalma kapcsán – amely megítélésünk szerint szorosan kapcsolódik a nemzetközi irodalomban a víz értékével (*valuing water*) foglalkozó tudományos koncepciókhoz – a következőket állapítja meg: „tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket”. A VKI fogalom-meghatározásához a magyar VGT a következő summás magyarázatot fűzi: „A VKI költségmegtérülésre vonatkozó elvárása három szempontra terjed ki. A [a] fizikai infrastruktúra fenntartható használata mellett [b] a szolgáltatás által okozott környezeti minőség romlás költségének visszapótlása és [c] a szűkösen rendelkezésre álló vízkészletek esetében a többi vízhasználat értékteremtő

²⁶ WATECO 74-75. o.

²⁷ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 90. o.; V.ö. Bándi Gyula: A 'szennyező fizet' elv és a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei, in: *Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében* (szerk.: Margitán Éva – Kisfaludi András), ELTE-ÁJK, Budapest (Budapest) 1994, 136-162. o.; Belényesi Pál: A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében, *Gazdaság és Jog*, (2011) 4, 20-24. o., Csák Csilla: Thoughts about the problems of the enforcement of the 'polluter pays' principle, *European Integration Studies*, 9 (2011) 1, 27-40. o.; etc.

²⁸ Vksztv 1. § e) pont.

²⁹ V.ö. a VKI preambulum (38) bek.

képességétől elmaradó használatoknál a készlet költség megfizettetése.”³⁰ A költségmegtérülése elve vonatkozásában a fenti magyarázat (hasonlóan a WATECO dokumentumhoz³¹) három költségelemet emel ki, amelyeket a vonatkozó szakirodalom a következőképpen nevesít: a *teljes gazdasági költség* (*economic costs*) kiterjedő költségmegtérülés elve magában foglalja a pénzügyi költségeket (*financial costs*) és az ún. külső költségeket, amely utóbbi további két elemből áll, a környezeti költségekből (*environmental costs*) és a készletköltségekből (*resource costs*).³²

3.1. A különböző költségelemek közül a legmegfoghatóbbnak a tőkeköltségből (vagyis pl. beruházási, értékcsökkenési költségekből), a működési és fenntartási, az adminisztratív továbbá az egyéb költségekből (pl. az olyan mezőgazdasági termelési kiesésből származó költségek, amelyek bizonyos vízvédelmi-területek létrehozásával járnak) álló *pénzügyi költség* tűnik.³³ A pénzügyi költség – Magyarországon is – szoros kapcsolatban áll az árképzéssel. A tanulmány későbbi részében a Vksztv vonatkozásában az árképzéssel, az azt befolyásoló tényezőkkel még részleteiben foglalkozunk.

A pénzügyi költségekhez képest a külső költségek meghatározása jóval több vitára ad(hat) okot, ugyanakkor fontos kiemelni azt, hogy a pénzügyi költségek is tartalmaz(hat)nak bizonyos – ezáltal *belsővé tett* – *külső* (környezeti- illetve készlet-) költségeket is (pl. vízkészlet járulék, vízterhelési díj, szennyvíz bírság).³⁴

3.2. A *külső költségek* részét képezi a – *környezeti szolgáltatások* (*ecosystem services*) koncepciójával összefüggő – *környezeti költség* (ezen belül megkülönböztethető a vízhez kapcsolódó és a nem-vízhez kapcsolódó környezeti költség³⁵), amely pedig szorosan összefügg az olyan külső (extern) költségekkel, amelyek a környezeti károkhoz illetve a nem árazott jóléti értékelemekhez kötődnek.³⁶ A VGT egyik háttértanulmánya a környezeti költségekre vonatkozó közgazdaságtani elméleteket a következőkben summázza: „A környezeti költség azon károkat jelenti, amit az egyes vízhasználatok okoznak a vízi környezetben és az ökoszisztémának, valamint a vízhasználóknak. Az eddigiekben nem alakult ki a konszenzus a környezeti költségek kezelésével, számszerűsítésével kapcsolatban... Van olyan vélemény, – főleg elméleti közgazdászok képviselik – hogy a teljes helyreállítási költség tekinthető környezeti költségnek. Azonban ezt a vízárakban érvényesíteni lehetetlen, sok esetben megengedhetetlenül nagy terhet okozna. A legelfogadottabb álláspont szerint a környezeti költségnek tekinthető minden olyan intézkedés költsége, ami jelenlegi helyzetből kiindulva a környezeti célok, azaz a vizek jó állapotának (illetve a jó ökológiai potenciálnak) az elérését szolgálja. Ez a környezeti költség akkor nulla lesz, ha a célok teljesülnek... Amennyiben megvalósul a megfelelő szennyvíztisztítás és az elegendő a vizek jó állapotának

³⁰ VGT 253. o.

³¹ WATECO 116. o.

³² Burger et al: i.m. 16. o.

³³ A pénzügyi költség egyes költségelemeinek magyarázatáról lásd WATECO 118. o.

³⁴ Burger et al: i.m. 16-17. o.

³⁵ WATECO 117. o.

³⁶ WATECO 121., 123. o.; és Burger et al: i.m. 17. o.

elérésére, akkor a vízárakban ez mind internalizált külső költség – pénzügyi költség – jelentkezik. Nem érdemes és nem is célszerű olyan mesterséges környezeti költséget érvényesíteni az árban, ami jobban növeli az árakat, mint amennyire a VKI céljainak elérése indokolja. Csak olyan megoldás célszerű, amely elősegíti a VKI intézkedések megvalósítását, és nem gátolja a finanszírozást. Olyan környezeti adó bevezetése azonban szükséges lehet, amely közvetlenül az intézkedések, a közüzemek esetében a szennyvízprogram, esetlegesen a VGT-ben szereplő kiegészítő intézkedések, az ivóvízminőség-javító program finanszírozását szolgálja.³⁷ A környezeti költségek magyarországi megjelenítőjeként a környezetterhelési díj (nevezetesen a víz- és a talajterhelési díj), valamint a szennyvíz- és csatornabírság tekinthetők.³⁸

A VGT készítésének illetve elfogadásának idején a külső költségek becsatornázására hivatott intézmények magyarországi rendszere kapcsán több tanulmány is változtatásokat fogalmazott meg annak érdekében, hogy ezen intézmények hatékonyabban működhessenek (mindamellett, hogy a korábbi díjakat és bírságokat javasolják fenntartani).³⁹ A vonatkozó tanulmányok javaslataiból több is átkerült a VGT-be. A VGT környezeti költségekkel összefüggő észrevételei közül mindazonáltal kiemelendő még a talajterhelési díj kapcsán megfogalmazott azon felvetés, amely szerint a díj mértékét növelni kellene annak értelmében, hogy az ténylegesen is ösztönözzön a csatornarendszerre való rákötésre.⁴⁰ A külső költségekhez kapcsolódó problémákkal a VGT elfogadását követően a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) vízstratégiája is foglalkozik. A dokumentum ráerősít a VGT-ben⁴¹ is megfogalmazott kritikára, amely szerint a korábban célhoz kötött költségvetési bevételt képező vízterhelési díj és hasonlóképpen a (készletköltségeket fedezni hivatott) vízkészletjárulék „a vízhez kapcsolódó feladatok ellátását szolgálták, ma viszont `felolvadnak` a központi költségvetésben.”⁴²

A VGT elfogadását követően a környezeti költségek becsatornázását szolgáló jogszabályok többször is változtak. A változások közül magunk részéről a környezetterhelési díjak közé tartozó talajterhelési díj mértékének változását tartjuk fontosnak kiemelni. A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá és (helyette pusztán) szennyvízelhelyezést alkalmaz. A talajterhelési díj egységszámának mértéke (amelyet a szolgáltatott vízre vonatkozóan kell alkalmazni) 2012. február 1. napjától a korábbi 120 Ft/m³-ről) 1200 Ft/m³-re növekedett, amely pontosan

³⁷ Burger et al: i.m. 23. o.

³⁸ Szilágyi: *Vízjog* 211-212. o.

³⁹ Burger et al: i.m. 8-9. o.; Mozsgai Katalin – Nagy István – Rákosi Judit: *Az alapintézkedések részletes ismertetése*, VGT 5/4. függelék, Budapest, ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, 2009.03.31., 30. o., forrás (2014.02.09.): www.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0060.pdf és Rákosi – Mozsgai: *A Vízgazdálkodási Terv megvalósításának gazdasági feltételrendszere*. [2008], 10. o., forrás (2014.03.28.): <http://oko-zrt.hu/images/okolet/ny2.pdf>

⁴⁰ VGT 266. o.

⁴¹ VGT 266. o.

⁴² Somlyódy László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, Köztisztviselői Stratégiai programok, Budapest, MTA, 2011, 43. és 297. o.

tízszeres emelkedésnek számít.⁴³ A díjtétel növekedése egyértelműen arra ösztönzi a kibocsátókat, hogy a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára kössenek rá. Megítélésünk szerint érdemi előrelépés nem történt a vízterhelési díj vonatkozásában, amelynek kapcsán a VGT-ben és kapcsolódó tanulmányokban felvetett javaslatok közül többet megfontolandónak tartunk a hatályos rendszer vonatkozásában is.

3.3. A külső költségek másik részelemét kitevő, a *vízkészletek védelmével összefüggő költségek*, vagyis *készletköltségek* (szokás még erőforrás költségeknak is nevezni ezeket) meghatározása szintén számos nehézséget vet fel. A WATECO dokumentum meghatározása szerint a készletköltségek azon elszalasztott lehetőségek költsége, amelyet más használatok kénytelenek elviselni a készleteknek a természetes visszapótlódásnál nagyobb mértékű kimerülése következtében (ebből következően a készletköltség szoros összefüggésben van a túlzott vízkivétellel).⁴⁴ A VGT egy vonatkozó háttér tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy a készletköltség kapcsán a vízkészletekkel való központi gazdálkodás költségei (pl. monitoring, szennyezések ellenőrzése, vízkivétel engedélyezése) relatíve jól megállapíthatók és ezáltal a vízszolgáltatások árába beépíthetők (példaként hivatkozza Magyarországot és az Egyesület Királyságot). Ezen túl azonban a magyar tanulmány készítésének idején a készletköltségek meghatározásához alkalmazható nemzetközi tapasztalatok nem állnak rendelkezésre. A magyar tanulmány nem tartja célszerűnek e költség megjelenítését az árképzésben azon esetben, amikor elegendő vízkészlet áll lehetőségre minden vízhasználat igényeinek a kielégítésére. Ezzel szemben ahol a vízkészletek nem elégségesek minden igény kielégítéséhez ott viszont szükségesnek tekinti.⁴⁵

Magyarországon a készletköltségek megjelenítését elsődlegesen a *vízkészlet járulék*⁴⁶ szolgálja. Maga a VGT a járulék kapcsán megállapítja, hogy mivel az a vízkivétel költségének elhanyagolható hányadát képezi, ezért annak „általános víztakarékossági hatása mérsékelt”.⁴⁷ Ehhez képest a MTA vízstratégiája némileg keményebben fogalmaz (tudniillik, hogy a vízkészletjárulék nem ösztönöz takarékosagra),⁴⁸ a MTA egyik intézetének tanulmánya pedig egyenesen azt állapítja meg, készletköltséget a jelenlegi szabályozás nem ismeri, mivel a tanulmány készítői szerint a vízgazdálkodás keretei között alkalmazott vízkészletjárulék nem tükrözi az igénybe vett készlet tényleges szűkösségét.⁴⁹ A helyzet javítása érdekében mind a VGT, mind annak háttér tanulmányai megfogalmaznak előremutató javaslatokat. Előjáróban a VGT leszögezi: a vízkészletjárulék kapcsán különösen fontos, hogy betartható jogszabály szülessen,

⁴³ Lásd: 2003:LXXXIX. tv. 11-12. §, 270/2003. Korm. rend.

⁴⁴ WATECO 120. o.

⁴⁵ Burger et al: i.m. 24-25. o.

⁴⁶ Vgtv 15/A-15/E. § és 43/1999. KHVM rendelet.

⁴⁷ VGT 266. o.

⁴⁸ Somlyódy: i.m. 141. o.

⁴⁹ Koskovics Éva – Ungvári Gábor: Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról, in: *Verseny és szabályozás 2010* (szerk.: Kiss Ferenc – Nagy Csongor – Valentiny Pál), Budapest, MTA KTI, 2011, 306-307. o.

továbbá az is, hogy határozottan fellépjenek az illegális vízhasználattal szemben. Mindezek mellett a VGT további differenciálást sürget, illetve a jelenlegi szabályozás újragondolását mind az egyes tevékenységek közötti elosztást, mind az egyes területek közötti megkülönböztetést, mind a vízbő- illetve vízszűke-időszakok elhatárolását illetően.⁵⁰ Magunk részéről – tekintettel az Európai Bizottság által kezdeményezett német-ügyre – érdemesnek tartanánk újraértékelni a mentességek rendszerét. Kérdéses ugyanis, hogy bizonyos vízhasználatok, vízszolgáltatások kapcsán (pl. mezőgazdasági öntözés) nem-e léptük túl a mérlegelési szabadságnak azt a keretét, amelyet a VKI biztosított a tagállamok számára. Ennek megítélése végett a következőkben a költségmegtérülés elvével kapcsolatos tagállami mérlegelési lehetőségekkel foglalkozunk.

4. A tagállamok mérlegelési lehetőségei a költségmegtérülés elvének alkalmazása kapcsán. Fontos hangsúlyozni, hogy a VKI többféle kivételi, mérlegelési lehetőséget is ismer a szabályozásának főbb előírásai alól ill. kapcsán (a VKI-vel kapcsolatban megfogalmazott kritikák egyik eleme éppen a mentesülések túlzott lehetősége⁵¹). Jelen pontban csak a 9. cikkre, vagyis a költségmegtérülés elvére koncentráltan, annak speciális mérlegelési lehetőségeire fókuszálva foglalkozunk a VKI előírásaival. Elsőként megemlítenéd, hogy a 9. cikk (1) bekezdése rendelkezik egy határidőről, nevezetesen: „a tagállamok 2010-ig biztosítják, hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika biztosítson megfelelő készletet a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják...”. Ennek a határidőnek a magyar szakirodalomban van egy olyan olvasata, amely szerint e szabály nem a 9. cikkben részletezett árpolitika bevezetéséről rendelkezik, hanem (pusztán) arról, hogy *erre az időpontra kell kidolgozni a hatékony árpolitikát*.⁵² Mindezen előíráson túl a VKI 9. cikke a következő tagállami mérlegelési lehetőségeket nevesíti. Egyrészt a VKI lehetővé teszi a költségmegtérülés bevezetése, alkalmazása kapcsán, hogy a *tagállamok tekintettel legyenek „a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire”*⁵³. Másrészt a VKI felhívja a figyelmet, hogy nem jelenti a költségmegtérülés elvének sérelmét az, ha a tagállamok olyan *megelőző vagy helyreállító intézkedéseket finanszíroznak*, amelyeket egyébként éppen a VKI célkitűzéseinek elérése érdekében tesznek.⁵⁴ Végül a VKI lehetőséget ad – megfelelő indokokkal alátámasztva – a teljes megtérülés elve *alkalmazásának mellőzésére egyes vízhasználatok esetében*, ha ezen lépésük egy már fennálló gyakorlatnak megfelel és egyébiránt nem veszélyezteti a VKI célkitűzéseinek teljesítését.⁵⁵ Utóbbi mérlegelési lehetőség meglehetősen tág keretek között mozog, és a VKI szövegéből nehezen kiolvashatók e mérlegelési lehetőség határai. A már korábban is hivatkozott német-

⁵⁰ VGT 267. o. V.ö.: Burger et al: i.m. 9-11. o., Rákosi – Mozsgai: i.m. 10. o.

⁵¹ Szilágyi: *Vízjog* 139-140. o.

⁵² Burger et al: i.m. 19. o.

⁵³ VKI 9. cikk (1) bek. utolsó mondata.

⁵⁴ VKI 9. cikk (3) bek.

⁵⁵ VKI 9. cikk (4) bek.

ügy – a vízszolgáltatások, vízhasználat fogalmának értelmezésén túl – éppen a mérlegelési lehetőségek kereteit kíséri meg értelmezni.

A már fentebb hivatkozott ügyben, amelynek egyelőre pusztán az EU Bizottság által benyújtott keresete elérhető, a Bizottság véleménye szerint Németország egyes szolgáltatásokat a VKI rendelkezéseibe (2. cikk 38. pont, és 9. cikk) ütköző módon vont ki a vízszolgáltatások fogalmi köréből. A Bizottság véleménye szerint ugyanis (a) villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztás vízszolgáltatásnak minősül; (b) vízszolgáltatásnak minősül a 'saját fogyasztás' is; (c) Németország a vízhasználatok olyan jelentős körét zárta ki teljesen a vízszolgáltatások köréből, hogy mindez messzemenően meghaladja a VKI 9. cikkében biztosított mozgásteret. A bizottsági kereset kapcsán magunk fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a kereset vízszolgáltatásként taglal olyan tevékenységeket is, amely szerintünk pusztán vízhasználatnak minősül. Ugyanakkor mindez majdhogynem irreleváns a VKI 9. cikk költségmegtérülés elve szempontjából, ui. a tagállamoknak a vízhasználatok kapcsán is biztosítani kell (amint erre korábban utaltunk) azok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. Tehát – némileg átfogalmazva e kijelentést – megítélésünk szerint a kérdés valójában nem az, hogy a német joganyag vízszolgáltatásnak minősített-e bizonyos esetköröket (megítélésünk szerint a Bizottság kapcsolódó indoklása nem mindenben helytálló), hanem az hogy Németország ezen vízhasználatok vonatkozásában biztosítja-e azok hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. Fontosnak tartjuk megjegyezni továbbá, hogy az EU Bizottság Magyarország esetében is megállapította⁵⁶ már a mentességek kiterjedt alkalmazását, a mentességek indoklásának elnagyolt jellegét. Ebből kifolyólag a német-ügy végkifejlete Magyarország esetében is kiemelkedő jelentőséggel bír.

3. A VKI költségmegtérülés elvének alkalmazása a Vksztv előírásaiban

A tanulmány korábbi részében részleteiben taglaltuk a költségmegtérülési elv egyes elemei közül a külső költségeket, amelyeknél utaltunk rá, hogy a magyar vonatkozások tekintetében ezen költségelemek közül a legfontosabbak (vízkészlet járulék, vízterhelési díj) belső költségelemekké formálása, vagyis pénzügyi költségek közötti megjelenése jellemzője a magyar víziközmű-szolgáltatásoknak. Jelen részben elsődlegesen a pénzügyi költségekkel, és annak legfontosabb megjelenítőjével, az árrendszerrel foglalkozunk részleteiben. Tesszük ezt különösen az új Vksztv rendelkezései tükrében, tudniillik hogy a Vksztv új előírásai miként befolyásolják (befolyásolhatják) a VKI költségmegtérülés elvének való megfelelést. Jelen részben elsőként a Vksztv elfogadásának indokaival, majd a költségmegtérülés elvének Vksztv-ben történő meghatározásával, ezt követően a Vksztv és egyéb kapcsolódó jogszabályok költségmegtérülés elvének árképzésen túlmutató tényezőinek szabályozásával, végül pedig a díjszabályozással foglalkozunk.

⁵⁶ SWD(2012) 379 Vol. 15, 3. o.

1. A Vksztv elfogadásának indokai a pénzügyi költségek tükrében. 2011 végén az Országgyűlés törvényben, a Vksztv-ben (a szakirodalomban – utalva a törvény késői, december 30. napján történt elfogadására – ‘koccintós-törvénynek’ is nevezik) döntött a víziközművek szabályozásának megújításáról (számos elemét tekintve a szabályozás megteremtéséről). A Vksztv fokozatosan, több időpontban lép, lépett hatályba; legtöbb érdemi rendelkezése 2012. július 15. napjától él, a legfontosabb végrehajtási rendelete⁵⁷ (Vhr) pedig 2013. március 1. napjától. A Vksztv komoly előrelépést jelentett a víziközmű-ágazat fenntartható működése szempontjából. Teljes természetességgel vetődik fel ua. a kérdés, hogy mi volt a probléma a korábbi időszak szabályozási környezetével. A korábbi időszak szabályozásának részletes bemutatását mellőzve, röviden a következő magyarázatot adhatjuk a felmerült kérdésre. A terület egyes elemeit több jogszabály is szabályozta korábban, így a Kvt⁵⁸, a Vgtv, etc. A korábbi szabályozás kapcsán ugyanakkor az egyik legfontosabb észrevétel, hogy számos szabályozandó kérdéskörre nem tartalmazott előírásokat, így pl. hiányzott a víziközmű-szolgáltatási tevékenység hatósági felügyelete, és több más garanciális elem is. A szabályozás alapján az ivóvízellátás stratégia kérdéseiről alapvetően a helyi önkormányzatoknak kellett döntenie; ráadásul az önkormányzatok egyszerre több szerepben is jelen voltak a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatban: a közművek tulajdonosa, a víziközmű-szolgáltatások megrendelője, a fogyasztói érdekek közéleti képviselője, maga is fogyasztó, a szolgáltató társaság tulajdonosa/résztvényese, árhatóság.⁵⁹ Ezen önkormányzati szerephalmozásnak is köszönhető, hogy a víziközmű szektorban rendre elmaradtak a szükséges fejlesztések⁶⁰ – pl. éppen az ún. keresztfinanszírozásnak betudhatóan – amit jól alátámaszt az a két adat is, amely szerint (a) a vízvesztesség országos átlaga 19%⁶¹ (van olyan adat is, amely ezt a veszteséget 35%-ra teszi!⁶²), továbbá (b) a „vízellátó hálózatok esetében a rekonstrukcióra érett vezetékhálózat aránya megközelítően 75%-os, ami mintegy 2000 milliárd Ft-nyi beruházási igényt jelent... Ugyanezek az értékek szennyvízelvezetés esetében a hálózatok kora miatt kedvezőbben alakulnak. A szennyvízelvezető hálózatokra vonatkozó becsült rekonstrukciós költség körülbelül 200 milliárd forint”.⁶³ Ezeken túl az ágazatban egy elaprózódott szerkezet vált jellemzővé (megközelítőleg 400 víziközmű-szolgáltató; a rendszerváltást megelőzően egyébiránt 33 víziközmű-szolgáltató működött⁶⁴), és problémát okozott az is, hogy meglehetősen hiányosak voltak az információink a magyar víziközmű-vagyon állapotáról (ha történt is felmérés néhány ellátási

⁵⁷ 58/2013. Korm. rendelet.

⁵⁸ A 1995:LI. tv.

⁵⁹ Bánki Erik: *Az állam, az önkormányzatok, és a víziközmű-szolgáltatók kapcsolata...* A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012.2.6.

⁶⁰ Somlyódy: i.m. 33. o.

⁶¹ VGT 39. o.; v.ö. Gazdasági Versenyhivatal (GVH): *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Budapest, GVH, 2008.12.15., 5. o.

⁶² GVH: i.m. 123. o.; Más forrás 20-25%-ot jelöl: Somlyódy: i.m., 36-37. o.

⁶³ Nemzeti Víztechnológiai Platform: *Stratégiai Kutatási Terv – 2010*, 27. o.

⁶⁴ GVH: i.m. 37. o.; Koskovics – Ungvári: i.m. 309. o.; Somlyódy: i.m. 263-264. o.; VGT 254. o.

területen, az nem egységes szempontok alapján valósult meg).⁶⁵ Mindezek komoly nehézségeket jelentenek a szolgáltatások hosszú távú fenntarthatóságában.

A korábbi időszak korrekciójaként 2011-ben megszületett a Vksztv, majd a Vhr, valamint módosításra került a *víziközművek üzemeltetéséről* szóló 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet. Mindezekon túl ugyanakkor számos más jogszabály⁶⁶ is fontos szerepet tölt be a terület szabályozásában. Az új víziközmű-szabályozás kapcsán a jogalkotó legfontosabb céljai a következők voltak:⁶⁷ (a) Közművek csak nemzeti tulajdonban lehessenek. (b) Nemzeti tulajdonban kerülhessenek a víziközmű-szolgáltatók [megítélésünk szerint e követelmény nem annyira *de iure*, sokkal inkább *de facto* látszik teljesülni; lásd még alább]. (c) Működési engedély bevezetése a víziközmű-szolgáltató tevékenység kapcsán [s ami megítélésünk szerint legalább ennyire jelentős: egy szakmai felügyelet felállítása a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal* (MEKH) személyében]. (d) Egységes, állami árszabályozás. (e) Keresztfinanszírozás elkerülése és ezáltal a vízdíj egyfajta védelme. (f) A közművek tervszerű felújításának garantálása. (g) A víziközmű-ágazat stratégiai fejlesztésében aktívabb állami szerepvállalás. A Vksztv egyes rendelkezései – mint azt korábban említettük – fokozatosan lépnek hatályba. Ezek tükrében 2016-ig a rendszer kiépülésének korszakát éljük, és majd csak ezen átmeneti időszak lejártát követően áll be a véglegesnek tekinthető szabályozás.

A következőkben a Vksztv egyes rendelkezéseinek – amelyek a *teljes gazdasági költség* egyes elemei közül elsődlegesen a pénzügyi költségekkel állnak összefüggésben – ismertetését megelőzően fontosnak tartjuk bemutatni, hogy a Vksztv miként is emelte át a VKI költségmegtérülésének elvét.

2. A költségmegtérülés elve és annak tartalma a Vksztv fogalom-meghatározásában. A költségmegtérülés elvének fogalmát tartalmazza a Vksztv is, amelynek értelmében a költségmegtérülés elve alapján „a víziközmű-szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjban a víziközmű működtetésével kapcsolatos indokolt költségeknek – a ... [VKI] 9. cikkének rendelkezéseivel összhangban – meg kell térülniük”.⁶⁸ Kérdésként vethető fel, hogy a Vksztv költségmegtérülés elve⁶⁹ mennyiben van összhangban a VKI 9. cikkében szereplő elvvel?⁷⁰ A nevezett díjtételben ugyanis, a Vksztv meghatározása alapján alapvetően csak a *„víziközmű működtetésével kapcsolatos indokolt költségeknek”* kell megtérülniük. Meglátásunk szerint ezen sajátossága a Vksztv költségmegtérülés elvének jelentős szűkítését takarja a VKI 9. cikkében szereplő költségmegtérülés elvéhez képest, ui. a VKI költségmegtérülés elvének csak egy bizonyos elemét foglalja magában. Ennek kapcsán magunk a következő megjegyzéseket tartjuk fontosnak kiemelni.

⁶⁵ VGT 257-258. o.; Somlyódy: i.m. 34., 36-37., 57. o.

⁶⁶ Pl.: 2013:XXII. tv.

⁶⁷ Bánki: i.m.

⁶⁸ Vksztv 1. § (1) bek. h) pont.

⁶⁹ Lásd VGT 257. o.; Burger et al: i.m. 21-22. o.,

⁷⁰ V.ö. Horváth M. Tamás – Péteri Gábor: Nem folyik az többé vissza, in: *Verseny és szabályozás – 2012* (szerk.: Kiss – Nagy – Valentiny), Budapest, MTA KRTK KTI, 2013, 189. o.

2.1. Egyrészt a vonatkozó rendelkezést értékelhetjük úgy, hogy a Vksztv alapvetően a *pénzügyi költségekre kíván fókuszálni* előírásaiban, hiszen a külső költségek más törvények rendelkezései alapján kerülnek meghatározásra (s egyébiránt ezt követően internalizálásra a víziközmű-szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjba!), tehát ez esetben a Vksztv-ben erről már nem szükséges rendelkezni. Egy ilyen lehetséges értelmezés kapcsán ua. utalni kell arra, hogy a pénzügyi költségeknek csak az egyik elemét képezik a működéshez kapcsolódó költségek, ezen túl vannak más pénzügyi költségek is (beruházási, értékcsökkenési költségek, etc.), és ezek nevesítése szintén elmaradt a költségmegtérülés elvének Vksztv-ben történt meghatározásából.

2.2. Másrészt felvethető a VGT egyik háttér tanulmányának értelmezése is a környezeti költségek vonatkozásában. Ezen háttér tanulmány készítőinek olvasatában ui. környezeti költségeknek tekinthető minden olyan intézkedés költsége, amely a vizek VKI szerinti, jó állapotának elérését szolgálja⁷¹ (az értelmezésükkel egyébiránt eddig a pontig egyet tudunk érteni). Ebből az alaphelyzetből azonban a tanulmány készítői arra a következtetésre jutnak, hogy „2015-ig nincs értelme külön környezeti költséget az árakban érvényesíteni, mert az finanszírozási oldalról nehezítheti az intézkedések megtételét”.⁷² Meglátásunk szerint a környezeti költségek meghatározásából ilyen következtetést levonni nem kellően alátámasztható a VKI előírásaival (megjegyzendő ua. hogy a VGT háttér tanulmány készítőinek fenti értelmezését erősítheti egy korábbi, a tagállamok mérlegelési lehetőségeinél kifejtett értelmezésük is; nevezetesen amely értelmezésük szerint a VKI 9. cikke alapján 2010-ig a megfelelő árpolitikát elégséges pusztán kidolgozni, s nem szükséges egyúttal be is vezetni⁷³).

2.3. Harmadrészt érdemes utalni rá, hogy a Vksztv a víziközmű-szolgáltatások finanszírozásával összefüggően az alapelvek⁷⁴ egész sorát alkotta meg. Ebből kifolyólag érdemes megvizsgálni, hogy esetleg *más alapelvek nem egészítik-e ki* a Vksztv költségmegtérülés elvét olyan módon, hogy az immáron a VKI költségmegtérülés elvével essen egybe. Ezzel összefüggésben első körben érdemes megvizsgálni azon elveket, amelyek közvetlen kapcsolatot sejtettnek a külső költségekkel. (a) A Vksztv maga is meghatározza a *szennyező fizet elvét* (nevezetesen: „a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”⁷⁵), ez azonban mint fentebb már utaltunk rá leginkább arról rendelkezik, hogy ki viselje a költségeket. Kérdésként megfogalmazható ua., hogy egyrészt a Vksztv szennyező fizet elvében a `környezeti terhelés költségei' kerültek nevesítésre, amely kapcsán pedig felvethető, hogy ezek a környezeti terhelési költségek vajon mennyiben esnek egybe a VKI költségmegtérülés elvének

⁷¹ Burger et al: i.m. 8. o.

⁷² Burger et al: i.m. 8. o.

⁷³ Burger et al: i.m. 19. o.

⁷⁴ Vksztv 1., 49-50. §; 58/2013. KR 91-94. §, 2. m.

⁷⁵ Vksztv 1. § (1) bek. e) pont.

környezeti költségeivel (amelyről ugyebár a Vksztv költségmegtérülés elve nem rendelkezett). Másrészt az a kérdés is megfogalmazható, hogy kit takar a 'szennyező személye'. Amennyiben a kérdés tisztázásához és a fogalom értelmezéséhez a Kvt előírásait hívjuk segítségül (értve ezalatt a Kvt-ben meghatározott 'környezetterhelés' illetve 'környezetszennyezés' fogalmakat⁷⁶), akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a Vksztv szennyező fizet elvének környezeti terhelés költségei illetve szennyező fogalma szűkebb esetkörre vonatkozik, mint a VKI költségmegtérülés elvében nevesített környezeti teher fogalom. A Vksztv-ben ebben az értelemben talán helyesebb lett volna egy 'használó fizet elv' nevesítése. (b) A másik, külső költségekkel összefüggésbe hozható alapelvnek a *természeti erőforrások kíméletének elve* tűnik. Ezen elv értelmében a „víziközmű-szolgáltatás kialakítása és fejlesztése tekintetében azt a műszaki, közgazdasági és szervezeti megoldást kell előnyben részesíteni, amely az ország természeti erőforrásainak védelmét, így különösen az ivóvíznyerő források és készletek, valamint a tisztított szennyvíz-befogadók hosszú távú, fenntartható igénybevételét szolgálják”.⁷⁷ Ezen elv egy szélesebb értelemben mindenképpen szolgálja a VKI költségmegtérülés elvének érvényre juttatását, ua. fontos kiemelni, hogy magára az árrendszerre csak közvetett hatást gyakorol, és nem tekinthető az árrendszer egyik szervező elvének, s ebben az értelemben – megítélésünk szerint – nem helyettesítheti a VKI költségmegtérülés elvének egyéb, külső költségekre vonatkozó elemeit.

Érdemesnek tartjuk, hogy a fent említett elveken túl röviden kitérjünk a Vksztv olyan egyéb elveire is, amelyek közvetlenül hatnak a víziközmű-szolgáltatások árképzési rendszerére. (a) A *szolidaritás elvének* célja, hogy az érintett településeken a víziközmű-üzemeltetési költségeinek víziközmű-szolgáltatás díjaira ható eltérő mértékeit részben vagy egészben kiegyenlítsse.⁷⁸ Meglátásunk szerint ezen elv – lényegében természetéből adódóan – szembekerülhet a szennyező fizet elvével (az ütközés kétség kívül gyakrabban fordulna elő, ha a jogalkotó a szennyező fizet elv helyett egy használó fizet elvet fogalmaz meg). A jogalkotó – gondolva az egyes elvek összeütközésének lehetőségére – az elvek között egy sorrendet állított fel;⁷⁹ jelen esetben egyébiránt a sorrendben előrébb lévő szennyező fizet elvnek kell(ene) érvényesülnie a szolidaritás elvével szemben. (b) A *legkisebb költség elve* kétség kívül a felhasználó pénzügyi érdekeinek kíméletét szolgálja, s amelynek érvényesítése során ua. a víziközmű üzemeltetési biztonságának megtartására vagy javítására kell figyelemmel lenni;⁸⁰ (környezeti

⁷⁶ Környezetterhelés: „*valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe*”; Kvt 4. § 6. pont – Ez a fogalomkör meglátásunk szerint leginkább a szennyvíz ágazathoz kapcsolható és nem terjed ki a víz, mint környezeti elem igénybevételére; pedig, amint a környezeti költségek kapcsán kiemeltük, költségmegtérülés elvéhez kapcsolódó környezeti költségek adott esetben nem csak a környezeti károkat foglalják magukba, de egyúttal a nem árazott jóléti értékelemekhez is köthetnek. Környezetszennyezés: „*a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése*”; Kvt 4. § 7. pont. – Ez a fogalom nem számol a kibocsátás határérték alatti terhelésekkel.

⁷⁷ Vksztv 1. § (1) bek. a) pont.

⁷⁸ Vksztv 1. § (1) bek. g) pont.

⁷⁹ Vksztv 1. § (2) bek.

⁸⁰ Vksztv 1. § (1) bek. i) pont.

minimum-standardok megfogalmazása nem szerepel a figyelembe veendő szempontok között). (c) A Vkszt különös jelentőséggel bíró elve (amely ua. utolsó az elvek sorrendjében) a díjképzéssel összefüggő *keresztfinanszírozás tilalmának elve*. A keresztfinanszírozás elve több értelemben is alkalmazható. Említhetjük az elvet abban az értelemben, hogy egyik felhasználói kör (tipikusan az ipari) ne finanszírozza egy másik felhasználói kör (tipikusan a lakosság) vízszolgáltatási költségeit.⁸¹ Egy másik értelemben az elv ua. megakadályozhatja azt is, hogy az ágazatból befolyt nyereséget más szektorok finanszírozására használják fel. Az elv utóbbi alkalmazása, amely végső soron a Vksztv-be is bekerült,⁸² bizonyos értelemben a használó fizet elvének egy kiterjesztéseként is felfogható.

A fentiek alapján magunk azt a következtetést vonjuk le, hogy a Vksztv a költségmegtérülés elvének egy szűk, lényegében a pénzügyi költségek egy részére szorítókozó felfogását tükrözi vissza.

3. A költségmegtérülés elvének érvényre juttatását segítő egyes előírások. A Vksztv szabályai között a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezések mellett (melyeket alább tárgyalunk részleteiben) számos egyéb olyan előírás van, amely a pénzügyi költségekre komoly hatást gyakorol. A következőkben ezen előírásokat kíséreljük meg összefoglalni.

3.1. A tulajdoni kérdések rendezése. Bár a víziközmű-szolgáltatás költségmegtérülés elvére csak áttételesen áll kapcsolatban a vonatkozó kérdéskör, mégis fontosnak tartjuk utalni rá, mivel a következő közvetlen jelentőséggel bíró szabályozások is erre épülnek.

A víziközmű-szolgáltatással összefüggő tulajdoni kérdések rendezése túlmutat a Vksztv szabályozásán, és a kapcsolódó szabályozás alapjait – az Alaptörvény 38. cikkéből kiindulva más törvények fektették le. Ezek közül is kiemelendő a sarkalatosnak minősülő, nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv). A tulajdoni kérdések kapcsán lényegében három esetkört kellett rendezni. (a) A Nvtv rendelkezései alapján a víziközművek működésének alapját jelentő legfontosabb *vízádók* (felszíni- és felszín alatti vizek) lényegében⁸³ a nemzeti vagyon részeként az állam illetve a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában állnak.⁸⁴ (b) A *víziközművek* kapcsán mind a Nvtv,⁸⁵ mind pedig a Vksztv tartalmaz rendelkezéseket. Utóbbi rendelkezéseire hivatkozással sommásan a következőket állapíthatjuk meg: víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat.⁸⁶ A Nvtv és Vksztv vonatkozó előírásai egy a rendszerváltás óta fennálló bizonytalan jogi helyzetet hivatottak feloldani, amelyben a víziközmű elemek tulajdonjogi megítélése, és többek között azok apportálhatósága körül folyt a vita egy – a szakirodalom által – közjogi illetve magánjogi megközelítés⁸⁷ között. (c) A víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó

⁸¹ VGT 257. o.

⁸² Vksztv 1. § (1) bek. k) pont.

⁸³ V.ö. Vgtv 6. § (4) bek.

⁸⁴ Lásd 2011:CXCVI. tv (Nvtv) 4. § (1) bek., 5. § (3) bek. d) pont.

⁸⁵ Nvtv 4. § (1) bek., Nvtv. 5. § (5) a) pont.

⁸⁶ Vksztv 6. § (1) bek.

⁸⁷ Lásd Szilágyi (2013): *Vízjog*, 79-94. o.

tulajdoni kérdések harmadik esetkörét a *víziközmű-szolgáltatók tulajdonosi háttere* képezi. Ebben a körben is sok szabályt találhatunk.⁸⁸ Ami összefoglalásként megállapítható: víziközmű-szolgáltatók tulajdonosa nem csak állam, önkormányzat lehet (*de iure*), ugyanakkor (*de facto*) a rendszer – megítélésünk szerint – mégis az irányba hat, hogy alapvetően ilyen tulajdonosi háttérrel rendelkező víziközmű-szolgáltatók jöjjenek létre.

3.2. A víziközmű-szolgáltatók integrációja. A víziközmű-szolgáltatások pénzügyi költségeit közvetlenül érintő kérdéskört takar a víziközmű-szolgáltatók integrációja, amelynek célja a víziközmű-szolgáltatók hatékony üzemméretének kialakítása. A kérdéskör jelentőségét Horváth M. és Péteri szerzőpáros a következőképpen foglalja össze: „A nagy eszközigenyű hálózatos szolgáltatások esetében a hatékony üzemméret a költségeket alakító legfontosabb tényező. Már a megkezdett összevonások után, 2012 végére megyénként két-három nagy, legalább ötvenezres felhasználói egyenértékest ellátó víziközmű-szolgáltató jött létre. A közös közműrendszerek kialakítására ösztönöz az is, hogy a törvény alapcéljai között a regionalitás elve fontos helyet foglal el...”⁸⁹ A költségek sajátosságait tekintve érdemesnek tartjuk idézni egy másik szerzőpáros megállapítását is, nevezetesen hogy a „víztermelés-szolgáltatás költségeinek 70-90%-a az állandó költség (amortizáció, fejlesztési hitelek költsége) és csak 10-30% a változó költség (anyag, energia, munkabér, szállítás). Ennek következtében a teljesítményükben kihasználatlan vízellátási kapacitások erősen megdrágítják a víztermelés költségeit, gazdaságtalanná teszik üzemi szinten a víztermelés-szolgáltatást”.⁹⁰ Az ideális üzemméretet a jogalkotó egy – főszabály szerint – *150 ezres felhasználói egyenértékben*⁹¹ állapította meg, az integrációs folyamat megvalósításának eszközeként pedig a *víziközmű-szolgáltatók működési engedélyének* megszerzésére irányuló eljárás⁹² szolgál. A folyamat első állomásában a korábbi 400 körüli víziközmű-szolgáltatói létszám 46-ra csökkent. Ezen integrációs folyamatot – amely várhatóan 2016 végével zárul – egy korábbi munkánkban⁹³ részleteiben is elemeztük, ezért itt csak akképpen utalunk rá, hogy megítélésünk szerint az integráció hozzájárul(t) a víziközmű-szolgáltatók gazdaságosabb működéséhez.

3.3. A víziközművek vagyonértékelése, a gördülő fejlesztési terv és a számviteli szétválasztás. Fentebb utaltunk már rá, hogy a víziközmű-szolgáltatás (újra)szabályozását indokoló egyik hiányosság az volt, hogy országosan nem rendelkezünk egységesen szempont alapján felvett adatokkal a magyar víziközmű-vagyon állapotáról. Ha pedig ilyen adatok nincsenek, akkor a működési költségekkel történő bármiféle kalkuláció (hasonlóképpen az esetleges

⁸⁸ Nvtv 4. § (2), (4)-(7) bek., 5. § (5), (7) bek., 2. mel., Vksztv 16. § (6) bek.

⁸⁹ Horváth M. – Péteri: i.m. 187-188. o.

⁹⁰ Hegedüs József – Tönkö Andrea: *A víz és csatorna szolgáltatás alternatív strukturális modelljei, és ezek változási irányai Európában és a fejlett világban*, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 4. o.

⁹¹ Vksztv 2. § 7. pont, 27. §, 36. § (2) bek., 69-72., 84. § és Vhr 90. §.

⁹² Vksztv 27-28., 35-37., 61/B., 82., 84. §.

⁹³ Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro*, 4 (2014) 1., m.a.

pótlási, felújítási munka is) szükségképpen csak pontatlan lehet. A Vksztv azon rendelkezései,⁹⁴ amelyek alapján a jogalkotó megköveteli, hogy a víziközmű tulajdonosa *vagyonértékelést* végeztesen a víziközmű vonatkozásában, mindezek fényében különös jelentőséggel bír. Az előírás ekképpen a költségmegtérülés elvének egyik előfeltételét jelenti. Ha pedig a vagyonértékelés a költségmegtérülési elv érvényesítésének egyik előfeltétele, akkor a *gördülő fejlesztési terv* ennek hosszú távú megvalósítását biztosítani hivatott eszköze; a szakirodalomban hivatkozott adatok alapján ui. a víziközmű-rendszerek tervezésének időtávja 40-50 év.⁹⁵ Mindezekre tekintettel a víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztosíthatósága érdekében – a fenntartható fejlődés szempontjaira tekintettel – víziközmű-szolgáltatási ágazatonként tizenöt éves időtávra gördülő fejlesztési tervet kell készíteni. A gördülő fejlesztési terv felújítási és pótlási tervből (ezt a víziközmű-szolgáltató készíti), valamint beruházási tervből (ezt az ellátásért felelős, vagyis lényegében az állam vagy önkormányzat, készíti) áll, és a MEKH hagyja jóvá.⁹⁶ Utolsóként fontosnak tartjuk kiemelni a *számveteli-szétválasztásra* vonatkozó szabályokat. Ezek alapján a több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenységet végző víziközmű-szolgáltató az egyes tevékenységeire olyan elkülönült nyilvántartást vezet, amely biztosítja az egyes tevékenységek átláthatóságát és – több más mellett – kizárja a keresztfinanszírozást.⁹⁷

4. A víziközművek díjszabályozás. A Vksztv elfogadását megelőzően komoly kritikai észrevételek párosultak a víziközművek árpolitikájához. Ezeket tanulmányunk korábbi részében rendszerbe foglaltuk (szolgáltatói szerkezet szétaprózottsága, keresztfinanszírozás, megfizethetőségi korlátok, díjfelülgyeleti hiányosságok, etc.). A Vksztv és az azt kiegészítő jogszabályi háttér ezen a helyzeten számos ponton változtatott. A Vksztv – amint arra a tanulmány első felében utaltunk rá – a költségmegtérülés elvének való megfelelést elsősorban a víziközmű-szolgáltatás díjainak megfelelő módon történő kialakításával kívánja elérni (fontos megemlíteni ua., hogy e díjon túl a Vksztv más díjtételeket is szabályoz⁹⁸). A *víziközmű-szolgáltatás díjait* víziközmű-szolgáltatónként vagy víziközmű-rendszerenként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával, a következő szempontokra is figyelemmel kell meghatározni: (a) díjnak ösztönözniük kell a biztonságos és legkisebb költségű víziközmű-szolgáltatást, a gazdálkodás hatékonyságának javítását, a kapacitások hatékony igénybevételét, a szolgáltatás minőségének folyamatos javítását, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését; (b) figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi

⁹⁴ Vksztv 12. §. A 2012.7.15-én meglévő szerződés tekintetében 2015.12.31-ig; Vksztv 78. § (1) bek. Lásd 24/2013. NFM rendelet.

⁹⁵ Pump Judit: A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje, in: *Jelenségek – A városi kormányzás köréből* (szerk.: Horváth M. Tamás), Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013, 202., 212. o.

⁹⁶ Vksztv 11. §.

⁹⁷ Vksztv 49. § (2) bek.

⁹⁸ Vksztv 67-72. §; Szilágyi: *Vízjog*, 210-211. o.

kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit.⁹⁹ A víziközmű-szolgáltatás díját *alapidíjból*¹⁰⁰ és *fogyasztással arányos díjból*¹⁰¹ álló kéttényezős díjként kell megállapítani.¹⁰² Ezen kéttényezős díjrendszer esetében az infrastruktúra finanszírozása biztonságosabbá válhat, azáltal, hogy az alapidíj elválik a mennyiség arányos díjtól.¹⁰³

4.1. A vízdíjak közötti megkülönböztethetőség, a vízdíj megfizethetősége, és szociális szempontok érvényesülése. A víziközmű-szolgáltatás díj *fogyasztással arányos díjtétele vonatkozásában* a Vksztv lehetőséget teremt az egyes felhasználói csoportokra vonatkozó díjak közötti különbségtételre (lakossági illetve nem lakossági felhasználók).¹⁰⁴ A Gazdasági Versenyhivatal vonatkozó tanulmányában – figyelemmel az EU dokumentumaira, pl. COM(2000) 477 – már korábban (még Vksztv elfogadása előtt) arra mutatott rá, hogy az egyes felhasználói csoportok (háztartási, ipari, mezőgazdasági) közötti megkülönböztetés tovább növeli az árazás hatékonyságát¹⁰⁵ (fontos ua. hogy ne vezessen a fogyasztói csoportok közötti keresztfinanszírozáshoz,¹⁰⁶ amit ui. a VKI nem támogat¹⁰⁷). Mindezek mellett e megkülönböztetésre magunk részéről akként (is) tekintünk, mint amelynél a jogalkotó a VKI 9. cikke kapcsán korábban már említett szabályozási szabadságával élt; nevezetesen, hogy a vízárpolitika kialakítása kapcsán a tagállam a költségek megtérítésének szociális hatásaira figyelemmel lehet. E ponton fontosnak tartjuk kitérni a *lakossági díjak megfizethetőségének kérdésére* is (amely elem egyébiránt az éppen nemzetközi elismerésre váró emberi jog, az ún. *vízhez való jog* egyik fontos feltételeként is szolgál). Ezzel kapcsolatban készült tanulmányok, azt követően, hogy megfogalmazták a lakossági díjak megfizethetőségének közgazdasági kategóriáját (nevezetesen, hogy az a közüzemi vízszolgáltatásokra fordított kiadások és a nettó háztartási jövedelmek aránya), felhívták a figyelmet arra, hogy Magyarországon vonatkozásában ezen megfizethetőségi ráta felső korlátjának a 2,5-3,5% tekinthető.¹⁰⁸ A tanulmány több további adatát is átvéve a VGT összegzőképpen megállapította, hogy „az elmaradott térségekben a vízre fordított kiadások meghaladják a jövedelmek 5%-át, a legszegényebb 10%-ban pedig a 10%-ot, de még a leggazdagabb térségekben (pl. Budapest) is lényegesen meghaladják a 2,5%-ot (2,9%).”¹⁰⁹ Ebből a helyzetből a VGT – kalkulálva a zömében uniós forrásokból finanszírozott fejlesztések pozitív hatásaival is – arra a következtetésre

⁹⁹ Vksztv 62. § (1) bek.

¹⁰⁰ Vksztv 63. § (2)-(3) bek.

¹⁰¹ Vksztv 64. §.

¹⁰² Vksztv 63. § (1) bek.

¹⁰³ Burger et al: i.m. 22. o.

¹⁰⁴ Vksztv 64. §.

¹⁰⁵ GVH: i.m. 7-8. o.

¹⁰⁶ Horváth M. *Tamásék* felvetik azt, hogy az integrációt követően kialakult, immár megnagyobbodott víziközmű-szolgáltatók esetében a szolgáltatókon belül fognak kiegyenlítődni a költségkülönbségek; Horváth M – Péteri 190-192. o.

¹⁰⁷ Burger et al: i.m. 22. o.

¹⁰⁸ Burger et al: i.m. 3. o.,

¹⁰⁹ VGT 262. o.

jutott, hogy „2015-ig nem lehet olyan díjszintet kialakítani, ami az alapintézkedések miatti költségnövekedésen túlmenően teljes mértékben fedezi az elmaradt pótlási igényeket is. A megfizethetőségi korlátok miatt a kiegészítő intézkedések későbbi – 2015 utáni – ütemezése javasolt általában, kivéve, ha az vízvédelmi szempontból és megfizethetőségi szempontból reálisan megvalósítható”.¹¹⁰

A megfizethetőség kérdéskörének további taglalása átvezet bennünket a víziközmű-szolgáltatás díjának *hatósági árként* történő szabályozására (amely kétségtelenül megteremti annak lehetőségét, hogy a megfizethetőség figyelembe vételre kerüljön), ennek előtte azonban még fontos megemlíteni a Vksztv *szociális szempontokat* érvényre juttató szabályait. A Vksztv egyrészt szabályozza a lakossági felhasználók esetében a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatás felfüggesztésének esetét, módját és feltételeit¹¹¹ (ezen előírás csoport egyébiránt szintén több ponton kapcsolódik a vízhez való joghoz, mint emberi joghoz). Másrészt a Vksztv – 2014. január 1. napjától – bevezette a *védendő (szociálisan rászoruló vagy fogyatékkal élő) felhasználókra* vonatkozó előírásokat. A villamos energia illetve földgáz kapcsán már korábban létező új szabályok jól illeszkednek a VKI költségmegtérülés elvében támasztott követelményekhez, hiszen a védendő fogyasztóra vonatkozó szabályok nem szüntetik meg a felhasználó díjfizetési kötelezettségét, pusztán a teljesítés körülményeit (segítség a mérőóra leolvasásához, etc.) és feltételeit (részletfizetés, fizetési haladék) hivatottak segíteni.¹¹²

A szociális szempontok érvényre juttatása szempontjából fontosnak tartjuk megemlíteni a Vksztv szabályozási körén kívüli *lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatást*¹¹³ is, amelynek korábbi formái kapcsán a szakirodalomban meglehetősen kritikus észrevételek is megfogalmazódtak.¹¹⁴

4.2. Hatósági árak és díjfelügyelet. A Vksztv szabályozása alapján a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díja *hatósági díj*, amelyet a MEKH javaslatának¹¹⁵ figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapít meg.¹¹⁶ Eredeti elképzelés alapján a MEKH első alkalommal a javaslatát 2013.9.15. küldte volna meg a miniszternek, azonban ezt az időpontot egy törvénymódosítással kitolták 2014.10.15. napjáig. A Vksztv. – a hatósági díj megállapításáról szóló miniszteri rendelet hatályba lépéséig – átmeneti rendelkezéseket határozott meg (jelenleg a víziközmű-szolgáltató a 2013.1.31-én jogszerűen alkalmazott díjat alkalmazhatja).¹¹⁷ A hatósági díj közüzemi szerződés megkötését követően bekövetkező változása esetében a megváltozott hatósági díj az érvényes közüzemi szerződés részévé válik. Tekintettel arra, hogy a hatósági-

¹¹⁰ VGT 263. o.

¹¹¹ Vksztv 56-58. §; Vhr 72. §.

¹¹² Vksztv 2. § 29. és 30. pontok, 58/A-58/D. §, 61/A. §.

¹¹³ V.ö. 2013:CCXXX. tv 3. mel. 2. pont; Mozsgai – Nagy – Rákosi: i.m. 29. o.

¹¹⁴ Horváth M – Péteri 191-192. o.

¹¹⁵ A MEKH javaslatát első alkalommal 2013.9.15-ig küldte meg. Vksztv. 76. § (7) bek.

¹¹⁶ Vksztv 65. § (1) bek.

¹¹⁷ Vksztv 76. § (1) bek.

árak rendszere végleges formájában még nem került kiépítésre, ezért annak mélyebb értékelésétől eltekintünk.

4.3. A pénzügyi költségekkel összefüggő egyéb, Vksztv-n kívüli elemek. A pénzügyi költségeknél számos egyéb szabályozás is jelentőséggel bír; pl. az adórendszer. Itt különösen fontosnak tartjuk kiemelni a víziközmű-szolgáltatási szektort is érintő ún. *csőadót*.¹¹⁸ Hasonlóképpen érintette a víziközmű-szolgáltatást a 2013-as *rezsicsökkentés*, amely megítélésünk szerint abban az értelemben időelőtti volt, hogy a víziközmű-szolgáltatás terén az integráció még folyamatban volt, és az ország egyes területein működtetett víziközművek egymástól nagyon eltérő állapotúak voltak (s mint utaltunk rá, az állapotukról sem állt rendelkezésre ekkor még egységes szempontok alapján felvett pontos adat).

Végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni a támogatások szerepét a költségmegtérülés elvének viszonylatában. E *pénzügyi támogatások* ún. pozitív ösztönzőknek tekinthetők, amelyek alkalmazhatósága csak korlátozott lehet, hiszen a szennyező fizet elv és költségmegtérülés elvének alkalmazása a VKI szerint alapkövetelmény.¹¹⁹ Érthető módon az EU által jóváhagyott, víziközművek fejlesztésére felhasználható *uniós források* esetében ennek az ütközésnek nincs igazán nagy valószínűsége. A VKI 11. cikke, amely a VKI céljainak elérését szolgáló ún. intézkedési programokról szól, az ún. *alapintézkedések* (ezek tipikusan kényszerítő jellegű szabályozások; ilyenek például az ún. *további alapintézkedések* alcsoportjához tartozó vízárpolitika eszközei) mellett nevesíti az ún. *kiegészítő intézkedéseket* (vagyis az alapintézkedésekhez képest tipikusan pozitív ösztönzőket) is, amelyek közé a támogatások is sorolhatók.¹²⁰ A 2007-2013-as uniós időszakban nagy összegben álltak rendelkezésre ezek a források.¹²¹ A 2014-2020-as uniós költségvetési időszakban úgy tűnik ismételten sikerül majd pénzügyi eszközöket bevonni az ágazat fejlesztésébe.

Összegzés

Tanulmányunk elkészítése alapvetően két célt szolgált. Egyrészt jogi nézőpontból szerettük volna bemutatni a VKI költségmegtérülés elvével kapcsolatban hozható előírások, stratégiai elképzelések, tudományos koncepciók, szakirodalmi elemzések meglehetősen sokszínű, tudományágakon átívelő rendszerét. Másrészt e rendszerező bemutatás mentén törekedtünk a vonatkozó joganyag, joggyakorlat kritikai értékelésére is. Utóbbi cél megvalósításaként különösen az alábbiakra kívánjuk felhívni a figyelmet. (a) Kifogásként fogalmazzuk meg, hogy a VKI vonatkozó előírásai (különösen a 9. cikk) nagyon nehezen értelmezhetők. Mondhatni, hogy a vonatkozó bizottsági tanulmány (WATECO) nélkül szinte alig. Ez esetben felvetődik ugyanakkor a kérdés, hogy a WATECO, amely nem minősül

¹¹⁸ Az adó a víziközművek vonatkozásában a szolgáltatókat terheli; 2012:CLXVIII. tv 4. § (3) bek.

¹¹⁹ Rákosi – Mozsgai: i.m. 10. o.

¹²⁰ VKI 11. cikk (3)-(4) bek. és VI/B. mel. Mozsgai – Nagy – Rákosi: i.m. 2-3. o.

¹²¹ Ezekről lásd VGT 283., 361., 364. o.; Burger et al: i.m. 20. o.; Perger László (felelős szerk.): *Tájékoztató Magyarország Vízyújtó-gazdálkodási Tervéről*, Budapest, VKI, 2010, 43-44. o.

jogforrásnak az EUMSZ vonatkozó rendelkezései értelmében, mennyiben köti a tagállamokat? Nem egyedi eset ugyanis, hogy a nehézkesen értelmezhető parlamenti, tanácsi kötelező jogforrásokat – nehezen beazonosítható formában és felhatalmazással – az Európai Bizottság értelmezi és ennek kapcsán mintegy kitölti tartalommal. Vajon ilyen esetekben az EU Bizottság az `integráció motorja` vagy inkább a hatáskörén túlterjeszkedő szereplője? Az Európai Bíróság ítélethozatala során természetesen szentesítheti az EU Bizottságának értelmezését (mintegy jogforrássá emelve a vonatkozó bizottsági `anyagokat`), de vajon helyes-e ez a bizottsági gyakorlat ebben a formában? (b) Az EU Bizottság Németország ellen indított bírósági eljárása kapcsán magunk nem értünk egyet a bizottsági érveléssel abban a tekintetben, hogy megítélésünk szerint a kérdés valójában nem az, hogy a német joganyag vízszolgáltatásnak minősített-e bizonyos esetköröket (megítélésünk szerint a Bizottság kapcsolódó indoklása nem mindenben helytálló), hanem az hogy Németország ezen vízhasználatok vonatkozásában biztosítja-e azok hozzájárulását a vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvéhez. (c) Megállapítható ua. az, hogy a VKI vízhasználat illetve vízszolgáltatás fogalomhasználataival a magyar VGT illetve a Vgtv fogalmai nincsenek összhangban, ennél fogva ezen összhang megteremtése fogalmi szinten indokoltnak tekinthető. (d) Megállapítható továbbá az is, hogy maga a Vksztv-ben szereplő költségmegtérülési elv – meglátásunk szerint – a VKI költségmegtérülés elvének pusztán egy fogalmilag szűkített értelmezését takarja (lényegében a pénzügyi költségek egy részére vonatkozik). (e) A költségmegtérülés elvének magyarországi végrehajtása kapcsán az egyes költségelemek vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. (e1) A VGT elfogadását követően történtek változások a víziközmű-szolgáltatásokat is érintő külső költségek becsatornázására hivatott díjak, járulékok vonatkozásában (pl. talajterhelési díj egységszámának mértéke emelkedett ösztönözve ezáltal a közcsatornára csatlakozást), azonban a korábban felvetettek alapján ezen intézmények fejlesztése kapcsán további előrelépések indokoltak. (e2) Igazán jelentős – és megítélésünk szerint összességében pozitív – változások ua. a pénzügyi költségek vonatkozásában (különösen a víziközmű-szolgáltatásokat érintően) történtek. A Vksztv rendelkezései közül a díjszabályozásra vonatkozó rendelkezéseken túl több is előremutatónak tekinthető a költségmegtérülés elve szempontjából. Így például a víziközmű-szolgáltatók integrációját szolgáló hivatott felhasználói egyenérték szabályozás, a víziközművek vagyonértékelése, a gördülő fejlesztési terv és a számviteli szétválasztás. (f) Maradtak ua. még nyitott kérdések, mind a víziközmű-szolgáltatás díjának hatósági árként történő megállapítása, mind pedig a 2014-2020-as uniós költségvetési időszak ágazatot érintő intézkedései vonatkozásában.

Goffredus Tranensis és hatása a magyar jogi kultúra középkori történetére

Bónis Péter*

a magyar középkori jog történetét kutatva nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a törvény a mai hatályos joghoz képest viszonylag csekély és alárendelt szerepet játszott a középkori jogforrások között. A kihirdetett és írásbafoglalt törvény mellett sokkal jelentősebb jogforrás volt egyrészt a helyi szokásjog, másfelől pedig az európai *ius commune*, amely az egyetemeken tanított és részben a gyakorlatban is alkalmazott európai jogot jelentette. Ez magába foglalta nemcsak a római jogot, hanem az egyházjogot és a hűbérjogot is.

A római jog és az egyházjog az európai jogtudomány¹ eredményeit közvetítette a magyar jogba. A *ius commune* hatását különféle kéziratok művek jelzik a magyar jog középkori történetében. Bizonyított tény, hogy a *ius commune* munkáit nemcsak a külföldön tanult doktorok forgatták, hanem azok is hozzájutottak, akik nem végeztek külföldön magas szintű jogi tanulmányokat. A hozzájutás módja lehetett vásárlás, öröklés vagy kikölcsönzés. A kölcsönzés egyházi könyvtárainknál már a XIII. században szokásos volt. E tények fényében ma már részben meghaladott a doktorok és praktikusok közötti éles különbségtétel, amint ezt a külföldi jogirodalomban Manlio Bellomo és Kenneth Pennington is hangsúlyozta.² Ehhez hozzávehetjük még a híres glosszátor, Henricus de Segusio, ismertebb nevén Hostiensis megjegyzését, aki szerint a római jogot „*sine principali studio*”, vagyis külföldi tanulmányok végzése nélkül is, pusztán könyvekből is el lehet sajátítani.³ Már a XIII. században is szokás volt tehát jogi ismereteket könyvekből megszerezni (legalábbis alapfokon). Nem igaz tehát az, hogy az ún. praktikusok jogi tudása a *ius commune* befolyásától teljesen független volt.

* Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jогtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék.

¹ Zlinszky János: *Werbőczy jogforrástana*. Jogtudományi Közlöny 53. évf. (1993) 375.

² Manlio Bellomo: *L'Europa del diritto comune*, (I Libri di Erice 1), Roma, 1998.; Manlio Bellomo: *The Common Legal Past of Europe*, Washington D. C. 1995.; Manlio Bellomo: *Medioevo edito e inedito I-III* (I Libri di Erice 20), Id. főként II: *Scienza del diritto e società medievale*, Roma, 1998.; Kenneth Pennington: *Learned Law, Droit savant, Gelehrtes Recht. The Tyranny of a Concept*. Rivista Internazionale di Diritto Comune, 5. évf. (1994) 205-215

³ Stephan Kuttner: Papst Honorius III und das Studium des Zivilrechts. In: *Festschrift für Martin Wolff*, Tübingen 1951, 93.

A praktikusok, vagyis a külföldi jogi képzetség nélküli jogalkalmazók nyilvánvalóan a bevezető, összefoglaló jellegű jogi tankönyveket kedvelték. Ezek között különösen kiemelkedik Goffredus Tranensis *Summa decretalium* című munkája, amely a középkorban hatalmas népszerűségnek örvendett, és a középkori Nyugat-Európa standard jogi kézikönyve volt.

Goffredus a magyar jogi felfogásra közvetlenül és Raymundus Parthenopeus summájának közvetítésével is nagy hatást gyakorolt. Hatása az európai államok joggyakorlatára a kutatások csekély száma miatt ma még alig felmérhető, a fennmaradt példányok nagy száma alapján azonban arra kell következtetnünk, hogy nem volt csekély az a befolyás, amelyet Goffredus munkássága az európai jogfejlődésre kifejtett. E megfontolások alapján, úgy hiszem, érdemes Goffredus Tranensis alakjával és munkásságával alaposabban is foglalkozni.

1. Goffredus Tranensis személye

Goffredus Tranensis vagy Goffredus de Trano, akinek nevét Gaufredusként, Galfridusként is írták, és amely a német Gottfried latinosított változata, az apuliai Trani városában született valószínűleg a XII. század 80-as éveiben. Személyéről igen kevés életrajzi adat maradt fenn, a műveiben található utalásoktól eltekintve a történeti források nagyon csekély tájékoztatást nyújtanak a XIII. század egyik legkedveltebb glosszatoráról.⁴

A Goffredusról rendelkezésre álló biográfiai adatok csekélyisége éles ellentétben áll az általa írott művek ismertségével és elterjedtségével. Summájával nemcsak az egyházi gyakorlatot alakította az egyház központjában és a legtávolabbi egyházmegyékben, hanem sok európai ország törvényhozására, helyi joggyakorlatára is hatott. Azo és a magyar Damasus tanítványaként általában mesterei álláspontjait közvetítette apparátusában, quaestióit pedig Johannes Andreae is idézte a Quaestiones Mercurialesben.

Goffredus Bolognában tanult 1220 körül. A római jogban Azo volt mestere,⁵ akit apparátusában a *dominus meus* megjelöléssel illet, de Hugolinus de Presbyterist és

⁴ Martin Bertram: *Der Dekretalenapparat des Goffredus Tranensis*. Bulletin of Medieval Canon Law, 1. évf. (1971) 79-83.; Peter Herde: *Beiträge zum päpstlichen Kanzlei- und Urkundenwesen im 13. Jahrhundert*, Kallmünz 1967, 21.; Peter-Josef Kessler: *Untersuchungen über die Novellen-Gesetzgebung Papst Innocenz' IV.* Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung, 31. évf. (1942) 214-35.; Peter-Josef Kessler: *Wiener Novellen*. Studia Gratiana, 11. évf. (1967) 98-99.; Stephan Kuttner: *Die Konstitutionen des ersten allgemeinen Konzils von Lyon*. Studia et documenta historiae et iuris 6 (1940) 124-31.; Stephan Kuttner: Canonisti nel Mezzogiorno: Alcuni profili e riflessioni. In: *Scuole, diritto e società nel Mezzogiorno medievale d'Italia*, ed. Manlio Bellomo, Catania 1987, II 19-22.; Johann Friedrich von Schulte: *Die Geschichte der Quellen und Literatur des kanonischen Rechts*, I-III, Stuttgart 1875-1880, II 88-91.; Peter Stein: *The source of the Romano-canonical part of Regiam maiestatem*. Scottish Historical Review, 48. évf. (1969) 107-23.; Hermann Zapp: Goffredus de Trano. In: *Lexicon des Mittelalters* 4 (1988) 1533-34.

⁵ Johannes Andreae, *Novella* in X. 2.16.5: *ut litependente*, c. *dilectus* (Venetiis 1505, fol. 74ra): „Goffredo non placet, quod non valuerit hec indulgentia, quod res litigiosa, quia cum hic ageretur de iure decimarum et sic de incorporalibus non habet locum vitium litigiosi per iura authenticarum, licet locum haberet per leges veteres, C. de litig. l. ij: nam dicit authentica de litig. § j. colla. viij. scimus,

a kevésbé ismert Symon Vicentinust is itt hallgatta.⁶ Az egyházi jog területén a magyar származású Damasus Hungarust hallgatta, akit a „*magnus doctor*” jelzővel tüntet ki. Tanulmányait 1227 előtt fejezhette be, mivel ekkor már egy oklevél magisterként említi.⁷

Schulte szerint Bolognában tanított,⁸ bolognai működéséről azonban nincsenek bizonyítékok. Nápolyi tartózkodásának ténye azonban Meijers feltételezése és Kamp kutatásai nyomán immár kétséget kizáróan megerősítést nyert.⁹ 1235-ben már biztosan Nápolyban tartózkodik („*Neapoli commorans*”), nápolyi tevékenységét bizonyítják a Liber Extrához írt apparátusában található utalások is. Nem világos azonban, hogy Nápolyban római jogot vagy egyházjogot adott elő. Meijers szerint csak római jogot tanított,¹⁰ Kantorowicz szerint mindkettőt.¹¹

Goffredus Traniban kanonoki stallummal is bírt, bár kinevezésének pontos idejét nem tudjuk. E tény egyébként nem különös, hiszen a bolognai diákok nem kis része rendelkezett valamilyen egyházi javadalommal. Szülővárosában élvezett nagy tekintélyét bizonyítja, hogy 1226-ban neve az érsekválasztásnál is szóba került, de a választás körüli szabálytalanságok miatt III. Honorius pápa azt érvénytelenítette.¹² 1228. augusztus 23-a előtt az új pápa, IX. Gergely már a *subdiaconus domini Papae* címmel tüntette ki,¹³ ehhez járult nem sokkal később a pápai kápláni cím is, így nevezi magát a Summa előszavában is.¹⁴ A kanonoki stallum mellett nem sok javadalmat tudott felhalmozni. Talán plébánia volt a IV. Ince regiszterében felsorolt két javadalom,¹⁵ ehhez járult még 1240-ben a durhami egyházmegyében a gainfordi javadalom,¹⁶ de a jövedelemnek itt is csak a kétharmadát élvezte.

Gyakorlati tevékenységét egy 1228-ban kelt consilium is jelzi.¹⁷ 1235. május 15-én a pápa megbízásából a domonkos konventet fosztogató nápolyi laikusok ellen jár el, július 16-án pedig a pápa által kiküldött delegált bíró feladatát látta el.¹⁸ 1240-ben már bizonyosan Rómában van, ahol a különösen jelentős „*auditor litterarum contradictarum*” tisztségét töltötte be. E megbízatására utal a híres glosszátor, Bonaguida is a *Summa introductoria super officio advocacionis in foro*

intelligi rem litigiosam rem mobilem vel immobilem seque moventem de dominio etc: unde sequitur dominum suum Azonem, qui notavit in summa ipsius tituli, id locum non habere in corporalibus.”

⁶ Martin Bertram: Zur Dekretalenapparatur des Goffredus Tranensis. *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken*, 83. évf. (2003) 638.

⁷ Petrus Pressutti (ed.): *Regesta Honorii papae III*: Romae 1895, n. 6206.

⁸ Schulte, *Die Geschichte der Quellen*, II 88.

⁹ Norbert Kamp: *Kirche und Monarchie im staufischen Königreich Sizilien*, I-IV, München 1973-82, 555.

¹⁰ Maurits Meyers: *Iuris interpretes saeculi XIII*, curantibus scholaribus Leidensibus duce E. M. Meyers (Septingentesimo anno Studii Neapolitani), Neapoli 1924, XXV-XXVI

¹¹ Ernst Kantorowicz: *Kaiser Friedrich II*, Berlin 1927-1931, II. kötet, 268.

¹² Pressutti, *Regesta*, n. 6206.

¹³ Giovanni Battista Nitto De Rossi-Francesco Nitti di Vito: Le pergamene del duomo di Bari, In: *Codice diplomatico barese*, Trani 1897, I. kötet, n. 96

¹⁴ Goffredus de Trano, *Summa decretalium*, Proemium (Venetiis 1586, fol. 1ra)

¹⁵ Elie Bénger: *Les registres d'Innocent IV*, Paris 1884, n. 1309

¹⁶ Lucien Auvray: *Les registres de Grégoire IX*, Paris 1908-1910, n. 5250.

¹⁷ Kamp, *Kirche und Monarchie*, 633.

¹⁸ Kamp, *Kirche und Monarchie*, 272, 556.

ecclesiastico című művében,¹⁹ amikor Johannes Andreae tudósításával²⁰ egyezően Goffredus és az alkancellár ellentétéről számol be. Bonaguida és Johannes Andreae tudósítását Diplovatatus is átvette Goffredus életrajzába.²¹

1240-től tehát Goffredus a római kúriában teljesít szolgálatot. Peter Herde feltételezése szerint valószínű, hogy a „*studium curiae*”-ben az ugyancsak Nápolyból Rómába érkező Bernardo Caracciolihoz hasonlóan római jogot tanított, ahogyan röviddel ezelőtt a híres glosszátor, Roffredus Beneventanus is.²² Roffredus utalásaiból tudjuk, hogy a kúriában szervezett iskolát kúriai tisztviselők is látogatták, hogy jogi ismereteiket fejlesszék. Az előadásokat esténként tartották, hogy a napi teendők ellátása után ők is résztvehessenek az oktatásban. Goffredus ehelyütt való működésére utalhat, hogy ekkor készítette el mindkét főművét, amelyben a didaktikai és gyakorlati jelleg erősen kihangsúlyozódik.

A szintén Azo-tanítvány, az egykori iskolatárs és barát, IV. Ince (Sinibaldus Fliscus) megválasztásával, Goffredus karrierje is kedvezően alakul. 1244. május 28-án megkapja tőle a bíborosi méltóságot. Diakónus bíborosként diakóniája a Szt. Hadrián volt.

Matthaeus Parisiensis szerint „non erat aliquis domino papae alius specialior vel utilior vel scientia et moribus clarior.”²³ A pápa igénybe is vette szolgálatait, főként a IV. lyoni zsinat előkészítésében. Oklevelekből tudjuk, hogy a zsinatra igyekvő pápát Rómából Sutribá kíséri,²⁴ majd a Genovába tartó egyházfőtől elválva 6 bíboros kíséretében a szárazföldön halad tovább Lyon felé. Bresciában is látogatást tett, aláírása a S. Gulia apácakolostor Liber memorialisában megtekinthető. November 12-én csatlakozott ismét a pápához Susában és vele együtt folytatta az utat Lyonba, ahová a kúria 1244. december 2-án érkezett meg.

Goffredus a lyoni zsinat előkészítésében tevékeny szerepet vállalt a pápa, IV. Ince oldalán. Kuttner szerint a lyoni zsinatra elkészített nyolc pápai konstitúciónak nemcsak a glossza-apparátusa, hanem a megszerkesztése is Goffredus műve.²⁵ Goffredus azonban még a lyoni zsinat megkezdése előtt, 1245. április 11-én

¹⁹ Agathon Wunderlich: *Anecdota quae ad processum civilem spectant*, Göttingen, 1841, 341.: „Et cum essem advocatus in causa cujusdam Senensis, littere per vicecancellarium dilaniate fuerunt, licet dominus Goffredus, qui tunc erat auditor contradictarum se opposuisset dicens quod transire debebant.”

²⁰ Johannes Andreae, *Additio in Speculum iudiciale*, II.4: *de appell.* § *in quibus*, v. *de dilat.* (Lugduni 1566, fol. 15rb): „Dixi quod Bonaguida glos. fert propter brevem terminum non peremptorium Curiam non dare litteras appellanti...Et dicit literam iam super hoc factam vidit per vicecancellarium dilaniari. Dicit tamen quod Gof. tunc auditor contradictarum resistebat.”

²¹ Thomasius Diplovatatus: *Liber de claris iurisconsultis*. Studia Gratiana, 10. évf. (1968) 127.: „Et dicit Bonaguida Aretinus in summa advocatorum penultima rubricella, ut refert Iohannes Andreae in additione speculatoris in tit. de appellatione in § in quibus autem casibus v. et curia, quod ipse vidit in curia vicecancellarium dilaniari quasdam literas et quod Goffredus tunc auditor resistebat.”

²² Peter Herde: *Beiträge zum päpstlichen Kanzlei- und Urkundenwesen im 13. Jahrhundert*, Kallmünz 1967, 21. Herde feltételezésére egyértelmű bizonyíték nincs. A *studium curiae*-ről ld. Bellomo, *Medioevo edito*, I. kötet, 115.

²³ Henry Richards Luard (ed.): Matthaei Parisiensis *Chronica Maiora*, in: *Rerum Britannicarum Medii Aevi Scriptores*, vol. 57/4: London 1877, 415.

²⁴ August Potthast: *Regesta pontificum Romanorum inde ab anno post Christum natum MCXCVIII ad annum MCCCIV*, Berolini 1874-1875, vol. I-II: nr. 11416b.

²⁵ Kuttner: *Die Konstitutionen*, i. m. 124-31.

meghalt. A Traniban található két javadalmát rokona, egy bizonyos Prasianus clericus örökölte, a gainfordi javadalmát pedig a pápa egyik rokona kapta meg.

2. Goffredus glossza-apparátusa

A Liber Extrához írt glossza-apparátus a summa mellett Goffredus Tranensis egyik fő művének tekinthető. A máig kiadatlan mű (a töredékeket nem számítva) összesen tíz kéziratban maradt fenn, amelyek közül hat a szöveget marginális glosszaformában, 4 kézirat pedig önálló formában, vagyis a Liber Extra szövege nélkül tartalmazza, természetesen ez utóbbi esetben is megjelölve a Liber Extrának azt a szavát vagy szavait, amelyekhez az adott glossza kapcsolódik.²⁶

A glossza-apparátus Goffredus rövid bevezetőjével (*Proemium*) kezdődik. E bevezetés lényegében a már Irneriusnál is ismert *Materia* műfajába tartozik, amint ezt a műfajra jellemző kulcsszavak használata is mutatja (*intentio, materia, utilitas, modus agendi* stb.). A Goffredus által szerkesztett előszónak, amely szövegében különbözik a summa előszavától, feladata az, hogy a Liber Extra célját, szerkezetét bemutassa. Némely kéziratokban ez a bevezetés hiányzik.

Az előszó után Goffredus IX. Gergelynek a törvénykönyvet kihirdető *Rex pacificus* bulláját glosszálja, majd pedig a Liber Extra fejezetei következnek. Egyes dekretalistáktól eltérően és talán Tancredust követve, aki e célját apparátusának előszavában kifejezetten deklarálta, Goffredus a glosszák szerzőit mindig pontosan megjelöli. A saját glosszái a *G.*, *Go.*, vagy *Gof.* rövidítést viselik, más glosszátoroknál pedig a bevett jelzéseket alkalmazza. A glosszátorok közül Goffredus legistákat, dekretistákat, leggyakrabban pedig dekretalistákat idéz. A legisták közül főként Azo, Johannes Bassianus, Hugolinus és Aldricus neve tűnik fel. Eltérő vélemények esetén legtöbbször mestere, Azo álláspontját helyesli, és ezzel az Azo–Johannes Bassianus–Bulgarus irányzathoz csatlakozik. A dekretisták közül leggyakrabban Huguccio, Bazianus és Melendus szerepelnek. A dekretalistákat idézi a legsűrűbben. Damasus Hungarust mindig nagy tisztelettel említi, véleménykülönbségek esetén gyakran őt követi. Feltűnnek még Alanus Anglicus, Laurentius Hispanus, Johannes Galensis, Vincentius Hispanus, Johannes Theutonicus, Tancredus, és Johannes de Albenga nevei. Az általa használt legfrissebb forrás Vincentius Hispanus Liber Extrához írt apparátusa volt.

Mivel a summa már említi az apparátust, ezért ez utóbbi megelőzi a summát, amely 1243 körül íródott. Nem tudjuk, hogy Goffredus mikor kezdte el az apparátus megírását. A gyakran feltűnő nápolyi utalások azt valószínűsítik, hogy egyes részeket Nápolyban írt. Mindenképpen bizonyos azonban, hogy az apparátust már a római kúriában fejezte be, mivel erre több glossza is utal (pl. a *Hic in curia* szavakkal). Elég terjedelmes, ugyanakkor kiválóan megszerkesztett és a glosszátorirodalom eredményeire való utalásokban bővelkedő műről van szó, amely azokat a kiváló tulajdonságokat mutatja, amelyek summáját is annyira kedvelt kézikönyvvé tették.

²⁶ Bertram: *Der Dekretalenapparat des Goffredus Tranensis*, i.m. 79-83.

3. A summa decretalium

A több mint 280 ma is fennmaradt kéziratával a középkori Európa legkedveltebb jogi kézikönyve Goffredus Tranensis summája volt, amelyet Magyarországon is előszeretettel használtak. A *Summa super titulis decretalium* a Liber Extra címeihez igazodva viszonylag rövid terjedelemben kifejtette és magyarázta a korabeli egyházjog és római jog rendszerét. Nemcsak egyházjogi kézikönyv volt tehát, hanem elsősorban római jogi kompendiumként aratott elismerést.

A mű egy előszóval (*Proemium*) kezdődik, amely előadja a szerző célját és a munka keletkezési körülményeit. Szavai szerint a művet tanítványai és a római kúria tisztviselőinek kérésére írta, hogy a glosszák és magyarázatok sokaságában eligazodjanak. Célja az, hogy egyértelmű, rövid és megbízható kézikönyvet adjon nemcsak a jog tanulóinak, hanem a gyakorlati szakembereknek is. Goffredus summájának bevezetése tudatosan Azo summájának az előszavát utánozza, szóhasználatában és kifejezőkészletében is mesterének munkájára utal, amely már akkor is széles elterjedtségnek örvendett. Azo célja szintén az volt, hogy egyértelmű útmutatást adjon jogtanulók és a gyakorlat számára egyaránt. Tanítványai, Accursius és Goffredus ugyanezt a célt követik, összefoglalják a glosszátoriskola immár több mint egy évszázados eredményeit, az általuk írt művek ezért annyira közkedveltek.

A munka átláthatóságához és használhatóságához az is hozzájárult, hogy Goffredus a szokásos skolasztikus módszert követte a joganyag bemutatásakor. Művében az egyes címek a következőképpen épülnek fel. A *continuatio titulorum* az egyes címek élén az előző címhez való kapcsolódást jelzi. A *summatio tituli* után, a cím első részében található a tárgyalt jogintézmény *definíciója*. Ezután legtöbbször a *distinkció* módszeréhez folyamodik és a fogalom egyes altípusait jellemzi. Esetenként *notabiliákat* gyűjt, majd összefoglalja mondanivalóját (*summarium*).

Goffredus summája szerkezetének szemléletesebb bemutatása céljából vegyük példaként a következő szemelvényeket a De pignoribus (X. 3.20) címből. Az összehasonlítás kedvéért a második oszlopban Raymundus Parthenopeus summájának III.6 címéből közöljük a párhuzamos szöveghelyeket.

Goffredus summájában mindegyik címben a *continuationes titulorum* van az élén:

Goffredus de Trano, *Summa decretalium*, in X. 3.20., de pignoribus (Venetiis 1586, fol. 131va-132va)

Summa legum Raymundi Parthenopei III. 6., De pignoribus (ed. Alexander Gál, 1926, II 434-439.)

Post praedictas alienationis species, consequenter de pignoribus annectamus. Videamus igitur

Sed quia mencio facta est in obligacione crediti de pignore, igitur videndum est de pignoribus, juxta quod nota:

A *summatio tituli* tömören bemutatja a cím tárgyalandó témáit:

quid sit pignus. Unde dicatur. Qualiter pignoris obligatio contrahatur. Quae res pignori obligari possit. Ad quid dator, ad quid acceptator pignoris teneatur.

Quid sit pignus et unde dicatur, qualiter pignoris obligatio contrahatur et quotuplex sit pignus, quae res obligari pignori possint et quae non, ad quid dator, ad quid acceptor pignoris teneatur, quamdiu debeat servari pignus.

A *summatio tituli* után Goffredus a zálog (pignus) fogalmát adja meg (*definitio*):

Pignus est res obligata pro debito quod ad securitatem fit creditoris, quia tutius est pignori incumbere, quam in personam agere, ut Instit. de obligatio quae ex delic. nascuntur, § furti (I. 4.1.3).

De primo pignus est res obligata pro debito ad securitatem creditoris.

A definitiót a középkorban szokásos etimológiai magyarázat követi, amely a Digesta (D. 50.16.238.2) származtatását veszi alapul:

Dicitur autem pignus res proprie mobilis pignori obligata et tradita a pugno, seu quasi a pugno vel manu tradita, ut ff. de verb. sign. l. plures, § pignus, in princ. (D. 50.16.238.2), tamen in re immobili traditione rei pignoris obligatio contrahitur, et pignoratitia actio nascitur. Ubi autem res non transit in creditore, dicitur hypotheca, ut ff. de pig act. l. si rem § proprie (D. 13.7.9.2), sed quantum ad hypothecariam actionem nihil refert inter pignus et hypothecam, sono enim tantum differunt, ut ff. eo. ti. l. res hypothecae, § inter pignus (D. 20.1.5.1) et Inst. de actioni. § inter pignus (I. 4.6.7).

Dicitur autem pignus res mobilis alicui pignori obligata et a pugno, id est manu tradita.

Az etimológiai magyarázat után következnek a különböző szempontokat követő distinkciók:

Item contrahitur pignus duobus modis, tacite vel expresse.

Tacite, ut in rebus ministri, quae tacite intelliguntur obligate ecclesiae pro administratione rerum, ar. 13 q. 2. c. illud. Sic dona mariti tacite obligantur, ut C. in quibus causis pig. tac. con. 1 et 2 (C. 8.14.1-2). Sic et bona tutoris tacite obligantur pupillor ut C. in quibus can. pig. taci. con. l. si mater (C. 8.14.6) et ff. eo. tit l. ultim. (D. 20.2.10). Sic bona conductoris invecta et illata tacite pro pensionibus obligantur, ut ff. in quibus causis pign. tacite con. l. si non inducta (D. 20.2.7.1) et l. ult. et ff. eo. titu l. ex differentia. (D. 20.2.9).

Pignus contrahitur duobus modis, scilicet expresse et tacite.

Tacite, ut bona mariti sunt tacite obligata uxori pro dote. Item bona tutoris sunt tacite obligata pupillo. Item bona conductoris domus invecta et illata sunt tacite obligata pro pensionibus. Item bona ejus, qui cum fisco contrahit, tacite sunt fisco obligata. Item bona servi jure irrevocati.

A következő distinkció a pignus terjedelme alapján két típust határol el:

Item contrahitur pignus generaliter et specialiter.

Generaliter, ut cum quis omnia bona sua pignori obligavit, quo casu obligata intelliguntur habita et habenda, ut C. quae res pign. oblig. possunt l. vl. (C.8.16.7).

Specialiter obligantur, ut ager, liber, vel equus.

Pignus contrahitur generaliter et specialiter.

Generaliter, ut cum quis omnia bona sua pignori obligavit, quo casu intelliguntur habita et habenda.

Specialiter, ut quando obligatur ager, vinea, equus, tunica pallium et cetera.

A harmadik distinkció a zálog különböző fajtái (pignus conventionale, a pignus pretorium és a pignus iudiciale) között különböztet:

Item triplex est divisio pignoris, quia pignus aliud conventionale, aliud praetorium, aliud iudiciale.

Et nota quod triplex est pignus, aliud convencionale, aliud pretorium et aliud iudiciale.

Conventionale ex ipso facto nomen sumpsit, ut ff. eo. tit. l. 1. (D. 20.2.1).

Convencionale pignus est, quod ex ipso facto nomen sumpsit.

Praetorium constituitur per missionem in possessionem, ut ff. de pig. act. l. est mirum, § sciendum. (D. 13.7.26.1). Est autem praetorium pignus, si fiat ex ea causa, quam praetor fieri iubet; puta ut caveatur pro legatis, vel de damno infecto, vel de opere demoliendo in novo operis nuntiatione.

Pretorium pignus (est, quod) constituitur per missionem in possessionem.

Iudiciale pignus est, ut cum iudex iubet mitti in possessionem, vel sententiam diffinitivam executioni mandat, tunc primo capiuntur mobilia, post modum immobilia, demum pervenit ad nomina, ut ff. de re iud. l. a divo Pio (D. 42.1.15.pr.). Aliquando iudiciale dicitur praetorium, et econverso praetorium iudiciale: quia utrumque a iudice constituitur, ut C. de praetr. pign. l. 2. (C. 8.21.2).

Judiciale pignus est, quod per sententiam iudicis obtinetur.

A két summa idézett részeiből nemcsak Goffredus summájának szerkezete, hanem a két summa különbségei is szemléletesen látszanak. Raymundus Parthenopeus elhagyja a más középkori glosszatori művekhez képest Goffredusnál amúgy is ritkábban feltűnő forráshivatkozásokat, és egyúttal a tárgyalás terjedelmét is csökkenti, egyebként azonban a két szöveg szinte szó szerint egyezik. Ugyanaz a jogi tartalom tehát egyszer egy egyházjogi, másszor pedig egy civiljogi műben tűnik fel, ami jól alátámasztja azt a megállapításunkat, hogy Goffredus művét gyakran használták római jogi kompendiumként is tisztán világi célra világi bíróságokon.

Talán gyakorlati jellegéből fakad, hogy Goffredus forrásait a szokásosnál ritkábban jelöli meg. Bár a summa bővelkedik a dekretálisokból és a jusztninánuszi jogkönyvekből vett idézetekben, a hivatkozott glosszátorok száma viszonylag kevés. Nem bonyolódik bele a különféle eltérő vélemények taglalásába, ezért glosszátorelődeire is viszonylag kevésszer utal. A legisták közül Azóra, Bulgarusra, Johannes Bassianusra, Albericusra, Hugolinusra, Martinusra és Nicolaus Furiosusra

hivatkozik. A dekretisták és dekretalisták közül Huguccio, Laurentius, Johannes Teutonicus, Bazianus, Vincentius, Raymundus de Pennaforte, Tancredus és Damasus tűnik fel.

A summa utalásaiból következtethetünk annak keletkezési idejére. A IX. Gergely pápát követő új pápa személyéről a műben sehol sem tesz említést, ezért arra kell következtetnünk, hogy művét a pápai trón üresedésekor írta, vagyis IX. Gergely pápa halála (1241. november 10.) és IV. Ince pápa megválasztása között (1243. június 25.). Mindenképpen bizonyos azonban, hogy a mű még 1244. május 28. előtt készült, mivel az előszóban magát pápai káplánként említi, de nem beszél bíborosi méltóságáról.

A mű befolyását és elterjedtségét a nagy számú fennmaradt kézirat, a mű átdolgozásai és a *ius propriumra* gyakorolt hatása bizonyítja. Átfogó jellege és viszonylag kis terjedelme közkedvelté tette a kéziratok másolására szakosodott műhelyek előtt, a könyvnyomtatás feltalálásával pedig nyomtatásban is elterjedt, utolsó kiadását 1667-ben készítették. Összesen négy magyarországi példányról van tudomásunk, amelyből egy XIV. századi kéziratot a zágrábi érseki könyvtárban őriznek (Zágráb, Metropolitanska Knjiznica, MR.155=Csapodi I, 2941).²⁷ Goffredus summája Magyarországon először 1277-ben tűnik fel, amikor László esztergomi prépost annak egy példányát Antal mesterre hagyja (Csapodi II, 175 és 203). A XV. század első felében Goffredus summáját Veszprémben említik (Csapodi III, 1003), 1513-ban pedig Lasich Miklós, császári kanonok végrendeletében szerepel (Csapodi III, 2623).

Goffredus magyarországi hatásának azonban nem ezek az egyetlen és legfontosabb bizonyítékai. A Raymundus Parthenopeusnak tulajdonított római jogi summa ugyanis nem más, mint Goffredus summájának római jogi kivonata. A szerző ugyanis elhagyta Goffredus művéből a forráshivatkozásokat, illetőleg a kifejezetten egyházi érdeklődésre számot tartó részeket, és ezeket 3 könyvbe rendezte. Ezt a summát használták a tárnokjogi városok Sopron kivételével.

Goffredus summáját nemcsak Raymundus Parthenopeus, hanem más szerzők is átdolgozták. *Johannes Guidonis de Ancona* az ő művét vette alapul római jogi summájának megalkotásakor.²⁸ A *Summa Astesana* és *Monaldus* népszerű *penitenciális summája*, amelyet tartalmánál fogva inkább jogi summának kellene tekintenünk, szintén az ő művét használták.²⁹ Az egyes nyomtatott kiadásokban Azo és Hostiensis summáinak glosszájaként feltűnő, egy bizonyos *Martinus*nak tulajdonított summából vett széljegyzetek³⁰ szintén az ő művével egyeznek. Még a XV. században is előszeretettel használták, egy prágai jogtanár (Bohuslav)

²⁷ Csapodi Csaba-Csapodiné Gárdonyi Klára: *Bibliotheca Hungarica*. Kódexek és nyomtatott könyvek Magyarországon 1526 előtt. Budapest 1988-1993, I-III. kötet. A Csapodinál szereplő de Fano megjelölés helyett de Trano értendő.

²⁸ Martin Bertram: Johannes de Ancona: Ein Jurist des 13. Jahrhunderts in den Kreuzfahrerstaaten, *Bulletin of Medieval Canon Law*, 7. évf. (1977) 49-64.; Norbert Höhl: Johannes de Ancona, in: *Lexikon des Mittelalters* 4 (1990) 555.

²⁹ Georges Michaud-Quantin: *Sommes de casuistique et manuels de confession au moyen âge*, Louvain-Lille-Montreal 1962, 42.

³⁰ Carl Friedrich von Savigny: *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter I-VII*, Heidelberg 1834-1851, V. kötet, 42-44.

átdolgozása³¹ éppen úgy ránk maradt, mint egy 1447-ből származó Summa accurata, amelynek felirata szerzőségét egy bizonyos *Johannes Pergemek* tulajdonítja.³²

A nemzeti jogokra gyakorolt hatását egyelőre csak néhány tanulmány tette vizsgálódás tárgyává. Stein bizonyította be, hogy az 1255 körül készült 'Regiam maiestatem' kezdetű skóciai jogkönyv római jogi részeit Goffredus művéből vették át.³³ A skót jogkönyv egyharmadának Goffredus Tranensis, kétharmadának Glanvill *De legibus et consuetudinibus Angliae* című traktátusa volt a forrása.

4. Goffredus Tranensis kisebb művei

Goffredus két jelentősebb művén, a summán és az apparátuson kívül több kisebb alkotást is készített. Az apparátus utalásaiból tudjuk, hogy a *Lectura arborum consanguinitatis et affinitatis* még annak megírása előtt készült, talán még Nápolyban. A rokonsági fokok számítását illusztráló olyan commentumról van szó, amelyet a kéziratok glossza formájában és önálló formában éppen úgy áthagyományoztak, mint az apparátus vagy a summa részeként. Eredeti formájában legalább 4 kézirat őrzi, bővített formájában a Summában (X. 4.14) is megtalálható.

Valószínű, hogy Goffredus quaestio-gyűjteményt is szerkesztett, amint erre maga utal apparátusában. Az összeállítás, amely legalább 24 quaestiót tartalmazott, Johannes Andreae számára is ismert volt, sokszor hivatkozott rájuk híres művében, a Novellában éppen úgy, mint a Speculum iudicialéhoz írt additióiban.³⁴

Meijers a firenzei Medici-könyvtárban őrzött Laur. 5. sin. 3 jelzetű kódexben két Digestához (D. 50.1.19; D. 17.2.63) írt glosszáját is felfedezte.³⁵ Meijers szerint valószínű, hogy ezek Goffredus római jogi professzorsága idején keletkeztek, hiszen a kódexben más nápolyi jogtanárok glosszáival is találkozhat a kutató. Benedictus de Ysernia és Martinus de Fano római jogi glosszái is ebben a kötetben kaptak helyet, akik szintén a nápolyi stúdiumon tanítottak római jogot. Az apparátus egyik helyének (X.1.29.35) glosszájával való megegyezés nem szól az ellen, hogy eredetileg azt Goffredus a Digestához készítette, a Goffredus többi

³¹ Schulte, *Die Geschichte*, i.m. II 91.

³² Schulte, *Die Geschichte*, II 285-86.

³³ Stein, *The source of the Romano-canonical part of Regiam maiestatem*, i.m., 107-23.

³⁴ Martin Bertram: Kanonistische Quästionensammlungen von Bartholomäus Brixienensis bis Johannes Andreae, in: *Proceedings of the Seventh International Congress of Medieval Canon Law*, Cambridge 1984, Città del Vaticano 1988, 265-281. Johannes Andreae Bertram szerint a következő quaestiókat említi. Qu. 1.= Johannis Andreae In titulum de regulis iuris novella commentaria (Venetiis 1581, fol. 95vb); qu. 2.= Additio in Speculum iudiciale, tit. de iud. del. § quod (Basileae 1574, fol. 17b); qu. 3.= Novella Reg. Iur. Exceptionem (Venetiis 1581, fol. 21ra); qu. 15.= Novella Reg. Iur. Is qui in ius (Venetiis 1581, fol. 39vb); qu. 20.= Additio in Speculum iudiciale, tit. de iud. del. § excipi (Basileae 1574, fol. 25a); qu. 24= Novella Reg. Iur. Pluralis (Venetiis 1581, fol. 66rb).

³⁵ Maurits Meyers: *Iuris interpretes saeculi XIII*, i.m., 34-54.; Maurits Meijers: *Études d'histoire du droit*, ed. Robert Feenstra-Hermann Fischer, Leyden 1956-1966, I 149-166.

művében megtalálható kifejezett római jogi érdeklődés pedig szintén emellett tanúskodik.

Goffredus tollából származnak a IV. Ince Constitutiones novellae gyűjteményéhez írt apparátus.³⁶ Goffredus IV. Ince nyolc konstitúcióját glosszálta, amelyeket 1245 elején állíthattak össze, végleges formájukban azonban csak a IV. lyoni zsinat után 1245. augusztus 25-én hozták nyilvánosságra azokat. Goffredus a Collectio I Novellarum egy részének első magyarázója, amely Kuttner szerint arra mutat, hogy megalkotásukban is tevékeny szerepet vállalt. Ince novelláinak későbbi kommentátorai az ő glosszáit használták, maga IV. Ince pápa is saját konstitúcióit kommentálva nem kevés glosszát vett át Goffredustól.

5. Következtetések

Goffredus Tranensis summája magyarországi és európai befolyásának tanulmányozása alapján mondhatjuk, hogy bár címe szerint egyházjogi summáról van szó, ennek ellenére elsősorban civiljogi kompendiumként vált közkedvelté. Római jogi kompendiumként is említhetnénk, de helyesebb a *civiljogi kompendium* vagy *glosszátorjogi kompendium* kifejezés használata, mert Goffredus summájában nem az ókori római jog jelenik meg, hanem a bolognai civilista glosszátorok által megfogalmazott, továbbfejlesztett civiljog. A középkori magánjog nem római jog, ahogyan ezt a jogtörténészek között is elterjedt, leegyszerűsítő közvélekedés tévesen sugallja.

Goffredus summájának nagy befolyásáról nemcsak az eredeti kéziratok tanúskodnak, hanem az az átdolgozás is, amely Raymundus Parthenopeus neve alatt maradt fenn *Summa legum* címmel. Ennek a műnek kettős jelentősége van. Egyrészt a magyar tárnoki városokban bizonyíthatóan használták. Másrészt a Tripartitumra is hatott.

A hat tárnoki városban a *Summa legum* kéziratát a városi levéltárban őrizték, és ezen kívül tartalmilag a tárnoki városok magánjogaként említhető *Vetusta iura civitatum tavernicalium* című gyűjteményre is hatott.

A Summa legum Raymundi a tárnoki városokban közkedvelt volt, erről számos bizonyítékot lehetne bemutatni. Itt csak arra utalunk, hogy a Summa legum bártfai példányának belső címlapján például több felíratot találhatunk, amelyek azonos, de a summa másolótól különböző kéztől erednek.³⁷ A belső címlapon van feltüntetve a mű címe: Summa legum civilium Raymundi. A cím írásképpével megegyező írással van feljegyezve,³⁸ hogy a kézirat kiknél található meg, kiktől lehet megszerezni; ha

³⁶ Kessler: *Untersuchungen über die Novellen-Gesetzgebung Papst Innocenz' IV*, i.m., 214-35; Kessler: *Wiener Novellen*, 98-99; Kuttner, *Die Konstitutionen des ersten allgemeinen Konzils von Lyon*, 124-31;

³⁷ Fényképmásolata: MOL, Diplomatai Fényképgyűjtemény, Budapest, Df 216264.

³⁸ Ábel Jenő: *A bártfai Szent Egyed templom könyvtárának története*. Budapest, 1885, 168.: „Ab der her Jos. payer nicht hetth sollich buch, so wirts on Zweifel der her Marcus (Markus Key!) haben, ob auch derselbig nit, oder einliczig (?) fust (sunst?) anderswo, so wirt mans finden bim Huller (Haller?) der halts gedruckt hinden bey den Instituta Polonorum, so kauf mans mitt einander, wy wol ichs lieber einlczig woltd haben.”

egyiküknél sem lenne meg, „so wirt mans finden bim Huller der halts gedruckt hinden bey den Instituta Polonorum.” Az ismert krakkói nyomdászról van szó. K. Rebro e bejegyzést idézve kimutatja, hogy a benne felsorolt személyek a XV. század II. felétől szereplő bártfai jegyzők (szindikuszok) voltak.³⁹

Valószínű, hogy ezek a bártfai jegyzők látták el a summa szövegét különféle típusú glosszákkal. A gyakori használatot nemcsak az aláhúzások, egyes szavak kiemelése, hanem a notabiliák, a tabuláris distinkciók, és marginális glosszák is tanúsítják. A fol. 101v margóján például a következő glosszát olvashatjuk: „Liberum est domino rei contra furem ciuilititer aut criminaliter agere.” A notabiliák műfajába sorolhatjuk a margóra helyezett figyelemfelhívó jeleket is. A fontosabb mondatokra legtöbbször a margóra írt „no.” rövidítés hívja fel a figyelmet, így például a fol. 101v, fol. 117r, 126r-n. A „nota” rövidítést több helyen egy odarajzolt kéz helyettesíti, így például a fol. 93r, fol. 98r-n. Mindezek bizonyítják, hogy Bártfán, az egyik tárnokjogi városban gyakorlati használatban volt a *Summa legum*. Hasonló bizonyítékok más tárnoki városokban is vannak.

A *Summa legum*, és ezáltal Goffredus summájának a *Tripartitumra* gyakorolt hatása sem elhanyagolható. A *Tripartitum* római-kánonjogi forrásai már a 19. században jogtörténeti kutatások tárgya voltak. Elsőként Tomaschek vetette fel, hogy a *Tripartitum* egyes részei, különösen a Prológus, Raymundus *Summa legum* című munkájából származnak.⁴⁰ Megállapításait meggyőző szövegösszehasonlítással igazolta. A korabeli, nacionalista felhangokkal átitatott magyar jogtörténetírás (Schiller) támadó szándékot vélt kiolvasni Tomaschek tanulmányából, mellyel Werbőczy eredetiségét és tudományos színvonalát vonta volna kétségbe. A lefolytatott jogászegyleti vitának azonban annyi haszna mindenképpen volt, hogy felhívta a figyelmet a *Summa legum* magyarországi elterjedtségére a középkori magyar városokban.⁴¹

A tárnoki városok jogára és a *Tripartitumra* gyakorolt hatása révén láthatjuk, hogy a *Summa legum Raymundi* nagyon jelentős „jogforrása” volt a középkori magyar városi és nem városi jognak. A *Summa legum* azonban egy eredetileg egyházjogi munka, Goffredus Tranensis *Summa decretalium*ának kivonata. Az egyértelműség és a nagyobb szakszerűség kedvéért a magyar jogtörténészek szóhasználatában is be kellene már vezetni a római jognak és a középkori glosszátorjognak (civiljog, legisztika) a megkülönböztetését; a glosszátori civiljog (legisztika) kifejezés alatt a hagyományosan legistáknak tekintett szerzők írásait értve. Így világosabbá válna az a tény, hogy a középkori magánjog nem római jog,

³⁹ Karol Rebro: *Summa Legum Raimundi v. metskom práve na Slovensku*, *Sborník filozofickej fakulty Univerzity Komenského* 15 (1961) 155-170.; Karol Rebro: *I manoscritti della Summa Legum Raimundi Parthenopei in Slovacchia*, in: *Atti del Convegno Internazionale di Studi Accursiani*, Bologna, 1963, III. kötet, Milano 1968, 955-980.

⁴⁰ Tomaschek, Johann: *Über eine in Österreich in der ersten Hälfte des XIV. Jahrhunderts geschriebene Summa legum und ihr Quellenverhältnisse zu dem Stadtrechte von Wiener-Neustadt und dem Werbőczy'schen Tripartitum*, in: *Sitzungsberichte der phil.-hist. Klasse der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften in Wien* 105 (1883) 241-328.

⁴¹ Bónis György: *Der Zusammenhang der Summa Legum mit dem Tripartitum*, *Studia Slavica Hungarica* 11 (1965) 373.; Bónis György: *Középkori jogunk elemei*. Budapest, 1972, 237-249.; Bónis György: *Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn*, *Ius Romanum Medii Aevi* V.10., Milano, 1964, 71.

és nem csak a legisták foglalkoztak a római joggal, ennél fogva a római jog nem szűkíthető le a legisztikára, a legisták műveire.

Az egyházi jog, főképpen pedig a dekretalisztika is a glosszátori civiljog hordozója, olyannyira, hogy gyakran ugyanaz a római jogi (helyesen: civiljogi) tartalom egyszer egy legista művében, másszor pedig egy dekretalista művében tűnik fel. Nyilván nem mondhatjuk, hogy egyszer egyházjogról, másszor pedig civiljogról (a régi, de téves szóhasználat szerint: római jogról) van szó, hiszen mindkét szöveg szó szerint megegyezik. Ha tehát például egy *summa decretalium* egy ország vagy település jogrendszerére gyakorolt befolyását vizsgáljuk, azt is meg kell néznünk, hogy ez az egyházjogi mű mennyi civiljogi elemet tartalmaz, és hogy az adott területen ennek a summának melyik részeit használták. Egy római jogi (helyesen: civiljogi) elemekben bővelkedő egyházjogi summát ugyanis tisztán a benne megtalálható civiljogi elemek kedvéért *civiljogi kompendiumként* is használhattak és használtak is. Ez főképpen azokban az országokban jellemző, amelyekben a legisták bonyolult művei kevésbé terjedtek el, következésképpen alapvető civiljogi jogintézmények (adásvétel, zálog, kezesség) egyszerű bemutatása iránt fokozott igény mutatkozik, amelyet egy *summa decretalium* (Bernardus Papiensis, Goffredus) megfelelően ki tud elégíteni, mivel kevésbé bonyolult és ennél fogva sokkal érthetőbb, mint például egy *lectura Authenticorum*, amelynek a tanulmányozása nehézkes. Ezeknek az egyházjogi summáknak a szerzői pontosan ennek az igénynek a kielégítésére írták műveiket, minthogy az egyházi bíróságokon feltűnő dologi és kötelmi perek hasonlóképpen tömör és gyakorlati útmutatást igényeltek a nem feltétlenül tanult egyházi bírók számára. Ezeket az összefoglalásokat a városi bíróságokon is jól lehetett használni.

A levélben szavazás az új szabályok tükrében

Hallók Tamás*

apostai (levélben) szavazás alkalmazása Magyarországon a rendszerváltás után már többször felvetődött. Először a választási eljárási törvény előkészítő munkálatai során (1995-96), azután a Választási Rendszer Reformját Előkészítő Eseti Bizottság (1999-2001) ülésein, majd az európai parlamenti választások magyar szabályairól szóló egyeztetéseken (2002-2003), illetve 2004-ben a külföldön szavazásról szóló egyeztetéseken. Magyarországon 1995-ben készült egy konkrét szövegjavaslat (a továbbiakban 1995-ös tervezet),¹ a 2003-ban egy törvényjavaslat-tervezet (a továbbiakban 2003-as tervezet),² 2004-ben pedig törvénymódosító javaslatot (T/9843/7 módosító javaslat, a továbbiakban 2004-es javaslat)³ nyújtottak be. Törvény nem lett belőlük, mivel a pártok között ezekben nem született megegyezés, illetve a 2004-es javaslatot a parlament nem fogadta el.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény minden magyar állampolgárnak biztosítja a választójogot [XXIII. cikk (1) bek.], amihez nem feltétel a magyarországi lakóhely. Tehát a külföldön élő magyar állampolgár is szavazhat. Ezzel összefügg, hogy 2013-ban a parlament elfogadta a választási eljárásról szóló *2013. évi XXXVI. törvényt* (Ve.2.), ami Magyarországon először bevezette a levélben szavazást. A Ve.2. módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény, ami 2013. június 21-én lépett hatályba, jelentősen változtatott ezeken a szabályokon. Emellett még kisebb módosítást hajtott rajta végre a 2013. évi CCVII. törvény is, ami 2013. december 11-én lépett hatályba. Ezeket a szabályokat először a 2014. április 6-i országgyűlési választásokon alkalmazták.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy milyen megoldásai lehetnek a postai szavazásnak, és ezekhez mennyire illeszkednek az új törvény rendelkezései. Fontos

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

¹ Szilágyiné Farkas Zsuzsa – Tóth Zoltán: *Gondolatok és szövegjavaslatok a választási eljárás általános szabályairól szóló törvény szakmai előkészítéséhez*. In: Szilágyiné Farkas Zsuzsa (szerk): *Választási kódex*. A választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia. 1995. június 22. BM-OVI, 1995. Választási füzetek 28. 53-91. o.

² Az *Európai Parlament magyar képviselőinek választásáról és jogállásáról és az ezzel összefüggő egyes jogszabályok módosításáról* szóló törvényjavaslat-tervezet. A Kormány törvényjavaslat-tervezete, 2003. április.

³ *T/9843/7 számú módosító javaslat* a T/9843 számon benyújtott törvényjavaslathoz. Herényi Károly (MDF), 2004. május 20. 2004. június. 21-én 201 igen és 150 nem mellett elvetették.

elemeznem, hogy az új szabályok mennyire biztosítanak a választóknak megfelelő kereteket a szavazásra, mennyire biztosítható, hogy a garanciák érvényesüljenek. Ennek körében szemügyre veszem, hogy kik szavazhatnak levélben, hogyan kérelmezhető a postai szavazás, van-e névjegyzékük a postai szavazóknak, hogyan történik a szavazás a szavazási anyagok kézbesítése, a szavazólapok továbbítása, a szavazatok számlálása.

1. Ki szavazhat levélben?

A levélben szavazók körét befolyásolja, hogy *kérelemre történik* vagy *általánosan alkalmazzák*. Az előbbi esetben kérdés, hogy bárki kérheti-e, vagy csak meghatározott személyi kör.

Az *Egyesült Királyságban* a 2000-ig csak azok kérhették a postai szavazást, aiktól nem volt elvárható, hogy személyesen szavazzanak:⁴ pl. *a foglalkozásuk jellege* miatt (diplomáták); *gyengénlátás vagy egyéb testi fogyatékoság* miatt; *akik szabadságukat töltik*, a *betegek*. A 2000-es népképviselői törvény hatályba lépésétől az Egyesült Királyság minden részén Észak-Írországot kivéve kérelemre bárki, és minden külföldön élő regisztrált szavazó is szavazhat levélben.⁵

Szlovéniában az 1992-es nemzetgyűlési választásokról szóló törvény szerint a külföldön (állandóan vagy ideiglenesen) élő szavazók postai úton szavazhatnak.⁶ Emellett azok is, *akik a szavazás napján nem állandó lakóhelyükön tartózkodnak*, mert katonaságnál szolgálnak, vagy idősek otthonában, kórházban gondozásban állnak.

Az *USA-ban* a legnagyobb múlttal e tárgyban *Oregon* rendelkezik. Először 1981-ben a helyi választáson kísérleti jelleggel szavaztak levélben, hat évvel később pedig minden helyi választáson alkalmazták. 1993-ban pedig először alkalmazták általános választásokon.⁷ Az oregoni polgárok népi kezdeményezést adtak be, hogy választásaikon levél útján szavazhassanak, és ez 1998 óta így történik.⁸ Tehát Oregonban általános a postai szavazás.

Ausztráliában akit névjegyzékbe vettek, alanyi jogon kérhet postai szavazást. [választási törvény 183. (1)-(2) bek.]

Svédországban a választási törvény (2005:837.tv.) szerint azok a szavazók, akik külföldön vagy külföldi vizeken közlekedő hajó fedélzetén tartózkodnak, levél útján szavazhatnak. (11. szakasz) Ez a külképviseleti szavazást egészíti ki, hiszen a külföldön élőknek és más személyeknek lehetővé teszi a külföldről való szavazást.

⁴ *Elections in the 21st Century: from paper ballot to e-voting*. The Independent Commission on Alternative Voting Methods. é..n, 19. o.

⁵ *Absent voting review. A review of postal and proxy voting in Great Britain*. Consultation paper, 2002. október. In: www.electoralcommission.gov.uk/files/dms/Absentvotingreview_cons_6628_6207_E_N_S_W_.pdf, 2005. augusztus 24, 11-12. o.

⁶ Metka Lumbar: *Voting from abroad. Slovenian practise*. Vienna Election Seminar, 2003. december 15-16.

⁷ *Elections in the 21st Century*: i.m. 26. o.

⁸ Adam J. Berinsky- Nancy Burns- Michael W. Traugott: *Who votes by mail?* In: www.personal.ceu.hu/departs/personal/Zsolt_Enyedi/szakosztaly.html, 2005. április 15, 179-180. o.

Ez a szavazók elég kis csoportjára (mintegy 120 ezer állampolgár) korlátozódik, és azokra nem vonatkozik, akik szabadságukat töltik.⁹

Ausztriában a szövetségi alkotmány a Nemzeti Tanács választásán lehetővé teszi a postai szavazást azoknak, akik a helyi választási hatóság előtt a választás napján feltehetően nem képesek leadni a szavazatukat. Az alkotmány példálózva felsorol néhány indokot: a választó távol van vagy beteg, külföldön él vagy tartózkodik. [26. cikk (6) bek.] Így aki csak kényelmi okból akar postai úton szavazni, az alkotmány szándékával összeütközésbe kerül. Azonban a szövetségi törvényhozás a kezdetektől elfogadta ezeket a valótlanságokat.¹⁰ Postai úton az országon belül és külföldről is szavazhatnak, de a konzulátuson vagy a nagykövetségen is leadható a postai szavazat.¹¹

Litvániában akik a szavazás napján egészségügyi állapotuk vagy egyéb okok miatt nem tudnak eljönni a szavazóhelyiségbe, postai úton szavazhatnak. (67. cikk)

Magyarországon az 1995-ös magyar tervezet a postai szavazást a választás napján a mozgásában gátolt vagy a lakóhelyüktől távol tartózkodó választópolgároknak engedte volna meg.¹² Tehát az első eset a mai mozgóurnás, a második pedig az igazolással/átjelentkezéssel szavazás és a külképviseleti szavazás intézményét helyettesítené. A 2003-as tervezet viszont így fogalmaz: „Az a választópolgár, aki a szavazás napján nem tud megjelenni a szavazóhelyiségben, levél útján szavazhat.” (27. §) Ez a mozgásban való gátoltságnál tágabb kör, beletartozik az országon belüli és azon kívüli lakóhelytől való távollét is. A T/9843/7 javaslat már nem ennyire világos, ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Ekkor a levél útján szavazók névjegyzékére vonatkozó szabályok az 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.1.) XI. fejezetében (Az országgyűlési képviselők választásáról) az igazolással szavazók nyilvántartásáról szóló rendelkezések helyébe kerülnének. Tehát az igazolás megszűnne. Az viszont nem világos, hogy a mozgóurna intézményét megszüntetnék-e. A postai szavazással valószínűleg bárki élhetne, hisz a levél útján szavazók névjegyzékébe való felvételt a névjegyzékben szereplő választópolgár kérheti: azaz bárki, akit felvettek, külföldről és belföldről is.

A Ve.2. eredeti szövege szerint a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételi kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó (!) választópolgár nyújthatja be. [265. § (1) bek.] Ez alapján azt gondolhatnánk, hogy ugyanazok kérhetik, mint a külképviseleti szavazást. Hiszen a külképviseleti névjegyzékbe való felvételére szóló kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár nyújthatja be. [259. § (1) bek.]. Külföldön tartózkodó alatt általában azokat értjük, akik nem tartósan élnek külföldön, hanem van Magyarországon lakóhelyük, és csak rövid ideig vannak távol. A Ve.2. ugyanakkor ki is mondta, hogy a Nemzeti

⁹ Kristina Lemon: *Implementation of postal voting in Sweden*. Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő. Nemzetközi Konferencia. ÖTM- OVI, Budapest, 2007. november 15.

¹⁰ Klaus Poier: *Postal Voting in Austria – First Experiences from a Law and Political Science Perspective* *www.icl-journal.com* 2009. évi 4. sz., 258-259. o.

¹¹ Robert Stein: *After 60 Years of Preparation- Postal voting for Everyone*. Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő. Nemzetközi Konferencia. ÖTM- OVI, Budapest, 2007. november 15. 72. o.

¹² Szilágyiné Farkas Zsuzsa- Tóth Zoltán: i.m. 85.-86. o.

Választási Iroda (NVI) felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. [266. § (2) bek.] A Ve.2. eredeti szövegének indokolása szerint pedig az a választópolgár, aki a magyarországi lakcíme szerinti szavazókör névjegyzékében szerepel, de a szavazás napján külföldön tartózkodik, választása szerint külképviselőten vagy levél útján szavazhat. (Ve.2. indokolása a 246. §-251. §-hoz)

Tehát így kiderül az, hogy aki külföldön él, az csak levélben szavazhat, külképviselőten nem. A Ve.2. indokolása is alátámasztja ezt: a Magyarországon élő, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár a külképviselőti szavazás helyett azt is kérheti, hogy levélben szavazhasson. A külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok (valamint azok is, akik nem külföldön élnek, de nincs magyarországi lakóhelyük vagy tartózkodási helyük sem), csak levél útján szavazhatnak. Őket nem kérelemre, hanem automatikusan veszi fel a levélben szavazók névjegyzékébe az NVI. (törvényjavaslat indokolása a 252. §-255. §-hoz)

Ezt azonban rendkívül bonyolult módon adta tudtunkra a Ve.2. eredeti szövege. A külföldön tartózkodó alatt ugyanis eddig a választójogban nem értettük azt, aki tartósan külföldön él. Nem ártott volna egyértelműbben megfogalmazni: Tehát akinek nincs magyarországi lakcíme csak levélben, akinek pedig van, de szavazás napján külföldön tartózkodik (külföldön tartózkodó), vagy levélben, vagy külképviselőten szavazhat. Az első körbe tartozik a külföldön élők közül az is, aki ugyan Magyarországon él, de nincs itt lakcíme.

A Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel való módosítása viszont hatályon kívül helyezte a 265. §-t. Tehát elhagyta azt a rendelkezést, ami a külföldön tartózkodóknak a levélben szavazók névjegyzékbe való felvételére vonatkozott. Ezzel csökkentette a fogalmi bizonytalanságot. Így a magyarországi lakcímmel rendelkező külföldön tartózkodó választópolgár most már levélben nem, csak külképviselőten szavazhat. Hatályban is csak az maradt, hogy az NVI felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt. [266. § (2) bek.] Ezt támasztja alá a T/11200/9 zárószavazás előtti módosító javaslat indokolása is, ami a levélben szavazást a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, a külképviselőti szavazást pedig a magyarországi lakcímmel rendelkező választó számára biztosítja. Tehát végül levélben csak az a választópolgár szavazhat, akinek nincs magyarországi lakcíme.

Összességében azt mondhatjuk, hogy egyes nyugat-európai államok széles körben, mind a belföldön, mind a külföldön távol lévőeknek biztosítják a postai szavazást, és a korábbi magyar javaslatok is. Van példa szűkebb változatra is: az osztrákok és korábban a britek csak meghatározott indokkal biztosították. A Ve.2. hatályos szövege a külföldön élő szavazóknak biztosítja a postai szavazást. Belföldön a korábbi javaslatokkal ellentétben nem lehet levélben szavazni csak azoknak, akik ugyan Magyarországon élnek, de nincs bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyük. Az értelmezési bizonytalanságokat azonban csökkentené a törvény, ha ezt egyértelműen kimondaná a szövegében. A Ve.2. hatályos

megoldása megfelelő lehet, hiszen a szavazás napján külföldön tartózkodók szavazását 2004 óta megfelelően biztosította a külképviseleti szavazás. A többi külföldön élő száma olyan jelentős, hogy ezt a külképviseletek már időben nem tudták volna ellátni. Ugyanakkor felvethető, hogy a külföldön tartózkodóknak a levélben szavazás könnyebben biztosítaná a szavazati joguk gyakorlását.

2. A postai szavazás kérelmezése, a levélben szavazók nyilvántartása

Fontos szempont, hogy a levélben szavazó választópolgárnak *kell –e kérelmet benyújtania a szavazáshoz*. Ha a postai szavazás általános, akkor nyilván a hazai lakcímmel rendelkező szavazóknak nem kell külön kérniük.

Ausztriában a szavazónak előzetesen kell kérnie a postai szavazást. Azután igazolnia kell ennek okát, ki kell jelentenie, hogy nem fog tudni a választási hatóság előtt a szavazás napján szavazni.¹³ A szavazáshoz a szavazói igazolványt annál az önkormányzatnál kell kérelmezni, ahol a választópolgár a névjegyzékben szerepel. Meg kell adnia távollétének okát, amit senki nem fog felülvizsgálni.¹⁴

Lettországban a *postán* megfelelő írásbeli kérelmet kell benyújtani a választónak a szavazatszámoló bizottsághoz legkésőbb az első választási nap előtt két héttel, amihez a teljes nevét, az azonosító számát és a címét adja meg. [45. cikk (1) bek.]

Szlovéniában a külföldön élő állampolgárok mindig szavazhatnak levélben, kérelemre a külföldön tartózkodók és a belföldön élők is. A külföldön élőknek legalább harminc nappal a szavazás előtt értesíteniük kell annak az államnak a központi választási bizottságát, ahol ideiglenes tartózkodási engedéllyel vagy állandó lakhellyel rendelkeznek. (tv. 82. cikk)

Az 1995-ös magyar tervezet szerint¹⁵ a kérelmet a lakóhely szerint illetékes jegyzőnél, a 2003-as és 2004-es javaslatok szerint a helyi választási iroda (HVI) vezetőjénél kell benyújtani, tehát ugyanott. A Ve.2. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak az NVI-hez kell benyújtania kérelmét, hogy vegyék fel a központi névjegyzékbe. [91. § (2) bek.] Aki a szavazást megelőző 15. napig benyújtott kérelme alapján itt szerepel, azt az NVI automatikusan felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe. [266. § (2) bek.] Ez indokolt is, hiszen ők csak így szavazhatnak.

Az 1995-ös tervezet a 2003-as és 2004-es javaslathoz hasonlóan a *kérelem tartalmi kellékeiről* is szól: a kérelmezőnek közölnie kell személyi adatait, köztük pontos postai címét, ahova a szavazólap elküldését kéri. A Ve.2. hatályos szövege szerint magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár megadja nevét, születési nevét, születési helyét, anyja nevét, személyi azonosítóját. A személyi azonosítója helyett megadhatja születési idejét, valamint magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát. Emellett még tartalmaznia kell azt a postacímét, ahova a szavazási levélcsomagnak a postán való megküldését kéri,

¹³ Klaus Poier: i.m. 258-259. o.

¹⁴ Robert Stein: i.m.72. o.

¹⁵ Szilágyiné Farkas Zsuzsa- Tóth Zoltán: i.m. 85. o.

vagy annak a településnek, illetve külképviseletnek a megjelölését, ahol a szavazási levélcsomagot át kívánja venni. [92. § (1)-(3) bek.]

Nagy-Britanniában a választási névjegyzéket vezető hivatalnok részére kell benyújtani a kérelmet, amit akkor hagy jóvá, ha a kérelmező a parlamenti választók, a helyhatósági választók névjegyzékében vagy mindkettőben szerepel, és a kérelem megfelel a követelményeknek. [2000-es választójogi törvény 4. tábla 3. szakasz (1) bek.] A 2006-ban elfogadott választási eljárási törvény bevezette a távollevő szavazásra (postai, meghatalmazotti) szóló „személyi azonosítókat”. Minden választó, aki ilyen szavazást kérelmez, meg kell adnia a kérelmen a születési időpontját és egy aláírási mintapéldányt (specimen signature). Ezeket a személyi azonosítókat a választási iroda vezetője tárolja, miután a kérelmet jóváhagyták.¹⁶

Lényeges kérdés, hogy a postai szavazóknak *van –e külön választói névjegyzéke*. Nincs Hollandiában és Litvániában, nem rendelkezik erről a törvény Svédországban. Van Luxemburgban, Olaszországban, Spanyolországban. Írországban csak a postai szavazók névjegyzékén szereplők szavazhatnak. Németországban és Szlovéniában is külön tartják nyilván a külföldön élő és onnan szavazó állampolgárokat.

A külön névjegyzék abból a szempontból mindenképp előnyös, hogy ellenőrizni tudják, hogy az arra jogosult szavazzon postai úton, s azt is, hogy ne szavazhasson még hagyományos módon is. Ezzel elkerülhető a kétszer szavazás veszélye.

Az 1995-ös magyar tervezet szerint „A választási iroda a távollevőkről postai címjegyzéket vezet. A távollevők postai címjegyzéke titkos, abba betekintési joga kizárólag az illetékes választási szerveknek és a bíróságnak van.”¹⁷

Jóval részletesebb a 2003-as tervezet és a 2004-es javaslat is, ami bevezeti a *levél útján szavazók névjegyzékét*. Ebbe való felvételt a hagyományos választói névjegyzékben szereplő személy kérheti *személyesen, teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazással vagy ajánlott levélben*. A kérelmet a HVI vezetőjéhez kell benyújtani. Határideje a választó számára kedvező, a szavazást megelőző második nap. A rövid határidő azonban felveti azt a kérdést, hogy megfelelően postázható-e a szavazólap ekkor a választópolgár számára. Ezt azonban a szavazásról szóló rendelkezések egyértelművé teszik:

Személyes kérelem és meghatalmazás esetén a kérelem benyújtásakor rögtön át is adják a szavazólapot. A meghatalmazott útján való átvétel akkor lehet jó, ha a választópolgár már ekkor is a lakóhelyétől távol tartózkodik. Kérdés, hogy a meghatalmazott mennyire megbízható. Hogy lehet vele szemben igényt érvényesíteni, ha nem adja át a szavazólapot a meghatalmazó-választónak? Biztonságosabb lenne, ha csak személyesen a választónak lehetne átadni a szavazólapot. Ha ez nem oldható meg, akkor pedig csak postai úton lehessen eljuttatni neki, akár külföldre is. A postai kézbesítés igénylését pedig a javaslatok lehetővé teszik, hisz a névjegyzékbe való felvételi kérelemben a választó köteles

¹⁶ *General Election 2010 Factual background briefing*. Elections and Democracy Division Constitution Directorate. April 2010 © Crown copyright Produced by the Ministry of Justice, www.justice.gov.uk/guidance/docs/general-election-2010-factual-brief.pdf, 2011. június 17., 11. o.

¹⁷ Szilágyiné Farkas Zsuzsa- Tóth Zoltán: i.m. 85. o.

közölni a lakcímétől eltérő értesítési címét, ha a szavazáshoz szükséges iratok postai kézbesítését kéri.

A Ve.2. is szól a levélben szavazók névjegyzékéről, és a központi névjegyzékre vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli el erre az esetre. A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a kérelmet a) levélben, b) ügyfélkapun keresztül, c) a választások hivatalos honlapján keresztül nyújthatja be a NVI-hez. [91. § (2) bek.]

Az 1995-ös magyar tervezet szerint a kérelem benyújtásának határideje a szavazást megelőző tizedik nap délután négy óra. A *2004-es javaslat* azonban helyesen különbözteti meg a névjegyzékbe való felvételi kérelem határidejét aszerint, hogy a választópolgár belföldön vagy külföldön kíván levél útján szavazni: Ha *belföldön*, akkor a szavazást megelőző 2. napig, ha *külföldön*, akkor a szavazást megelőző 13. napig lehet azt benyújtani. Ez mindenképp helyes, hiszen figyelembe veszi azt, hogy külföldre a szavazati anyagok eljuttatása és onnan a levélszavazat visszaérkezése nyilván nagyobb időt vesz igénybe. Az *ajánlott levélben való kérelem* határideje rövidebb, legkésőbb a szavazást megelőző 13. napig kell megérkeznie a helyi választási irodába. Ekkor természetesen megfelelő idő áll rendelkezésre a szavazólapok továbbítására. Azt, hogy mely fordulóra kéri, meg lehet jelölni.

A Ve.2. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak külön kérelemben kérnie kell a központi névjegyzékbe való felvételét is a szavazást megelőző tizenötödik napig. [266. § (2) bek.] Enélkül nem szavazhat, hiszen többségük nem szerepel a központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban, hiszen a hatóságok enélkül nem feltétlenül tudnak róluk. Ez a határidő egyben pedig a névjegyzékbe vételi kérelem határideje is.

A *postai szavazók nyilvántartásának eljárása* a 2004-es javaslatban az igazolással szavazáshoz hasonló: A HVI vezetője a választópolgárt *felveszi a levél útján szavazók névjegyzékébe*, s ezzel egyidejűleg *törli a hagyományos névjegyzékből*. Az *adatokat* a HVI vezetője *továbbítja* a választási eredmény megállapítására jogosult választási bizottság mellett működő választási irodának. Ez a levél útján szavazók azonosítását megkönnyíti, és a többször szavazás kiszűrését segíti.

A Ve.2.-ben a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választóknál az NVI tünteti fel a központi névjegyzéken, hogy felvették a levélben szavazók névjegyzékébe. [266. § (2) bek.]

A T/11200. törvényjavaslat garanciális rendelkezést vezetett volna be: A szavazást megelőző harmincadik napot követő lakcímváltozást, valamint kérelem alapján a központi névjegyzékbe történt bejegyzést, annak módosítását vagy törlését a levélben szavazók névjegyzékén nem kell átvezetni. [266. § (3) bek.] Részben természetes, hogy a 2013. évi LXXXIX. törvény már kivette a törvény szövegéből ezt a rendelkezést, mivel magyarországi lakcímmel rendelkező nem szavazhat levélben. Sőt, a 2013. évi CCVII. törvénnyel módosított hatályos törvénytörvény szöveg lehetővé teszi, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgár magyarországi lakcímet létesítsen a szavazást megelőző hetedik napig. Ekkor pedig egyéni választókerületi jelöltre is szavazhat. [257. §

(1b) bek.] Mindössze annyi következménye van ennek, hogy törölni kell az ilyen választópolgárt a levélben szavazók névjegyzékéből. [267. § a) pont] Ebből két következtetés adódik. Egyrészt ez az időpont túl közel van a választások időpontjához, bár kétségtelen, hogy így a szavazás gyakorlását segíti elő. Másrészt ha tömegesen történik ilyen lakcímváltozás egy-egy egyéni választókerületben, akkor a vélt erőviszonyok miatt akár jogellenesen is befolyásolhatja az eredményt.

A Ve.2. eredeti szövege a névjegyzéki adatok közzétételéről nem szólt, pedig ez a nyilvánosság elvét jobban biztosítaná. A Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege szerint az NVI a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi a következő adatokat: a) a névjegyzékbe vételét kérő, a névjegyzékbe vett, a szavazási iratot visszaküldő, az érvényes szavazási iratot leadó – magyarországi lakcímmel nem rendelkező – választópolgárok számát értesítési cím szerint országonkénti bontásban. A határon túli magyar állampolgárok védelmét szolgálja, hogy azon államok adatait, amelyek tiltják a kettős állampolgárságot, együtt kell közzétenni. Emellett az NVI közzéteszi b) a központi névjegyzéken szereplő, a levélben szavazók névjegyzékébe vett választópolgárok számát. [76. § (2) bek.] Így a választási szervek is és a választók is tájékozódhatnak arról, mennyien kívánnak levélben szavazni. Ez a nyilvánosság érvényesülését is szolgálja.

A Ve.2. eredeti szövege ugyancsak nem rendelkezett arról, hogyan lehet ellenőrizni a hazai lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe vételének törvényességét. Ezen kívánt változtatni a 2013. évi LXXXIX. törvénnyel való módosítás. Így a Ve.2. hatályos szövege szerint a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) tagja a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba betekinthet, de azokról feljegyzést, másolatot nem készíthet. A betekintés során az NVB tagja a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelem, valamint a központi személyi adat-és lakcímnyilvántartás, illetve a magyar állampolgárságot igazoló okirat adatainak megtekintésével ellenőrizheti a névjegyzékbe vétel törvényességét. [96. § (4) bek.] Ez biztosíthatja azt, hogy csak a jogosultakat vegyék fel a névjegyzékbe, és ezt olyan független szerv ellenőrizhesse, ahol a pártok képviselői egyenlően lehetnek jelen.

3. A szavazási csomag kézbesítése

A postai szavazásról a szavazót tájékoztatni kell. A szavazás ugyanis nem a szavazóhelyiségben történik, így nincs olyan személy, aki a szavazás módjáról, annak szabályairól tájékoztatást adhat. Erre szolgálnak a különböző tájékoztató anyagok, amelyek a levélben szavazónak elmagyarázzák a szavazás folyamatát. Fontos követelmény, hogy a tájékoztatás pártsemleges legyen. Emellett pedig a szavazóhoz el kell jutnia a szavazólapnak és a borítéknak is. Tehát a tájékoztató anyagok, a szavazólap és a boríték együtt alkotják a szavazási csomagot.

Kérdés, hogy *mikor történik a szavazólapok kibocsátása.*

- a) *Nagy-Britanniában* a körzeti választási bizottság elnöke a *jelölési eljárás lezárása után* kiadja a szavazati anyagokat.¹⁸ A szavazási csomagokat a postai szavazóknak a szavazás napját megelőző 11. nap délután 5 óra után lehet továbbítani.¹⁹
- b) *Oregonban* az Egyesült Államok postaszolgálatán keresztül a választás előtt 14-18, a tengerentúli szavazóknak 45, más USA állambeli szavazóknak pedig 29 nappal küldték el.²⁰
- c) *Litvániában* a választókerületek választási bizottságai a központi postahivatalba továbbítják a szavazási iratokat a postai szavazás kezdőnapja előtt legalább 2 nappal. Külföldön pedig a Litván Köztársaság nagykövetségein legalább 20 nappal, a hajók fedélzetén pedig 15 nappal a választás előtt kell megérkeznie. [59. cikk 1-3. pont]
- d) *Svédországban* a szavazást megelőző 30. napot követően küldték ki a. szavazási csomagot. Ebben szavazólap, boríték, valamint előre megcímezett külső boríték van.²¹ A határidőt viszont meghosszabbították 45 napra, mert a szavazatok 7,7%-a túl korán illetve túl későn érkezett be, így érvénytelenek voltak.²²

A külföldön tartózkodó belga választók legkésőbb a szavazást megelőző 12. napon a külföldi címükre diplomáciai vagy konzuli postával borítékot kapnak. Ebben van: a) egy A jelű választóboríték, b) egy B jelű boríték a kerületi szavazólappal, c) egy formanyomtatvány, amit a választónak ki kell töltenie a személyes adataival. d) Útmutatásokat, hogyan lehet érvényesen szavazni. (Belga választási törvény 180^{septies} cikk 1. §)

Tehát láthatjuk, hogy a postázás ideje a legtöbb helyen több mint egy hét. Mindenesetre olyan időtartamot kell előírni, ami a döntésre és a visszaküldésre még elég időt biztosít.

Az 1995-ös magyar tervezetben a választási iroda- legkésőbb a szavazást megelőző negyedik napig- a megadott postacímre ajánlott levélben megküldi a szavazólapot, a személyazonosításra szolgáló nyomtatványt (személyi lap), valamint a visszaküldésükre szolgáló bérmentesített és megcímezett kettős borítékot.

A 2003-as tervezet és a 2004-es javaslat már pontosabb: a helyi választási iroda hivatalos bélyegzőlenyomatával ellátott szavazólapot és a borítékokat személyesen lehet átvenni, vagy meghatalmazott részére kell átadni a helyi választási irodában a szavazást megelőző 20. és 2. nap között. Ha a meghatalmazotti veszi át, nincs kellő biztosíték arra, hogy a címzetthez eljut.²³ A

¹⁸ Elections in the 21st Century: i.m. 20. o.

¹⁹ *Delivering democracy? The future of postal voting.* The Electoral Commission. 2004 augusztus. In: www.electoralcommission.gov.uk/files/dms/DeliveringDemocracyfinalcomplete_16306_10935_E_N_S_W.pdf, 2005. augusztus 24., 43. o.

²⁰ Elections in the 21st Century: i.m. 26-27. o.

²¹ Kristina Lemon: *Implementation of postal voting in Sweden.* Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő. Nemzetközi Konferencia. ÖTM- OVI, Budapest, 78. o.

²² Uő: *Implementation of postal voting in Sweden.* Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő. Nemzetközi Konferencia. ÖTM- OVI, Budapest, 2007. november 15, előadás.

²³ Ld. 6. o.

hivatalos bélyegzőlenyomattal való ellátás a szavazólap érvényessége szempontjából mindenképp fontos, hiszen később erre már nem volna lehetőség.

A másik változat a *választópolgár által megjelölt magyarországi vagy külföldi címre tértivevénnyel való megküldés*. A szavazólapot ekkor a választást megelőző 20. napot követően kell haladéktalanul elküldeni. Ez jó megoldás, mert a választási iroda értesül arról, hogy a választópolgár a szavazólapot kézhez kapta, azaz nem került illetéktelen kezekbe. A tág határidő nyilván azt a célt szolgálja, hogy a visszaküldésre megfelelő idő legyen. Jobb volna, ha az elküldés végső határnapja pontosan lenne rögzítve, hiszen a postai kézbesítéshez bizonyos idő szükséges, a *haladéktalanul* pedig kissé bizonytalan jogfogalom. A 2004-es javaslat szerint magyarországi címre a *hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok szerint kell elküldeni*, ami a tértivevényes megoldás, *külföldi címre pedig a kézbesítést visszaigazoló szelvénnel* a választást megelőző 20. nap után haladéktalanul. Így a megérkezésről mindkét esetben értesül a HVI.

A Ve.2. szerint a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára az NVI a levélszavazás szavazólapjának elkészülte után haladéktalanul megküldi a szavazási levélcsomagot. [277. § (1) bek.] A törvény nem írja, hogy tértivevénnyel kell-e kiküldeni azt. Viszont itt is megfontolandó, hogy a kiküldésre egy véghatáridőt írjanak elő.

Fontos a személyes felhasználás, tehát az, hogy valóban a jogosult kapja kézhez a szavazási iratokat. A visszaélések hatékonyabb kizárása érdekében nem ajánlott, hanem tértivevényes vagy *tértivevényes ajánlott levélben* kellene kiküldeni a szavazólapokat, hiszen ekkor a választási iroda is értesül arról, hogy a jogosult választópolgár azt kézhez kapta-e.

A Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege szerint az NVI a levélben szavazók névjegyzékének azon választópolgárokra vonatkozó részét, akik a szavazási levélcsomag személyes átvételét kérték, a szavazást megelőző tizenötödik napig hozzáférhetővé teszi, illetve továbbítja az illetékes választási iroda részére úgy, hogy annak tartalmát csak ez a választási iroda ismerhesse meg. (267/A. §) Ez mindenképpen szükséges, mert a választási iroda csak annak adhatná ki, csak az vehetné így át a szavazási iratot, aki előzetesen is kérte, más pedig nem.

A postáról szóló szabályok igazítanak el bennünket abban, hogy a kézbesítés jó megoldás-e. A *postai szolgáltatásokról* szóló 2012. évi CLIX. törvény szerint könyvelt postai küldeményt a címzettnek vagy egyéb jogosult átvevőnek személyes átadással kell kézbesíteni. [41. § (3) bek.] A címzett vagy az egyéb jogosult átvevő a személyazonosságát és átvételi jogosultságát igazolni köteles. [41. § (8) bek.] A postai kézbesítés szabályai szerint²⁴ a küldeményt, így a tértivevényes levelet is a címzetten kívül átveheti az ún. egyéb jogosult átvevő. Az egyéb jogosult átvevő a meghatalmazott, a helyettes átvevő és a közvetett kézbesítő. A helyettes átvevő akkor jön szóba, ha a címzett nem tartózkodik a kézbesítés időpontjában a címben megjelölt helyen. Ez ilyenkor lehet a vele egy háztartásban élő 14. életévét

²⁴ *Küldeményforgalmi Üzletszabályzat*. A Magyar Posta Zrt. Általános szerződési feltételei az egyetemes postai szolgáltatások körébe tartozó küldemények, szolgáltatások igénybevételéről. (hatályos 2013. május 1-től) (a továbbiakban Pászf). I. kötet 7.6.3. fejezet 1) pont, 36-39. o.

betöltött közeli hozzátartozója, élettársa, bérbeadója vagy szállásadója. (7.6.3.) Helyettes átvevőnek a küldemény akkor nem kézbesíthető, ha azt a címzett a Postához intézett írásbeli nyilatkozatban kizárta. [7.6. 3) alpont.] Tehát tértivevénnyel megnyugtatóan csak akkor kézbesíthető a szavazási irat, ha a jogosult nem nevez meghatalmazottat, vagy a helyettes átvevő igénybe vételét kizárják.

A tértivevény belföldi és nemzetközi forgalomban egyaránt igénybe vehető. Külföldön azonban bizonyos államokban probléma lehet. Ezek postai szolgáltatója a tértivevénnyel feladott küldemények kézbesítése során nem vállalja a címzett aláírásának beszerzését. Ilyenkor a kézbesítés megtörténtét és annak időpontját a tértivevényen a Posta aláírással és keletbélyegzővel igazolja.²⁵ Ez egyáltalán nem megnyugtató a szavazólap, mint hivatalos irat kézbesítésére vonatkozóan. Bár a legtöbb európai, észak-amerikai állam vállalja, de ha pl. Luxemburgban vagy Szerbiában van a választó, ott ez nem biztosított.

Lehet ún. *saját kézbe történő kézbesítés*²⁶ is. Ilyenkor a küldeményt csak személyesen a címzett vagy a címzettnek az ilyen küldemények átvételére feljogosított meghatalmazottja veheti át. A hivatalos irat kivétel, azt csak a címzett veheti át. Ez a szolgáltatás csak könyvelt küldeményekhez tértivevény különszolgáltatással együtt vehető igénybe. Nemzetközi postaforgalomban a kizárólag a címzettnek való kézbesítést egyes államok postai szolgáltatói nem vállalják, pl. Nagy-Britanniában, Írországbban, Kanadában.

Tehát a legmegnyugtatóbb megoldás, ha a címzett kezébe (ún. saját kézbe) küldik ki a szavazási iratot. Mivel hivatalos iratról van szó, ezt csak a jogosult, és még meghatalmazottja sem veheti át.

Természetesen, ha másnak átadja, az bűncselekmény. Viszont ha jogosulatlanul másához kerülne, annak megakadályozására szolgálhat az azonosító nyilatkozat, amelyen olyan adatokat is fel kellene tüntetni (személyi azonosító, adószám, TAJ-szám), amit a szavazásra jogosulton kívül nem valószínű, hogy más ismer.

A Ve.2. szerint a szavazási levélcsomag személyes átvételét is lehet kérni a szavazást megelőző tizenötödik napig. Ekkortól egészen a szavazást megelőző második napig –minden munkanap 9 és 16 óra között – veheti át a választó a szavazási levélcsomagot a választási irodában az általa megjelölt a) országgyűlési egyéni választókerület székhely településén, b) a miniszter által rendeletben kijelölt egyéb településen, vagy c) a miniszter által rendeletben kijelölt külképviseleten. [277. § (2) bek.]. Ez az a) pont szerint bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda (OEVI), a b) pont szerint pedig bármely HVI is lehet. Ez a szavazólap átvételét megkönnyíti, ha a választópolgár egy külképviselethez közel vagy Magyarországhoz közel vagy Magyarországon tartózkodik. Ezt még az is biztosíthatja, hogy az NVI elnöke ezen 9-16 óráig tartó időszak kezdetét korábbi, a végét pedig későbbi időpontban is megállapíthatja. [279. § (3) bek.]

Mi a helyzet akkor, ha a szavazási anyagok nem érkeznek meg? *Nagy-Britanniában* a választóhoz a *választást megelőző 11. és 5. nap között* kell

²⁵ Pászf. II. kötet 3.3. fejezet, 24-25. o.

²⁶ Pászf. III. kötet 3.2.3. fejezet, 40-41. o.

megérkezniük. Ha ez mégsem történik meg, legkésőbb a szavazást megelőző nap délután 5 óráig kell felvenni a kapcsolatot a helyi választási hivatallal, hogy pótolják a szavazólapot.²⁷ Növeli a garanciákat, ha a kérvényezőnek alá kell írnia a választási bizottsági elnök listáján, hogy átvette a kicserélt szavazólapot. A figyelmét fel kell arra hívni, hogy bűncselekmény, ha valaki kétszer szavaz. Ugyanis a visszatért postai szavazatok regisztrációjának hiányában nincs megfelelő mód arra, hogy ezt ellenőrizzék.²⁸

Arra pedig van megoldás, hogy a választási szervek ellenőrizzék, hogy megérkezett-e a szavazási anyag. Ugyanis ha azokat tértivevényes ajánlott levélben küldik ki, a tértivevény visszajön, ha a szavazó átvette, ha pedig nem vette át, akkor nem jön vissza. Tehát így a bizonyítás egyszerű.

A Ve.2. viszont egyáltalán nem gondol a levélcsomag késedelmes megérkezésére vagy arra, hogy az nem érkezne meg. Tértivevényes kézbesítés esetén pedig a pótlás könnyen megoldható lenne.

4. A szavazási eljárás

4.1. A szavazási időszak. A választóknak tudniuk kell, hogy mikortól meddig szavazhatnak. Ha a szavazataikat határidő után küldik el, azok ugyanis érvénytelenek lesznek.

Nagy-Britanniában az időtartam attól függ, hogy mikor küldik el a szavazási anyagokat, de általában a választások előtti egy és kettő hét között.²⁹ *Svédországban* a postai szavazási időszak a választások napja előtt 45 nappal kezdődik, és egészen a választások napjáig tart.³⁰ *Oregonban* a szavazóknak két hetük van arra, hogy a szavazatuk visszaérjen.³¹

Angliában az alternatív szavazási módokat vizsgáló bizottság szerint³² a szavazási időszak hosszát számos tényező befolyásolja. A postai szavazatokat csak a jelölés zárása után lehet elküldeni. Minél rövidebb a szavazási időszak, annál hamarabb adják le az emberek a szavazataikat. A hosszú szavazási időszak sok választónál érdektelenséghez vezethet. Wigan városában a felmérések szerint a nem szavazók 31%-a egyszerűen elfelejtkezett róla. Ha a szavazati anyagokat a szavazás napjához közel kell elküldeni, az csökkentheti a feledékenységet. Ugyanakkor a szavazási időszak nem lehet olyan rövid, hogy a választók kényelmét csökkentse. Így megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a szavazónak segítséget biztosítsanak, illetve az elrontott vagy nem kézbesített szavazólapok helyett újat adjanak.

A szavazási időszak kibővítésének a kampányra is hatása van. A pártok ugyanis időközben nem fogják tudni, hogy szavazatot ki adott már le és még ki nem, mely területeken magas illetve alacsony a részvétel. Ez a kampány időszakát

²⁷ www.electoralcommission.org.uk/your-vote/postalvoting.cfm, 2005. június 17.

²⁸ Absent voting review. i.m. 17. o.

²⁹ Elections in the 21st Century: i.m. 20.o., 24. o.

³⁰ Kristina Lemon: *Implementation of postal voting in Sweden*. i.m.

³¹ Elections in the 21st Century: i.m. 27. o.

³² Uo. 32-33. o.

megrövidítheti.³³ Sokan rögtön azután szavaznak, hogy megkapták a szavazólapot. Traffordban pl. a választók 25%-a az első négy napban szavazott. Így a pártok a jelentősebb kampányt arra az időszakra összpontosítják, ami a jelölés lezárása és a szavazási anyagok kézbesítése között van.³⁴

A Ve.2. szerint a szavazási időszak attól függ, mikor veszi át, illetve kapja meg a választópolgár a szavazási csomagot. Személyesen a szavazást megelőző 15. naptól a szavazást megelőző második napig lehet átvenni. [277. § (2) bek.] Hamarabb nem is lehet, hiszen ez a kérelmezés határideje. Aki kérte, annak a szavazási csomagot a levélben szavazás szavazólapjának elkészültét követően haladéktalanul megküldik. [277. § (1) bek.] Ez elvileg azonnali továbbítást jelent, azonban lehetne pontosítani. A szavazat leadásának határideje pedig azt határozza meg, hogy meddig tarthat a szavazási időszak. Általában a szavazatnak a szavazást megelőző nap 24 óráig kell megérkeznie. Bár ez a határidő még akár a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időben is lehet, mivel ekkor is le lehet adni személyesen bármely OEVI-ben a szavazatot. [279. § (2) bek.] Így viszonylag elég tág a szavazási időszak.

4.2. A szavazat leadása. Postai szavazás során a szavazatot ellenőrzött vagy nem ellenőrzött környezetben lehet leadni. Ellenőrzött környezetben akkor zajlik a szavazás, ha vannak tisztségviselők, akik ellenőrzik a szavazó választójogosultságát, és felügyelik a szavazás menetét, szabályszerű lefolyását pl. szavazatszámlláló bizottság. Nem ellenőrzött környezetben való szavazásnál viszont nincsenek olyan személyek, akik a szavazó választójogosultságát, a szavazat leadásának szabályszerű menetét ellenőriznék.

Az utóbbi esetben a választást lebonyolító testület a szavazó címére elküldi a szavazati anyagokat. A szavazó aztán kitölti a szavazólapot, és postai úton visszaküldi a választást lebonyolító testületnek.³⁵ Az 1995-ös és a 2003-as magyar tervezetek nem ellenőrzött környezetben tették volna lehetővé a szavazást, és ez igaz a Ve.2. szabályaira is.

Nagy-Britanniában a szavazó a szavazólapot, a személyazonosítási nyomtatványt bérmentesített borítékba helyezi, ami külföldre nem érvényes. Az azonosító nyilatkozatot kitölti, és azt tanúsítani kell.³⁶ A 2006-os választási eljárási törvény hatályba lépésével már postai szavazási nyilatkozatot (postal voting statement) tölt ki a szavazó. Tanú már nem szükséges, csak az, hogy feltüntesse születési idejét, és azt aláírja.³⁷

Oregonban a kitöltött szavazólapot bele kellett helyezni a titkosított borítékba, amit fordítva bele kellett tenni a külső borítékba. A külső boríték tartalmazta a címet, a nevet, egy tanú azonosító nyilatkozatát a szavazó személyéről és a szavazásról, és ehhez szükséges a szavazó aláírása. A visszaküldés költségét a

³³ Uo. 34. o.

³⁴ *Modernising elections*. A strategic evaluation of the 2002 electoral pilot schemes. The Electoral Commission, 2002. In: www.electoralcommission.gov.uk/files/dms/modernising_elections_6574_6170_E_N_S_W_.pdf, 2005. augusztus 24., 28-29. o.

³⁵ *Absentee voting*. In: www.aceproject.org, 2004. augusztus 11.

³⁶ Absent voting review. i.m. 28. o.

³⁷ General Election 2010: i.m. 12. o.

szavazó viseli.³⁸ Tehát ekkor nincs külön nyilatkozat, a tanú a külső borítékon igazol.

Hasonlóan történik a szavazat leadása *Lettorszá*ban. A választó a szavazólapot a leveles borítékba teszi, és azt lezárja. Ehhez egy nyilatkozatot mellékel, ami a szavazó teljes nevét és azonosító számát tartalmazza. A borítékra feljegyzik, hogy szavazólapot tartalmaz. [46. cikk (1)-(2) bek.]

Az 1995-ös *tervezet* szerint a távollevő a szavazólapot kitölti, borítékba helyezi és lezárja. Ezt a borítékot a megcímzett, bérmentesített másik borítékba helyezi a kitöltött és aláírt személyi lappal együtt. Ezt postán megküldi az illetékes választási bizottságnak olyan időpontban, hogy az a szavazás napján 19 óráig megérkezzen. A 2003-as *tervezet* szerint már az illetékes választási bizottság mellett működő választási irodának kell megküldeni úgy, hogy legkésőbb a szavazást követő napon 16 óráig megérkezzen.

A Ve.2. szerint a szavazó kitölti a szavazólapot, azután a belső borítékba helyezi, és azt lezárja. Ezután kitölti az azonosító nyilatkozatot, és aláírja. Utána pedig a belső borítékot és az azonosító nyilatkozatot a választópolgár a választóborítékba zárja. [278. § (1) bek.; (3) bek.]

A szavazás folyamatában meg kell vizsgálnunk, hogy biztosított-e, hogy tényleg a szavazó adja-e le a szavazatát, másrészt pedig, hogy érvényesül-e a szavazás titkossága.

Ahhoz, hogy tényleg a választó adja le a szavazatát, azonosítanunk kell, hogy jogosult-e szavazni. Ez azonban nem terjedhet ki arra, hogy személyét a leadott szavazat tartalmával össze lehessen kapcsolni, mert így sérülne a szavazás titkosságának elve. Nem ellenőrzött környezetben elvileg *nincs* olyan *ellenőrző személyzet*, mint a szavazóhelyiségekben, hisz tiszta formájában itt a választópolgár magára van utalva. Azonban biztosítani kell azt, hogy minden kétséget kizáróan tényleg a választó szavazzon, és nem pedig a nevében valaki más. Többféle eszköz is alkalmas lehet ennek kiszűrésére.

Az egyik eszköz az azonosító nyilatkozat. A *személyazonosító nyilatkozatról* a 2003-as magyar *tervezet* és bővebben a 2004-es javaslat (szavazásról szóló nyilatkozatnak nevezve) is szólt, s meghatározza pontos tartalmát is: a *választópolgár családi és utóneve, lakcíme, személyi azonosítója*, valamint az *aláírása* szerepel rajta, amivel igazolja, hogy a szavazólap az általa leadott szavazatot tartalmazza.

Nagy-Britanniában az *azonosítási nyilatkozat* rögzíti a szavazónak elküldött *szavazólap számát*, a *szavazó aláírása* és egy *nagykorú tanú aláírása és címe* szerepel rajta, aki tanúsítja azt, hogy a nyilatkozatot a szavazó írta alá.³⁹ A tanú a szavazó személyazonosságát is tanúsítja. Tanú bárki lehet, aki ismeri a szavazót. Emellett az aláírást tanúsítani lehetett a helyi választási bizottsággal, ha a szavazónál van a személyi igazolványa.⁴⁰

A szavazat titkos és személyes leadásával probléma lehet, ha bizonyos helyekről, pl. idősok otthona, kollégium több szavazatot továbbítanak. Ezeket

³⁸ Elections in the 21st Century: i.m. 26-28. o.

³⁹ Elections in the 21st Century: i.m. 20. o.

⁴⁰ *Polling by post*. In: www.thisisbolton.co.uk/lancashire/bolton/news/BENELECT0.html, 2005. június 17.

ugyanis a látogatók is megszerezhetik. Így nem nehéz elképzelni, hogy egyesek akár több szavazólapot is szerezhettek. A személyazonosító nyilatkozat célja az, hogy az ilyen cselekmények elkövetésétől visszatartson.⁴¹

Az azonosítási nyilatkozattal szemben több kritika vetődött fel az Egyesült Királyságban:

- a) Sérülhet a titkosság elve. A szavazónak tanút kell bevonnia az eljárásba. Ez befolyásolásnak adhat teret.⁴² Nagy-Britanniában 2004-ben több bejelentést is kaptak a választási bizottsági elnökök és a rendőrség, hogy a szavazókat arra kényszerítették, hogy kitöltetlen szavazólapjukat továbbadják másnak, hogy az töltsse ki.⁴³
- b) *A választási szervek a gyakorlatban nem ellenőrzik*, a választási regisztrációs hivataloknak nincs jegyzékük a választók aláírásáról. Nem nehéz hamis tanút keresni, hogy a nyomtatványt két láthatóan különböző kézírással töltsék ki.⁴⁴
- c) A nyilatkozat nem egyszerű, *helytelen kitöltése a szavazat véletlen elrontásához vezethet*.⁴⁵

Felvetődik a kérdés, hogy utólagosan ellenőrzi-e bárki, hogy valódi tanúk működnek-e közre.⁴⁶ A tanúkkal főleg azt szeretnék elérni, hogy a választót erőszakosan senki se befolyásolja, és ezt valaki bizonyítsa is. Viszont semmilyen adminisztratív eszköz nincs arra, hogy a tanú személyét ellenőrizték. Minél pontosabban van kitöltve a nyilatkozat, annál valószínűbb, hogy a szavazatot érvényesnek fogadják el.

A *2003-as magyar tervezet* is ismer ehhez hasonló biztosítékot. A szavazásról szóló nyilatkozathoz ugyanis egy *cselekvőképese tanú családi és utónevének, lakcímének, valamint aláírásának feltüntetése* szükséges. Ezzel ugyanis *a tanú igazolja, hogy a szavazásról szóló nyilatkozatot a választópolgár előtte írta alá, illetőleg aláírását a választópolgár előtte a magáénak ismerte el*. A szavazás titkosságát biztosítandó, kimondta a tervezet, hogy *a tanú a szavazat tartalmának megismerésére nem jogosult*. Azonban ez csupán a választópolgár önkorlátozásán múlik.

A külföldi példákhoz hasonlóan semmi sem zárhatja ki a visszaélést, ha a tanú és a választópolgár szándékegységben cselekszik, mivel nincsen olyan hatósági személy, aki a szavazat leadását ellenőrizné.

Svédországban nem külön azonosító nyilatkozatot ír alá a tanú, hanem a középső, második borítékot. Ekkor két tanú szükséges, akik a külső borítékon feltüntetik a személyi azonosító adatukat és a címüket. Emellett igazolják azt, hogy a szavazó személyesen adott le szavazatot, és nincsenek tudatában olyan ténynek, hogy a szavazó valótlan állított volna. Ezután teszik a borítékot a harmadik borítékba, beleteszik a szavazási igazolványt vagy az előre nyomtatott lakcímgazolványt. Ezt a borítékot a szavazó leragasztja. Külföldről vagy külföldi

⁴¹ Elections in the 21st Century: i.m. 28-30. o.

⁴² Absent voting review. i.m. 21-22. o.

⁴³ Delivering democracy? i.m. 46- 47. o.

⁴⁴ Elections in the 21st Century: i.m. 29. o.

⁴⁵ Uo. 29. o.

⁴⁶ Kristina Lemon: i.m. 77-78. o.

vizeken közlekedő hajóról a Központi Választási Hatóságnak küldik el. Onnan azon településre továbbítják, ahol a választó a névjegyzékben szerepel. [2005:837. tv., 7. fejezet 13-14. szakasz]

Nagy-Britanniában a 2006-os választási eljárási törvény megszüntette az azonosítási nyilatkozatot. Így a postai szavazónak a kérelmen meg kell adni születési idejét és egy aláírási mintapéldányt. Mindkettő feltüntetése szükséges a postai szavazási nyilatkozaton (*statement*) is, amit a szavazólapokkal együtt küldenek.⁴⁷

Azt mondhatjuk, hogy az azonosítási nyilatkozat megszüntetése mindenképp szavazóbarát intézkedés. Így az adminisztráció csökken, a nehézségek a tanúk szerzésében megszűnnek. Az azonosító adatok és az aláírás ellenőrzése így megbízhatóbb. Azonban visszaélés ekkor sem zárható ki, ha az adatokat más is ismeri, vagy az aláírást utánozni tudja.

Más megoldás van *Ausztriában*. A 2007-es választási törvény a szavazói igazolványon eskü alatti nyilatkozatot ír elő. Miután a szavazólapos borítékot leragasztják, azt a külső borítékba helyezik, az eskü alatti nyilatkozatot is csatolják hozzá, amin a dátum is szerepel.⁴⁸ A külső borítékon írja alá a szavazó az eskü alatti nyilatkozatot, hogy személyesen szavazott, más nem figyelte és nem befolyásolta.⁴⁹ Ezzel el lehet kerülni a szándékos visszaélést, de nem akadályozza meg, hogy a titkos, személyes és szabad választójogot harmadik személy megsértse.⁵⁰

A *német szövetségi választási törvény* ismeri az ún. *szavazat leadásában közreműködő személyt* is. Ő ad a választókerületi választási bizottság elnökének egy esküpótló nyilatkozatot arról, hogy a választó a szavazólapot személyesen töltötte ki. [BWG 36. cikk (2) bek.]

A *választópolgár azonosításához szükséges nyomtatványt* (azonosító nyilatkozatot) a Ve.2. is ismeri. A részletes tartalmáról azonban az eredeti szöveg nem rendelkezett. A Ve.2. 2013. évi CCVII. törvénnyel való módosítása azonban rendezte a kérdést. Eszerint az azonosító nyilatkozatra rá kell vezetni a választópolgár a) nevét, b) születési nevét, c) születési helyét és idejét, d) anyja nevét, valamint e) személyi azonosítóját vagy a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát. Az azonosító nyilatkozatot az *ajánló választópolgár* saját kezűleg aláírja. [278. § (2)-(2a) bek.] Ezeket az adatokat feltétlenül szükséges, hogy törvény írja elő, mivel személyes adatok rendelkezésre bocsátásáról van szó. Ugyanakkor nem világos, hogy a sajátkezű aláírásnál miért ajánló választópolgárt ír a törvény. Hiszen itt már nem az ajánlás, hanem a szavazás folyamatáról van szó. Tehát tanú itt sem szükséges. Azonban semmi

⁴⁷ *Changes in England resulting from the Electoral Administration Act 2006*. The Electoral Commission: factsheet, March 2007, www.electoralcommission.org.uk/Changes-EAA-England-2007-03_24961-18538_E_N_S_W_.pdf, 2011. január 31.

⁴⁸ Robert Stein: *After 60 Years of Preparation- Postal voting for Everyone*. Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő. Nemzetközi Konferencia. ÖTM- OVI, Budapest, 2007. november 15. Előadás.

⁴⁹ Klaus Poier: i.m. 257. o.

⁵⁰ Uo. 259.o. A Nemzeti Tanács 2008-as választásán 5861 postai szavazónak érvénytelen volt a szavazata a hiányzó nyilatkozat miatt, mert elfelejtette azt, vagy azért, mert nem írta alá a borítékot.

biztosíték nincs arra, hogy a választópolgárt más személy a nyilatkozat kitöltésében vagy a szavazat leadásában ne befolyásolja, vagy helyette ezt megtegye. Mivel senki sincs, aki ezt ellenőrizné, ezen visszaélések kizárására semmilyen biztosítékot nem ad a törvény. Ezt az angol tapasztalatok is alátámasztják.

5. A szavazólapok kézbesítése

Fontos kérdés annak meghatározása, hogy hová kell érkeznie a levélszavazatnak, illetve ezen szavazatok megszámlálására melyik választási bizottság illetékes.

A szavazó általában bérmentesített borítékban küldheti vissza a szavazási anyagokat, de előfordulhat, hogy ő állja a visszaküldés költségét, pl. a külföldön tartózkodó belgák esetén.⁵¹ A választó számára nyilván kedvezőbb, ha a visszaküldésért nem kell fizetnie.⁵² A *német törvény* szerint a postai szavazólapot tartalmazó levelet *szabványos levélként* kell feladni. A feladás költségmentes, ha *hivatalos választási borítékban* helyezik el. [BGW. 36. cikk (4) bek.] Ez mindenképp garanciális, ugyanis jelzi a levél különös minőségét, s postai kezelését is jobban elősegítheti.

Nagy-Britanniában a postai szavazatokat a szavazás előtti hatodik nap után folyamatosan fel lehet adni. Ezeket első osztályúként kézbesíti a posta vagy egy kereskedelmi kézbesítő cég.⁵³

A beérkezés helyének két szempontból van jelentősége. Egyrészt ott vizsgálhatják meg, hogy tényleg a jogosulttól érkezett-e szavazat. Másrészt befolyásolhatja azt, hogy mely szinten kell összeszámlálni a szavazatokat. Ugyanis, ha az alsóbb szintű bizottsághoz továbbítják, kevésbé sérülhet a szavazás titkosságának elve, hiszen a többi szavazattal össze tudják keverni. Ez persze csak akkor igaz, ha a levélben szavazók és a lakóhelyükön szavazók ugyanarra szavaznak.

A *1995-ös magyar tervezet* csak annyit határozott meg, hogy az illetékes választási bizottságnak kell megküldeni a levélszavazatot úgy, hogy az a polgármesteri hivatalban működő SZSZB-hez a szavazás napján 19 óráig megérkezzen.

A *2003-as tervezet* szerint a levélnek az illetékes választási irodához kell megérkeznie. Ezen országgyűlési választások esetén az egyéni választókerületi választási irodát érthetjük, ugyanis a Ve.1. akkor tervezett szövege szerint *a levél útján leadott szavazatokat az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (OEVB) számlálja meg.*

A *2004-es javaslat* szerint a szavazási iratokat a választó *lakcíme szerint illetékes HVI-nek* megcímezett borítékba kell helyezni, s le kell zárni. Ezeket a szavazás helye szerinti HVI vezetője kézbesítő szervezet útján továbbítja ahhoz a HVI-hoz, ahol a választó a levél útján szavazók névjegyzékében szerepel. A

⁵¹ *Participation in elections for Belgians residing abroad.* In:

www.belgium.be.eportal/application?languageParameter=en, 2009. szeptember 5.

⁵² Absentee voting. i.m.

⁵³ Delivering democracy? i.m. 25-26. o.

megérkezést a lakhely szerint illetékes HVI vezetője a levélszavazók névjegyzékén feltünteti. Ezután a szavazási iratokat a választó lakóhelye szerinti SZSZB elnökének adja át. A szavazás titkosságának elvét is biztosítja, hogy az eredmény megállapítására jogosult választási bizottság a levél útján szavazók beérkezett szavazási iratait a belső boríték felbontása nélkül ellenőrzi. A szavazatszámláló bizottság a szavazatot pedig hozzákeveri a szavazóhelyiségben leadott szavazatokhoz, így nem sérül a titkosság elve.

A Ve.2. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak a szavazatot az NVI-be vagy bármely külképviseleti választási irodába (KüVI) vagy bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába (OEVI) kell eljuttatnia. [279. § (2) bek.] Ezzel a szavazat leadására több lehetőséget biztosít. A 2014-es országgyűlési választásokon legtöbbször külképviseleten adtak le levélben szavazatot (a visszaérkezett 158654-ből 111268-at), az OEVI-kben csak 4330-at, és közvetlenül az NVI-hez 43056 szavazólap érkezett.⁵⁴

Figyelní kell annak meghatározásánál, hogy mikor adhatja fel legkésőbb a postai szavazó a szavazatát, hogy az időben megérkezzen. Persze ebben az is meghatározó, hogy a szavazás napjáig meg kell-e érkeznie a küldeménynek. Így az államok három csoportra oszthatók:

- a) *a szavazás napja előtt*, pl. Észtországban az Országos Választási Bizottsághoz a szavazás napja előtti negyedik napig, Svédországban a Központi Választási Hatósághoz legkésőbb a szavazást megelőző nap 12 óráig kell megérkeznie.
- b) *a szavazás napjára* meg kell érkeznie Írországban, Spanyolországban, Litvániában, Hollandiában (a szavazás napján 15 óráig), Luxemburgban (14 óráig, a szavazókörök bezárásáig). Nagy-Britanniában is legkésőbb a szavazás zárásáig kell megérkeznie, azaz este 9 óráig.⁵⁵ Németországban a választás napján 18 óráig lehet a szavazatoknak beérkezni. [BWG 36. cikk (1) bek.] Oregonban *a választás napján este 8 óráig kell beérkezniük*.⁵⁶ Ausztriában a 2011-ben elfogadott törvénymódosítás szerint legkésőbb a választás napján meg kell érkeznie a lakóhely szerinti bizottsághoz.
- c) *A szavazás napja után is elég megérkeznie a szavazólapnak*, Szlovéniában a szavazást követő nap 12 óráig, Ausztriában 2011 előtt a szavazást követő 8. napig.

Az 1995-ös magyar tervezet szerint olyan időpontban kell megküldeni a levélszavazatot, hogy az a polgármesteri hivatalban működő SZSZB-hez a szavazás napján 19 óráig megérkezzen. A 2003-as tervezet szerint a szavazást követő nap 16 óráig, a 2004-es javaslat szerint az illetékes SZSZB-hez legkésőbb a szavazás zárásáig kell megérkeznie. A feladás végső határidejének belföldön a szavazás előtti második, külföldön pedig az ötödik napot határozták meg.

A Ve.2. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a választóborítékot az NVI-be juttathatja el úgy, hogy a szavazást megelőző napon 24 óráig megérkezzen. Emellett a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás

⁵⁴ http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html#downloads, 2014. május 6.

⁵⁵ Absent voting review. i.m. 30. o.

⁵⁶ Participation in elections for Belgians residing abroad. i.m.

ideje alatt eljuttathatja bármely külképviseleti választási irodába. Van számukra másik választás is: a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban eljuttathatja bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába. [279. § (2) bek.] Mivel a külképviseletekről a külképviseleten leadott levélszavazatok a szavazást követő negyedik nap 24 óráig is beérkezhetnek az NVI-hez, ezért célszerű lenne ezt a határidőt azok esetében is előírni, akik az NVI-hez közvetlenül küldik a választóborítékot. Persze csak úgy, hogy legkésőbb a szavazás zárásáig adják is fel, amit a postai bélyegző bizonyíthatna. Ez viszont azért lehet aggályos, hisz akik az OEVI-ben vagy a KüVI-ben adták le a szavazatukat, hozzájuk képest még később is megtehetik ezt. Viszont nem látom akadályát, miért ne maradhatnánk a szavazás napján való beérkezés mellett. Ez a választópolgár döntési szabadságát, idejét növelné.

Könnyebbség, hogy a külképviseleten a KüVI, az országgyűlési egyéni választókerület (OEVK) székhely településén az OEVI biztosítja, hogy a szavazatot tartalmazó választóborítékot le lehessen adni. A választóborítékot az iroda folyamatos felügyelete alatt álló urnába lehet bedobni. A külképviseleten az urnát biztonságos helyen kell tárolni. Az OEVK székhely településén az országos listát állító jelölő szervezetek által megbízott megfigyelők jelen lehetnek az urna felügyelete során. [281. § (1)- (3) bek.]

Egy-két kérdés azonban felvetődik ezzel kapcsolatban. Több esetben használja a törvény az eljuttatja szót: pl. a hazai lakcímmel nem rendelkező választó az NVI-be vagy bármely KüVI-be vagy bármely OEVI-be eljuttatja a választóborítékot. A törvény itt nem írja elő, hogy ezekre a helyekre milyen módon és kivel juttathatja el a választóborítékot a választópolgár. Tehát ebből az következik, hogy a választási irodának bármilyen módon, a választó által, sőt bárki (!) közvetítésével, segítségével eljuttatott választóborítékot el kell fogadnia.

Mi a garancia azonban arra, hogy a szavazattal útközben nem történik semmi, vagy esetleg arra, hogy a közvetítő személy nem sérti meg a szavazat titkosságát, illetve biztonságosan eljuttatja-e a rendeltetési helyére a szavazatot? Mivel a szavazat leadása nem ellenőrzött környezetben történik, akár az is előfordulhat, hogy a szavazó bizonyos ellenszolgáltatás fejében átadja a szavazólapot az előre kitöltött azonosítási nyilatkozattal, és a közvetítő adja le a szavazatot. Esetleg olyan visszaélés sem zárható ki, hogy a közvetítő csak bizonyos pénzösszeg fejében vagy netán csak akkor vállalja a továbbítást, ha meghatározott jelöltre, pártra szavaz a választó. A törvény nem írja elő azt sem, hogy postai úton juttassák el a szavazatot az NVI-be. Mindenképpen meg kellene követelni azt, hogy maga a választó adja fel postai úton vagy juttassa el személyesen a levelet, és mást nem volna szabad elfogadni. Bár a postai továbbítás sem zárja ki azt, hogy a szavazólapot ezt megelőzően más személy részére adják át. Ezért mindenképpen ellenőrizni kellene, hogy postára is a jogosult adja fel. Ez azonban a külföldi államokban nehezen megvalósítható. Mondhatjuk, hogy ebben a választópolgárnak és a választási szervnek közös a felelőssége, ez azonban kevés: a garanciákat mindenképp a törvénynek kell biztosítania!

A lebonyolítással kapcsolatos technikai probléma, ha a választópolgár önhibáján kívül nem érkezik meg a levél határidőben.

A postai szolgáltatásról szóló 2012. évi CLIX. törvény szerint belföldi forgalomban az elsőbbségi levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő munkanap, legalább 97%-át a feladást követő harmadik munkanap végéig kézbesíteni kell, vagy azt meg kell kísérelni. Az Európai Unió tagállamai közötti forgalomban az egyetemes postai szolgáltatónak az elsőbbségiként feladott levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő harmadik munkanap, legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kell kézbesíteni, vagy azt megkísérelni. [15. § (1) bek.]. Belföldi forgalomban a levélküldemények legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kell kézbesíteni vagy azt megkísérelni. [35. § (3) bek.]

A Magyar Posta Zrt. küldeményforgalmi üzletszabályzata szerint ezen kívül az Európai Unió tagállamai között az elsőbbségi levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő harmadik munkanap, legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kell kézbesíteni, vagy ezt megkísérelni. A nem elsőbbségi levélküldeményeket a feladást követő negyediktől a kilencedik munkanapig terjedően kell kézbesíteni. Európa további országai között az elsőbbségi levélküldeményeket a feladást követő harmadiktól a nyolcadik munkanapig, a nem elsőbbségi küldeményeket az ötödiktől a tizedik munkanapig kell kézbesíteni. A világ többi országai között az elsőbbségi levélküldeményeket a feladást követő ötödiktől a tizedik munkanapig, a nem elsőbbségi küldeményeket a hetedikől a huszonegyedik munkanapig kell kézbesíteni. (6.2.pont) Tehát ezek a határidők elég hosszúak. A választó így nem tudja kiszámítani azt, hogy mikor adja fel legkésőbb a szavazatát, hogy az időben megérkezzen. Ez legfeljebb csak akkor oldható meg, ha garantálható a postai szavazat különleges kezelése. Erre viszont nem biztos, hogy minden külföldi állam hajlandó.

A Ve.2. viszont csak azt írja elő, hogy a szavazatot tartalmazó boríték belföldön bérmentesítés nélkül feladható. [280. § (1) bek.] A postai szolgáltató pedig legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon csakis a belföldön felvett vagy átvett levelekre vállalja, hogy azokat a szavazást megelőző napon 24 óráig kézbesíti az NVI részére. [280. § (2) bek.] A belföldön feladott levelekre ez mindenképp garancia. A külföldről való feladás viszont így elég bizonytalan, hiszen a külföldről eljuttatás a postai úton való eljuttatást is jelentheti.

Ha a levél a posta hibájából késik, a posta felelősségét kellene bizonyítani, ami nyilvánvalóan nehéz. A levelet feladó választópolgár pedig nincs az ehhez szükséges információk birtokában, ha egyáltalán értesül arról, hogy elkésett a levele. Ez a megoldás még az ellen sem nyújt védelmet, ha külső beavatkozás folytán késleltetnék a szavazólapok megérkezését. Kártérítést ugyan a postai törvény (2012. évi CLIX. törvény 48. §) és a küldeményforgalmi üzletszabályzat (5.5.) szerint kaphat a szavazó, de ettől még nem fogja tudni utólag leadni szavazatát.

A Ve.2. viszont a továbbítás egy bizonyos részét a választási szervek feladatává teszi, ugyanis az OEVI-be illetve a KüVI-be beérkezett szavazatokat továbbítani kell. A továbbításnak ez a része innentől már teljesen biztonságos, hiszen a választási szerveken belül történik, ami nagyobb bizalomra adhat okot. Az OEVI a 279. § (1) bek. c) pontja alapján a levélben leadott szavazatokat tartalmazó

borítékokat zárja szállítóborítékba. [283. § (1) bek.] A 2013. évi LXXXIX. törvény viszont hatályon kívül helyezte a 279. § (1) bekezdését. A törvényalkotó itt feltehetőleg a (2) bekezdés c) pontjára gondol, mert ez szól arról, hogy a választó eljuttathatja levélszavazatát bármely OEVI-be a szavazásra rendelkezésre álló időben. A hibát az egyértelmű, biztonságos jogalkalmazás érdekében feltétlenül ki kellene javítani. Sajnos ezt a 2013. évi CCVII. törvény sem tette meg. Az OEVI a szállítóborítékokat a szavazást követő napon az NVI-hez szállítja. [283. § (2) bek.]

A külképviseleten levélben leadott szavazatokat tartalmazó válaszbortékokat a KüVI a magyarországi szavazást követő negyedik nap 24 óráig az NVI-hez szállítja. (284. §) A NVI legkésőbb a szavazást követő ötödik napon felbontja az urnákat. (285. §)

A 2014-es országgyűlési választásokon a levélben szavazók névjegyzékén szereplő 193793 választópolgár közül 158654-nek érkezett be határidőben az NVI-hez a szavazási irata.⁵⁷

6. A szavazási iratok ellenőrzése, a szavazatok megszámlálása

A postai szavazatok megérkezésekor is biztosítani kell, hogy tényleg azok szavazatát vegyék figyelembe, akik erre jogosultak.

Nagy-Britanniában a szavazóurnát nem sokkal a szavazás befejezése előtt nyitják ki, és a visszaküldött borítékokat ellenőrzik. A borítékot a helyszínen elutasították, ha a nyilatkozat nincs benne vagy nincs kitöltve. A külső borítékot kinyitják, a borítékon levő számot összehasonlítják azzal a számmal, ami a szavazólapon található. Ha a kettő nem egyezik, akkor elutasítják a szavazatot.⁵⁸

A 2006-os törvénymódosítás után a kérelem alapján a választási iroda elnöke ellenőrzi, hogy az összes megkívánt dokumentumot mellékeltek-e, és össze is hasonlíthatja a postai szavazási nyilatkozaton szereplő személyi azonosítókat azzal, amelyek a kérelmen szerepelnek. Ezzel biztosítható, hogy a postai szavazási nyilatkozat (és így a hozzá társuló szavazólap) ugyanattól a személytől származzon, aki azt kérelmezte is.⁵⁹

Oregonban a szavazatok igazolása a szavazati iratok első kiküldése utáni héten kezdődik, a megyei választási hivatalokban zajlik le. A nyilvánosság erről nincs kizárva. Minden külső borítékot ellenőrzik az *aláírást*, amit a számítógépen tárolt elektronikus aláírással vagy azzal az aláírással hasonlítanak össze, ami a legutóbbi regisztrációs nyomtatványon szerepel. Ha a borítékon nincs aláírás, a kapcsolatot felvették a szavazóval, hogy jöjjön be a választási hivatalba aláírni azt. Ha a szavazás lezárása előtt nem írják alá a borítékot, a szavazatot nem számítják be. Nyilvántartást készítenek mindazokról, akinek a szavazólapja visszaérkezett. A szavazás lezárása előtt öt nappal lehet kinyitni a külső borítékot. A különböző

⁵⁷ 1/2014. (V. 6.) NVB közlemény az országgyűlési képviselők 2014. évi választásának eredményéről.

⁵⁸ Elections in the 21st Century: i.m. 21. o.

⁵⁹ General Election 2010: i.m.12. o.

politikai pártok képviselői jelen lehetnek. Azután a titkos borítékból kiveszik a szavazólapot.⁶⁰

A levélben leadott szavazatokat a Ve.2. szerint is ellenőrizni kell. A szavazási iratok ellenőrzését az NVI végzi, amit legkorábban a szavazást megelőző hatodik napon kezdhet meg. [288. § (1)- (2) bek.] Ez az eljárás gyorsítását szolgálja. A választási iroda a beérkezett szavazási iratot - a szavazólapot tartalmazó belső boríték felbontása nélkül - ellenőrzi. Az azonosító nyilatkozat tartalmát a választási iroda a levélben szavazók névjegyzéke alapján ellenőrzi. Ehhez a 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szöveg hozzáteszi, hogy az NVI az azonosító nyilatkozat tartalmát szükség esetén a magyar állampolgárságot igazoló okirat nyilvántartásában közvetlen adathozzáféréssel vagy az állampolgársági ügyekben eljáró szerv megkeresése útján, illetve a személyi adat és lakcímnnyilvántartásban is ellenőrzi. [289. § (2) bek.]

A nyilvánosság érdekében a Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege előírja, hogy a választási bizottság tagja, a megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. A médiaszolgáltató munkatársa a személyes adatok védelmét garantáló körülmények biztosításával lehet jelen. [288. § (3) bek.]

Mindenképp fontos, hogy *milyen szintű választási bizottság számolja össze a szavazatokat.*

- a) Ha a szavazás zárásáig meg kell érkeznie a levélszavazatnak, akkor indokolt lehet a SZSZB *szintje*. Ilyenkor fel sem merülhet a szavazás titkosságának sérelme, hiszen ekkor még a többi szavazattal együtt számlálják meg, és keverik össze.
- b) Miért lehet indokolt a szavazatok megszámlálásának magasabb szintre, az OEVB-hez telepítése? A 2003-as magyar tervezet szerint a levél útján leadott szavazatok megérkezési ideje a szavazást követő nap 16 óra. Ekkorra a hagyományos SZSZB-okban a szavazatokat már összeszámlálták. Erre a szintre elég kevés számú levélszavazat érkezhet be, ami a számlálás során a titkosság sérelmével is járhat, hiszen a levélszavazók névjegyzékéből akár azonosítható is lesz, hogy ki milyen szavazatot adott le. Magasabb szinten azonban már több levélszavazat gyűlhet össze, s így a titkosság sem sérülhet.
- c) Ha a hazai szavazástól eltér a külföldi szavazás, és az egységes (pl. csak országos listás szavazólapra szavaznak), akkor országos szinten is elég lehet számolni. A Ve.2. a külföldön távollevők közül a külföldön élőknek biztosítja a levélben szavazást. A külképviseleti szavazás a korábbi választásokon nagyrészt elegendőnek bizonyult a külföldön tartózkodó választópolgároknak a számuk alapján. Ezért ebből a szempontból helyes az a megoldás, hogy a külföldön élőknek a levélben szavazást biztosítják. Az NVI-ben az esetleges nagyszámú (becslések szerint 500-600ezer) külföldről beérkezett szavazat összekeverése pedig biztosíthatja a titkosságot. 2014-ben viszont a levélben szavazók névjegyzékébe ettől kevesebben jelentkeztek, összesen 193793 fő.⁶¹

⁶⁰ Elections in the 21st Century: i.m. 27-28. o.

⁶¹ http://valasztas.hu/hu/ogv2014/766/766_5_2.html, 2014. március 26.

Az önmagában helyes, hogy központi szerv számol, hiszen ezek a szavazatok nem kötődnek egyéni választókerületekhez. A Ve.2. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben leadott szavazatait az NVB felügyelete mellett az NVI számlálja meg. [293. § (1) bek.] A levélben szavazás eredményét az NVB állapítja meg. (295. §)

Kérdés az, hogy miért nem az NVB számol. A szavazatok megszámlálása, az eredmény megállapítása jellemzően a választási bizottságok hatásköre (Ve.2. 14. §), a választási irodák pedig jellemzően a választási bizottságok döntéseit készítik elő. [Ve.2. 75. § c) pont]. Az NVB-ben pedig ott vannak a jelölő szervezetek megbízott tagjai, ezért a függetlenség nagyobb mértékben érvényesül. Ugyanakkor a törvény ki is mondja, hogy az NVB felügyeletével történik a számlálás. Ezért felesleges az NVI-t ezzel a feladattal ellátni. Bár az is igaz, hogy a beérkezett szavazási anyagokat a NVI már amúgy is kiválogatja.

Ugyanakkor a Ve.2. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege az NVI tevékenységének nagyobb nyilvánossága érdekében bevezeti, hogy megfigyelők ellenőrizzék a szavazatszámolást. Ugyanis az NVB-be tag megbízására jogosult jelölő szervezet az NVI mellé legfeljebb öt megfigyelőt bízhat meg, hogy törvényességi szempontból ellenőrizzék a szavazási iratok és a szavazatok megszámlálásának jogszerűségét. [245. § (2) bek.] Ugyanazok a szabályok alkalmazandók rá, mint a külképviseleti megfigyelőre. [245. § (3) bek.] Így a jelölő szervezetek is állják a megbízásuk költségeit. Ez azonban mindenképp visszas, mert a nagyobb jelölő szervezetek fölénybe kerülhetnek. Ők akár öt megfigyelőt is küldhetnek, míg a kisebbek nem biztos, hogy tudják fedezni akár egynek is a költségét. Garancia viszont, hogy a jelölő szervezetek által delegált maximum öt megfigyelő, a nemzetközi megfigyelő, valamint a sajtó a szavazatszámolás teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. [293. § (2) bek.]

Ez a megoldás teljesen felesleges, mivel az NVB-t erre a feladatra igénybe lehetne venni. Mellette szóló érv lehet viszont az NVB tehermentesítése. Ez mindenképp méltányolandó szempont, viszont ezt nem az egyik legfontosabb hatásköre esetén kellene vele megtenni. Az igaz, hogy ez időigényes feladat, több napig tart. A garanciák azonban nagyobb mértékben érvényesülnek, ha olyan szerv számlál, ahol a jelölő szervezetek képviselve vannak. Ez nem egyenértékű azzal, mint amikor csak felügyelik számlálást. Megoldás lehetne az is, hogy külön szavazatszámoló bizottságot hozzanak létre nagy taglétszámmal a levélszavazatok megszámlálására. Ugyanis mind az NVB-nek, mind pedig az NVI-nek enélkül is van elég feladata. Sőt az NVI elnöke beszámolójában rámutatott, hogy a 2014. április 6-i választást megelőző egy hónapban különböző intézményektől mintegy 50 főt rendeltek ki az NVI-hez. Így lehetett csak megoldani a levélben beérkezett szavazatok feldolgozását és az átjelentkezéssel és a külképviseleteken szavazók szavazatainak csoportosítását és feldolgozását is.⁶²

A Ve.2. szerint a választási iroda az érvényes szavazási iratokban levő belső borítékokat azok felnyitása nélkül a megszámlálásukig külön tárolja. Az azonosító

⁶² B/2. A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról. Budapest, 2014. május, 6. o.

nyilatkozatokat is külön kell tárolni. [291. § (2)-(3) bek.] Ez mindenképp biztosítja a szavazat titkosságát. A 2014-es országgyűlési választásokon a beérkezett 158654 szavazási iratból 128712 volt érvényes. [1/2014. (V. 6.) NVB közlemény]

A Ve.2.-ben foglalt fontos garancia, hogy a számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 óra előtt. [293. § (1) bek.] Ez azonban azt is jelentheti, hogy a beérkezett szavazatokat megszámlálhatják akár a szavazás napján is, a külképviseletekről beérkezetteket viszont a szavazást követő ötödik napon. Nem lehet kizárni, hogy a szavazás napjára kevés szavazat érkezzon be. Ha ezeket rögtön megszámlálják, még a titkosság is sérülhet. Ezért felvethető, hogy csak a külképviseleti urnák beérkezése után kezdjék meg a számolást. A 2014-es országgyűlési választásokon arányaiban ugyan kevesebb, de mégis nagyszámú szavazat (43056 db) érkezett be a szavazás napjáig. Így a titkosság nem sérült. Ugyanakkor a hamarabbi kezdés mellett az is szólhat, hogy ha pl. 500-600 ezres nagyságrendben érkezik be külföldről szavazat, vagy akár 128712, mint 2014-ben⁶³, akkor megfelelő idő kell azok összeszámlálására. Erre nem biztos, hogy elég egy-két nap. Ebben az esetben a már megszámlált szavazatok biztonságos és ellenőrizhető tárolásáról gondoskodni kell. Erről viszont a Ve.2. semmit sem mond.

Összegzés

A levélben szavazásról és annak új magyar tapasztalatairól összességében a következő kép bontakozik ki.

Kérelmezése elég rugalmas, hiszen személyesen, levélben, sőt az ügyfélkapun és a központi választási honlapon is meg lehet tenni. A szavazat leadásakor problémát jelenthet az azonosítási nyilatkozat helytelen kitöltése, de ez szükséges a garanciák érvényesüléséhez. A választás tisztasága teljeskörűen nem biztosítható. Ugyanis semmi sem garantálja azt, hogy a választó szavazatát annak leadásakor ne lássa más, illetve a személyazonosításhoz szükséges adatokhoz is hozzáférhet más. Így kérdés, hogy *mennyire biztosítható a szavazás titkossága*. A szavazatnak a Ve.2.-ben meghatározott választási szervekhez való eljuttatásakor sem biztosított, hogy az mindig a választó akaratának megfelelően érjen célba.

A szavazatnak többnyire a választás napja előtt be kell érkeznie. A választópolgár akaratának kifejeződése szempontjából viszont a legjobb, ha a szavazás napján még elküldheti a szavazatát, amely így egy pár nappal később érkezik meg.

A Ve.2. eredeti szövege mind a külföldön élőnek, mind pedig a szavazás napján külföldön tartózkodóknak biztosította a levélben szavazást, a 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szöveg már csak a külföldön élő (magyarországi lakcímmel nem rendelkező) választópolgároknak. Kérdés, hogy alkalmazható lenne-e mások esetében vagy más szavazási módok helyett. Dezső Márta írja⁶⁴, hogy az igazolással szavazást a levélben vagy elektronikusan történő szavazással lehetne

⁶³ http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html#downloads, 2014. május 6.

⁶⁴ Dezső Márta: Fórum: választási rendszer-választójog. *Fundamentum*, 2006. évi 3. szám, 57. o.

felváltani, sőt ezek a módszerek alkalmasak a mozgóurnák kiiktatására vagy a külképviseleti szavazással problémáinak megoldására is.

Az igazolással szavazáshoz képest azért is kedvezőbb, mert mindenki a saját jelöltjére szavazhat. Bár az átjelentkezéssel szavazás új szabályai ha sajátosan is, de megoldják ezt. Tény, hogy *a választási szervek munkaterhe valamelyest csökkenne*, még az átjelentkezéssel szavazás új szabályaihoz képest is. Bár *itt is kell nyilvántartásokat készíteni*, s jelezni, ha a többször szavazás veszélye állna fenn. Az *állampolgár számára viszont egyszerűbb*, hiszen oda kérheti a levelet, vagy ott veheti át a szavazati anyagot, ahol tartózkodik, vagy annak közelében. Ez valóban igazolhatja részvételt növelő hatását.

A külképviseleti szavazáshoz viszonyítva a nem ellenőrzött környezetben való postai szavazás több lehetőséget biztosít, hiszen bárhol feladhatja a választó a szavazatát. *A külföldön tartózkodó állampolgároknak* viszont lényegesen *egyszerűbb* lenne így szavazni.

A levélben szavazás a választási szervek munkaterhét főleg a kérelmezés folyamatában növeli. Ehhez hozzájárul még az is, hogy a szavazásra szóló felhívó anyagokat, népszerűsítő kiadványokat küldenek ki. Ugyanakkor nem ellenőrzött környezetben megtakarítható a szavazóköri személyzet.

A 2014. április 6-i országgyűlési választásokon a levélben szavazást először alkalmazták Magyarországon. A vázolt kritikai észrevételek mellett láthattuk, hogy lebonyolítása nagyobb fennakadások nélkül megtörtént.

Út az egységes szabadalmi oltalom és az Egységes Szabadalmi Bíróság felé*

Papp László**

a világkereskedelem 19-20. századi globalizációja nemcsak átrendezte a kereskedelmi-forgalmazási viszonyokat, de egyúttal újabb jogalkotási kihívások elé állította az államokat. A szellemi alkotások és különösen az iparjogvédelem terén mindez még érzékenyebben jelentkezett, hiszen ezen intézmények jellegüknél fogva határon átnyúló jellegűek voltak. Ebből adódóan a világkereskedelem színpadán nem maradhatott talpon az az állam, amely iparjogvédelmi szabályait nem volt képes a megváltozott viszonyokhoz igazítani. Ebből adódóan a 19. század harmadik harmadára megszülető nemzetállami szabályozásokkal párhuzamosan azonnal megnyílt a lehetőség a nemzetközi integráció kiépítésére. Ez az iparjogvédelem terén a Párizsi Unió Egyezményben (a továbbiakban PUE) öltött testet, amely 1883-ban olyan nemzetközi iparjogvédelmi közösséget hozott létre, amely minimumkövetelmények által elősegítette az eltérő tagállami szabályok jogközelítését.¹ A PUE közel hetven év alatt rendkívüli eredményeket ért el, azonban a második világháború után az iparjogvédelmi integráció elmélyítése megtorpant. Ebben a történelmi közegben Nyugat-Európa néhány állama úgy döntött, hogy versenyképességük és harmonikus gazdasági növekedésük biztosítása érdekében gazdasági integrációt hoznak létre, amely az 1957. évi Római Szerződésekben manifesztálódott. Az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban EGK) alapvető célkitűzése gazdasági jellegű volt, s annak ellenére, hogy a Római Szerződésekben nyomát sem találjuk az iparjogvédelemnek, az mégis kezdettől fogva ott rejtőzött az integráció gondolata mögött. Az EGK alapvető célkitűzéseiként megfogalmazott belső piac, és az azt biztosító szabadságok, ugyanis nehezen valósíthatók meg az iparjogvédelmi szabályok közelítése nélkül. A szabadalmi és védjegyjogi kérdések a Közösségeken belül a 60-70-es évektől versenyjogi megközelítésben jelentkeztek, s már ekkor nyilvánvaló

* „A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program* című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.”

** Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék.

¹ v.ö.: LAFLAME, MICHAEL: European Patent System: An Overview and Critique, *Houston Journal of International Law*, Vol. 32, Issue 3 (Summer 2010), 609-610.; LUTZ, MARTIN J.: Community Patent and Trademark, *Saint Louis University Public Law Review*, Vol. 9, Issue 1 (1990), 101-102.

volt, hogy az integráció eredményesebb elmélyítése érdekében a tagállamoknak foglalkozniuk kell a szabadalom, a közösségi szabadalom gondolatával.

E tanulmány a továbbiakban a nemzetközi jog és az uniós jog oldaláról igyekszik bemutatni a második világháborút követő változásokat és a jelen kor problémáit az uniós szabadalom kapcsán, elsősorban a joghatósági kérdésre koncentrálva.²

I.

A szabadalmi jog második világháborút követő fejlődése két, párhuzamos úton haladt tovább: a nemzetközi jog és az uniós jog keretében. A PUE csak az első lépés volt az iparjogvédelmi integráció elmélyítésének útján, ugyanis 1967. július 14-én megszületett a Szellemi Tulajdon Világszervezete (a továbbiakban WIPO), amely genfi székhellyel az ENSZ 16 nemzetközi szakosított szervének egyike.³ Szintén a nemzetközi jog színterén 1970-ben megszületett a Szabadalmi Együttműködési Szerződés (Patent Cooperation Treaty, a továbbiakban PCT), amelynek célja az oltalmi bejelentések benyújtásával és a vizsgálattal kapcsolatos együttműködés megkönnyítése.⁴ A PCT jelentősége, hogy egyetlen bejelentéssel, egy kétszakaszos – nemzetközi és nemzeti – eljárásban lehetett oltalmat igényelni. A nemzetközi szakasz bármely tagállam hivatala előtt kezdeményezhető, ahonnan a bejelentés nemzetközi vizsgálat alá kerül. Ez a PCT I. szakasz, amely kötelező, és amelyet regionális kutatási hatóságok végeznek. Európa esetében ez az Európai Szabadalmi Hivatal⁵, amely 7-8 hónap alatt készíti el a nemzetközi kutatási jelentést. Ezt követi a PCT II szakasz, amely fakultatív és egy előzetes nemzetközi elővizsgálatra irányul.⁶ A nemzetközi szakaszt követően, a tagállami hatóságoknál az elsőbbség napjától számított harminc hónapon, míg az Európai Szabadalmi Hivatal előtt az elsőbbség napjától számított 31 hónapon belül kezdeményezhető a nemzeti szakasz. A nemzeti szakaszban a bejelentés nemzeti ügyszámot kap, azaz nemzeti bejelentéssé válik, s az adott állam hatósága előtt annak jogszabályai szerint bírálják el.

Ebből adódóan az oltalom a nemzeti oltalomhoz szorosan kötődik, és nem hoz létre „világszabadalmat”, egyszerűen csak megkönnyíti és olcsóbbá teszi az eljárást.

Az egyezmények sorában jelentős előrelépés volt az Európai Szabadalmi Egyezmény (European Patent Convention, a továbbiakban EPC), amely 1973.

² A Lizaboni Szerződés hatálybalépése előtt az uniós szabadalom alatt közösségi szabadalmat kellett érteni.

³ Magyarország 1970-ben csatlakozott a szervezetet létrehozó egyezményhez, amelyet az 1970:18. tvr hirdetett ki.

⁴ Hazánk 1980:14. tvr-rel csatlakozott a szervezethez.

⁵ A szervezetről bővebben lásd lentebb.

⁶ V.ö.: LAPENNE, JUAN: Patent Cooperation Treaty (PCT), *Journal of the Patent and Trademark Office Society*, Vol. 92, Issue 2 (Spring 2010), 195-197.; MOSSINGHOFF, GERALD J.: World Patent System Circa 20XX, A.D., *IDEA: The Journal of Law and Technology*, Vol. 38, Issue 4 (1998), 535-536.; MUIR, IAN – BRANDI-DOHRN, MATTHIAS – GRUBER, STEPHAN: *European Patent Law*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 8-9.

október 5-én öt állam⁷ közreműködésével jött létre.⁸ 2002-re az EPC részese lett az EU valamennyi tagállama továbbá Ciprus, Lichtenstein, Törökország és Monaco is.⁹ Ebből adódóan elnevezésével ellentétben nem az EGK égisze alatt létrejövő szervezetről beszélhetünk, hanem egy olyan nemzetközi szervezetről, amelynek mára az EU tagállamai is részesei. Az EPC által létrehozott Európai Szabadalmi Szervezet tehát nem tartozik az uniós jog alá, és az uniótól elkülönülten a nemzetközi jog önálló alanyként értelmezhető. Az EPC illeszkedik a nemzetközi iparjogvédelmi integráció dokumentumaihoz, ugyanis a PUE 19. cikkének értelmében egy regionális jellegű külön megállapodásként, míg a PCT 45. cikkének (1) bekezdése alapján szabadalmi szerződésként értelmezhető.¹⁰ Ebből adódóan az EPC rendelkezéseit a PUE és a PCT normáival összhangban kell értelmezni. Az EPC a korábbiakhoz képest azért jelent előrelépést, mert egyetlen eljárásban, egyetlen nyelven lehetett oltalmat igényelni azokra az államokra, amelyeket a bejelentő megjelölt. Így az oltalom odaítélését követően a szabadalom azokban az államokban, amelyekre kiterjedt, nemzeti oltalomként él tovább. Az EPC által létrehozott oltalom az európai szabadalom, amely nem azonos az uniós szabadalommal.

Mindezekből következik, hogy csak akkor érdemes PCT bejelentést tenni, ha az Európai Szabadalmi Egyezményhez nem tartozó államokra is ki kívánja a bejelentő terjeszteni az oltalmat. Minden más esetben ugyanis elegendő az európai szabadalmi bejelentés.

Az európai szabadalom iránt a bejelentést az EPC által létrehozott Európai Szabadalmi Hivatalhoz¹¹ (European Patent Office, a továbbiakban EPO) kell benyújtani.¹² A benyújtást követően az EPO elvégzi az újdonságkutatást és a bejelentés alaki vizsgálatát, majd a bejelentéstől számított 18 hónap elteltével közzéteszi, és megkezdődik a felszólalási eljárás.¹³ Az eljárás sikeres kimenetele esetén az EPO megítéli az európai szabadalmat és kiállítja az okiratot. Az

⁷ Egyesült Királyság, Benelux Államok, Franciaország, Németország és Svájc.

⁸ BAILLIE, IAIN C: Where Goes Europe - The European Patent, *Journal of the Patent Office Society*, Vol. 58, Issue 3 (March 1976), 153.

⁹ FEDERICO, PASQUALE J.: European Patent Concept, *IDEA: The PTC Journal of Research and Education*, Vol. 16, Conference Issue (1974), 38.; MAHNE, KEVIN: Unitary Patent and Unified Patent Court for the European Union: An Analysis of Europe's Long Standing Attempt to Create a Supranational Patent System, *Journal of the Patent and Trademark Office Society*, Vol. 94, Issue 2 (2012), 173-174.; Hazánkat a szervezet Igazgatótanácsa 1999. január 29-én kérte fel a csatlakozásra. A szükséges jogalkotási munka 2002-re készült el. Az EPC jelenleg hatályos szövegét a 2007:CXXX. törvény hirdette ki.

¹⁰ A csatlakozás szempontjából az EPC és a PCT közötti alapvető különbség, hogy az utóbbihoz bármely állam csatlakozhat, míg az EPC rendszeréhez csak azon európai államok, amelyek részt vettek az egyezményt kidolgozó kormányközi konferencián, vagy amelyeket a szervezet Igazgatótanácsa felkér a csatlakozásra. Ebből adódóan a csatlakozás szempontjából az EPC zárt, míg a bejelentés szempontjából nyílt mechanizmust képez.

¹¹ Az EPO központja Münchenben van, Hágában és Berlinben is található egy-egy kirendeltsége. v.ö.: MCKIE, EDWARD F. JR.: Patent Cooperation Treaty: a New Adventure in the Internationality of Patents *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 4, Issue 3 (1979), 257.

¹² A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalához (a továbbiakban SZTNH) is benyújtható a kérelem, melyet a hatóság hivatalból továbbít.

¹³ FICSOR MIHÁLY: Az Európai Szabadalmi Egyezmény – magyar nézőpontból, *Jogtudományi Közlöny* 2003/4. szám (58. évf.), 182

igénypontokat mind a három hivatalos nyelvre (angol, német, francia),¹⁴ míg a leírást a három nyelv közül a bejelentés nyelvére kell lefordítani. Az oltalom odaítélésétől számított három hónapon belül a jogosultnak kezdeményeznie kell az európai szabadalom hatályosítását valamely tagállamban, amely már a nemzeti szabályok szerint zajlik.¹⁵

Bár az EPC által szabályozott eljárás egyszerűbbé tette ugyanazon találmány több országban való szabadalmazását, azonban az igényelt oltalom valójában az egyes államok nemzeti oltalmaként él tovább, azaz a nemzeti oltalomtól ténylegesen elváló oltalom nem jött létre.¹⁶

II.

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy jelenleg uniós szabadalom nem létezik, így az EU területére vonatkozó oltalom teljes egészében az EPC rendszerére támaszkodik. Ebből adódóan a feltaláló vagy a nemzeti szabadalmat vesz igénybe, vagy az EPO által európai szabadalmat igényel, melynek tagállami érvényesüléséhez azonban további hitelesítésre van szükség. Mindezekből adódóan az ezredfordulóig az uniós szabadalom kapcsán jelentős előrelépés nem történt.

Észre kell azonban venni, hogy a nemzetközi iparjogvédelmi integráció első hetven évének sikeréhez az a tény is hozzájárult, hogy a 20. század elejére a nemzetállamok anyagi jog tekintetében azonos szabályokat hoztak, míg a valódi eltérés a szervezeti és eljárási szabályokban volt fellelhető. A PUE által eszközölt jogharmonizációs feladat az anyagi jog tekintetében a második világháború utáni időszakra megvalósult, így az integráció elmélyítése a szervezeti és eljárási normáknál rekedt meg.

1957-ben a Római Szerződések teljesen új megvilágításba helyezték a szabadalmak kérdését. Szükségtelen ecsetelni, hogy a szabadalommal együtt járó kizárólagosság milyen komoly hatást gyakorolt a közös piacra, így annak közös szabályozása, vagy legalábbis a jogharmonizáció további mélyítése a közös piac működőképességének záloga volt. Ebből adódóan a Közösségeket létrehozó hat tagállam között is felvetődött a nemzeti szabályok további összehangolása. Így a nemzetközi közjog porondján zajló jogközelítő törekvésekkel párhuzamosan, már az 1960-as évek elejére az EGK hat tagállama a közös piac tökéletesítése érdekében „saját jogharmonizációba” kezdett. Értelemszerűen az EGK bővítésével párhuzamosan ebben a folyamatban egyre több európai állam vett részt, amely az iparjogvédelmi integrációs folyamatok megkettőzöttségét eredményezte. Az első jelentős próbálkozás a német Szabadalmi Hivatal elnökéhez, Kurt Haertel nevéhez köthető, aki Preliminary Draft of an Agreement on a European Patent Law (1962) elnevezés alatt egy teljesen új konstrukciót dolgozott ki.¹⁷ Elképzelése szerint mind

¹⁴ BEIER, FRIEDRICH - KARL: European Patent System, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 14, Issue 1 (Winter 1981), 14.; LAFLAME, MICHAEL *i. m.* 2010. 613.

¹⁵ LAPENNE, JUAN *i. m.* 2010, 200.

¹⁶ DI CATALDO, VINCENZO: From the European Patent to a Community Patent, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 8, Issue 1 (Winter 2002), 20.

¹⁷ BEIER, FRIEDRICH - KARL *i. m.* 1981, 3.

a hat EGK államban egy nemzeti oltalomtól elvált, és a közösségi jog által szabályozott szabadalmi oltalomra van szükség. Így a szabályozás a tagállamoktól független és egységes, azonban a tagállami hatóságok útján valósult volna meg. A felek azonban a sarkalatos kérdésekben nem tudtak megállapodni, így a tervezet aláírása elmaradt. Mindezekből két következtetés vonható le. *Egyrészt* a tervezett megállapodás nem akart közösségi intézményt, egy közösségi szabadalmi bíróságot létrehozni, pusztán a tagállamok intézményi struktúráját felhasználva, kizárólagos közösségi szabályozásra törekedett volna. *Másrészt*, még ebben a minimális kérdésben sem tudtak a tagállamok közös nevezőre jutni, amely baljósan figyelmeztetett arra, hogy a Közösségek bővítése a szabadalmi kérdés kapcsán még nehezebbé fogja tenni az egységes szabályozást.

Minden bizonnyal emiatt a nemzetközi közjog keretei között gyorsabban és hatékonyabban haladt előre az integráció, amelynek eredményeit az EGK is megpróbálta felhasználni. Amit 1962-ben nem sikerült, részben megvalósult az EPC ratifikálásával, amelynek valamennyi akkori EGK tagállam része volt. Észre kell venni, hogy mindez a Közösségek vonatkozásában óriási jelentőséggel bírt. Ugyanis a PCT racionalizálta az engedélyezési eljárást, míg az EPC egy engedélyezéssel foglalkozó központi hatóságot hozott létre az EPO képében. Ebből adódóan az EGK-n belül a fejlődés következő logikus lépésnek a szabadalom hatályának az egységesítése mutatkozott, amely egy olyan oltalmat jelentett, amely a nemzeti oltalomtól függetlenül az egész Közösségre kiterjedő területi hatállyal bírt.¹⁸ Ez az elképzelés jelent meg 1971-ben a Community Patent Convention¹⁹ (a továbbiakban CPC) megalkotása során, amelyben Belgium, Dánia, Franciaország, Olaszország, Írország, Luxemburg, Hollandia és az NSZK is részt vett.²⁰ A CPC valódi jelentősége az lett volna, hogy a nemzetközi közjog eredményeit (PCT, ECP) adaptálja, és továbbfejleszti az EGK-n belül. A tervezet szerint ugyanis a CPC csak az EGK államokra vonatkozott volna, míg harmadik országgal szemben az EPC érvényesült volna. A tökéletes egyhangúság azonban ekkor sem volt meg, így a CPC soha nem lépett hatályba, elmulasztva ezzel a közösségi szabadalom gyors bevezetését.²¹

Joggal merül fel a kérdés: *mi az oka annak, hogy ugyanazon államok a nemzetközi közjog terén kompromisszumképesek, míg az EGK égisze alatt erre képtelenek?* A válasz minden bizonnyal abban keresendő, ami megkülönböztette a nemzetközi közjogot a közösségi jogtól. A nemzetközi integráció ugyanis csak a jogközelítést tűzte ki célul, azaz azt, hogy egy részes államban megadott szabadalmat egy másik részes államban ugyanolyan feltételek mellett ismerjenek el. Ebből adódóan minden részes állam azonos feltételek mentén, de a saját hatósága előtt ad oltalmat, s kétség esetén azt a saját nemzeti jogszabályai alapján, saját bírósága előtt érvényesíti. Ezzel szemben a CPC már egy tagállamoktól elszakadt, kizárólag a közösségi jog által szabályozott oltalmat kívánt

¹⁸ MOSSINGHOFF, GERALD J.: World Patent System Circa 20XX, A.D., *IDEA: The Journal of Law and Technology*, Vol. 38, Issue 4 (1998), 543.

¹⁹ A tervezetet Luxemburgi Egyezménynek is szokás nevezni.

²⁰ MAHNE, KEVIN *i. m.* 2012. 175-176.

²¹ LAFLAME, MICHAEL *i. m.* 2010. 614-615.

létrehozni, ahol a szabadalom magából a közösségi jogból ered. Mindez azt jelentette, hogy nem nemzeti jogszabály, hanem közösségi jog alapján, a közösségi jog által szabályozott – akár bírósági – eljárásban kell az oltalmat odaítélni, vagy a jogvitát eldönteni. Azonban a tagállamok ezen a téren nem álltak készen szuverenitásuk feladására. Sőt, valójában az is kérdéses, hogy szükség van-e egyáltalán közösségi oltalomra, közvetlen közösségi szabályozásra. Minden bizonnyal erre a kérdésre a legtöbb tagállam a '90-es évek elejéig nemmel válaszolt volna, hiszen sokáig úgy tűnt, hogy a közösségi jog szellemi alkotásokat érintő rendelkezései elegendőek, és nem szükséges a Közösségek hatáskörének ilyen jellegű bővítése.

A közösségi jog ugyanis eredetileg csak a piaci szabadságok körében – EKSZ 28-29. cikk (ma EUMSZ 34-35. cikk) – érintette az ipari tulajdont, amikor is az EKSZ 30. cikke (ma EUMSZ 36. cikk) az áruk szabad mozgásának szabadsága alól kivételt állapított meg, amely szerint az „*ipari és kereskedelmi tulajdon védelme érdekében*” a korlátozás indokolt. Mindebből tehát nem következett az ipari tulajdon közvetlen közösségi jogi szabályozása, az meg végkép nem, hogy közösségi bíróságot kell felállítani a szabadalmak kérdésében. Azonban az idézett cikk folytatása szerint „ezek a tilalmak és korlátozások nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.” Ebből adódóan a szabadalmi oltalom kizárólagosságára vonatkozó szabályozása tagállami hatáskörű, azonban annak hatását és érvényesülését az Európai Bíróság az áruk szabad mozgásának biztosítása érdekében vizsgálhatja. Ezért tapasztalható az, hogy sokáig a szabadalmak kérdése a közös piac/belső piaci szabadságok körében jelentkezett. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata is csak ilyen, illetve versenyjogi összefüggésben vizsgálta az ipari tulajdoni formákat. Mind a Parke és Davis²² illetve Centrafarm v. Sterling Drug²³ ügyek kapcsán is a fent említett versenyjogi szabályok, míg a Pharmon v. Hoechst,²⁴ Merck v. Stephar²⁵ ügyek kapcsán a belső piaci rendelkezések alapján vizsgálta a Bíróság a nemzeti szabályokat.

III.

Az EU-n belül egészen a '90-es évek közepéig uralkodó felfogás szerint tehát a szabadalmi oltalom szabályozása nemzeti hatáskör, és annak csak a belső piac, illetve a versenyjog tekintetében van közösségi jogi relevanciája. Ebből adódóan nem indokolt a közvetlen uniós szabályozás, ami azt is jelentette, hogy a tagállamok nem érezték kényszert a szervezeti és eljárási szabályok érdemi közelítésére. Mindez persze nem jelentette azt, hogy nem volt uniós ráhatás a tagállami szabályozásra, azonban az oltalom mindvégig a nemzeti jogban gyökeredzett.

²² C-24/67 - Parke, Davis & Co. kontra Probel és társai [EBHT 1968 00081]

²³ C-15/74 - Centrafarm BV és társai kontra Sterling Drug [EBHT 1974 01147]

²⁴ C-19/84 Pharmon BV v. Hoechst AG [EBHT 1985 02281]

²⁵ C-187/80 Merck & Co. Inc. v. Stephar BV [EBHT 1981 02063]

A belső piac, és a versenyjog szabályai szerint tehát nincs szükség uniós szabadalomra, és uniós szabadalmi bíróságra sem. Azonban látni kell, hogy a belső piac megteremtése, és az alapvető piaci szabadságok érvényesítése csak egy eszköz az EU kezében a tényleges cél megvalósítása érdekében. E célok az EUMSZ preambulumban találhatók, amelyek között szerepel az „egyenletes gazdasági növekedés garantálása”, amelyet az EUSZ preambuluma kiegészít azzal, hogy az EU célkitűzése a tagállamok gazdasági és társadalmi fejlődésének az előmozdítása.²⁶ Ebben az összefüggésben az EU alapvető célkitűzései között szerepel a versenyképesség előmozdítása, és a nemzetközi kereskedelemben való hatékony fellépés. A versenyképesség előmozdítására az EU-nak számos eszköz áll rendelkezésére, azonban az arzenálból egy jelentős fegyver hiányzik: az uniós szabadalom. Mindez azonban csak akkor fogadható el, ha igazolást nyer a szabadalmi oltalom versenyképességet erősítő jellege. Ezzel összefüggésben az EU-n belül 2006-ban készült hatástanulmány²⁷ szerint az átlagos szabadalmi prémium²⁸ a vizsgált tagállamokban a GDP 1%-át tette ki 1994-1996 közötti, míg ez az arány 2000-2002 közötti időszakban 1,16%-ra emelkedett s azóta is növekszik.²⁹ Ebből adódóan vitán felül áll, hogy a szabadalmi oltalom fejlesztően hat a versenyképességre, úgy mint az a tény sem vitatható, hogy napjainkra nem az európai országok gazdaságának összességéről, hanem az EU gazdaságáról beszélhetünk. Amikor a gazdasági és monetáris unió tökéletesítése érdekében az EU minden eszközzel fel kíván lépni, akkor a szabadalmi szabályozást is újra kell értelmezni. Így ha a '90-es évek közepéig vitatható a szabadalmi jog terén a közvetlen uniós fellépés, addig mára nyilvánvalóvá vált, hogy a versenyképesség növelése érdekében egyetlen eszközt sem lehet paragon hagyni. Így, ha a belső piac, illetve a versenyjog rendelkezéseiből nem is következik, a versenyképesség előmozdítása érdekében már egyértelmű a szabadalmi jog uniós relevanciája.³⁰

Mindebből azonban még nem következik a közvetlen uniós fellépés, hiszen elképzelhető, hogy elegendő a tagállamok jogharmonizációja. Az elmúlt 30-40 év gyakorlata azonban azt mutatja, hogy a jogközelítés nem elégíti ki a versenyképesség növelésének igényét, ugyanis egy európai szabadalom 11-szer kerül többbe, mint egy amerikai, és 13-szor többbe, mint egy japán szabadalom. Az európai szabadalom jóval többbe kerül a világpiaci versenytársakénál, ami egyértelmű versenyhátrány, és az eddig alkalmazott technika kielégítetlen voltát is jelenti. A költségek rendkívül magas volta a fordítási díjakból adódik, hiszen az EPC által megadott európai szabadalom hatályosulásához szükség van arra, hogy valamely tagállamban nemzeti szabadalomként érvényesítsék. Ebből adódóan

²⁶ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest, 2010,182.

²⁷ GAMBARDIELLA: Study on evaluating the knowledge economy what are patents actually worth? The value of patents for today's economy and society.

Forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/studies/final_report_lot2_en.pdf

²⁸ A szabadalmi prémium a szabadalmazott találmány értéke és ugyanannak a találmánynak a nem szabadalmazás esetén fennálló értékének a különbsége.

²⁹ A Bizottság Közleménye (2007.04.03.) az európai szabadalmi rendszer fejlesztéséről [COM (2007) 165] 2. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0165:HU:NOT>; [Hivatalos Lapban még nem tették közzé].

³⁰ V.ö.: EUMSZ 118. cikk.

logikus lépés tehát a fordítási költségek csökkentésének előírása, amely az EPC ún. londoni egyezményével 2000. október 17-én meg is valósult. A londoni megállapodásnak köszönhetően az európai szabadalmak fordítási költsége közel 40%-kal csökkent. Mindezzel párhuzamosan a Versenyképességi Tanács 2003. március 3-ai ülésén célul tűzte ki a közösségi szabadalmakról szóló rendelettervezet megalkotását.

Az ezredfordulót követően tehát ismét megérett a politikai akarat, azonban az uniós szabadalom életre keltéséhez kevésnek bizonyult. Így az 1970-es évek közepétől periodikusan felbukkanó szándék, amely szerint szükség van egy nemzeti szabadalomtól elkülönült oltalomra, az ezredfordulóra sem vált valósággá, amelyen sem az EGK, majd az EU sem tudott változtatni, egészen a Liszaboni Szerződésig. A Liszaboni Szerződést elfogadó tagállamok felismerték, hogy az integráció meglehetősen terebélyes fáján az uniós szabadalom gyümölcse már régen megérett, csak a tagállamok nem akarták vagy nem tudták azt eddig leszakítani.

IV.

Mindezekből következik, hogy a Liszaboni Szerződés elfogadásakor az uniós szabadalommal kapcsolatos politikai állásfoglalás megegyezik a '70-es évek közepében megfigyelhető tendenciával. Mindez azt jelentette, hogy a tagállamok többsége belátta a szabadalmak területén az egységes piac szükségességét, azonban annak kivitelezésében nem értettek egyet. A patthelyzet valódi indokát ugyanabban látom, mint ami miatt a CPC elfogadása is elmaradt. A tagállamok ugyanis már a korábbi évtizedekben is hajlandóságot mutattak az anyagi normák harmonizációjában, amelynek korlátja a nemzeti oltalom léte volt. Így akkor, amikor a CPC is egy nemzeti szabadalomtól elszakadt oltalmat kívánt volna bevezetni, az a tagállami joghatósági tévesztés miatt elfogadhatatlannak bizonyult. A nemzeti szabadalomhoz való ragaszkodás mögöttes indoka az lehet, hogy a tagállamok nem szívesen adják fel azt a lehetőséget, hogy a területükre kiterjedő oltalommal kapcsolatos jogvitákban nemzeti bíróságok döntsenek. Ebből következik, hogy az uniós szabadalom megteremtésének egyik alapvető akadályja a joghatósági kérdésben való kompromisszumképtelenség volt.

Ebben a megközelítésben tehát, ha a tagállamok közös nevezőre jutnak a joghatósági kérdésben, akkor egy hatalmas lépést tesznek meg az uniós szabadalom bevezetése felé. Több mint harminc év távlatából megállapítható, hogy a CPC legnagyobb hibája egyben legnagyobb erénye is volt. Azzal ugyanis, hogy a közösségi jogból eredeztette volna az oltalmat, s egységes eljárási szabályokat állapított volna meg, figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a szabadalmi jogviták kapcsán a tagállamok eljárási és szervezeti megoldásai rendkívül eltérőek.

Az EU-n belül 1997³¹ óta tehát egyre erőteljesebb igény mutatkozott a szabadalmi rendszer korszerűsítése iránt, amely reformmozgalom az EPC

³¹ Az Európai Bizottság 1997-ben tette közzé döntés előkészítő dokumentumát, az ún. zöld könyvet a közösségi szabadalomról és Európa szabadalmi rendszeréről [COM(1997)xxxx].

eredményeit is fel kívánta használni.³² 2007-ben az Európai Bizottság javaslatot dolgozott ki a közösségi szabadalmi rendszer korszerűsítéséről, melynek legnagyobb eredménye – álláspontom szerint - az egységes joghatósági rendszer megvalósítása iránti igény kifejtése volt.³³ A fentebb kifejtettek alapján az európai szabadalom annak megadása után nemzeti szabadalommá válik, melyből adódóan a szabadalomból folyó jogvitákat nemzeti bíróság előtt, nemzeti jogszabályok alapján kell megítélni. Ebből a tényből az egész közösségi szabadalmi rendszer három legalapvetőbb problémája rajzolódik ki. *Egyrészt* a peres feleknek számolniuk kell azzal, hogy ugyanazon szabadalmi jogvitában egyszerre több tagállamban kell párhuzamos peres eljárásokba bocsátkozniuk. *Másrészt* az alpereseknek azzal is számolniuk kell, hogy egyszerre több, különböző államban indított hasonló tárgyú perekben kell védekezniük. *Harmadrészt* előfordulhat, hogy a tagállami bíróságok az EPC ugyanazon rendelkezéseinek eltérő értelmezést tulajdonítanak, s így ugyanazon ügyben tagállamonként eltérő ítélet születhet. Ez utóbbi fordult elő a Müller-Hilty ügyben, ahol a francia, német és svájci bíróságok eltérő tartalmú ítéletet hoztak.³⁴

Mindhárom probléma forrása tehát az, hogy a tagállamok a szabadalmakkal összefüggő jogvitákat más-más bírósági rendszerben és eljárási szabályok alapján döntenek el. Ezen az sem változtatott, hogy a szellemi tulajdonjogi³⁵ jogsértésekkel kapcsolatos intézkedések tárgyában 2004. április 29-én egy irányelv is született,³⁶

azonban ennek ellenére mégis jelentős különbségek mutatkoztak a tagállamok ítélkezési gyakorlatában. Továbbá 2004 után is nagy számban fordulnak elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, amelyek az említett irányelv nemzeti jogokkal való összeegyeztethetőségére vonatkoznak.³⁷ A szellemi tulajdonjogok érvényesítése kapcsán fennálló eltérő tagállami szervezeti és eljárási szabályok áthidalására a jogharmonizáció tehát nem bizonyult elég hatékonynak. A Bizottság 2007-es javaslata hangsúlyozta az egységes joghatósági rendszer megvalósításának szükségességét, amelyre két út kínálkozott.

Egyrészt az EPC keretében kibontakozott European Patent Litigation Agreement (a továbbiakban EPLA), amely az EU-n kívül, az EPC részesállamai számára kívánt egy új nemzetközi bíróságot felállítani.³⁸ *Másrészt* körvonalazódott egy elképzelés, amely az EU-n belül, az EK-Szerződés rendelkezéseire alapozva, egy olyan

³² Az ezredfordulót követően az EPC felülvizsgálatát illetve az EU-n belüli koncepciókat a tagállamok fokozatosan összehangolták. v. ö.: FICSOR MIHÁLY *i. m.* 2003. 183.

³³ MAHNE, KEVIN *i. m.* 2012. 182.

³⁴ V. ö.: DI CATALDO, VINCENZO *i. m.* 2002 21.

³⁵ Ebből adódóan az irányelv nem kizárólagosan a szabadalmakra, hanem általában a szellemi tulajdonjogokra vonatkozik.

³⁶ A szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. (HL L 157., 2004.4.30., 45–86. o.; magyar kiadás 17. fejezet, 2. kötet, 32. o.)

³⁷ A teljesség igénye nélkül: C-180/11 [még nem tették közzé]; C-461/10 [még nem tették közzé]; C-360/10; C-406/09 [EBHT 2011 I-09773]; C-324/09 [EBHT 2011 I-06011].

³⁸ HALL, ARTHUR: Multinational Enforcement of Patent Rights: National Jurisdiction over Infringement and Validity of a Foreign Patent, *Journal of the Patent and Trademark Office Society*, Vol. 94. Issue 2. (2012) 193-194.; LOFTUS, DONAL: International Patent Protection: Time for a Fully EU Functioning Supra-National Patent Mechanisms, *Journal of International Commercial Law and Technology*, Vol. 6. Issue 3. (2011) 181.

közösségi bíróságot képzelt el, amely az európai szabadalmakkal, illetve a közösségi (uniós) szabadalmakkal is foglalkozott volna. Végezetül a Bizottság egy kompromisszumos megoldást fogadott el, amely mind az EPLA, mind a közösségi igazságszolgáltatási szervezet elemeit tartalmazta. A Bizottság javaslata alapelvei szinten két követelményt támasztott a bírósági szervezettel szemben. *Egyrészt* a kialakítani kívánt szervezet nem veszélyeztetheti az uniós szabadalom bevezetését, *másrészt* el kell kerülni azt is, hogy Európában két párhuzamos szabadalmi peres eljárás alakuljon ki.

A kristályosodni látszó elképzelések tovább konkretizálódtak, amikor a Tanács magáévá tette a Bizottság „European Unified Patent Litigation System” (a továbbiakban UPLS) megvalósítására vonatkozó ajánlását,³⁹ amely az „European and EU Patent Court” (a továbbiakban EEPC⁴⁰) felállítását indítványozta.⁴¹ A decentralizált bírósági struktúra kialakítására vonatkozó megállapodást az EU, annak tagállamai, és harmadik országok kötötték volna, amelyek nem tagjai az EU-nak, azonban az EPC-nek részes államai. A felek azonban az eljárás nyelvében nem tudtak megállapodni, ugyanis az EPC három hivatalos nyelvét Spanyolország és Olaszország nem fogadta el, mint az EEPC hivatalos eljárási nyelvét. Pusztán a nyelvi kérdésben való nézeteltérés 2010 végére ismét megrekesztette a tárgyalásokat, melynek folytán Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Svédország és Szlovénia levelet írtak a Bizottsághoz, amelyben arra kérték, hogy kezdeményezze a Tanács előtt a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések alkalmazását.⁴² A Tanács a Bizottság javaslata alapján 2011. február 11-én⁴³ minősített többséggel úgy döntött, hogy továbbítja a Parlamentnek a megerősített együttműködésre vonatkozó felhatalmazásról szóló határozat tervezetét, amelyet a Parlament 2011. február 15-én elfogadott.⁴⁴ A Miniszterek Versenyképességi Tanács 2011. március 10-én elfogadta a 25 tagállam⁴⁵ közötti megerősített együttműködésre vonatkozó határozatot. A határozatot Spanyolország és Olaszország az Európai Bíróság előtt megtámadta, arra hivatkozva, hogy az hatáskörrel való visszaélést valósított meg. Az Európai Bíróság megerősítette, hogy, „valamely jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha

³⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/recommendation_sec09-330_en.pdf;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/111744.pdf

⁴⁰ A hivatalos magyar dokumentumokban „Európai és Közöségi Szabadalmi Bíróság”.

⁴¹ MAHNE, KEVIN *i. m.* 2012 186.; PALÁGYI TIVADAR: Az egységes hatályú európai szabadalom és a tervezett új szabadalmi bíróság, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle* 2011/4. szám 5.

⁴² Az érintett tagállamok szándékukat a Versenyképességi Tanács 2010. december 10-i ülésén megerősítették.

⁴³ A Tanács 2011. február 11-én kelt 5538/11. számú határozata az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról.

⁴⁴ Mindeközben újabb 13 tagállam, köztük Magyarország is jelezte, hogy részt kívánnak venni a megerősített együttműködésben, melynek következtében a kezdeményezés mögött már 25 tagállam sorakozott fel.

⁴⁵ Két tagállam – Olaszország és Spanyolország – álláspontja szerint a megerősített együttműködés nem vehető igénybe, mivel a Tanács nem merített ki minden lehetőséget a konszenzusos döntés megvalósítása érdekében. v. ö.: Spanyolország és Olaszország 2010. december 10-én tett együttes nyilatkozata. In: Az elnökség 6524/11. sz. feljegyzése 4.; forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st06/st06524.hu11.pdf>

objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban olyan céltól eltérő cél elérése érdekében fogadták el, amelyre a szóban forgó jogkört biztosították, vagy az ügy körülményeinek kezelésére a Szerződések által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el.”⁴⁶ A testület értelmezése szerint Spanyolország és Olaszország azt róta fel a Tanácsnak, hogy azáltal, hogy felhatalmazást adott a megerősített együttműködésre, megkerülte az EUMSZ 118. cikk második bekezdésében foglalt egyhangúsági követelményt. Az EUSZ 20. cikk vagy az EUMSZ 326– EUMSZ 334. cikkei azonban nem tiltják meg azt, hogy a tagállamok az Unió azon hatáskörei keretében hozzanak létre megerősített együttműködést egymás között, amelyeket a Szerződések szerint egyhangúsággal kell gyakorolni. Az Európai Bíróság a keresetet végül elutasította, arra hivatkozva, hogy a Tanácsnak az a megállapítása, amely szerint az egységes szabadalmi oltalom és annak nyelvhasználati rendje nem valósítható meg ésszerű határidőn belül, nem minősülhet az EUMSZ 118. cikke második bekezdésének megkerülésére.

A Lizaboni Szerződéssel létrehozott megerősített együttműködés célja, hogy a teljes egyhangúság hiányában is, a tagállamok adott szakpolitikai kérdésben⁴⁷ mélyebb integrációt hozzanak létre, mint amelyet a Szerződések eredetileg előírnak.

Az EUMSZ 118. cikkének értelmében a szellemi tulajdonjogok a szerződések hatálya alá, azonban nem az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdések.⁴⁸ A Tanács 2010. november 10-ei és 2010. december 10-ei ülésén megállapította, hogy az EU – az EUMSZ 118. cikk értelmében – az Unión belüli egységes szabadalmi rendszer kiépítését ésszerű időn belül nem tudja elérni, így megvalósult a megerősített együttműködés igénybevételének lehetősége.

A Versenyképességi Tanácsnak döntését megelőzően, 2011. március 8-án az Európai Bíróság közzétette 1/09. számú véleményét⁴⁹ az EEPC uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően.⁵⁰ Az Európai Bíróság megállapította, hogy a 2009-es tervezet értelmében felállítani kívánt EEPC nem uniós intézmény, hanem a nemzetközi jog önálló alanya lenne. Az Európai Bíróság véleményéből két alapvető problémakör bontakozik ki. *Egyrészt* a tervezet szerint az EEPC magánszemélyek által benyújtott keresetek elbírálására kizárólagos hatáskörrel rendelkezne, melynél fogva a tagállami bíróságok azokban nem járhatnának el. Az Európai Bíróság korábbi véleményében nem zárkózott el olyan nemzetközi megállapodásoktól, amelyek kihatással lennének az Európai Bíróság hatáskörére.⁵¹ Jelen esetben –

⁴⁶ Spanyolország és Olaszország kontra Tanács C-271/11 és C-295/11. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet [még nem tették közzé].

⁴⁷ A megerősített együttműködés nem irányulhat az EU kizárólagos hatásköreire. EUMSZ III. Cím 326-334 Cikkei.

⁴⁸ V.ö.: OSZTOVICS ANDRÁS: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2.*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 2178-2180.; VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA *i. m.* 2010. 184.

⁴⁹ A véleményt részletesebben ismerteti: PALÁGYI TIVADAR *i.m.* 2011, 11-12; [EBHT 2011 I-01137].

⁵⁰ A kérdés fontos voltát igazolja, hogy a Bíróság teljes tanácsban, 23 bíró jelenléte mellett fogadta el a véleményt.

⁵¹ V. ö.: Az Európai Bíróság 2002. április 18-án kelt 1/00. számú véleményével. [EBHT 2002 I-03493].

érvel az Európai Bíróság – olyan bíróság felállítása kerülhet kilátásban, amely az uniós jogot is értelmezhetné. Márpedig, ez azt jelentené, hogy a tagállami bíróságok szabadalmi ügyekben nem fordulhatnak az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatalért, hiszen a tervezet értelmében ez a jog az EEPK-t illelné meg. A vélemény kitér arra, hogy mindez az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok közötti kapcsolatot gyengítené. *Másrészt* a vélemény kiemeli, hogy az EEPK olyan határozata ellen, amely sérti az uniós jogot, nincs lehetőség kötelezettségszegési eljárást indítani, melynél fogva vagyoni felelősség sem állna fenn a tagállamok irányába. Mindezekre tekintettel az Európai Bíróság a Tanács 2009-es tervezetét nem tartotta összeegyeztethetőnek az uniós joggal.

A Bizottság az 1/09.sz. vélemény figyelembevételével arra a következtetésre jutott, hogy az egységes szabadalmi ítélkezési rendszer alapvetően nem ellentétes az uniós joggal, amennyiben azt kizárólag a tagállamok hozzák létre,⁵² és olyan garanciarendszert dolgoznak ki, amely a tagállami bíróságokhoz hasonlóan az egységes szabadalmi ítélkezési rendszer számára is kötelezővé teszi az uniós jog elsődlegességét, és adott esetben az Európai Bírósághoz való fordulást előzetes döntéshozatal iránt.⁵³ Az 1/09. sz. vélemény tehát nem lehetetlenítette el a tervezet elfogadását, azonban teljesen új helyzetet teremtett a szabadalmi bíróság jog megítélése tekintetében. Azzal, hogy a megállapodás kizárólag a tagállamok között jönne létre, tulajdonképpen nem egy nemzetközi bíróság kerülne felállításra, hanem egy közös bíróság, amely „lényegénél fogva része a tagállamok jogrendszerének.”⁵⁴

A véleményben foglaltak figyelembevételével az Európai Tanács 2011. szeptember 2-án tette közzé a módosított egyezménytervezetet. A lengyel elnökség azt remélte, hogy még mandátuma alatt aláírható a megállapodás. A Versenyképességi Tanács 2011. december 5-ei ülésén azonban néhány részkérdésben – többek között a bíróság egyes szervezeti egységeinek a székhelye – a tagállamok nem tudtak megállapodni. Így az egyezménytervezet tekintetében az utolsó simítások a dán és a ciprusi elnökség alatt történtek meg, amelyek az egységes joghatósági rendszer alapjait azonban már nem érintették.

Az Egységes Szabadalmi Bíróság (továbbiakban Bíróság) felállítása egy ún. szabadalmi csomag része volt, amely e mellett az egységes szabadalmi oltalom és a kapcsolódó fordítási szabályokra is vonatkozott. A Bíróság felállításáról szóló megállapodást 2013. február 19-én 24⁵⁵ tagállam írta alá, melyet ratifikálási eljárások követnek.⁵⁶ Az egyezmény akkor lép hatályba, ha azt legalább 13 állam,

⁵² Ebből adódóan az 1/09. sz. véleményből a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy a megállapodásban szerződő fel az EU illetve harmadik állam nem lehet, tehát azt kizárólag a tagállamok köthetik meg.

⁵³ Az egységes szabadalmi bíráskodási rendszerre vonatkozó megállapodás – A Bíróság 1/09. sz. véleményét követő lehetséges intézkedések, A Bizottság szolgálatainak informális dokumentuma. In: Az Elnökség 10630/11. számú feljegyzése „Az egységes szabadalmi bíráskodási rendszer létrehozása – irányadó vita” címmel. II. Melléklet 4-10.
forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st10/st10630.hu11.pdf>

⁵⁴ PALÁGYI TIVADAR: Az Egységes Szabadalmi Bíróság és annak egyezménytervezete, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle* 2012/3. szám 22.

⁵⁵ Meglepő módon Lengyelország az utolsó pillanatban nem írta alá az egyezményt.

⁵⁶ Megállapodás az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról. (továbbiakban Megállapodás) Az

köztük Németország, Nagy Britannia és Franciaország is ratifikálja, melynek várható időpontja 2014 végére tehető, s mellyel ténylegesen megvalósul nemcsak az uniós szabadalom, hanem az egységes joghatósági rendszer is.

V.

Összességében megállapítható, hogy az egységes szabadalmi rendszerrel, és azon belül az Egységes Szabadalmi Bíróság felállításával Európa állami egy jelentős lépést tett a szabadalmi rendszer olcsóbbá és hatékonyabbá tétele felé. Az intézmény megvalósítására vonatkozó próbálkozások, és a tényleges eredmény tekintetében az alábbi következtetések vonhatóak le.

Egyrészt a Bíróság nem uniós szerv, hanem a tagállamok közös bírósága. Ennek következtében a fenntartási költségeket a tagállamoknak kell fedezni. *Másrészt* a felállított joghatósági struktúra egy luxemburgi székhelyű centralizált fellebbviteli bíróságból (Court of Appeal), és decentralizált elsőfokú szervekből áll. Az Egységes Szabadalmi Bíróság központi székhelye Párizsban lesz, azonban vegyészeti és gyógyszeripari ügyekkel a londoni, míg gépészeti ügyekkel a müncheni kirendeltség fog foglalkozni. Ezen kívül választottbírók létesül majd Ljubljanában és Lizsbonban, míg a bírák képzése Budapestre került. *Harmadrészt* az uniós szabadalom bevezetésével az oltalom megszerzésének költségei jelentős mértékben csökkenni fognak, azonban a pereskedési költségek, az összetett fórumrendszer miatt valószínűleg magasak lesznek. *Negyedrészt* a megállapodás végül csak az EU tagállamok között jött létre, azaz sem harmadik ország, sem pedig az EU szerződő félként nem szerepel. E sajátos jogállásból adódik a bíróság által alkalmazásra kerülő jogszabályok sokszínűsége is. Ugyanis a bíróság a határozathozatal során az uniós jogot, magát a bíróságot létrehozó megállapodást, az EPC rendelkezéseit, a tagállamokra alkalmazandó és valamennyi szerződő tagállamra kötelező nemzetközi szerződések és a nemzeti jog rendelkezéseit is figyelembe veszi.⁵⁷ Azzal, hogy a bíróság uniós jogot is alkalmaz, tiszteletben kell tartania az Európai Unió Bíróságának hatásköreit, továbbá azzal, hogy a Megállapodás értelmében a Bíróság a tagállamok közös bírósága, azaz igazságszolgáltatási rendszerük része, a Bíróságra is vonatkoznak a tagállami bíróságokkal szemben támasztott kötelezettségek. Ezek közül a legmarkánsabb az 1/09. sz. véleményben foglalt előzetes döntéshozatal problematikája, amelyet a megállapodás egyértelműen rögzített, hiszen a bíróságra is vonatkozik az EUMSZ 267. cikke, továbbá a Bíróságra is kötelező lesz az Európai Unió Bíróságának határozatai.⁵⁸ Ezzel az Európai Unió Bíróságának primátusa az uniós jog értelmezése és a jogalkalmazás egységesítése során nem sérült, amelyet biztosít a tagállamok mögöttes felelőssége a Bíróság esetleges uniós jogsértése esetén. Ugyanis ha a Bíróság megsérti az uniós jogot – ideértve az EUMSZ 267. cikket –,

Európai Unió Tanácsának 16351/12. sz. dokumentuma. Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st16/st16351.hu12.pdf>

⁵⁷ Megállapodás 24. cikk (1) bek.

⁵⁸ V.ö.: Megállapodás 21. cikk

akkor az abból adódó kártérítési felelősséget a szerződő tagállamok egyetemlegesen viselik.

Mindezekből megállapítható, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróság felállítása mind az EU, mind a tagállamok érdekeit kielégíti, és annak működése, illetve ítélezési gyakorlata méltán kerülhet a következő évek tudományos érdeklődésének középpontjába.

A munkáltató megtérítési kötelezettsége a Kúria ítélezési gyakorlatának fényében

Sipka Péter^{*}

1. Bevezetés

A munkavédelmi törvény szabályrendszerének megsértéséből eredően a munkaügyi bíróságok gyakorlatában alapvetően két szempontból merülhet fel a peres eljárás kérdése. Az egyik a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatósága által meghozott első, illetőleg másodfokú határozattal szembeni per, amelynek alapját a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 109. §-a adja. A hivatkozott jogszabályhely szerint a közigazgatási hatóság döntésével szemben bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető, amelynek alapja annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a közigazgatási szerv az első és másodfokú határozata meghozatalakor sértett-e jogszabályt. Ezen döntés eredményeként a bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1992. évi III. törvény (Pp.) 339. §-ának (1) bekezdése szerint ha jogszabálysértő a határozat, úgy a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, míg másik esetben, ha jogszerű a másodfokú hatóság döntése, úgy a keresetet elutasítja. Az eljárás során a Pp. 339/A. § szerint a bíróság a közigazgatási határozatot a jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és tények alapján vizsgálja felül.

A munkáltató mulasztásán alapuló perek másik nagy csoportja a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti eljárások. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 87. §-a, illetőleg a kötelező egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 67. §-a alapján a foglalkoztató megtérítési kötelezettséggel bír azon balesetek vonatkozásában, amely annak következménye, hogy ő, vagy megbízottja a reá nézve kötelező munkavédelmi szabályzatnak vagy a munkavédelemről szóló törvény előírásainak nem tett eleget. Ezen perek a Pp. 349. § (4) bekezdése alapján a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok hatáskörébe tartoznak, amely során a bíróságok a Pp. XX. fejezet (közigazgatási perek) szabályai szerint járnak el.

^{*} Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi-, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

Mindegyik peres eljárás során a kulcskérdés az, hogy a munkáltató a munkavédelmi törvényben szabályozott és az alacsonyabb szintű jogszabályokban pontosított kötelezettségeinek eleget tett-e, azaz megsértésre kerültek-e az adott munkáltatóra vonatkozó munkavédelmi szabályok.

A munkavédelmi hatóság döntésével szembeni felülvizsgálat során a bíróság a Pp. szerint pusztán azt vizsgálja, hogy a hatóságok a tényállás megállapítása, a bizonyítás lefolytatása, és a döntés meghozatala során betartották-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, azonban a hatóság indoklására nézve a bíróság mozgásteret szűkre szabott. A Pp. 339/B. §-a alapján ugyanis a „mérlegelési jogkörben” hozott közigazgatási határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indoklásával a bizonyítékok mérlegelése, okszerűsége kitűnik. Ennek alapján tehát a bíróságok vizsgálata a perekben arra terjed ki, hogy az adott balesetet, vagy veszélyhelyzetet eredményező tényállás kialakulásakor a munkáltató terhére munkavédelmi szabályszegés megállapítható-e.

A megtérítési igény szempontjából – mint ahogy a Kúria egy ügyben kifejtette¹ – az ok-okozati összefüggésnek a felperesi óvórendszabály-szegés és a járadék kifizetése között kellett fennállnia, tehát a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a munkavédelmi szabályok megsértésének ténye, vagy a szándékosság fennáll-e. A munkavédelmi szabályok megszegése ugyanis önmagában a visszatérítési – megtérítési igény jogszerűségét alapozza meg.

A tanulmányban a Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) munkáltatói megtérítési kötelezettséget elbíráló döntései alapján azt tekintem át, hogy melyek a legjellemzőbb munkáltatói szabályszegések, és hol húzódik meg a munkáltató felelősségének a határa a bírói gyakorlat szerint. Hipotézisem szerint az alsóbb szintű bíróságok ítélkezési gyakorlata a munkáltató megtérítési kötelezettségével kapcsolatban nem egységes. Az ítéletek elemzése során ezért az ítéleteket csoportosítom, és megpróbálom kimutatni azokat a neuralgikus területeket, amelyeken a bíróságok ítéletei nem koherensek. A vizsgált időszakban 42 ítélet született,² amelyből a munkáltató szempontjából 23 kedvezőtlenül, míg 19 pozitívan zárult. A következőkben ezeket mutatom be.

¹ Mfv.III.10.219/2008/4. számú döntése.

² Mfv.III.10.165/2010/4., Mfv.III.10.139/2010/8., Mfv.III.10.340.2011/5., Mfv.III.10.493/2010/5., Mfv.III.10.101/2008/4., Mfv.III.10.873/2009/4., Mfv.IV.10.016/2007/4., Mfv.III.10.067/2012/4., Mfv.III.10.480/2010/4., Mfv.III.10.967/2009/5., Mfv.III.11.063/2011/4., Mfv.III.11.028/2011/5., Mfv.III.10.972/2011/5., MfvK.IV.10.929/2007/4., MfvK.IV.10.128/2007/7., Mfv/K.III.10.531/2007/5., MfvK.IV.11.055/2007/4., Mfv.III.10.771/2010/5., MfvK.IV.10.142/2007/4., Mfv.III.10.035/2008/3., Mfv/K.III.10.455/2007/7., Mfv.III.10.219/2008/4., Mfv/K.IV.10.865/2007/7., Mfv.III.10.963/2010/3., MfvK.IV.11.026/2007/3., Mfv.III.10.825/2012/6., MfvK.IV.11.031/2007/4., Mfv.III.10.209/2009/4., MfvK.IV.11.024/2007/3., Mfv/K.IV.10.709/2007/5., Mfv/K.IV.10.958/2007/3., MfvK.IV.11.030/2007/8., Mfv.III.10.111/2008/4., Mfv/K.III.10.671/2007/3., Mfv/K.III.10.615/2007/4., Mfv/K.III.10.433/2007/4., Mfv.III.10.887/2008/3., Mfv/K.IV.10.034/2008/5., Mfv/K.III.10.649/2007/5., Mfv.III.10.042/2011/3., Mfv.III.10.542/2010/5., Mfv.III.10.077/2010/4.

2. A munkáltatót marasztaló döntések jellegzetes okai

2.1. Szabálytalan munkavégzés, a munkáltató ellenőrzési kötelezettségének elmulasztása. A munkahelyen bekövetkezett balesetek kapcsán az Egészségbiztosítási Pénztár fizetési meghagyás kibocsátásával kötelezi a munkáltatót a balesettel összefüggésben felmerült egészségbiztosítási ellátások megtérítésére arra hivatkozással, hogy a baleset bekövetkezéséért a munkáltatót felelősség terheli. Ezen felelősség sokrétű: biztonságos munkavégzés megszervezésének elmulasztása, nem megfelelő irányítás, ellenőrzés elmaradása, védőeszköz hiánya stb. A munkáltató felelősségét az eljárásokban az Mvt. alapján vizsgálja a hatóság, és amennyiben mulasztást vél felfedezni, a fizetési meghagyást kibocsátja. Látni kell azonban, hogy a munkáltató felelőssége gyakran szakkérdés, amelyet igazságügyi szakértői véleménnyel kell tisztázni.³

Az Mvt. 2.§ (2) bekezdése szerint a munkáltatót terheli annak felelőssége, hogy a munkát oly módon szervezze meg, illetőleg olyan munkaeszközöket biztosítson, amelyek a dolgozók életének és testi épségének megóvására alkalmasak. Ebből következik, hogy amennyiben a munkakörnyezet kialakítása lehetővé teszi, hogy a munkavállaló az utasítások ellenére, azok megsértésével szabálytalan munkavégzéssel sérülést szerezzen, úgy az a munkáltató felelőssége.

Az ellenőrzési kötelezettség esetében ugyanez a kötelezettség úgy fogalmazható meg, hogy amennyiben a munkavállaló szabálytalan műveletet hajt végre, az nagy valószínűséggel azért történhet meg, mert a munkáltató nem ellenőrzi a munkavégzést megfelelően, tehát megsérti az Mvt. 23.§ (2) bekezdésében foglaltakat, amely a munkaeszköz és a munkahely ellenőrzését írja elő. Ugyanakkor a balesetek kapcsán a munkáltató oldaláról vagy a munkaszervezés helyessége vagy az ellenőrzési kötelezettség vonatkozásában felmerülhet a sérült magatartásának értékelése is.

Az ítéletek áttekintése során láthatjuk, hogy a munkáltató felelősségét a bíróságok kiterjesztően értelmezik,⁴ tehát abban az esetben is marasztalásra kerül sor, ha a baleset bekövetkeztének nem kizárólagos oka az esetleges mulasztás. Az Mfv/K.III.10.531/2007/5. számú ítéletben a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy bár az adott balesetben közrehatott a sérült szabálytalan munkavégzése is, amelyet a munkáltató elhárítani vagy megelőzni nem tudott volna, a védőeszköz nélküli munkavégzés, és a védőburkolat hiánya miatt a munkáltató felel, mivel „eltúrta a szabálytalan munkavégzést.”⁵ Ez alapján megállapítható, hogy a védőeszköz hiánya, mint mulasztás a munkáltató megtérítési kötelezettségét megalapozza. Érdekességgé merül fel ugyanakkor az, hogy a védőeszköz megléte mikor indokolt. A kérdés felvetését a következő ítélet⁶ indokolása teszi szükségessé: a tényállás szerint a munkavállaló sérülése úgy keletkezett, hogy egy anyagghordó

³ Pl. BH2001.449., MfvK.IV.10.016/2007/4. számú döntések.

⁴ Pl. MfvK.IV.10.929/2007/4 számú döntés.

⁵ Ugyanezen megállapítás olvasható még a következő ítéletekben is: MfvK.IV.10.055/2007/4., Mfv.III.10.067/2012/4., Mfv.III.10.480/2010/4., Mfv.III.10.493/2010/5., Mfv.III.10.972/2011/5., Mfv.III.10.967/2009/5., Mfv.III.10.063/2011/4., Mfv.III.10.028/2011/5.

⁶ MfvK.IV.10.142/2007/4.

kocsi kereke ráhajtott a bal lábfejére, amelyet a sérült szabálytalanul és figyelmetlenül a sínre tett. Az elsőfokú bíróság által lefolytatott bizonyítási eljárás során beszerzett szakértői vélemény kimondta, hogy a baleset elsődleges kiváltó oka a sérült figyelmetlen munkavégzése volt, ugyanakkor megállapította azt is, hogy a balesetet követően, *utólag* a munkáltató a betonszállító kocsi kerekét védőburkolattal látta el. Amennyiben ez a védőburkolat a baleset idején is a kocsin lett volna, úgy a baleset nem következik be. Az elsőfokú bíróság a fizetési meghagyást hatályon kívül helyezte, mivel álláspontja szerint a baleset bekövetkezéséért mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló felelős, ezért 70-30%-os kármegosztást alkalmazott. Kifejtette, hogy a munkáltató elmulasztotta az ellenőrzési kötelezettségét valamint az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit nem teremtette meg. A Legfelsőbb Bíróság az ítéletet hatályon kívül helyezte, és a felperes keresetét elutasította. Indokolásában rögzítette, nincs jelentősége a sérült közrehatásának, mivel kizárólag a munkáltató felelőssége vizsgálendő a perben, amely pedig az Mvt.-ben olvasható kötelezettségek megsértésével egyértelműen fennáll. Véleményem szerint ez a szemlélet hosszú távon nem tartható. A bíróságok ugyanis ezen ügycsoportban a kárveszély viselését teljes egészében a munkáltatóra telepítik, aránytalanul, kimentést nem hagyva. Ez egy bizonyos üzem nagyság felett lényegében tarthatatlan, hiszen nincs olyan munkaszervezési vagy ellenőrzési módszer, amely az emberi tényezőt kiiktatva nullára redukálja a baleset bekövetkezésének esélyét, ami miatt a társadalombiztosítási szerv oldaláról az ilyen fokú objektív felelősség nem indokolt.

Az ellenőrzésnek ugyanakkor nem csak a munkavállaló által végzett munkára kell kiterjednie, hanem az adott eszközökre is. Mint ahogyan azt a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, a munkáltató akkor jár el szabályosan, ha a rendszeres (megfelelő számú) ellenőrzés során meggyőződik az eszközök rendeltetésszerű működéséről is, mert csak ez alapján győződhet meg arról, hogy az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei fennállnak-e.⁷ Az ellenőrzés követelménye ugyanakkor nem azonos a munkáltató, vagy megbízottjának állandó jelenlétével, hanem eme kitétel azt jelenti, hogy az ellenőrzés hatékonysága folytán a munkavégzés teljes időtartama alatt teljesüljenek a biztonságos munkavégzés követelményei.

Az Mfv.K. IV.10.128/2007/7. számú ügyben a Legfelsőbb Bíróság a fentebb kifejtetteket azzal egészítette ki, hogy a KK. 25. számú állásfoglalás alapján a munkáltatót megtérítési kötelezettség csak akkor nem terheli, ha a balesetelhárító, vagy egészségvédő óvórendszabályt, vagy óvóintézkedést kizárólag maga a balesetet szenvedett munkavállaló mulasztotta el, amelynek a bizonyítását – tehát azt, hogy a balesetet kizárólag a sérült magatartása, vagy mulasztása okozta – a munkáltatónak kell eredményesen megtenni. Ugyanakkor az óvórendszabály elmulasztása objektív jellegűnek minősül, tehát megvalósul, ha a munkáltató, vagy megbízottja a balesetelhárító, vagy egészségvédő óvórendszabályt nem tartotta be, vagy esetlegesen óvóintézkedést elmulasztott. Amennyiben ezzel összefüggésben (ennek következtében) baleset következik be, úgy nincs jelentősége a sérült

⁷ Mfv.III.10.035/2008/3.

esetleges közrehatásában, pusztán abban az esetben mentesülhet a munkáltató, ha a balesetelhárító vagy óvintézkedést kizárólag a sérült mulasztotta el.

Egy másik, a munkáltatóra szintén kedvezőtlen döntésben⁸ a bíróság kiemelte, hogy még abban az esetben is fennáll a munkáltató felelőssége, ha a munkavállaló nyilvánvalóan tudott arról, hogy az általa végzett helyen egyedül munkát végezni nem szabad, hiszen erre kiterjedően oktatásban részesült, azonban a sérült munkavállaló egyedüli munkavégzését megelőzően beszólt a munkáltató diszpécserszolgálatához, amellyel a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a munkáltatónak lehetősége lett volna arra, hogy megszüntesse a veszélyhelyzetet, és ily módon ezen mulasztásából eredően a felelőssége megállapítható a munkavédelmi törvényből eredő kötelezettség megszegéséért.

A munkáltató felelőssége azonban nemcsak a munkahelyen történő munkavégzésre terjedhet ki, hanem adott esetben a külföldre is. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja alapján⁹ ugyanis nincs jelentősége annak, hogy a munkát a munkavállaló hol teljesíti, azt kell vizsgálni, hogy az adott munkára alkalmas volt-e, a munkaköre annak megfelelt-e, és a munkavállaló olyan munkára kerül-e beosztásra, amely megfelel az egészségi állapotának.

2.2. Munka összehangolásának hiánya. Az Mvt. 40.§ (1) bekezdése alapján a munkafolyamatot, a technológiát, a munkaeszközt, az anyagot úgy kell megválasztani, hogy az sem a munkavállalók, sem a munkavégzés hatókörében tartózkodók egészségét és biztonságát ne veszélyeztesse. Ezen elvből levezethető az, hogy több munkavállaló együttes foglalkoztatása esetén az egyes munkavállalók munkavégzését össze kell hangolni, ami a munkáltató kötelezettsége.

Ennek elmulasztása a munkáltató felelősségét megalapozza,¹⁰ azaz az egyes munkavállalók egymásnak okozott sérülései esetén is a munkáltató felel.¹¹ A döntések¹² alapján az állapítható meg, hogy főszabály szerint nem tiltott, hogy a munkát végzők esetenként segítséget nyújtsanak egymásnak, azonban a munkavégzés során történt balesetekben az egyébként önálló munkavégzésre kötelezett személyeknél a munkatársának – tilalom hiányában – segítséget nyújtó személy a munkáltató megtérítési kötelezettsége vizsgálata szempontjából a munkáltató megbízottjának minősül.¹³

Ezen elv az álláspontom szerint új Mt. tükrében felülvizsgálandó. A munkáltató telephelyétől távoli helyen történt balesetre ugyanis a munkáltatónak nyilvánvalóan nincs ráhatása, ezért a klasszikus értelemben vett (az új Mt.-n alapuló) kártérítési felelőssége nyilvánvalóan nem merülhet fel. Ebből azonban az is következik, hogy hosszú távon a társadalombiztosítási pereknek is „követniük kell” a főszabály szerinti felelősségi formát az egységes joggyakorlat fenntartása érdekében.

⁸ Mfv.K.V.10.006/2007/5.

⁹ Mfv.III.10.771/2010/5.

¹⁰ Mfv.III.10.219/2008/4., Mfv/K.IV.10.865/2007/7.

¹¹ Mfv/K.III.10.455/2007/7.

¹² Pl. Mf.I.10.621/2002/3., Mfv/K.III.10.563/2006/11. számú döntés.

¹³ Mfv/K.III.10.455/2007/7.

A fentebb kifejtett elv jelenik meg az Mfv/K.IV.10.865/2007/7. sorszámú ítéletében. A társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban a Legfelsőbb Bíróság a munkáltató felelősségét azért állapította meg, mert a baleset bekövetkezte álláspontja szerint a munkáltató mulasztására vezethető vissza, nevezetesen arra, hogy egyidejűleg két munkavállaló biztonságos munkavégzése érdekében a baleset időpontjában nem tartózkodott a helyszínen, így nem tette lehetővé a munkafolyamatok összehangolását. Az adott ügyben a baleset úgy következett be, hogy a sérült egy munkatársával együtt autót szerelt, amely során a sérült az első futóművénél bakokkal alátámasztott kisteherautó alatt fekve kereste a meghibásodás helyét, azonban a munkatársak a jármű hátsó kerekeinek kiékeléséről megfeledkeztek. Miután a biztosított munkatárs a gépjármű motorját beindította, az megmozdult, és az első futómű alatt lévő bakok eldőltek, így a kisteherautó az alatta fekvő sérültra esett. A munkáltató a fizetési meghagyással szemben benyújtott keresetében kérte annak hatályon kívül helyezését arra hivatkozással, hogy kizárólag a sérült felelőssége állapítható meg, a felperes munkáltató balesetvédelmi oktatásban részesítette a munkavállalókat, a motor beindítására vonatkozó szabályoknak szakképzett szerelőként mindketten ismeretében voltak. A felperes hivatkozása szerint a motor beindítására a sérült adta ki az utasítást, ily módon kizárólag neki volt betudható a baleset bekövetkezése.

Ezen jelöléssel szemben a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy mivel a konkrét munka irányításával egyértelműen sem a sérült, sem a munkatárs nem volt megbízva (vagy esetlegesen annak bizonyítása sikertelen volt a perben), azt lehet megállapítani, hogy a felperes megszegte a biztonságos munkavégzés érdekében az irányítást végző személy kijelölésére vonatkozó jogszabályi kötelezettséget.

A munkáltató munkaszervezési hiányosságokból eredő felelősségét erősíti meg az Mfv.II.10.605/2010/4. számú döntés, amely azt vizsgálta, hogy a munkáltató munkaszervezési, illetőleg ellenőrzési kötelezettsége meddig terjed, illetőleg mennyiben kell számolnia azt esetleges szakszerűtlen munkavállalói munkavégzéssel.

Ennek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a munkáltatónak a végzett munka jellegéhez igazodó részleges utasítást kell adnia (BH2004.309), amely elmaradása esetén a munkáltatónak számolnia kell azzal, hogy a munkavállaló helytelen eljárást, vagy veszélyes eszközt használ a feladat teljesítésére. A Legfelsőbb Bíróság utalt Mvt. 54. § (7) bekezdés b) pontjába foglalt kötelezettségre is, miszerint az egészséget nem veszélyeztető, és biztonságos munkavégzés érdekében a munkáltató köteles rendszeresen meggyőződni arról, hogy a munkakörülmények megfelelnek-e a követelményeknek, a munkavállalók ismerik, illetve megtartják-e a rájuk vonatkozó rendelkezéseket.

A peres eljárások során minden esetben nagy jelentősége van a bíróságok mérlegelésének, illetőleg annak, hogy a peres felek a bizonyítási kötelezettségeiknek mennyiben tudnak eleget tenni. Ezen kérdésre mutat érdekes példát az Mfv.III.10.972/2011/5 sorszámú ítélet. A tényállás szerint a munkavállaló a korábban használt úgynevezett Bütü ollón található anyagmaradványokat úgy

kívánta eltávolítani, hogy közben a gépet bekapcsolta és a vágókés melletti hulladékcsík eltávolítása közben – benyúlva előlről a gépkezelői védőburkolat alatt – a bal kezének csunkolósos sérülését szenvedte el. Az alperes által kibocsátott fizetési meghagyással szemben a munkáltató keresettel élt, amelyet az elsőfokú bíróság 2.M.97/2011/4 számú ítéletével elutasított. Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy az eszköz teljes védőburkolattal nem rendelkezett, így a munkáltató nem tett meg minden intézkedést annak érdekében, hogy a gépbe történő benyúlást megakadályozza, jóllehet kötelezettsége lett volna olyan védőrácsot felszereltetni a gépre, amely az oldalirányú benyúlást megakadályozza. A felperes fellebbezése folytán eljáró bíróság 3.Mf.25.341/2011/4 sorszámú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és az alperes fizetési meghagyását hatályon kívül helyezte. Álláspontja szerint a nem megfelelő védőrács és a baleset között okozati összefüggés nem állapítható meg, mivel a perben beszerzett szakértői vélemény is tartalmazza, hogy a munkavégzés technológiája miatt nem lehetett olyan védőburkolattal ellátni a gépet, amely a mozgó szerszám érintését megakadályozná, azaz a technológiai részt mindenképpen szabadon kell hagyni. Ily módon a másodfokon eljáró bíróság véleménye szerint nem lehetett azt kizárni, hogy a sérült szándékosan a gépbe nyúljon és ezzel önmagának kárt okozzon. A megyei bíróság ítéletével szemben az alperes élt felülvizsgálati kérelemmel, amely eredményeképp a Kúria a másodfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Az ítélet indokolása szerint tény, hogy a balesetet a megfelelő védőburkolat sem akadályozta volna meg, azonban ez a felperesi lényegében objektív felelősséget nem csökkentheti. Az eljárás során a felperesnek ugyanis nem sikerült azt bizonyítani, hogy a sérült azon mozdulata, amellyel benyúlt a gépbe, kifejezetten a baleset bekövetkeztének elérése céljából tette volna. Ezen direkt szándék bizonyíthatatlansága pedig a Kúria álláspontja szerint a felperes terhére értékelendő, ami miatt a megtérítési kötelezettséget megállapíthatóvá teszik. A sérülti nagymértékű közrehatása ezt a kötelezettséget nem érinti.

2.3. A munkakörülmények hiányosságai. Az áttekintett ítéletek közül jól körülhatárolható az az esetkör, amikor a munkáltató mulasztása nem a szűkebb értelemben vett munkaeszközök, hanem magának a munkatérnek a nem megfelelő kialakításában mutatkozik meg.¹⁴ Ilyenre lehet példa nem megfelelő rakodótért kialakítása, (Mfv.III.10.165/2010/), vagy az anyagmozgatás feltételeinek biztosítása (Mfv.III.10.139/2010/8).

E körben érdekesség az Mfv.III.10.493/2010/5 számú ítélet, amely a munkáltató felelősségét kifejezetten széles körben jelöli ki. Az irányadó tényállás szerint a sérült a balesetet úgy szenvedte el, hogy egy üres raklapért indult a külső tároló helyre, amikor a targoncák közlekedési útvonalát keresztezve a nedves úton megcsúszott, elesett, felálláshoz kapaszkodva a bejárat nyílásánál fogódzkodott, miközben egy hátrafelé tolató targonca a jobb kézfejét odaszorította az ajtófélfához és így maradandó kézsérülést szenvedett. A munkáltató a keresetében hivatkozott arra, hogy a munkavállalók rendszeres balesetvédelmi oktatásban részesültek,

¹⁴ Mfv.III.10.165/2010/4., Mfv.III.10.139/2010/8., Mfv.III.10.340/2011/5., Mfv.III.10.493/2010/5.

egyéni védőfelszerelést kaptak, azok használatát a munkáltató ellenőrizte, a Munkavédelmi Főfelügyelőség ellenőrzése során szabálytalanságot nem észlelt. A Bíróság 3.M.408/2009/11. számú ítéletével az alperes fizetési meghagyását hatályon kívül helyezte. Megállapította, hogy a baleset napján a sérült elesése az eső okozta csúszós út miatt történt, amikor a targoncák számára kijelölt utat tudatosan keresztezte, annak ellenére, hogy tudta, hogy ott nem szabad közlekednie, illetve a vizes kesztyűt levette. Az első fokú bíróság álláspontja szerint a felperes a munkavédelmi kötelezettségeinek mindenben eleget tett, a balesetet a csúszós út, illetve a sérült kizárólagos magatartása okozta. Az alperes által benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság a Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a felperes keresetét elutasította. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, azonban abból téves következtetést vont le. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott indoklásában arra, hogy a munkáltató felelőssége az útfelület csúszásmentesítése, amelyet a baleset idején nem megfelelően végzett el, amit igazol az is, hogy utóbb a munkáltató az útvonal felé előtetőt épített. Mindezek mellett az anyagmozgatás szabálytalan volt, mivel hátrafelé történt egy olyan nagy tömegű, súlyú szállítóeszközzel, amelyet egy zajvédő tokkal felszerelt vezető vezetett hátrafelé, ami ily módon nem felelt meg a biztonságos közlekedés feltételeinek. Az ítélet szerint a munkáltató köteles minden olyan rendelkezésre álló intézkedést megtenni, ami a munkavállalók egészségét és biztonságát fenyegető veszélyt elhárítja. Ezen kötelezettség megsértése objektív jellegű, és megvalósul akkor, ha a munkáltató vagy a megbízottja a munkavédelmi szabályt elmulasztotta. Ha ennek folytán baleset történt, nincs jelentősége a munkáltató szempontjából annak, hogy maga a sérült is közrehatott a baleset bekövetkezésében.

Fentiek alapján láthatjuk, hogy a Legfelsőbb Bíróság ezen ítéletek esetében fejt ki legmarkánsabban az objektív felelősség követelményeit, mivel még a közel egyenes szándékú károkozás esetében is a munkáltató felelősségét mondja ki. Ugyanakkor a vizsgált időszakban találhatunk olyan döntéseket is, ahol a munkáltató pernyertességével zárult az eljárás. Ezeket a következő részben elemzem.

3. Mikor mentesülhet a munkáltató?

A munkáltatót elmarasztaló döntések mellett ugyanakkor több olyan ítélet is született, amelyekben a munkáltató felelősségét a bíróságok nem állapították meg, így a megtérítési kötelezettség alól mentesítették. A következőkben ezen ítéleteket elemzem.

3.1. A munkáltató ellenőrzési kötelezettségének határai. Az egyes balesetek megítélése tekintetében a Kúria ítélkezése nem tekinthető egységesnek. A munkáltató ellenőrzési kötelezettségnek szigorú határait a Legfelsőbb Bíróság az Mfv.K.IV.10.184/2007/4. sorszámú ítéletében is kifejtette. Az ügyben az elsőfokú bíróság az alperes fizetési meghagyását hatályon kívül helyezte, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a munkáltatótól nem várható el az, hogy egy

szokványos munkafolyamat alatt folyamatosan ellenőrizzen (a sérült afelperesi szociális intézmény konyhájának az ablakairól szedte le a függönyöket, és onnan leesett) és így módon a bíróság álláspontja szerint a balesetet kizárólag a sérült elháríthatatlan mulasztása okozta. Az alperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az ítélettel szemben, amely során a Legfelsőbb Bíróság az ítéletet hatályon kívül helyezte, és a felperes keresetét elutasította. A bíróság a döntését arra alapozta, hogy sem a munkabaleset irataiból, sem pedig a tanúvallomásokból nem tűnik ki, hogy a felperesi munkáltató, illetve annak megbízottja tett-e bármilyen intézkedést annak ellenőrzése érdekében, hogy a sérült betartja-e a létra használatára vonatkozó utasítását annak ellenére, hogy az Mvt. 54. § (7) bekezdés b) pontja alapján a munkáltató köteles rendszeresen meggyőződni arról, hogy a munkavállaló betartja-e a rá vonatkozó rendelkezéseket. A perben beszerzett iratok alapján azt állapította meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy az utasítás kiadását követően a munka megkezdésétől a baleset bekövetkeztéig a sérült munkavégzését senki nem ellenőrizte, így módon a munkáltatót mulasztás terheli.¹⁵

Ezzel ellentétesen foglalt állást ugyanakkor egy másik ügyben, amikor kimondta, hogy nem elvárható, hogy az ellenőrzés olyan szintű legyen, hogy minden dolgozót valamelyik vezető minden pillanatban szemmel tartson, éppen ezért kellő ellenőrzés mellett is előfordulhat, hogy valamelyik dolgozó engedély nélküli tevékenységet folytat.¹⁶ Ezen ítélet azért különösen figyelemre méltó, mert az adott tényállásban a munkavállaló a sérülését úgy szerezte, hogy egy nem munkakörébe tartozó feladatot végzett el szabálytalanul, védőfelszerelés nélkül.

A korábbi, létráról történő leesés kapcsán kifejtett álláspontnak ugyanakkor az ellenkezőjét is megtalálhatjuk a döntések között. Az adott ügyben¹⁷ a baleset úgy következett be, hogy a létrán szereplő piktogrammal ellentétesen, nem megfelelő szögben támasztotta a sérült a létrát a falnak, amelynek következtében leesett és megsérült. A Legfelsőbb Bíróság – az elsőfokú bíróság döntését helyben hagyva – kimondta, hogy nem várható el a munkáltatótól, hogy helyt álljon olyan sérülés esetén is, amely kizárólag az alkalmazottja felróható magatartása miatt következett be.

Mint a fenti ügyben is láthatjuk, a munkabalesetek megítélése kapcsán az ítélezési gyakorlatban esetenként a bíróságok eltérnek az objektív felelősségtől, és egyfajta elvárhatósági mércét állítanak fel a munkáltató felé. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság Mfv/K.IV.10.034/2008/5. számú ítélete is, melynek tényállása szerint a sérült a munkavégzés közben a megbotlott egy védőszövetben, ami miatt elesett, és sérülést szenvedett. Az elsőfokú bíróság az ítéletében¹⁸ kimondta, hogy „a józan ésszel ellenkezik az alvállalkozói szerződés alperes által elővezetett értelmezése, mert kizárt, hogy több tízezer négyzetméteren folyó munkáltatónál, ahol számtalan alvállalkozó működik, egy villanyszerelési részmunka elvégzését vállaló gazdasági társaság magára vállaljon mindenféle, a munkaterületen adódó

¹⁵ Hasonló tényállás alapján ugyanígy foglalt állást a Legfelsőbb Bíróság az MfvK.IV.10.128/2007 számú ügyben.

¹⁶ Mfv/K.III.10.649/2007/5.

¹⁷ MfvK.IV.10.024/2007/3.

¹⁸ Szegedi Munkaügyi Bíróság 4.Mv.857/2006/16. számú ítélete.

munkavédelmi szabály megsértéséből eredő kártérítési, megtérítési kötelezettséget". A felülvizsgálat során a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy „nem életszerű” az alperes érvelése, és ennél fogva a munkáltató felelőssége nem áll fenn. Az ítéletben a bíróság – álláspontom szerint helyesen – a „józan ész” elvét fektette le. A korábbi ügyekben ugyanis véleményem szerint a bíróságok egy eltúlzott gondossági mércét állítottak fel a munkáltatóval szemben, amely a fenti elvvel nem mindenhol volt összhangban. Az ítélet ennél fogva azért is lényeges, mert az életszerűségre támaszkodva jelöli ki a munkáltatói felelősség korlátait.

3.2. A sérült kizárólagos magatartása. A munkáltató mentesülésének további nagy csoportját jelentik azok az ügyek, amelyekben a bíróságok a sérült kizárólagos felelősségét állapítják meg.¹⁹ Ezek kapcsán a bíróságok úgy foglalnak állást, hogy a munkáltató az Mvt.-ben felsorolt kötelezettségeit teljesítette, így megfelelő munkavédelmi oktatást nyújtott, a szükséges védőeszközöket biztosította, ezért a felelőssége nem állapítható meg. Az érvelést olvasva ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mennyiben tekinthető ez összhangban állónak a korábban bemutatott ítéletekben kifejtettekkel. Az esetek nagy részében ugyanis elvben található olyan szabály, amit a munkáltató megszegett (pl. nem utasította a dolgozót a munkáltató megfelelő munkavégzésre, nem megfelelő munkaeszközt adott, stb.), azonban a bíróságok az okozati összefüggést olyan távolinak ítélik meg, amely a munkáltató mentesülését eredményezi. Az ítéleteket áttekintve némi ellentmondást fedezhetünk fel a gyakorlatban a munkavállaló magatartását illetően. Számos, a munkáltatót elmarasztaló ítéletben olvasható azon álláspont, miszerint a munkavállaló ellenőrzése a munkáltató egyértelmű kötelezettsége, azonban esetenként ezzel ellentétes döntés is születik.

Ilyennek mondható például az Mfv.III.10.077/2010/4 számú ítélet, amelyben rögzített tényállás szerint a sérült a darabológép veszélyzónájába védőkesztyű nélkül nyúlt be, és onnan kiemelte a feldarabolt eszközöket, amely közben megsérült a keze. Az elsőfokú bíróság 1.M.851/2008/17 számú ítéletével a kibocsátott fizetési meghagyást hatályon kívül helyezte arra hivatkozással, hogy a munkáltatónál rendszeres időközönként történt ellenőrzés, és ily módon nem állapítható meg szabályszegés. Az alperes által előterjesztett felülvizsgálat során eljáró Legfelsőbb Bíróság az ítéletet helyben hagyta. Indokolásában kifejtette, hogy a védőkesztyű vonatkozásában a munkáltató eleget tett a törvényi kötelezettségének, míg a felülvizsgálati kérelemben sérelmezett egyéb hiányosságok kapcsán rámutatott arra, hogy mivel azok a fizetési meghagyásban nem kerültek megjelölésre, így arra már a perben utólag nem lehet hivatkozni.

A sérült kizárólagos magatartását – mint okot – állapította meg a Legfelsőbb Bíróság az Mfv.III.10.844/2008/4. sorszámú ítéletben. A Legfelsőbb Bíróság ebben az ügyben az első fokon eljáró bíróság fizetési meghagyást hatályon kívül helyező ítéletét helyben hagyta, amely során azt állapította meg, hogy a baleset kizárólag azért következett be, mert a sérült anélkül, hogy erre utasítást kapott volna,

¹⁹ MfvK.IV.10.079/2007/5., Mfv.III.10.887/2008/3., Mfv/K.III.10.433/2007/4., Mfv/K.III.10.615/2007/4., Mfv/K.III.10.671/2007/3., Mfv.III.10.111/2008/4., MfvK.IV.11.030/2007/8., Mfv/K.IV.10.958/2007/3., Mfv.III.10.042/2011/3., Mfv.III.10.542/2010/5., Mfv.III.10.077/2010/4., Mfv/K.IV.10.709/2007/5.

feladatköréhez nem tartozó munkát végzett oly módon, hogy elhagyta a munkahelyét. A baleset a padlózat vizes, csúszós volta miatt következett be, amelynek oka a sérült által szakszerűtlenül nedvesen kézben és nem tálcán vitt evőeszközökből származhatott, ami miatt elcsúszott.

3.3. Az okozati összefüggés hiánya. A munkáltató mentesülésének másik csoportját képezik azok a döntések, ahol a baleset és a munkáltató magatartása közötti okozati összefüggés hiányát volt megállapítható.²⁰ A bírósági gondolatmenetet ezek közül szemléletesen mutatja a Mfv/K.IV.10.709/2007 számú ügyben kifejtett érvelés. Az irányadó tényállás szerint a munkavállaló felvágott-szeletelés közben elvágta a hüvelykujját, amely kapcsán a per későbbi alperese azt állapította meg, hogy a baleset a munkáltató mulasztása miatt következett be, mert nem utasította a munkavállalót szabályszerű munkavégzésre. Álláspontja szerint amennyiben a munkát a munkavállaló megfelelően végzi, úgy a baleset nem következett volna be. Az eljáró bíróság 4.Mv.129/2007/4 sorszámú ítéletével a fizetési meghagyást hatályon kívül helyezte. A bíróság kifejtette, hogy a baleset oka a sérült hüvelykujjának nem megfelelő tartása volt, ami pedig nem áll összefüggésben a munkáltató magatartásával. Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság 5. sorszámú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Indokolásában kifejtette, hogy a bíróság a bizonyítékokat okszerűen, helyesen mérlegelve állapította meg azt, hogy a felperesi munkáltató felelőssége nem áll fenn a biztosított balesetének bekövetkezésében.

Egy másik esetben²¹ megállapított tényállás szerint csatornaszerelés közben a sérült egy létráról lefelé haladva kb. a hetedik létrafokon mellélépett, sáros lába megcsúszott, leesett, a létra rádőlt, melynek következtében a kezén töréses és egyéb zúzódásos sérülést szenvedett. A Megyei Egészségbiztosítási Pénztár fizetési meghagyásával kötelezte az egészségbiztosítási költség és kamatai megfizetésére a munkáltatót arra hivatkozással, hogy a baleset a munkáltató munkavédelmi szabályszegése miatt következett be. A felperes keresete folytán eljáró bíróság 3.M.322/2008/16 sorszámú ítéletével az alperes fizetési meghagyását hatályon kívül helyezte. Az ítéletben a bíróság rögzítette: a baleset oka a sérült mellélépése volt, a sérült lábbelije munkabiztonsági szempontból megfelelő volt, azonban a sáros talaj miatt a lábbeli talpának besározódása, csúszóssá válása nem volt megakadályozható. Az ítélet ellen az alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő kérve annak hatályon kívül helyezését. Előadta, hogy álláspontja szerint a sáros, egyenetlen talajon a munkavégzés nem volt biztonságos, a segítő munkatárs, aki a létrát fogta, szervezési intézkedésként nem volt elegendő, mert a létra ennek ellenére eldőlt.

A Legfelsőbb Bíróság az ítéletet helyben hagyta. Döntésében kimondta, hogy nem vitás, hogy a perben meghallgatott munkavédelmi szakértő véleménye szerint a felperes megsértette az Mvt. szabályait, azonban a munkavédelmi szabályszegések nem állnak okozati összefüggésben a bekövetkezett balesettel.

²⁰ Mfv.III.10.209/2009/4., Mfv.III.10.825/2012/6., MfvK.IV.11.031/2007/4., Mfv/K.IV.10.709/2007.

²¹ Mfv.III.10.209/2009/4.

Az okozati összefüggés tágabb értelemben vett kategóriájába sorolhatóak azok az esetek, amelyekben a munkáltató eleget tett az őt terhelő kötelezettségeknek, a munkavállaló nem sértett szabályt, és a baleset ennek ellenére bekövetkezett. Példaként említhető az MfvK.IV.11.031/2007/4. számú ítélet, amelyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy ha munkáltató a sérültet balesetvédelmi oktatásban részesítette, biztosította részére a megfelelő védőfelszerelést, úgy a munkáltató felelőssége nem állapítható meg, mivel a dolgozói figyelmetlenségből adódó veszélyhelyzet megelőzése a munkáltatótól nem várható el. Egy másik – lényegében azonos – tényállású ügyben²² a perben az a kérdés merült fel, hogy mi minősül megfelelő védőfelszerelésnek. Az első fokon eljáró bíróság 4.Mv.21/2011/39 számú ítéletében (majd a törvényszék 2.Mf.21.353/2012/4 számú másodfokú döntésében) kifejtette, hogy a megfelelést „összességében” kell értékelni a munkáltató felelőssége kapcsán. Ennek során nem pusztán azt kell vizsgálni, hogy az adott baleset kapcsán van-e a piacon olyan védőfelszerelés, amely hatékonyabb védelmet nyújt, hanem azt is, hogy az adott munkafolyamatra valamennyi körülmény figyelembe vétele mellett melyik a legalkalmasabb. Az ítélet tartalmazza, hogy amennyiben a magasabb biztonságot nyújtó védőeszköz más szempontok miatt (pl. mert nagyobb az súlya, a könyökhajlatban lévő ereket elszorítja) nem megfelelő, úgy a munkáltató a szabályszerűen jár el, ha az adott munkával összességében jobban harmonizáló eszközt vezet be.

3.4. Egyéb okok. A vizsgált időszakban született – munkáltatóra kedvező ítéletek közül két esetben lényegében eljárási hiba folytán került hatályon kívül helyezésre a fizetési meghagyás. Az MfvK.IV.11.026/2007/3 számú ítéletben megfogalmazottak szerint a közigazgatási szerv nem jó jogszabályhelyet jelölt meg (Ebtv. 67.§ helyett Ebtv. 68.§), amely miatt az eljárás megismétlése szükséges, míg a másik ügyben (Mfv.10.963/2010/3) a baleset üzemiségevel kapcsolatos kérdések tisztázása végett került sor a hatályon kívül helyezésre.

4. Az ítéletek nyomán levonható tanulságok összegzése

A társadalombiztosítási perek minden esetben munkahelyi balesetre vezethetőek vissza, amely során sérülés keletkezik, amivel összefüggésben a sérült egészségügyi ellátásban részesül. A társadalombiztosítási szerv ezen ellátás költségeit kívánja érvényesíteni a munkáltatón az Ebtv. 67.§ alapján. A perek során az igény összevontságára jellemzően nem vesznek fel kiterjedt bizonyítást, tehát a munkáltatók az igény ezen részét nem vitatják. (Kivételt képez ez alól, amikor a sérült az orvosi utasításokat nem tartja be, és emiatt többletköltség keletkezik.²³)

Összevetve az ítéletekben olvasható megállapításokat azt láthatjuk, hogy az ítélezés a megtérítési igény tárgyában folyt perekben nem egységes. Az egyik oldalról a közigazgatási hatóságok döntéseiben egy nagyfokú, esetenként indokolatlan szigor jelenik meg, amely lényegében nem fogad el kimentési okot. A

²² Mfv.III.10.825/2012/6.

²³ Pl. Mfv.I.10.244/2012/4.

másik oldalról a bíróságok a munkáltató mentesülését viszonylag nagy arányban kimondják, sőt, megjelenik a „józan ész” és az „életszerűség” hivatkozási alapként. Érdekes, hogy a társadalombiztosítási ítéletek fogalomrendszere eltér a „klasszikus” munkajogi fogalmaktól. A perekben a munkáltató „ellenőrzési köre” eltérő jelentést kap, több ítélet tartalmazza, hogy ez egyfajta észlelési-cselekvési lehetőséget jelent,²⁴ amely mérlegelése során a konkrét helyszínt, a munkáltató korábbi utasításait, a munkáltató erőforrásait is figyelembe veszi a bíróság. Ennek során tehát egyértelműen megjelenik a munkáltató vétkességének vizsgálata is, azonban még a tényszerűen megállapított munkavédelmi szabályszegés sem jelent feltétlenül marasztalást, tekintettel arra, hogy további szükséges tényállási elem a szabályszegés és a sérülés bekövetkezése között az okozati összefüggés. Véleményem szerint az eltérő szemlélet az új Mt.-ben megjelenő mentesülési feltételek fényében jogalkalmazási nehézségeket fog felvetni. A bíróságok által kimunkált szűkítő értelmezés ugyanis a vétkességet nem csak úgy értelmezik, hogy „megtett-e mindent a munkáltató a baleset megelőzéséért, ami tőle tellett?” (ami lényegében egy elvárhatósági mérce), hanem úgy is, hogy „kellett-e volna a munkáltatónak előre látni az egyébként nem törvényszerűen történt baleset bekövetkezését?” (ami az előreláthatóság szinonimájaként is felfogható). Ez utóbbi kérdés különösen a munka összehangolásával kapcsolatban vetődik fel, ahol gyakran a munkáltató által sem ismert helyszínen, nem teljeskörűen feltérképezett körülmények között kell dolgozni, ami miatt a munkavállalóktól is elvárható lenne az a felelős gondolkodás, amit a bíróságok kizárólag a munkáltatón kérnek számon ezekben a perekben.

²⁴ Pl. Mfv.K.IV.10.184/2007/4., Mfv.K.III.10.649/2007/5.

Az ittas járművezetés egyes kérdéseiről

Mészáros Ádám*

1. Alapvetés

Az alkohol mint legális élvezeti szer fogyasztása és a bűnelkövetés között a kriminológia álláspontja szerint nincsen általános oksági kapcsolat, több tényező figyelembe vétele alapján azonban megállapítható, hogy a bűncselekmények jelentős részét alkoholos befolyásoltság alatt követik el. Az ittas járművezetés sajátos komplex védendő jogi tárgya a közlekedés biztonságán túlmenően az élet és testi épség veszélyének a megelőzése. Tavalyi évben az Unió útjain 28.000 haláleset történt, amelynek csökkentése érdekében az Európai Bizottság már 2003-tól kezdődően fellépett. Ennek jogalapját az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 91. cikke teremtette meg, miszerint a közös közlekedéspolitika kialakítása érdekében többek között a közlekedés biztonságát javító intézkedések elfogadása szükséges. A 2011. évben közzétett fehér könyv tervei szerint 2020-ra a felére, 2050-re pedig a nullára kell csökkenteni a halálos közúti balesetek számát¹, hét cél – köztük az ittas vezetés miatt bekövetkezett balesetek megelőzésének – előírásával. Mindezek alapján az ittas vezetés büntetőjogi szankcionálhatóságának igénye, így a generális prevenció elősegítése közösségi érdek.

Ami a hazai bűnözés dinamikáját illeti, a 2012. évi bűnügyi statisztikai adatok² szerint a közlekedési bűncselekmények elkövetőinek 40.8%-a alkoholos befolyásoltság alatt állt, ami az összes bűnelkövető átlagához (16.5%) viszonyítva kiemelkedő mértékű. Jóval kedvezőbb a kép, ha az elkövetett ittas járművezetések számát vizsgáljuk, ugyanis a húsz évvel ezelőtti adatokhoz (21.470) képest csupán a harmadát teszi ki (6.975) a fenti bűncselekmény. Habár kétségtelen tény az évről-évre zajló csökkenés, továbbra is a közlekedési bűncselekmények több mint fele az ittas járművezetés.

Hazánk büntetés kiszabási gyakorlata szerint az elkövető ittas állapota általában súlyosító körülményként értékelendő (figyelemmel az 56. számú büntető kollégiumi véleményben foglaltakra), de kivételes esetben mint önálló tényállási elem, az adott bűncselekmény megvalósulásának előfeltétele is lehet, tipikusan ilyen a Btk. 236. §-ba ütköző járművezetés ittas állapotban vétsége.

* PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; bírósági fogalmazó.

¹ Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:HU:HTML> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

² Tájékoztató a 2012. évi bűnözésről, forrás: <http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/>

Tekintettel arra, hogy a fenti tényállás a régi Btk. (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény) megoldásához képest másként szabályozza a kérdéskört, szükségesnek tartom tisztázni a jogalkalmazási gyakorlatban felmerülő egyes kérdéseket. Emellett az új Btk. a járművezetéstől eltiltás büntetést, mint a fenti deliktum során legtöbbször alkalmazott szankció alkalmazhatóságának feltételeit is megváltoztatta, ami ugyancsak lényeges hatást gyakorol a korábban kialakult bírói gyakorlatra. Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy ezen novumok nem hoztak olyan mérvű paradigmaváltást, ami alapjaiban igényelné egy új gyakorlat kialakítását, de véleményem szerint a nem rég lezajlott kodifikáció és a külföldi büntetőkódexek fényében érdemes megvizsgálni az új helyzetet.

2. Kodifikációs kérdések, európai minták

A büntetőjogi kodifikáció kezdetén a közlekedési bűncselekmények szabályozási módját illetően két álláspont alakult ki. Wiener A. Imre javaslata³ szerint nem indokolt minden bűncselekményt egy kódexnek szabályoznia, hanem az ún. szakmai deliktumokat egyéb más jogszabályoknak kell tartalmaznia, a nullum crimen sine lege elvét esetenként sértő kerettényállások helyett. Véleményem szerint helyénvalóbb az a nézőpont⁴, amit az új Btk. egyebekben továbbra is követ, hogy egységes törvénykönyvben kell rendezni az összes büntető jogszabályt. A teljesség kedvéért szükséges megjegyezni, hogy ezen kíváncsálom alól a jogrendszerünk két kivételt ismer, egyik a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény és az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény, melyek büntetőeljárás és anyagi jogi szabályokat is tartalmaznak. A monista álláspont azon túl, hogy a hazai jogtörténeti hagyományokból források, a jogbiztonságot a jogállam alapvető elemét magasabb szinten biztosítja mint az egységet megbontó, meghatározhatatlan számú szakmai melléktörvény, és nem mellékesen a jogalkalmazási gyakorlatot is könnyíti. Ezen jogalkotási technika a nullum crimen elvét álláspontom szerint nem sérti, ugyanis a keresztdiszpozícióban körülírt tényállást, más jogszabály(ok) kizárólag szakmai rendelkezésekkel egészíti ki (az más kérdés, hogy a módosulások kihatással lehetnek a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságára). A legtöbb külföldi kódex rendelkezik az ittas járművezetésről, míg például Franciaországban (Code de la route) és az Egyesült Királyságban (Road Traffic Act) büntető jogszabályokkal feldúsított igazgatási normák szabályozzák a kérdéskört, amelyekre lentebb még kitérek.

A kodifikáció során a rendszertani elhelyezkedésen túl az egyes közlekedési bűncselekmény tételes jogi szabályozását illetően is született javaslat, azonban azt kiemelném, hogy az új Btk. által eszközölt tényleges változtatások kevésbé

³ Wiener A. Imre: *A Büntető Törvénykönyv Szerkezete*, Büntetőjogi Kodifikáció, 2001/1. 12. o.

⁴ Kiss Zsigmond – Soós László: *Az Új Büntető Törvénykönyv Egységességének Kérdése*, Büntetőjogi Kodifikáció, 2002/2. 4. o.

érintették a közlekedési bűncselekményeket, egy tényállás kivétellel, mégpedig az ittas vagy bódult állapotban elkövetett bűncselekménye, különös tekintettel az ittas állapotban lévő személy fogalmára. A háromfős munkacsoport⁵ tervezete szerint az ittas járművezetés szabálysértési alakzataként nyernének üldözést a sérüléssel nem járó esetek, tehát kizárólag az eredmény bekövetkeztekor (legalább könnyű testi sértés) beszélhetnénk bűncselekményről. Véleményem szerint jelen deliktum esetében a részbeni dekriminalizáció indokolt lett volna, bár a fentiektől eltérően célszerűbb a közvetlen veszély megvalósulásához kötni az eredményt, szem előtt tartva a közlekedési bűncselekmények fent említett speciális jogi tárgyát. A javaslat melletti érvként elmondható, hogy jelentős részben tehermentesítette volna a jogalkalmazó szerveket mivel az ittas járművezetés immateriális formája körében egyszerű, könnyű megítélésű tényállások fordulnak elő (ezt a gyakran alkalmazott, a Be. 517. §-ban szabályozott bíróság elé állítások magas száma is jelzi), ezért általában szükségtelen a bírói, ügyészi eljárás. Az új Btk. e tekintetben nem volt formabontó, így a büntetőjogi stigmatizációs, speciál preventív hatás kellő érvként szolgált arra, hogy még inkább kriminalizálja ezen cselekményt.

Ha megvizsgáljuk az európai kódexeket, látható, hogy az ittas járművezetés szabályozásának módja országonként jelentős eltéréseket mutat, ráadásul számos esetben nem a büntető törvénykönyvben került elhelyezésre. Az európai közösség területén azonban az ittas vezetés mindenütt jelenlevő társadalmi jelenség, ezzel összefüggésben a korábbi statisztikai adatok szerint évente megközelítőleg 10.000 fő veszítette életét. Mindezekre tekintettel az Európai Bizottság 2001/115/EC számú ajánlásában,⁶ a tagállami implementáció céljából meghatározta az alkoholos befolyásoltság azon fokát (0,5 mg/ml véralkoholszint), amely felett jelentősen növekszik a balesetek bekövetkezésének az esélye, így a járművezetést tilalmazni kell. Alacsonyabb mérték bevezetését (0,2 mg/ml) nagyobb kockázati tényezőket hordozó csoportok⁷ esetében tartja szükségesnek a Bizottság, azonban hazánkban és a külföldi törvénykönyvek döntő részében ez nem került átültetésre.

Az alábbiakban az ittas vezetés néhány európai ország büntetőjogi vetületű szabályozási megoldására térek ki az új Btk. fényében.

A Finn Btk.⁸ kissé kazuisztikusan, külön szakaszokba szedve rendelkezik a közúti, vízi, légi, vasúti ágazatokban, valamint a nem gépi meghajtású járművel elkövetett ittas vezetésről. Utóbbi mint materiális bűncselekmény akkor állapítható meg, ha ennek következtében mások veszélybe kerülnek. A közúti ágazat alapesetét immateriális cselekményként fogalmazza meg a törvény (0,5 g/l véralkohol vagy 0,22 mg/l légalkohol koncentráció), a tényállás minősített esete akkor állapítható meg, ha magasabb vér (1,2 g/l) vagy légalkohol (0,53 mg/l) koncentráció mellett az elkövető vezetési képessége oly mértékben csökkent, hogy mások biztonságát veszélyezteti.

⁵ Fülöp Ágnes – Irk Ferenc – Major Róbert: *A közlekedési bűncselekmények kodifikációja*, Büntetőjogi Kodifikáció, 2004/2. 5. o.

⁶ Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:043:0031:0036:EN:PDF> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

⁷ E csoportba tartoznak: a tapasztalatlan sofőrök, motorkerékpárosok, teherautó és a veszélyes dolgokat szállító gépjárművek vezetői.

⁸ Forrás: <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

A Litván Btk.⁹ pozitívuma, hogy kizárólag eredmény bekövetkeztekor valósul meg bűncselekmény, azaz a közúti közlekedés szabályainak megszegése, kisebb sérülés vagy nagyobb vagyoni kár okozása esetén, ehhez azonban elégséges az elkövető 0,4 g/l véralkohol szintű befolyásoltsága is.

A Német Btk.¹⁰ hasonlóan a finnhez két lépcsőben szabályozza a deliktumot, azzal a különbséggel, hogy nem előre meghatározott értékekhez köti az alkoholos befolyásoltság létét, hanem a biztonságos vezetéshez szükséges állapot hiányához (némileg egyezően a korábbi magyar megoldással). Az eredményt tartalmazó alakzata (élet, testi épség, nagyobb értékű vagyontárgy veszélyeztetése) súlyosabban minősül.

Az Egyesült Királyságban az ittas vezetés büntetendőségének feltételeiről külön törvény rendelkezik (Road Traffic Act 1988),¹¹ nélkülözve a büntetési tétel nemét és mértékét. Hasonlóan a korábbi magyar gyakorlathoz 0,8 g/l érték fenn állta esetén állapítható meg az ittaság ténye, az eset körülményeire tekintettel azonban az elkövető valószínűsítheti ennek hiányát is. A törvény a befejezett cselekményen kívül a kísérletet – külön nevesítve – is bünteti.

Összegezve az ismertetett külföldi megoldásokat az alábbi megállapítások tehetők. Szinte mindegyik megfogalmazás az ittas állapoton kívül magába foglalja a bódult állapothoz hasonló helyzeteket is, azokat egy szakaszba foglalják. Jellemzően privilegizált esetként szabályozzák a cselekmény gondatlan alakzatát, és rögzítik az alkoholos befolyásoltság pontos mértékét (mint büntethetőségi feltételt), ami azonban országoként kisebb eltéréseket mutat. Többségében a gépi meghajtású járművek ittas vezetésének ténye ipso facto megvalósítja a bűncselekményt, a sértő eredmények a minősített esetek között nyernek elhelyezést, melyek akár nagyobb anyagi károkozások is lehetnek. Jelentős eltérések mutatkoznak viszont a járművezetéstől való eltiltás kötelező alkalmazásának terén, bizonyos országok (Spanyolország, Lettország) Általános vagy Különös része kifejezetten előírja a fent bűncselekmény megvalósulásakor a szankció alkalmazásának szükségességét, míg más büntetőkódexek (Németország, Észtország) ezt a jogalkalmazó döntési szabadságára bízzák.

3. A jelenlegi szabályozás értékelése

A Btk. 236. §-ban testet öltő új tényállás a kodifikációs javaslat elképzeléseit kevésbé, bizonyos külföldi kódexek megoldását azonban magán viseli, az alábbiakban az ittas járművezetés szerkezeti, anyagi és büntetés kiszabási vetületeinek egyes gyakorlati kérdéseire térek ki.

A korábbi szabályozás az ittas vagy bódult állapotban történő járművezetést mint a fenti bűncselekmény két lehetséges elkövetési magatartását egy törvényi tényállásba foglalta. Az új Btk. ezt az egységet megbontotta és a bódult állapot alakzatot önálló deliktumként rendelte büntetni, habár a védendő jogi tárgyak és a

⁹ Forrás: <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

¹⁰ Forrás: <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

¹¹ Forrás: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/52/contents> Letöltés időpontja: 2014. május 6.

büntetési struktúrájuk azonos. A miniszteri Indokolás szerint az elkülönítés azért indokolt, *mert az olyan fokban ittas járművezető személyének a cselekménye, akinek a vezetési képességére az elfogyasztott alkohol mennyisége már kihatással van (befolyásolt állapotú) e bűncselekmény tényállására tekintettel ne essen kétszeres értékelés alá.* Mivel a XXII. fejezet értelmező rendelkezése meghatározza az ittas állapot fogalmát,¹² ami bizonyítást megkönnyítő törvényi vélelem útján a befolyásolt állapothoz köthető, ezért az elkövető cselekménye egyidejűleg nem minősülhet bódult állapotban elkövetetnek is és az súlyosító körülményként sem vehető figyelembe (lex specialis derogat legi generalis elve alapján). A jogirodalomban megjelent olyan álláspont,¹³ miszerint a két bűncselekmény alaki halmazata megállapítható így téves jogértelmezésen alapul. Véleményem szerint célszerűbb lett volna a külföldi példákhoz hasonlóan az alkohol és az egyéb kábító anyagok hatása alatti járművezetést vagylagos elkövetési magatartásokkal törvényi egységként megfogalmazni, figyelemmel a szoros dogmatikai összefüggésükre.

Továbbra is immateriális bűncselekménynek tekintendő az ittas járművezetés, ezen az új Btk. nem változtatott, így már akkor befejezett a cselekmény, egyrészt ha az elkövető mozgásba hozza másrészt, ha irányítja a járművet. Kétségtelen, hogy a járművezetés önmagában hordoz egy látens, elvont veszélyt (főként balesetveszélyt) azonban ez nem azonos a más közlekedési bűncselekményekben megfogalmazott távoli veszély szintjével, így az eredménynek nem tekinthető. A tényállásszerűség szempontjából tehát közömbös, hogy az elkövető mekkora távolságot, milyen útszakaszon és mekkora sebességgel tett meg, lévén, hogy nem veszélyeztetési bűncselekményről van szó.

Az elkövetési hely fogalmának szélesítése (közforgalom el nem zárt magánutak) révén az eddig méltánytalan előnyt élvező elkövetőkkel szemben egyértelművé vált a bűncselekmény megállapíthatósága.

Pozitív irányú változásként értékelem az objektív, egzakt módon, törvényi szinten definiált ittas állapot fogalmának megjelenését a Btk.-ban, különösen azért, mert a korábbiaktól ellentétben a büntetőjogi és az orvosi értelemben használt meghatározások mostantól szinte fedik egymást, és amely megfelel a közösségi jog elvárásának és hathatósabban érvényre juttatja a nullum crimen sine lege elvét. Az eddigi bírói gyakorlat (BH 1998. 163.) ugyanis az ittas állapot alatt egy olyan állapotot értett, amikor *a véralkohol-koncentráció foka, valamint a klinikai tünetek együttes értékelése alapján megállapítható, hogy a járművezető a szeszes ital fogyasztása következtében már nem képes a biztonságos vezetésre.* Az Igazságügyi Orvostani és Orvosszakértői Szakmai Kollégium az alkoholos állapot, valamint az alkoholos befolyásoltság orvosszakértői vizsgálatáról és véleményezéséről szóló NEFMI irányelvben felhívta a figyelmet, hogy a klinikai tünetek és a laboratóriumi vizsgálattal kapott értékek nem szükségszerűen felelnek

¹² A Btk. 240. § (3) bekezdése szerint: „A 236. és a 238. § alkalmazásában ittas állapotban lévő személy az, akinek a szervezetében 0,50 gramm/liter véralkohol-, illetve 0,25 milligramm/liter levegőalkohol-koncentrációnál nagyobb érték előidézésére alkalmas szeszes ital fogyasztásából származó alkohol van.”

¹³ Franczia Barbara: *Az ittas járművezetés jogalkalmazási dilemmái az új Btk. tükrében*, Jura, 2013/2. 53. o.

meg egymásnak, tekintettel az eltérő alkoholtűrő képességre, amely teszem hozzá széles jogértelmezési lehetőséget biztosított. Ezentúl azonban az elkövető befolyásolt állapota kizárólag a szervezetben lévő alkohol mennyisége alapján állapítható meg, a törvény ez alapján vélelmezi a véralkohol vagy levegő koncentráció értékét. Emiatt fokozottabban indokolt vizsgálni a büntethetőségi kizáró okok vagy ahhoz hasonló enyhítő körülmények meglétét, melyek hiányában és a bizonyítást alátámasztó szakértői vélemény megléte esetén a védelem mozgásterének leszűkülése várható. Fenti fogalommeghatározás kialakulása sajátosan alakult a kodifikációt követően. Az új Btk. eredeti, közlönyállapot szerinti szövegében az ittas állapotban lévő személy fogalmát akként definiálta, hogy *a szervezetében 0,50 gramm/liter ezrelék véralkohol-, illetve 0,25 milligramm/liter ezrelék levegőalkohol-koncentrációnál nagyobb értéket eredményező szeszes ital fogyasztásából származó alkohol van.* A Btk. eredeti 240. § (3) bekezdését a 2013. évi CLXXXVI. törvény 118. § (4) bekezdése 2014. január 1. napjától módosította, ahogyan azt a hatályos Btk. tartalmazza, azonban a változtatás indokaira a törvényhozó nem tért ki. 2013 júliusában az eredeti megfogalmazás tükrében a Kúria megalkotta a 3/2013. (VII.8) BK. véleményt, melyben a legfőbb bírói fórum az „eredményező” szó gyakorlati alkalmazhatóságát vizsgálta. Értelmezési problémát vethetne fel, hogy a szervezetbe bevitt alkohol bizonyos véralkoholszintet „eredményez”, okoz, hoz létre vagy az eredményként létrejött alkoholszint „eredményezi” az egyén ittaságát, azaz befolyásoltságát. A Kúria véleménye szerint a szervezetbe bevitt alkohol a vezetéskor már „eredményezte” a meghatározott alkoholszintet, és az „eredményező” szó használata csupán arra utal, hogy ez egy folyamat volt, egy folyamat, amely az alkohol bevitelétől a meghatározott alkoholszint eléréséig tartott. Problematikus, hogy a módosítás következtében, amely a fenti ígét elhagyta, tartható-e ez az állásfoglalás. Véleményem szerint az új megfogalmazás tekinthető egyfajta pontosításnak a kúriai felfogáshoz igazodóan, amely egyébként szintén az alkohol szervezetben lévő jelenlétéből vont le objektív következtetést az alkoholszintre, ugyanis az eredményez ígét nem készségeként (külön értékelendő szubjektív követelményként) hanem a folyamat jellegeként vizsgálta, hasonlóan a jelenlegi megoldáshoz. A fent vázolt szóhasználat félreérthetősége miatt indokolt volt a sarkosabb megfogalmazás, a Kúria véleménye tartalma szerint továbbra is irányadó.

A Szabálysértési törvény habár az ittas vezetés közúti vetületéről nem rendelkezik, de a vasúti vagy légi jármű, gépi meghajtású vízi jármű, úszó munkagép illetve nem gépi meghajtású vízi járművekéről igen, az Sztv. 217. § (1) bekezdésében szankcionálja azokat. Mivel a fenti járművek vezetése fokozottabb veszélyeket hordoznak magukban, így indokolt jogkövetkezményeket fűzni a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol szervezetben való pusztán jelenlétéhez is, ami az említett NEFMI irányelv értelmében 0,11 g/l véralkohol koncentrációtól megállapítható. A közúti ágazat vonatkozásában a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. § kd) alpontja közigazgatási bírság kiszabhatósága révén fűz szankciót a bűncselekményt el nem érő esetekhez, miszerint a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”) vonatkozó rendelkezés megsértői meghatározott összegű bírság fizetésre

kötelezhetőek. Lévén, hogy a közúti ágazat vonatkozásában a szabálysértési vetület nem létezik, ezért a bűncselekményi alakzatot a közigazgatási bírsággal sújtandótól szükséges elhatárolni. A közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításához és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII.29) Korm. rendelet 11/D. melléklete szerint az elhatárolás alapját a bűncselekményi értékhatár képezi (0.5 g/l vagy 0.25 mg/l), az ezt el nem érő véralkohol vagy levegőalkohol-koncentráció esetén meghatározott közigazgatási bírság fizetését írja elő a jogszabály. Ha a járművezető szervezetében legalább 0,11 gramm/liter (figyelemmel a NEFMI irányelvre) de 0,30 gramm/liter véralkohol-, illetve 0,15 milligramm/liter levegőalkohol-koncentrációt meg nem haladó értéket eredményező szeszes ital fogyasztásából származó alkohol van 30.000 forint, ezt meghaladó, de a bűncselekményi értékhatárt el nem érő érték esetén 100.000 forint bírság kiszabása lehetséges.

A büntetés kiszabás területére a járművezetéstől eltiltás büntetés alkalmazhatóságának kiszélesítése illetőleg részbeni megváltoztatása jelentős hatást gyakorol. A Btk. a szankció kiszabásának időbeli korlátját tágította, ugyanis a korábbi generális minimum (egy év) helyett egy hónapra is eltiltható a járművezetéstől az elkövető, ami a büntetés differenciálásának, egyéniesítésének irányába nagyobb teret enged. Az eddigi következetes bírói gyakorlat szerint a közepes mértékű alkoholos befolyásoltság alatt álló elkövetőt a járművezetéstől meghatározott időtartamra el kellett tiltani, azonban a Btk. 55. § (2) bekezdésében előírt, az ittas járművezetés esetére kötelezően előírt eltiltó szabály fényében mostantól az enyhe és az igen enyhe befolyásoltság esetére is igazak a fentiek. A bírói gyakorlatra váró kérdés, hogy a kötelező eltiltás mellőzését lehetővé tevő különös méltányolást érdemlő eseteket meghatározza, azonban álláspontom szerint ezek mindenféleképpen szigorúbb korlátokat fognak jelenteni. Jogértelmezési kérdés így az is, hogy *a kifogástalan életvitelű, igen enyhe befolyásoltság állapotában a város gyér forgalmú közterületén gépjárművet vezető vádlott* (BH 1982. 2.) esete tekinthető-e a járművezetéstől eltiltás mellőzésének méltányolható példájának, ahogy a korábbi gyakorlat elegendőnek látta fentiekben a próbára bocsátás alkalmazását. A büntetés céljának elérése szempontjából véleményem szerint igennel kell válaszolni.

Fontos tartom kiemelni, hogy nem szükségszerűen esik egybe azon járművek köre, amelyek a Btk. 236. §-ban meghatározott bűncselekmény megállapítását és a Btk. 55. §-a szerinti szankció alkalmazását lehetővé teszi. Utóbbinál vizsgálni kell ugyanis, hogy a jármű vezetése engedélyhez kötött-e,¹⁴ így előbbihez képest szűkebb kört feltételez.

¹⁴ Az engedélyhez kötött járműveket a közúti ágazatban a 35/2000. (XI.30.) BM. rendelet határozza meg.

4. A bűncselekmény megvalósulásának egyes akadályai

Az új törvényi tényállás a jóval sarkosabb fogalomhasználatával a korábbiakhoz képest objektívabb felelősséget állapít meg, ami miatt a büntetőeljárás során hangsúlyosabban kell vizsgálni a büntethetőséget kizáró okok meglétét, a büntetés kiszabása szempontjából pedig ezen okokhoz hasonló helyzeteket és egyéb alanyi tényezőket különösen a járművezetés eltiltás mellőzésének egyes eseteinek megállapítása során. E konkrét okok vizsgálata előtt, a bűncselekmény elkövetési magatartásának értelmezésével néhány előzetes megállapítás azonban tehető.

Kizárólag szándékosan követhető el a bűncselekmény, amely nem azt jelenti, hogy a törvényhozó a gondatlan alakzathoz nem kívánt jogkövetkezményeket fűzni, hanem ezen alakzat fogalmilag jelen tényállásnál nem valósulhat meg. A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 3. § és 4. §-ban foglaltak a közlekedésben résztvevők részére olyan általános és személyi feltételeket írnak elő, amely egy objektív gondossági kötelmet keletkeztet, így mindenkitől elvárható, hogy vezetéskor a szervezetében szeszital fogyasztásából származó alkohol ne legyen, e tekintetben az elkövető könnyelmű bizakodása objektíve indokolatlan.

Habár a fenti bűncselekmény megkívánja, hogy a szervezetben lévő alkohol szeszital fogyasztásából származzon, léteznek a vezetési képességre olyan hátrányosan ható szerek (főként gyógyszerek) melyet legális úton az emberek nagy száma általában orvosi utasításra fogyaszt. A kodifikáció során kérdésként merült fel az ilyen szerek hatása alatti járművezetés szankcionálhatóságának indokoltsága. A korábban említett javaslat¹⁵ ezért egy bűnösséget kizáró okot fogalmazott meg, miszerint *nem büntethető az, akinek a szervezetébe a vezetési képességre hátrányosan ható szer, vagy annak biológiailag aktív bomlásterméke gyógyszer fogyasztásából származóan, a gyógyszerhez rendszeresített betegtájékoztatóban meghatározott mennyiségben került, és az ott nem tilalmazott időszakban vállalkozott a vezetésre, kivéve ha az orvos a vezetési tilalom tekintetében másképpen rendelkezett.* Mivel a Btk. 237. §-ban szabályozott járművezetés bódult állapotban a befolyásolt állapothoz köti a bűncselekmény megvalósulását ezért ezt a szintet el nem érő fenti szűk esetkörök nem büntetendőek. Ezt meghaladó, azaz tényállásszerű magatartások mivel jogi tárgy sérelmével járnak, egyéb kizáró okok (Pl: tévedés) hiányában szankcionálhatók.

A továbbiakban azon büntethetőséget kizáró okokra térek ki, melyek alkalmazhatósága az ittas járművezetés vizsgálata során felmerülhet.

A cselekmény jogellenességét zárja ki a Btk. 23. § (1) bekezdésében szabályozott végszükség, amelyre való hivatkozás szigorú feltételek fenn állta esetén lehetséges. A BH 1993. 336. számú eseti döntésben a bíróság végszükség címén mentette fel azt a közepes fokban ittas vádlottat, aki a súlyos sérülést szenvedett, azonnali műtétet igénylő apósát más lehetőség hiányában a közeli kórházba szállította. Véleményem szerint mind a hazai mind a külföldi judikatúrában a veszély másként el nem háríthatósága állítja a legmagasabb

¹⁵ Fülöp Ágnes – Irk Ferenc – Major Róbert: *A közlekedési bűncselekmények kodifikációja*, Büntetőjogi Kodifikáció, 2004/3. 3. o.

követelményt objektív volta miatt, az ezt megközelítő eseteket érdemes enyhítő körülményként értékelni. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az *United States v Bailey* ügyben¹⁶ kifejtette, hogy ha az elkövetőnek volt arra ésszerű esélye, hogy bűncselekmény tanúsítása nélkül elkerülje a fenyegető veszélyt, akkor a fenti kizáró ok megállapítása nem lehetséges. Előbbi eseti döntésében a bíróság másként el nem hárítható helyzetnek tekintette azt, hogy a községben nem volt orvosi ügyelet, körzeti rendőr a postánál lévő telefon nem működött, valamint azt is, hogy a vádlott közeli rokona sem vállalta a gépjárművezetést.

A kényszer és a fenyegetés mint bűnösséget kizáró ok az ittas járművezetés vonatkozásában a hazai gyakorlat teljes hiányát mutatja, indokolt ezért külföldi példát bemutatni. California bírósága a kényszert a szándék hiányaként fogalmazta meg annak a vádlottnak a vonatkozásában, akit egy szórakozóhelyen számára ismeretlen személy késsel üldözni kezdett, majd a vádlott félelmében gépkocsijával ittas állapotban elhajtott. A bíróság szerint akkor eredményes az elkövető védekezése, ha a kényszer akaratot bénító (*vis absoluta*), komoly sérülés vagy halál elkerülése végett kerül sor a tényállásszerű magatartás tanúsítására és annak sikerességében való bizakodása indokolt volt. Érdekesség, hogy az elkövetőnek a fenti helyzet előidézésében vétlennek kell lennie, ami a provokatív magatartásokat kívánja kirekeszteni.¹⁷ Megjegyzem, hogy a hazai rendelkezés az első kritériumot leszámítva nem támaszt a fentiekhez hasonló szigorú követelményeket.

A tévedés szintén az alanyi oldalon zárja ki a büntethetőséget, amely jelen deliktum esetén álláspontom szerint csak ténybeli lehet. Az elkövető ugyanis nem a fennálló tényekből von le téves következtetést, hanem a releváns tények hiánya miatt tanúsít tényállásszerű magatartást. Tipikusan ilyen lehet a szórakozóhelyeken a vendég tudta nélkül az italába kevert alkohol, azonban az elfogyasztott szeszesital „erősségében” való tévedés irreleváns, mert a járművezetést megelőző bármilyen alkoholfogyasztás jogi tilalmazottsága köztudomású.

Végezetül szűk körben, de az elkövető kóros elmeállapota miatt is mentesülhet a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Habár a Btk. 18. §-a szerint az önhibából eredő ittas vagy bódult állapotban történő elkövetést kizárja a kóros elmeállapotról való hivatkozás lehetőségei közül, de létezik az idült alkoholizmusnak olyan formája, amely már egyenértékű az elmebetegséggel, tekintettel a személyiség súlyos degradációjára.¹⁸ A külföldi szakirodalom¹⁹ olyan mértékű függőségnek tekinti ezt az állapotot, amikor az elkövető már nem képes ellenállni az alkoholfogyasztásnak, nem tud jó és rossz között különbséget tenni, figyelemmel az agy szervi károsodására. Vele szemben emiatt ittas járművezetés esetén a törvényi feltételek hiányában kényszergyógykezelés sem rendelhető el, a társadalom védelme érdekében azonban indokolt lenne.

¹⁶ Lawrence Taylor – Steven Oberman: *Drunk Driving Defense*, Aspen Publishers, New York, 2006. 70. o.

¹⁷ Lawrence Taylor – Steven Oberman: id. mű 71. o.

¹⁸ Busch Béla (szerk.): *Büntetőjog Általános Rész*, Hvg-Orac, Budapest, 2010. 166. o.

¹⁹ Lawrence Taylor – Steven Oberman: id. mű 76. o.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban

Udvarhelyi Bence^{*}

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Uniónak nagyon komoly gondot okoznak az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekmények. Az Uniónak a tagállamoktól független, önálló költségvetése van, amely sokféle, rendkívül változatos kriminális magatartás célpontja. A Bizottság legutóbbi, 2012-es jelentése összesen 13.436 szabálytalanságról (ebből 1.231 csalárd szabálytalanságról) számolt be, amely összértéke mintegy 3,4 milliárd eurót tesz ki.¹ Bár a hivatalos adatok szerint a csalások által érintett összeg mindössze a költségvetés 1-2%-át teszi ki, egyes becslések szerint az uniós költségvetés 10-20%-a tűnik el jogellenes módon.²

A nemzetközi csalások ilyen fokú térnyerése három okra vezethető vissza. Első ok az európai jogrend bonyolultsága, amely alkalmat ad a bűnözőknek a jogi kiskapuk igénybeviteléhez. Másrészt problémát jelent, hogy a Bizottság által folyósított pénzügyi támogatásokat a tagállamokban használják fel, így az Unió csak igen nehezen tudja ellenőrizni az uniós források felhasználásának jogszerűségét. Harmadrészt pedig a felfedezett csalások során alkalmazott szankciók sem hatékonyak, mivel az elkövető sok esetben nem fizeti vissza a csalással szerzett pénzeket, az ehhez szükséges apparátus hiányzik.³

Különösen fontos feladatot jelent tehát az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés megfelelő kereteinek megteremtése, amiben az Unió mellett a tagállamok is nagy szerepet játszanak. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar jogalkotó mennyiben tett eleget az uniós jogból fakadó kötelezettségeinek, és hogyan biztosítja az Unió költségvetésének büntetőjogi védelmét.

^{*} PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem. 2012. évi éves jelentés [COM(2013) 548.]

² Lásd például: Miskolczi Barna: Mulasztás? Tűnődés a Btk. 314. §-a (1) bekezdésének b) pontja körül, *Ügyészek Lapja*, 2007/1, 27. o.

³ Mátyás Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII.* Miskolc University Press, Miskolc, 2000, 145. o.

2. Büntetőjogi eszközök a pénzügyi érdekek védelmére – rövid Uniós helyzetkép

Bár az alapító szerződések eredetileg nem tartalmaztak a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó rendelkezéseket, az Európai Közösség viszonylag korán, az 1960-as és 1970-es években felismerte a visszaélések elleni fellépés szükségességét. A pénzügyi érdekek védelmét kezdetben ún. *szektorális irányelvekkel* próbálták megteremteni, azonban az egységes szabályozás hiánya és a Bizottság ellenőrzési jogosítványának eltérősége országokként különböző szintű védelemhez vezetett. Ezért felmerült az igény a tagállami védelmet meghaladó, közösségi szintű védelem kialakítására.⁴ Ennek érdekében 1995-ben az Európai Unió két jogi aktust fogadott el: egy *rendeletet*⁵ és egy *egyezményt*.⁶ A rendelet tartalmazta a pénzügyi érdekeket sértő magatartások elleni fellépés közigazgatási jogi eszközeit, míg az egyezmény a csalások elleni büntetőjogi fellépést tette lehetővé.

Az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény* elsődleges célja a tagállamok közti együttműködés erősítése és a büntetőjogi fogalmak egységesítése.⁷ A csalás elleni egységes büntetőjogi fellépés első lépése egy egységes fogalom megalkotása, ennek érdekében az egyezmény meghatározza a *Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát*:

- a) a kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
 - információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel,
 - az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása;
- b) a bevételek tekintetében a következőkre vonatkozó minden szándékos cselekmény vagy mulasztás:
- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai

⁴ Karsai Krisztina: Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, *Európai Jog*, 2002/5, 14. o.

⁵ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL L 312., 1995.12.23. 1-4.o.)

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. június 26-án elfogadott egyezmény (HL C 316., 1995.11.27. 49-57.o.). Az egyezményt a francia nyelvű elnevezésének (*Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*) rövidítése alapján PIF egyezménynek szokták nevezni.

⁷ Delmas-Marty, Mireille: Az Európai Unió és a büntetőjog, in: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévy Miklós – Kígyóssy Katinka), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 45-46. o.

Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,

- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel,
- a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkel megegyező következményekkel.⁸

Az egyezmény az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát két oldalról, a kiadásokkal és a bevételekkel összefüggésben megvalósuló csalárd magatartások szempontjából határozza meg. A két oldalt sértő *elkövetési magatartások* nagy részben azonosak, a különbség elsősorban az *eredményben* mutatkozik meg: a kiadásokra elkövetett csalás eredménye a pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása, a bevételekre történő elkövetés esetén pedig a pénzeszközök jogtalan csökkentése. Mivel a közösségi csalás eredmény-bűncselekmény, a befejezettséghez mindkét fordulat esetén szükséges az, hogy az eredmény ténylegesen bekövetkezzen.⁹ Az egyezmény mindkét esetben kizárólag a *szándékos* elkövetést rendeli büntetni, a gondatlanságból elkövetett csalást nem. Az egyezmény kötelezi a tagállamokat, hogy a közösségi csalást – valamint annak kísérletét, az abban való részvételt, valamint a felbujtást – nyilvánítsák bűncselekménnyé és hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntessék.¹⁰ Súlyos csalások esetére a tagállamok kötelesek szabadságvesztéssel járó büntetést előírni, ugyanakkor kisebb súlyú csalásoknál a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy büntetőjogi vagy más jellegű szankciókat írnak elő.¹¹ Az egyezmény előírja továbbá a tagállamoknak, hogy a nemzeti jogban meghatározott elvekkel összhangban biztosítsák a vállalkozások vezetőinek büntetőjogi felelősségre vonhatóságát.

Az egyezményhez később *három kiegészítő jegyzőkönyvet* is csatoltak.¹² Ezek a Közösség pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények (aktív és passzív vesztegetés, pénzmosás) elleni büntetőjogi fellépésről, az Európai Bíróság jogköréről, valamint a jogi személyek felelősségre vonásnak megteremtéséről rendelkeznek.

⁸ PIF egyezmény 1. cikk (1) bekezdés.

⁹ Ligeti Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 191. o.

¹⁰ PIF egyezmény 1. cikk (2) bekezdés.

¹¹ PIF egyezmény 2. cikk (1)-(2) bekezdés. Súlyos csalásról akkor beszélhetünk, ha az elkövetési érték eléri vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimum összeget, amely 50.000 ECU-nél (eurónál) nem lehet magasabb. Kisebbségnek akkor minősül a csalás, ha az elkövetési érték kevesebb, mint 4.000 ECU (euró), és más súlyosbító körülmény nem merül fel.

¹² Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez [HL C 313., 1996.10.23. 2-10.o.]; Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről [HL C 151., 1997.05.20. 2-14.o.]; Második Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményhez [HL C 221., 1997.07.19. 12-22.o.].

A PIF egyezmény legnagyobb érdeme az volt, hogy meghatározta az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás egységes fogalmát, ezzel pedig jelentős szerepet játszott a tagállamok büntetőjogának harmonizálása terén. Súlyos problémát jelentett azonban, hogy a tagállami ratifikációk elhúzódása miatt az egyezmény csak évekkel később lépett hatályba, és a legtöbb tagállam nem is ültette át megfelelően az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek rendelkezéseit a nemzeti jogába. Emiatt az egyezmény nem tudott kellően hozzájárulni az Unió pénzügyi érdekeinek egységes és hatékony védelméhez.¹³ Ezt felismerve a Bizottság már 2001-ben kidolgozott egy *irányelvjavaslatot*¹⁴ a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, amelyet azonban nem fogadtak el.

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-i hatálybalépését követően ismét felmerült az igény a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmének irányelvi szintű újraszabályozására. A Lisszaboni Szerződés ugyanis jelentősen megerősítette az Unió ezzel kapcsolatos hatáskörét és megteremtette a jogalapot egy szupranacionális büntetőjogi szabályozás kialakítására.¹⁵ A Bizottság, élve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 325. cikkében foglalt hatáskörével, 2012-ben egy újabb *irányelvjavaslatot* dolgozott ki, amely a PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei helyébe lépne, hatályon kívül helyezve azokat.¹⁶

A javaslat újból megadja az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát, ami lényegében megegyezik a PIF egyezményben használt definícióval.¹⁷ A javaslat nem csak a szigorú értelemben vett csalást szabályozza, hanem további négy olyan bűncselekményt is, amelyek károsíthatják az uniós költségvetést: a közbeszerzési ajánlattevők tisztességtelen magatartását, a pénzmosást, az aktív és passzív korrupciót és a hűtlen kezelést.¹⁸

A javaslat előírja a fent említett bűncselekmények büntetendővé nyilvánítását, és a természetes és jogi személy elkövetők felelősségre vonását. A korábbi dokumentumokhoz hasonlóan az irányelvjavaslat is kötelezi a tagállamokat, hogy a bűncselekményeket hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal büntessék. Ez alól egy kivétel van: a tagállamok a kisebb súlyú csalások elkövetésére közigazgatási szankciókat is előírhatnak.¹⁹ Meghatározott értékhatár (100.000 euró; korrupció vagy pénzmosás esetében 30.000 euró) elérése esetén a tagállamok kötelesek szabadságvesztés-büntetést előírni. Az

¹³ Rosenau, Henning: Zur Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch? *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 1/2008, 10. o.

¹⁴ Az Európai Bizottság irányelvjavaslata a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről (COM(2001) 272., módosította COM(2002) 577.).

¹⁵ Jászó Judit: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének büntetőjogi védelméről a Lisszaboni Szerződés tükrében, in: *Tanulmányok Dr. Dr. h. c. Horváth Tibor professor emeritus 85. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Róth Erika), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012, 65. o.

¹⁶ Az Európai Bizottság irányelvjavaslata az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [COM(2012) 363.].

¹⁷ Javaslat 3. cikk.

¹⁸ Javaslat 4. cikk (1)-(4) bekezdés. Ezeket a deliktumokat a javaslat összefoglaló néven az Unió pénzügyi érdekeit érintő, csaláshoz kapcsolódó bűncselekményeknek nevezi.

¹⁹ Javaslat 7. cikk (1)-(2) bekezdés. A kisebb súlyú csalásokra vonatkozó értékhatár ugyanakkor a korábbi 4.000 euróról 10.000 euróra emelkedett.

egyezménytől eltérően a javaslat a szankció alsó és felső határát is előírja: a tagállamoknak minimális büntetésként legalább 6 hónapos és maximális büntetésként legalább 5 éves szabadságvesztést kell előírniuk, bünszervezetben történő elkövetés esetén pedig az elkövetőket legalább 10 éves szabadságvesztés-büntetéssel kell fenyegetni.²⁰

A Bizottság 2012. évi javaslata tehát számos formai és tartalmi változást hozott. Fontos azonban megemlíteni, hogy jelenleg még a PIF egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei vannak hatályban, mivel az irányelvjavaslat elfogadása immár több mint egy éve húzódik. Ez jól mutatja, hogy a tagállamok még mindig nem mondanak le könnyen a szuverenitásukról a büntetőjogot érintő kérdésekben.

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban

3.1. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése. Bár Magyarország a PIF egyezményt csak 2009-ben ratifikálta,²¹ a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét már az uniós csatlakozás előtt megteremtette.²² Az egyezménynek való megfelelés érdekében a 2002. április 1-én hatályba lépett 2001. évi CXXI. törvény az 1978. évi Btk.²³ gazdasági bűncselekményeket szabályozó XVII. fejezetébe illesztette az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek megsértése elnevezésű bűncselekményt. A magyar jogalkotó tehát – számos más uniós tagállammal ellentétben – nem a meglévő bűncselekményi tényállások módosításával próbált eleget tenni jogharmonizációs kötelezettségének, hanem új, külön büntetőjogi tényállást alkotott.

A bűncselekmény *jogi tárgya* az Európai Közösségek pénzügyi érdekei, a közösségi költségvetés bevételeinek és kiadásainak megfelelő működéséhez fűződő érdek, illetve a Közösség gazdasági célkitűzéseinek megvalósulásához fűződő érdek volt. *Elkövetési tárgyai* az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások (kiadási oldal), illetve az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések (bevételi oldal) voltak.²⁴

A bűncselekménynek *három, egymástól különböző alapesetét* lehetett megkülönböztetni. A korábbi Btk. 314. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott első

²⁰ Javaslat 8. cikk (1)-(2) bekezdés.

²¹ 2009. évi CLIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján tett nyilatkozat kihirdetéséről.

²² Az egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek azon uniós dokumentumok közé tartoztak, amelyeket minden csatlakozás előtt álló tagállamnak kötelező volt átvenni. A pénzügyi érdekek védelmének megteremtését az is indokolta, hogy a tagjelölt országok számára több olyan előcsatlakozási pénzalap állt rendelkezésre, amelyeken keresztül a közösségi költségvetés károsítható volt. Lásd: Madai Sándor: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről, *Rendészeti Szemle*, 2010/2, 97. o.

²³ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

²⁴ Gula József: A gazdasági bűncselekmények, in: Fehér Lenke – Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*, Complex Kiadó, Budapest, 2009, 570. o.

két alapeset kisebb eltérésekkel ugyan, de lényegében a PIF egyezmény 1. cikkében meghatározott elkövetési magatartásokat szankcionálta, a (3)-(4) bekezdés pedig az egyezmény 3. cikke alapján a vállalkozások vezetőinek felelősségét szabályozta.

3.1.1. A bűncselekmény első alapesete. Az első alapeset *elkövetési magatartásai* a következők voltak: a 314. § (1) bekezdés a) pont szerinti támogatásokkal és b) pont szerinti befizetésekkel kapcsolatban

- valótlan tartalmú nyilatkozat tétele,
- valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot felhasználása,
- az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása,
- az előírt tájékoztatási kötelezettség megtevesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése.

A bűncselekmény első alapesete a közösségi költségvetéssel kapcsolatos megtevesztő jellegű magatartásokat pönalizálta. A bűncselekmény ezen alapesete mind aktív tevékenységgel, mind pedig mulasztással megvalósítható volt.²⁵ A tényállás *materiális deliktum*, így csak akkor vált befejezetté, ha az *eredmény* is bekövetkezett, vagyis ha az Európai Közösségek költségvetése károsult. E körben azonban a korábbi Btk. 137. § 5. pontjában meghatározott kár-fogalom nem volt alkalmazható, mivel a közösségi költségvetést nemcsak a tényleges vagyonsökkenés, hanem az elmaradt bevételek is károsíthatják.²⁶ Ezért a károsulás inkább a vagyoni hátrány fogalmának volt megfeleltethető. A PIF egyezménytől eltérően a tényállás a különböző mértékű károkozásokat értékhatárok bevezetésével nem differenciálta, így bármilyen összegű kár okozása tényállásszerű lehetett.²⁷

A bűncselekmény *alanya* bárki lehetett, az alapeset kizárólag *szándékosan* – egyenes vagy eshetőleges szándékkal – volt elkövethető. Az elkövetőnek tisztában kellett lennie azzal, hogy az általa tett nyilatkozat valótlan, a felhasznált okirat hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú, illetve hogy őt tájékoztatási kötelezettség terheli és annak nem megfelelően tesz eleget. A szándéknak az eredményre, vagyis a Közösség költségvetésének károsítására is ki kellett terjednie.²⁸

²⁵ Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2002, 453. o.

²⁶ Molnár Gábor: *A gazdasági bűncselekmények*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2009, 211. o.

²⁷ Az értékhatár szerinti differenciálás hiánya miatt a magyar szabályozás ellentétben állt az egyezmény 2. cikkével, hiszen a jogalkotó akár csekély összegre történő elkövetés esetén is öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette az elkövetőt, míg az egyezmény csak 50.000 euró felett teszi kötelezővé a szabadságvesztés előírását, 4.000 eurónál kisebb összegű csalásoknál pedig a büntetőjogi védelmet se tartja feltétlenül szükségesnek. Bár az egyezmény 9. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállam szigorúbb szabályokat tartson fenn, így Magyarország az átültetés során jogszerűen, az egyezménynek megfelelően járt el, célszerűbb lett volna a szankciók terén valamilyen értékhatár szerinti különbségtételt a tényállásba foglalni. Ez ugyanis azzal a követelménnyel is járt, hogy – mivel a Btk. 310. §-ában szabályozott adócsalás tényállása tartalmazott értékhatár szerinti differenciálást – a magyar jogalkotó indokolatlanul tett különbséget hazánk és az Európai Közösség pénzügyi érdekei között, mivel az utóbbit szigorúbban védte.

²⁸ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.

3.1.2. A bűncselekmény második alapesete. A második alapeset *elkövetési magatartása* a már megszerzett támogatás, illetve kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása volt. Alapvető érdek fűződik ugyanis ahhoz, hogy a különböző támogatásokat céljuknak megfelelően használják fel. Ezen alapeset már *immateriális deliktum*, eredményt nem tartalmazott, befejezetté akkor vált, ha az elkövető a támogatás teljes összegét kimerítette. A bűncselekményt bárki elkövethette, egyenes vagy eshetőleges szándékkal. Az elkövetőnek tisztában kellett lennie a támogatás vagy kedvezmény jóváhagyott céljával, és azzal, hogy ettől eltérően használja fel azt, és ez iránt legalább közömbösnek kellett lennie.²⁹

3.1.3. A bűncselekmény harmadik alapesete. A bűncselekmény harmadik alapesete a gazdálkodó szervezet vezetőjének, illetve az ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagjának vagy dolgozójának speciális felelősségét szabályozta.³⁰ Az *elkövetési magatartás* az e személyeket terhelő felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség elmulasztása, nem megfelelő teljesítése volt.

A felelősségre vonás feltétele az volt, hogy az első két alapesetben meghatározott magatartást a *gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója* a *gazdálkodó szervezet érdekében* kövesse el. A vezető felelősségre vonása nem volt megállapítható, ha az alapcselekményt a tag vagy a dolgozó saját érdekében, saját vagyoni haszonszerzés céljából követte el, és akkor sem, ha az alapcselekményt gondatlanságból valósították meg, mivel ez esetben a szervezet érdekében történő elkövetés fogalmilag kizárt.³¹ A tagnak vagy dolgozónak a bűncselekményét legalább kísérleti szakba kellett juttatnia.³² A vezető felelősségre vonásának másik alapvető feltétele volt, hogy *a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítése az elkövetést megakadályozhatta volna*. A tényállásszerűséghez nem volt szükséges annak bizonyítása, hogy az ellenőrzés vagy felügyelet eredményeként a dolgozó vagy a tag a cselekményét egyáltalán nem követhette volna el, elegendő volt annak a lehetősége, hogy az ellenőrzés vagy felügyelet teljesítése az elkövetését megakadályozhatta volna. Nem volt megállapítható a tényállás, ha a bűncselekményt az ellenőrzés és felügyelet megfelelő teljesítés sem háríthatta volna el.³³ Nem valósult meg a felelősség e formája akkor sem, ha a bűncselekmény elkövetése során a vezető és a tag között szándékegység állt fenn. Ebben az esetben a vezetőt a 314. § (1) vagy (2) bekezdése szerinti bűncselekmény társtetteseként vagy részeseként lehetett felelősségre vonni.³⁴

Ezen alapeset *tiszta mulasztásos deliktum*, eredményt nem tartalmazott. Befejezetté akkor vált, amikor a tag vagy a dolgozó a bűncselekménye elkövetését megkezdte. *Alanya* kizárólag gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója lehetett. Az alapeset kizárólag *önálló*

²⁹ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.; Karsai: i. m. 20. o.

³⁰ A gazdálkodó szervezet fogalmát a korábbi Btk. 137. § 19. pontja határozta meg.

³¹ Sántha Ferenc: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a gazdasági vezetők speciális büntetőjogi felelőssége, in: *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihatásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén* (szerk.: Lévy Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 178. o.

³² Karsai: i. m. 20-21. o.

³³ Gula: *A gazdasági bűncselekmények*, 572-573. o.

³⁴ Molnár: *A gazdasági bűncselekmények*, 210. o.

tettesként volt elkövethető, mivel a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettség minden vezetőt saját személyében terhel, így a társtetteség megállapítása kizárt volt.³⁵ Az előző két alapesetnél ellentétben a vezetők speciális felelőssége *szándékos és gondatlan* elkövetés esetén egyaránt megállapítható volt.

3.2. Elhatárolási és jogalkalmazási problémák a tényállással kapcsolatban. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállással kapcsolatban számos kritikát lehetett megfogalmazni. A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a jogalkotó egy olyan tényállást alkotott, amely a már meglevő, kiforrott joggyakorlattal rendelkező tényállások (csalás, okirattal kapcsolatos bűncselekmények, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése) számára teremtett konkurenciát, anélkül, hogy erre reális indoka lett volna, és ezzel komoly elhatárolási problémákat okozott.³⁶

Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése és a *csalás* elhatárolásánál abból lehetett kiindulni, hogy az előbbi tényállásban a jogtalan haszonszerzési célzat nem szerepelt, így az akkor is megállapítható volt, ha a csalás nem állt fenn. Valódi alaki halmazat megállapítása a részben azonos jogtárgysértés miatt azonban akkor is kizárt volt, ha mindkét bűncselekmény tényállási elemei egyaránt megvalósultak. Ilyenkor mindaddig a gazdasági bűncselekményt kellett megállapítani, amíg a csalás büntetési tétele nem volt súlyosabb, ellenkező esetben pedig a *konzumpció elve* alapján a cselekmény kizárólag csalásnak minősült.³⁷

A bűncselekmény egyik elkövetési magatartása a valótlan tartalmú, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása volt, így felmerült az *okirattal kapcsolatos bűncselekményektől* való elhatárolás kérdése is. Az elkövetési magatartások azonossága ellenére a deliktum és a korábbi Btk. 276. § szerinti *magánokirat-hamisítás*, illetve a 274. § (1) bekezdés b) és c) pont szerinti *közokirat-hamisítás* között nem állt fenn alaki halmazat, mivel a közbizalom elleni bűncselekmények általános tényállásaihoz képest a Btk. 314. §-a további szűkítő feltételeket is értékel, így az alaki halmazat csak látszólagos volt, és a *specialitás elve* alapján csak a gazdasági bűncselekményt lehetett megállapítani. Más volt a helyzet azonban az anyagi halmazat esetében. Ha ugyanis például valaki a jogosulatlan támogatás megszerzése céljából hamis közokiratot készített vagy a közokirat tartalmát meghamisította, és ezt később a 314. §-ban szabályozott deliktum elkövetése céljából felhasználta, a bűncselekmény mellett a 274. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közokirat-hamisítás halmazatban megállapítható volt.³⁸

Különösen nehéz elhatárolási problémák merültek fel a 314. § (1) bekezdés b) pontjában szabályozott, a bevételi oldalt sértő bűncselekmény és a korábbi Btk. 312. § szerinti *csempészet*, illetve a 310. § szerinti *ÁFA-ra elkövetett adócsalás* között. Ha ugyanis valaki a vámteher alól való mentesülés céljából árut csempészett egy tagállamba, vagy ÁFA-csalást követett el, ezzel az Európai

³⁵ Uo. 211. o.

³⁶ Madai: i. m. 99. o.

³⁷ Molnár: *A gazdasági bűncselekmények*, 213. o. Lásd: 3/2009. Büntető jogegységi határozat a csalás (Btk. 318. §) büntette kölcsön felvételével kapcsolatos minősítésének egyes kérdéseiről.

³⁸ BH 2009. 169.

Közösség költségvetését is szükségképpen károsította.³⁹ Az elhatárolást az is tovább nehezítette, hogy a három bűncselekmény jogi tárgya részben azonos volt⁴⁰ és mindhárom bűncselekmény elkövetési magatartási között szerepelt a valótlan nyilatkozattétel, illetve a megtévesztés valamely másképp nevesített formája.⁴¹

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése és a csempészet között az azonos jogi tárgy miatt a halmazat csak látszólagos volt, és kizárólag súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett bűncselekményt, vagyis az esetek többségében az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértését lehetett megállapítani.⁴² Az ÁFA-ra elkövetett adócsalás esetében a jogi tárgyak már részben különböztek egymástól, ezért egyes szerzők álláspontja szerint a két bűncselekményt halmazata valóságos volt.⁴³ Más vélemények szerint a halmazat megállapítása azzal járt volna, hogy az egyes adónemekre elkövetett adócsalások különböző megítélésben részesültek volna, hiszen az ÁFA-ra elkövetett adócsalás esetén halmazatban mindkét bűncselekményt meg kellett volna állapítani, míg például személyi jövedelemadóra történő elkövetés esetén az elkövető csak adócsalásért felelt volna.⁴⁴ A halmazat ezért itt is csak látszólagos volt, és csak a súlyosabb bűncselekmény megállapítására kerülhetett sor.

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése leginkább a korábbi Btk. 288. §-ában szabályozott *jogosulatlan gazdasági előny megszerzésével* mutatott hasonlóságot. E bűncselekmény tényállása két alapesetet különböztetett meg. Az *első alapeset* elkövetési magatartása a meghatározott forrásból (központi, önkormányzati költségvetésből, elkülönített állami pénzalapokból, külföldi államtól vagy nemzetközi szervezettől) származó pénzügyi támogatás vagy más gazdasági előny megszerzése volt, valótlan tartalmú nyilatkozat tételével, illetve valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználásával. Ez a fordulat a 314. § (1) bekezdésében foglalt elkövetési magatartásokkal egyezett meg, azzal, hogy a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése ebben a tényállásban nem szerepelt. A bűncselekmény *második alapesete* szerint volt büntetendő, aki a céljelleggel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használta fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget, továbbá, aki a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatban előírt elszámolási vagy

³⁹ A vámokból és a hozzáadottérték-adóból származó bevételek bizonyos hányada ugyanis az Európai Unió költségvetésébe kerül. Az uniós költségvetés felépítéséről bővebben lásd: Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 253-260. o.

⁴⁰ Az adócsalás jogi tárgya elsődlegesen az állam pénzgazdálkodásának, a költségvetés törvényes működéséhez és az adók, járulékok megfizetéséhez fűződő jogi érdek volt. Az ÁFA-ra elkövetett adócsalás azonban annyiban speciális volt, hogy mivel a tagállami ÁFA-bevétel 0,3%-a saját forrásként az uniós költségvetésbe kerül, így a bűncselekmény az Unió pénzügyi érdekeit is sértette. A közös költségvetés bevételeit képezik a vámok is, így a csempészet jogi tárgya elsődlegesen a közösségi költségvetés rendje volt, mivel azonban a tagállamok a vámbevétel 25%-át a beszedés költségeinek fedezésére visszatartathatják, ezért a bűncselekmény közvetett módon a magyar költségvetést is sértette. Halász Zsolt: Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései, *Magyar Közigazgatás*, 2006/10, 632. o.

⁴¹ Halász: i. m. 632-633. o.; Miskolczi: *Mulasztás?* 33-35. o.

⁴² Miskolczi: *Mulasztás?* 34-35. o.

⁴³ *Uo.* 35. o.

⁴⁴ Halász: i. m. 633. o.

számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel. Ez a második alapeset a 314. § (2) bekezdés a) pontjával egyezett meg, azzal a különbséggel, hogy míg a 314. § már önmagában a céltól eltérő felhasználását is büntetni rendelte, addig a 288. § alapján az elkövető csak akkor volt felelősségre vonható, ha a visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget. Ez komoly problémát jelentett, hiszen a különbségtétel révén a nemzeti források büntetőjogi védelme szűkebb körű volt, mint az uniós forrásoké. A jogalkotó ugyan szabadon eldöntheti, hogy a büntetőjogi védelem határát hol húzza meg, de azt egységesen kellett volna meghatározni, indokolatlan volt különbséget tenni a nemzeti és az uniós források között.⁴⁵

A korábbi Btk. a két bűncselekmény elhatárolását egyértelművé tette, mivel a 288/A. § kimondta, hogy a 288. § nem alkalmazható, ha a bűncselekményt az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokkal, illetőleg az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatban követik el. A 314. § tehát a *specialitás elve* alapján kizárta az általánosabb 288. § alkalmazását. A gyakorlatban ugyanakkor problémát jelentett, hogy az uniós forrásból származó támogatások nagy része kiegészítő jellegű, vagyis olyan projektekhez kapcsolódik, amelyeket az adott tagállam is támogatásban részesít. Ilyen esetekben a támogatás uniós és tagállami része nem különül el egymástól, az uniós finanszírozás arányát gyakran nem lehet megállapítani. Ezekre az esetekben a 288/A. § kizáró rendelkezése nem érvényesült, vagyis a két bűncselekmény megállapítható volt halmazatban.⁴⁶

A problémás kérdéseket látva nyugodtan kijelenthető, hogy a magyar jogalkotó szerencsésebben döntött volna, ha az Európai Közösség pénzügyi érdekének védelmét nem egy új tényállás megalkotásával, hanem a csalás és a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállások megfelelő módosításával biztosította volna. Ezáltal elkerülhetők lettek volna a tényállással kapcsolatos bizonytalanságok és elhatárolási problémák, valamint erre a cselekményi körre is alkalmazható lett volna a csalás vonatkozásában kialakult bírói gyakorlat, az új tényállás ugyanis számottevő gyakorlattal nem rendelkezett.⁴⁷ Részben ezekre is vezethető vissza, hogy végül a 2011. évi LXIII. törvény 2012. január 1-jével a 314. §-t hatályon kívül helyezte és a bűncselekményt a 310. § által szabályozott költségvetési csalás tényállása alá vonta.

3.3. A költségvetési csalás. A költségvetési csalás tényállását a 2011. évi LXIII. törvény iktatta be a korábbi Btk.-ban, amit a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk.⁴⁸ is a tényállás kisebb módosításával átvett. A tényállás megalkotásának az elsődleges célja az volt, hogy a költségvetést sértő valamennyi bűncselekményt egy cím alá vonják össze. Ez alábbi bűncselekményeket érintette:

a) bevételi oldalon:

⁴⁵ Madai: i. m. 100. o.

⁴⁶ Halász: i. m. 631-632. o.

⁴⁷ Madai: i. m. 101-102. o.

⁴⁸ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

- adócsalás,
- munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás,
- visszaélés jövedékkel,
- csempészet,
- az Európai Községek pénzügyi érdekeinek megsértése,
- ÁFA-ra elkövetett csalás,
- csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár;

b) kiadási oldalon:

- jogosulatlan gazdasági előny megszerzése,
- az Európai Községek pénzügyi érdekeinek megsértése,
- a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár.

A 2011. évi LXIII. törvény miniszteri indokolása szerint törvényhozó a tényállás megalkotásánál azt a célt tűzte ki, hogy magát a költségvetést állítsa a védelem fókuszába és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartásokat a lehető legabsztraktabb módon fogalmazza meg, hogy ily módon kiiktassa a különböző „kiskapukat” és visszaélési lehetőségeket, és ezáltal fokozza a védelem hatékonyságát. Az új szabályozás segített kiküszöbölni az egyes korábbi rokon tényállások között fennálló, szükségtelen különbségtételeket,⁴⁹ egységesítette az széttagolt bűncselekményi értékhatarokat, és egységes, differenciált, egyes részselekmények esetén a korábbinál szigorúbb szankciórendszert vezetett be. A tényállás továbbá a költségvetést sértő valamennyi magatartás egy tényállás alá vonásával törvényi egységet hozott létre, amivel megszüntette a korábbi elhatárolási és halmazati problémák nagy részét is.

Az új Btk. 396. §-a által szabályozott bűncselekmény *jogi tárgya* a miniszteri indokolás szerint közvetve a költségvetések prudens működéséhez fűződő társadalmi érdek, közvetlenül pedig maguk a költségvetések. A 396. § (9) bekezdés a) pontja szerinti értelmező rendelkezés meghatározza a költségvetés fogalmát: e szerint költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat –, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni. Költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetett bűncselekmény tekintetében a felsoroltakon kívül költségvetésen a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell.

Megoszlanak a vélemények a tekintetben, hogy a bűncselekménynek van-e *elkövetési tárgya*. Az viszont megállapítható, hogy a deliktum mind a *befizetési kötelezettségek*, mind pedig a (9) bekezdés a) pontjában felsorolt valamely költségvetésből származó *pénzeszközök* vonatkozásában megvalósítható.⁵⁰ A 2011. évi LXIII. törvény indokolása szerint a befizetési kötelezettségek nem

⁴⁹ Például a már említett különbség az EK pénzügyi érdekeinek megsértése és az adócsalás, illetve a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése között. Lásd: 3.1.1. és 3.2. fejezet.

⁵⁰ Gula József: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévy Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2013, 605. o.

korlátozódnak az adókra, a vámokra, a vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítékokra, illetve nem közösségi adókra és díjakra vonatkozó befizetési kötelezettségekre, hanem annál szélesebb kört ölelnek fel. Ide tartoznak a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (pl. bírságfizetési), továbbá kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségek is. Az új rendelkezés a lehető legszélesebb értelmű „pénzeszközök” szót használja, kiküszöbölve a korábbi tényállásban szereplő „támogatások” fogalmának a gyakorlatban elterjedt szűkítő értelmezéséből⁵¹ fakadó problémákat. Ezzel elhárult az akadály például az intervenciók támogatások, az export-visszatérítések, és az uniós költségvetéséből származó, megosztott kezelésű kifizetések sérelmének költségvetési csalásként minősítése elől. A költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában nem követelmény, hogy az jogszabályon alapuljon.

Az egyes hazai büntetőjogi tényállások és a PIF egyezmény elkövetési tárgyára vonatkozó szabályozását a következő táblázat hasonlítja össze:

Költségvetési csalás (új Btk. 396. §)	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése (korábbi Btk. 314. §)	Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény
– a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség – a költségvetésből származó pénzeszközök	– az EK által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések – az EK által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások	– az EK általános költségvetése vagy az EK kezelésében levő, illetve nevében kezelt költségvetés forrásai – az EK általános költségvetéséből vagy az EK kezelésében levő, illetve nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök

1. táblázat: A bűncselekmény elkövetési tárgya

A tényállás *három alapesetben* szabályozza a költségvetést károsító cselekményeket:

1. a szűkebb értelemben vett költségvetési csalás [396. § (1)-(5) bekezdés],
2. a jövedéki termékre elkövetett költségvetési csalás [396. § (6) bekezdés],⁵²
3. a költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatos elszámolási, számadási és tájékoztatási kötelezettség megszegése [396. § (7) bekezdés].

⁵¹ A támogatást ugyanis a 1605/2002/EK, Euratom Tanácsi Rendelet 108. cikkének fogalom-meghatározása szerint a költségvetésből nem visszatérően juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulásként határozták meg.

⁵² A jövedékkel visszaélés külön bekezdésben való elhelyezésének oka az, hogy ez esetben a költségvetés sérelme nem csak megtévesztő magatartással következhet be. Mivel a bűncselekmény ezen fordulatával kapcsolatos uniós szabályokat nem a PIF egyezmény és a 2012-es irányelvjavaslat, hanem más uniós jogforrások tartalmazzák, részletes ismertetésére jelen tanulmány keretei között nem kerül sor.

3.3.1. A költségvetési csalás első alapesete. A költségvetési csalás első alapesetének *elkövetési magatartásait* a törvény három fordulatban határozza meg:

- a) Az első fordulat szerint büntetendő, aki a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában *mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tény elhallgatja.*

Az első két elkövetési magatartás vonatkozásában a csalás értelmezése körében kialakult ítélkezési gyakorlat az irányadó. A *tévedésbe ejtés* mindig aktív magatartás, az elkövető a valótlan-ságot valóságként tünteti fel, ami eredményeképp a megtévesztett tudatában hamis tudattartalom alakul ki. A *tévedésben tartás* az elkövető magatartásától függetlenül létező tévedés megerősítése vagy el nem osztatása. Míg a *tévedés megerősítése* aktív tevékenység, addig a *tévedés el nem osztása* passzív magatartás, ami csak akkor minősül bűncselekménynek, ha az elkövetőnek jogi kötelessége a felvilágosítás, adatszolgáltatás. A tévedésbe ejtésnek vagy tartásnak az ügylet lényeges körülményeire kell vonatkoznia.⁵³

A *valótlan tartalmú nyilatkozat tétele* fordulatot a korábbi Btk. 314. § (1) bekezdése szabályozta és a PIF egyezményben is megtalálható. A *valós tény elhallgatása* szintén szerepel a PIF egyezményben, amely azonban a hazai büntetőjog logikájával összeegyeztethetetlen szóhasználatot („információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése”) tartalmaz, így indokolt volt az elkövetési magatartás a magyar büntetőjogi dogmatikának megfelelő pontosítása. Ezért a korábbi Btk. 314. § (1) bekezdése „az előírt tájékoztatási kötelezettség nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése” elnevezésű elkövetési magatartást tartalmazta. Az új Btk. tovább egyszerűsítette az elkövetési magatartást, amely a valós tény elhallgatása megnevezéssel került be a kódexbe.⁵⁴ A valós tény elhallgatása passzív magatartás, ami akkor tényállásszerű, ha a mulasztás a jogszabály vagy a kötelezettséget létesítő aktus által előírt közlési kötelezettség ellenére történik.⁵⁵

- b) A második fordulatot az valósítja meg, aki *a költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe*, amely tipikusan adó- és vámkedvezmények igénybevételével követhető el.⁵⁶ Ez a fordulat a korábbi Btk. 314. § (2) bekezdés b) pontjában írt elkövetési magatartást („befizetéssel kapcsolatos kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása”)⁵⁷ veszi át és terjeszti ki az összes költségvetéssel kapcsolatos bevételi kedvezményre. Az új Btk. által használt jogosulatlan igénybevétel

⁵³ Molnár Gábor: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Kónya István), HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013, 1501. o.

⁵⁴ Miskolczi Barna: A költségvetést károsító bűncselekmények, in: *Új Btk. Kommentár* (szerk.: Polt Péter), Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 25-26. o.

⁵⁵ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1501-1502. o.

⁵⁶ Uo. 1502. o.

⁵⁷ A PIF egyezmény az elkövetési magatartást „a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása” elnevezéssel szabályozza.

ugyanakkor átfogóbb fogalom, mint a korábbi céltól eltérő felhasználás, hiszen ez magába foglalja a kedvezmény jogosulatlan megszerzését is.⁵⁸

- c) A harmadik fordulat szerint az vonható felelősségre, aki a *költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel*. Ez a fordulat a korábbi Btk. 288. § (2) bekezdésében, valamint a 314. § (2) bekezdés a) pontjában írt elkövetési magatartásokat foglalja egybe, és terjeszti ki a (9) bekezdés a) pontja szerinti költségvetésekből származó valamennyi pénzeszköze.

A költségvetési csalás első alapesete *materiális deliktum*, megállapításának feltétele, hogy a tényállásszerű elkövetési magatartás egy vagy több költségvetésnek *vagyoni hátrányt* okozzon. A vagyoni hátrány fogalmát a Btk. 459. § (1) bekezdés 17. pontja határozza meg: törvény eltérő rendelkezése hiányában a vagyonban okozott kárt és az elmaradt vagyoni előnyt foglalja magába. Fontos megjegyezni, hogy a költségvetési csalás nem gazdasági bűncselekmény, ezért a vagyoni hátrány nem kizárólag piaci, gazdasági tevékenység eredményeképpen jöhet létre.⁵⁹ A költségvetés sajátos jellemzőire figyelemmel ezért a 396. § (9) bekezdés b) pontja tovább pontosítja a vagyoni hátrány fogalmát. Az értelmező rendelkezés szerint vagyoni hátrány alatt érteni kell a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nem teljesítése miatt bekövetkezett bevételkiesést, valamint a költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett vagy céltól eltérően felhasznált pénzeszközt is.

Mivel nem biztos, hogy a pénzeszközök egy költségvetésből származnak, és a befizetési kötelezettségek sem feltétlenül egy költségvetés tekintetében terhelik az elkövetőt, a jogalkotó az „*egy vagy több költségvetés*” fordulattal *törvényi egységet* teremt arra az esetre is, ha a cselekmény több költségvetésnek okoz vagyoni hátrányt. A deliktum azonban már egy költségvetésnek okozott vagyoni hátrány esetén is tényállásszerű.⁶⁰ A bűncselekmény az elkövetési magatartások megkezdésével lép a kísérlet szakaszába és az eredmény bekövetkezésével válik befejezetté.

A költségvetési csalás ezen alapesetének *alanya* bárki lehet, akit költségvetésbe történő befizetési kötelezettség terhel, és ezzel kapcsolatban tanúsít megtévesztő magatartást, illetve aki e magatartást költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsítja.⁶¹ Mulasztással a bűncselekményt ugyanakkor csak olyan személy valósíthatja meg, akit nyilatkozattételi kötelezettség terhel. Az alapeset mindhárom fordulata kizárólag *szándékosan*, egyenes vagy eshetőleges szándékkal követhető el. Az elkövető tudatának az elkövetési magatartásokon kívül az eredményt is át kell fognia, amelyet kívánja vagy legalábbis közömbös irányt.⁶²

Az első alapeset vonatkozásában nagy szerepet játszanak a különböző *értékhatárok*. A jogalkotó szerint bizonyos értékhatár alatt a cselekmény büntetőjogi üldözéséhez nem fűződik érdek, ezért az új Btk. 462. § (3) bekezdése kimondja,

⁵⁸ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 26-27. o.

⁵⁹ *Uo.* 28. o.

⁶⁰ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 606-607. o.

⁶¹ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1502-1503. o.

⁶² Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 607. o.

hogy nem valósul meg bűncselekmény, illetve vámszabálysértés⁶³ valósul meg, ha a költségvetési csalással okozott vagyoni hátrány a 100.000 forintot nem haladja meg.⁶⁴ A bűncselekmény alapesete valósul meg, ha a vagyoni hátrány a 100.000 forintot eléri, de az 500.000 forintot nem haladja meg. Súlyosabban minősül a deliktum, ha a vagyoni hátrány összege *nagyobb, jelentős, különösen nagy*, illetve *különösen jelentős*. Minősítő körülményként határozza meg továbbá a jogalkotó a *bűnszövetségben* [459. § (1) bekezdés 2. pont] és az *üzletszerűen* [459. § (1) bekezdés 28. pont] történő elkövetést is, amely az okozott vagyoni hátrány összege szerinti költségvetési csalást eggyel súlyosabb felelősségi formába emeli.⁶⁵

Nyomatékos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a költségvetésből jogellenesen kiesett pénzeszközöket minél előbb visszaszerezzék, és ezáltal a költségvetés bevételeit biztosítsák.⁶⁶ Ezért a Btk. 396. § (8) bekezdése lehetővé teszi a *büntetés korlátlan enyhítését* – a korábbi büntethetőséget megszüntető ok helyett – abban az esetben, ha az elkövető költségvetési csalással okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. A korlátlan enyhítésre valamennyi értékhatár esetén lehetőség van, nem alkalmazható azonban, ha a bűncselekményt bűnszövetségben vagy üzletszerűen követték el.

A bűncselekmény első alapesetét, a korábbi EK pénzügyi érdekeinek megsértését, valamint a PIF egyezmény tényállását hasonlítja össze a következő táblázat:

Költségvetési csalás 1. alapesete	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése	A PIF Egyezmény
Elkövetési magatartás		
396. § (1) bekezdés a) pont	314. § (1) bekezdés	1. cikk a) és b) pont 1-2. albek.
más tévedésbe ejtése		
más tévedésben tartása		
valótlan tartalmú nyilatkozat tétele	valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználása	hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése
a valós tény elhallgatása	előírt tájékoztatási kötelezettség	információ elhallgatása és ezzel egy konkrét

⁶³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 209. §

⁶⁴ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 32. o. Az új Btk. ezen szabályozása összhangban van a PIF egyezményrel, amely 4.000 euró (kb. 1.200.000 forint) alatt lehetővé teszi a nem büntetőjogi szankciók alkalmazását is, amennyiben egyéb súlyosbító körülmények nem merülnek fel. A magyar jogalkotó azonban az egyezményhez képes jóval szigorúbb szabályozást alakított ki, igaz, erre a 9. cikk alapján lehetősége van. A 2012-es irányelvjavaslat a bűncselekményi értékhatárt 10.000 euróra (kb. 3.000.000 forint) emelné fel, szűkítve ezzel a büntetőjogi felelősség körét. A tagállamok azonban ebben az esetben is dönthetnek úgy, hogy szigorúbb szabályozást tartanak fenn, és a kisebb súlyú csalások esetére is büntetőjogi szankciókat írnak elő.

⁶⁵ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 607. o.

⁶⁶ Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1591. o.

	elmulasztása vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése	kötelezettség megszegése
396. § (1) bekezdés b) pont	314. § (2) bekezdés b) pont	1. cikk b) pont 3. albek.
befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény jogtalan igénybevétele	befizetéssel kapcsolatos kedvezmény jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása
396. § (1) bekezdés c) pont	314. § (2) bekezdés a) pont	1. cikk a) pont 3. albek.
pénzeszközök jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	támogatás jóváhagyott céltól eltérő felhasználása	pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása
Eredmény		
egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrány okozása	az Európai Községek költségvetésének károsítása	– költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése – pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása
Bűnösség		
szándékos	szándékos	szándékos

2. táblázat: A költségvetési csalás első alapesete

3.3.2. A költségvetési csalás harmadik alapesete. Fontos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a költségvetésből származó támogatások, kifizetések felhasználása transzparens, átlátható módon történjen. A jogalkotó ezért egy kisegítő jellegű tényállást⁶⁷ fogadott el, amely a költségvetésből már elnyert pénzeszközök felhasználásával, a támogatási szerződésben foglalt feltételek teljesítésével kapcsolatos kötelezettségek megszegését rendeli büntetni. A tényállás alaki bűncselekmény, eredményt nem tartalmaz, így a költségvetési csalás egyéb alakzataihoz képest előrehozott védelmet teremt. A felsorolt kötelezettségek megsértését a korábbi Btk. a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése [288. § (2) bekezdés] és az EK pénzügyi érdekeinek megsértése [314. § (1) bekezdés] tényállásainak keretein belül rendelte büntetni. Az új Btk. ötvözte a két tényállást, megszüntette az indokolatlan különbségtételt, és kiterjesztette a szankcionálás lehetőségét az összes védett költségvetés vonatkozásában történő elkövetésre.⁶⁸

A költségvetési csalás harmadik alapesete kizárólag a *költségvetésből származó pénzeszközök* vonatkozásában követhető el. A tényállás *elkövetési magatartásai*:

⁶⁷ A tényállás kisegítő jellegére tekintettel az azonos költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában a költségvetési csalás első és harmadik alapesete között halmazat nem állapítható meg. Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 39. o.

⁶⁸ Miskolczi: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 37-38. o.; Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1576. o.

- a) a költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt *elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása* vagy *hiányos teljesítése*,
- b) e kötelezettségek teljesítése során *valótlan tartalmú nyilatkozat tétele*, illetve *valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat felhasználása*.

Az elkövetőt terhelő *elszámolási, számadási, tájékoztatási kötelezettség* pontos körét jogszabályok és a támogatási szerződések tartalmazzák. A nyilatkozat akkor *valótlan tartalmú*, ha az abban foglaltak nem felelnek meg az objektív valóságnak. Az okirat *hamis*, ha korábban nem létezett és készítője nem azonos a kiállítóként feltüntetett személlyel. *Hamisított* az okirat, ha a kiállításra jogosult személytől származik ugyan, de a tartalmát oly módon változtatták meg, hogy az nem felel meg a kiállító eredeti akaratának, nyilatkozatának. Az *felhasználás* az okirat joghatás kiváltására történő használatát, a bizonyító erejének érvényesítését jelenti.⁶⁹ Fontos kiemelni, hogy ez az alapeset a *specialitás* és a *konszumpció elvére* figyelemmel nem állhat alaki halmazatban a közokirat-hamisítás büntetével és a hamis magánokirat felhasználásának vétségével.⁷⁰

A költségvetési csalás harmadik alapesete *immateriális deliktum*, az elkövetési magatartások valamelyikének tanúsításával befejezetté válik. *Alanya* bárki lehet, akit a törvényben meghatározott kötelezettségek valamelyike terhel. A bűncselekmény ezen alapesete is csak *szándékos* elkövetés esetén büntetendő. Egyenes és eshetőleges szándék egyaránt tényállásszerű. Az elkövetőnek tisztában kell lennie az őt terhelő elszámolási, számadási, és tájékoztatási kötelezettséggel, illetve azzal, hogy az általa tett nyilatkozat valótlan, a felhasznált okirat valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított.⁷¹

Költségvetési csalás 3. alapesete	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése	A PIF Egyezmény
Elkövetési magatartás		
396. § (7) bekezdés	314. § (1) bekezdés	1. cikk a) és b) pont 1-2. albek.
elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy hiányos teljesítése	az előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása vagy megtevesztésre alkalmas módon hiányosan történő teljesítése	információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése
valótlan tartalmú nyilatkozat tétele	valótlan tartalmú nyilatkozat tétele	hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése
Bűnösség		
szándékos	szándékos	szándékos

3. táblázat: A költségvetési csalás harmadik alapesete

⁶⁹ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 611-612. o.

⁷⁰ A költségvetési csalás első alapesete és a hamis magánokirat felhasználása közötti alaki halmazat ugyanakkor valóságos lehet. Molnár: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 1590-1591. o.

⁷¹ Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 611. o.

3.3.3. A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása. Az új Btk. 397. §-ában szabályozott tényállás a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója speciális felelősségéről rendelkezik. A tényállást a költségvetési csaláshoz hasonlóan a 2011. évi LXIII. törvény iktatta be a korábbi Btk.-ba, amit aztán az új Btk. is átvett. A gazdálkodó szervezet vezetője korábban kizárólag az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése [314. § (3) bekezdés] esetén volt büntethető, a magyar költségvetést károsító magatartások elkövetése esetén viszont nem. Ezért a jogalkotó kiterjesztette ezt a felelősségi formát a költségvetést károsító valamennyi magatartásra, a költségvetési csalás egészére.

A bűncselekmény *elkövetési magatartása* a felügyeleti, ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása. A vezető felelősségre vonásának feltétele, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozó a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében kövesse el, és a bűncselekmény elkövetését a vezető mulasztása idézze elő.⁷² A tényállás lényegében megegyezik a korábbi Btk. 314. § (3) bekezdésével, azzal a különbséggel, hogy míg a korábbi Btk. megkövetelte, hogy a tag vagy dolgozó a bűncselekményt a gazdálkodó szervezet érdekében kövesse el, addig az új Btk. csak annyit mond, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében kell elkövetni, függetlenül attól, hogy ez a gazdálkodó szervezet érdekében áll-e vagy sem. Az új tényállás tehát kiszélesíti a büntetőjogi felelősség körét.

A bűncselekmény *alanya* speciális, kizárólag a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója lehet.⁷³ A 314. § korábbi szabályozásához képest viszont az új Btk. a bűnösség tekintetében szűkíti büntetőjogi felelősséget, mivel a gondatlan elkövetés már nem büntetendő, a bűncselekmény kizárólag *egyenest* vagy *eshetőleges szándékkal* követhető el. A vezetői felelősség korábbi és hatályos szabályozását a következő táblázat hasonlítja össze:

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása (új Btk. 397. §)	Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése (korábbi Btk. 314. § (3)-(4) bekezdés)
Elkövetési magatartás	
A felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, mely lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalás elkövetését	A felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, mely teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna
Felelősségre vonás feltétele	
A költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a	A bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a <i>gazdálkodó szervezet</i>

⁷² Gula: *A költségvetést károsító bűncselekmények*, 613. o.

⁷³ A gazdálkodó szervezet fogalmát a 459. § (1) bekezdés 8. pontja határozza meg: a Polgári Törvénykönyv szerinti gazdálkodó szervezeten kívül az a szervezet is, amelynek gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira a Polgári Törvénykönyv szerint a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

<i>gazdálkodó szervezet tevékenysége körében követi el</i>	<i>érdekében követi el</i>
Alany	
A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója	A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója
Bűnösség	
Szándékos	Szándékos és gondatlan

4. táblázat: A gazdálkodó szervezetek vezetőinek büntetőjogi felelőssége

4. Záró gondolatok

Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a magyar jogalkotó eleget téve az uniós tagságunkból fakadó jogharmonizációs kötelezettségének, megteremtette és megfelelően biztosította az Európai Unió költségvetésének és pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét. A PIF egyezményben és a 2012-es irányelvjavaslatban szereplő közösségi csalás tényállása teljes egészben átültetésre került, és mind a korábban hatályos EK pénzügyi érdekeinek megsértése, mind pedig a jelenlegi költségvetési csalás elkövetési magatartásai – a magyar büntetőjogi dogmatikával való összeegyeztethetőséghez szükségesű kisebb módosításokkal – megfeleltethetők az egyezményben szereplő magatartásoknak.

A magyar jogalkotó már a korábbi Btk.-ban szereplő Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésének Btk.-ba iktatásával teljes mértékben eleget tett kötelezettségének, hiszen a tényállás megfelelt a PIF egyezmény szövegének. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a jogalkotó nem a legszerencsésebb megoldást választotta, hiszen a tényállást nem harmonizálta kellőképpen a már meglévő, hasonló tényállásokkal, amely következtében több vonatkozásban is indokolatlan különbséget tett a hazai és az uniós költségvetés védelme között. A bűncselekménnyel kapcsolatban számos elhatárolási probléma jelentkezett, valamint tényleges bírói gyakorlata sem igazán alakult ki.

A költségvetési csalás tényállása ezen problémák többségét megoldotta. Megszüntette a magyar és az uniós költségvetés védelme között fennálló eltéréseket, az előző tényállás által generált halmazati problémákat, az elkövetési magatartásokat pedig kellően absztraktnan fogalmazta meg ahhoz, hogy a költségvetés sérelmével járó valamennyi magatartást magába foglalja, és egyúttal az egyezmény szövegével is összhangban maradjon. Ahhoz azonban, hogy a tényállás megfelelően védelmezze az Unió pénzügyi érdekeit, szükség van a megfelelő jogalkalmazói gyakorlatra is, amire viszont csak a jövő fog választ adni.

in memoriam

Prof. Dr. Radnay József (1927-2014)

2014. február 13-án tragikus hirtelenséggel elhunyt a magyar munkajogtudomány doyenje, Radnay József, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem professor emeritusa és a mai Kúria jogelődjének számító Legfelsőbb Bíróság munkajogi kollégiumának elnök-bírája, a Magyar Munkajogi Társaság elnöke és a Professzorok Batthyány Körének tagja. Előrehaladott kora ellenére haláláig teljes szellemi és testi frissességgel aktívan részt vett a PPKE Jogi és Államtudományi Kara munka- és szociális jogi tanszékének oktató és tudományos kutatási munkájában, amely tanszék megszervezése az ő nevéhez fűződik, és amelynek 2008-ig, mint aktív állományban lévő egyetemi tanár, a vezetője volt. Ezt követően professor emeritusként a tanszéknek a környezetvédelmi tanszékkel történt összevonása után egészen 2012-ig tárgyzvezetőként irányította a munka és a szociális jog tantárgy oktatását. 2012-ben kapott meghívás alapján professzori kinevezést Gyulavári Tamás, akinek vezetésével visszaállt a munka- és szociális jogi tanszék. A tanszék oktató és kutató munkájában ezt követően fáradhatatlan lendülettel és rendszerességgel részt vett egészen a végső időpontig. A halál az egyetemen érte. Azon a februári tragikus napon az egész napos esőtől nedves lépcsőn előadásának befejeztével megcsúszva fejjel lefelé a falnak zuhant, nyakcsigolyatörést elszenvedett és többé már nem tért magához.

Halála nagy veszteség a magyar munkajogtudomány számára. A *Gazdaság és Jog* című tudományos folyóirat munkajogi rovatának vezetőjeként mindig helyet biztosított az idősebb és fiatalabb kollegáknak a publikálásra. Sohasem utasított vissza cikket, hanem iránymutatásokkal visszaadta, hogy miként dolgozzák át a szerzők és így kijavítva gondoskodott leközlésükről. Ugyanilyen segítőkészséggel és jobbitó szándékkal vett részt opponensként vagy bírálóbizottsági tagként a Miskolci Egyetem és a Debreceni Egyetem Jogi Kara doktorjelöltjeinek a védésén, valamint doktori szigorlati vizsgáin vizsgabizottsági elnökként vagy tagként.

2001 és 2005 között a Miskolci Egyetem munkajogi tanszéke és a Trieri Egyetem keretében az Európai Unió fenntartásával működő Európai Munkajogi és Munkaügyi Intézetével a munkáltató fizetésképtelenségéről és a csődeljárás munkajogi kihatásairól folytatott kutatásba, német részről a Mainzi Gutenberg Egyetem munka- és kereskedelmi jogi tanszéke, magyar részről pedig a PPKE Radnay által vezetett munkajogi tanszéke kapcsolódott be. A kutatás eredményét magyar és német nyelvű tanulmánykötetben tettük 2005-ben közzé, amely kötetben Radnay Józsefnek német és magyar nyelvű tanulmánya is szerepel.

Ami Radnay tudományos munkásságát illeti, igen szerteágazó és tartalmas volt. Adódott ez abból, hogy szakmai működésének igen jelentős része a joggyakorlattal fonódott össze. Előbb mint a MÁV, majd a Nehézipari Minisztérium jogi osztályának tisztviselőjeként, majd az utóbbinak vezetőjeként számos tanulmányt és több könyvet tett közre a vasúti közlekedés körében okozott kárfelelősséggel, azok büntetőjogi kihatásaival, a közreműködői, valamint a veszélyes üzemi felelősség polgári jogi, munkajogi és büntetőjogi következményeivel foglalkozott. A Nehézipari Minisztériumba kerülve, szakirodalmi munkássága a bányakártalanítás területéről írt több tanulmányt, társszerzéssel pedig monografikusan feldolgozta a bányajogot, amely több kiadást is megélt.

Az 1980-as évek elején a Munkaügyi Minisztériumba került és a Jogi Osztály vezetője lett. Innen kapott 1988-ban meghívást a Legfelsőbb Bíróságra, ahol előbb tanácsvezető bíróként működött, majd pedig nemsokára a Munkaügyi Kollégium elnöke lett. Az ő nevéhez fűződik a munkáltatói felmondás indoklásáról szóló 95. sz. és a munkáltatói jogutódlásról megalkotott 154. sz. munkaügyi kollégiumi állásfoglalás, amelyek közül mind a kettő a nyugat-európai államokhoz hasonló védelmet biztosított a munkavállalók részére. Ez akkor nagyon nagy jelentőséggel bírt, mivel még akkor nem voltunk az Unió tagjai és helyzetünk a privatizáció során kiszolgáltatott volt. Az általa vezetett munkaügyi kollégiumi joggyakorlat tette még az Unióba történt belépés előtt euró-konformmá a magyar munkajogi ítélkezést. Ez nemcsak az individuális, hanem a kollektív munkajogra, pl. a sztrájkjogra is vonatkozott.

Hatalmas szaktudása révén megbízást kapott a Ptk. rekodifikációján dolgozó Kodifikációs Főbizottságtól annak megválaszolására, hogy a munkaszerződés bekerüljön-e az új Ptk.-ba és ha igen, akkor miként. E munkában megbízás alapján Kiss György, a Pécsi Jogi Kar munkajog professzora és magam is részt vettem. Kiss Györggyel mi amellet érveltünk, hogy a munkaszerződés kerüljön be a Ptk.-ba, amit én még kiegészítettem a kollektív szerződés behozatalával is. Radnay velünk ellentétben akként foglalt állást, hogy sem a munka-, sem a kollektív szerződést nem kell az új Ptk.-ba bevinni, hanem a Ptk. kötelmi jogának az általános részét teljes egészében az Mt. mögöttes jogterületének kellene tekinteni, amit az Mt.-ben kellene kifejezésre juttatni. Végül az ő koncepciója valósult meg.

Exegi monumentum aere perenniis, mondta magáról Horatius. Ez Radnayra is illik. Az utána fennmaradt több mint 200 írott mű túlnyomó része munkajogi. Szakirodalmi munkássága, munkajogi kézikönyvei és monográfiái, valamint folyóirat-tanulmányai az individuális és a kollektív munkajog valamennyi intézményét átfogták. Írt a munkajog és a polgári jog összefüggéséről, ide értve a munkajogból a polgári jogba történő menekülés ma is aktuális problémáját. Feldolgozta a gazdasági társulások munkajogi kérdéseit, foglalkozott a női, a fiatalok és a csökkent munkaképességű munkavállalók védelmével, a munkavállalói jogalanyisággal, a fő és a mellékállás viszonyával, a munkavállalói jogutódlással, amelyből a már említett híres 154. MK. állásfoglalás született meg. Írt a munkaviszony tartalmáról, a külföldön történő foglalkoztatás problémáiról, az önfoglalkoztatásról, a munkaviszony tartalmának, a munka-, és a pihenőidő, valamint a szabadság, továbbá a munkadíjazás jogi kérdéseiről. Magas szinten

elemezte a munkaviszony megszüntetésének a problémáit, főként a munkáltatói felmondást a munkavállalói érdekekre összpontosítva. Tudományos munkássága felölelte a kollektív munkajogot is. Mélyen szántó tanulmányokat írt jogösszehasonlító alapon a kollektív szerződésről az üzemi tanácsról és az európai üzemi tanácsról, valamint a sztrájkjogról.

Az individuális munkajogon belül központi témaként először a munkadíjazással foglalkozott, amit monografikusan is feldolgozott. E mű sikeres akadémiai megvédést követően 1988-ban megszerezte a kandidátusi tudományos fokozatot. Ez után központi kutatási témájává a munkavédelem és a munkabalesetek jogi kihatásainak a kutatása vált. E témakörből megírt monográfiáját akadémiai doktori értekezésnek szánta, amely eljárás egyes emberek szakmai féltékenysége miatt sikertelenül zárult. Ezt követően a Miskolci Egyetem jogi karán habilitált. „Summa cum laude” sikeres habilitációja alapján lett egyetemi tanár 2002 júliusában. Doktorinak sikertelenül benyújtott, de habilitálási eljáráson sikerrel megvédett munkáját a Bíbor Kiadó jelentette meg a munkabalesetekről, mely ma is alapmű.

Radnaynak a mintegy kétszáz műből álló szakirodalmi munkásságát a nemzetközi jogösszehasonlítás, valamint az elmélet és a gyakorlat ötvözése jellemzi. Ebbe nyilván belejátszott az a három hónapos tanulmányút, amelyet Németországban, a *Bundesgerichtshof*-on töltött el, valamint az, hogy a német és az angol munkajogi szakirodalmat rendszeres jelleggel olvasta és feldolgozta.

A munkajogtudományt és az egyetemi oktatást a halálával komoly veszteség érte, ide értve az új tudományos generáció felnevelését is. Segítőkész, jó kolléga és barát volt. Fájó szívvel búcsúzunk tőle, Tőled!

Liber Amicus Josephus Radnay Vale!

Sic Tibi terra levis est.

Prof. E. Dr. Prugberger Tamás D.Sc.
