

Adalékok a munkával és az ügyvitellel kapcsolatos szerződések jogrendszeri és jogdogmatikai kérdéseihez

PRUGBERGER TAMÁS*

1. Elhatárolási és összekapcsolási, valamint átfedési problémák a tevékenységi szerződéseknél

a klasszikus kontinentális polgári jogban mind a germán, mind a frankofon-országok, mind a germán jogrendszerekhez tartozó államokban a munkával összefüggő szerződések és az ügyviteli-bizalmi szerződések egymástól elkülönülő, de egymás melletti fejezetben nyernek szabályozást,¹ amivel a jogalkotó kifejezésre juttatja, hogy mind a munkával, mind az ügyvitellel összefüggő szerződéseknél közös vonás, hogy a jogalanyok egyike valamilyen szolgáltatást végez a másik félnek, a foglalkoztatónak, megrendelőnek vagy a megbízónak. Különbség a három szerződéstípus között az, hogy míg a munka-, illetve a szolgálati szerződés esetén a foglalkoztatott illetőleg a szolgálatra felfogadott munkáltató/foglalkoztató részére többnyire visszatérő és rendszeres jelleggel olyan tevékenységet köteles végezni, amelyről a munkavállaló/foglalkoztatott, illetve a szolgálattevő a foglalkoztató munkáltatójának beszámolni tartozik, és amely tevékenység elvégzését a foglalkoztató munkáltató rendszeres jelleggel felügyelheti és ellenőrizheti.² Ezzel szemben a vállalkozási típusú szerződéseknél a vállalkozó önálló egzisztenciával rendelkezik és nincs alárendelve a megrendelőnek. A megrendelt munkát, tevékenységet a saját szaktudására támaszkodva és a saját kockázatára végzi, ellentétben a munkavállalóval, illetve a szolgálattevővel, ahol a munka-, illetve a szolgálati szerződés a kockázatot a munkáltatóra, a foglalkoztatóra telepíti. Éppen

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

¹ Lásd bővebben erről: Prugberger, A munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései. In: *Collectio Iuris Universitatis Debrecensis*. I. Debrecen, 2001. 19-36. o.; Kiss György, *A piac és az emberi tényező*, Balassa Kiadó, 1995. 138-140. o.

² Vö. Vincenti Gusztáv, *A munka jogviszonyai*. 51.§ A munkabér és szolgálati szerződés. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog*, IV. kötet, 359-360. o. (A munkavállaló, ill. az alkalmazott függő helyzetét hangsúlyozza); Úgyszintén ezt hangsúlyozza ki a korábbi (Zinnzheimer) és a mai (Richardi) német szakirodalom figyelembevételével Kiss György is: *A piac és az emberi tényező*, 127-138. o.

ezért a megrendelő a vállalkozó tevékenységét rendszeres jelleggel nem ellenőrizheti és csak a tevékenységgel kapcsolatos eredmény jellegére adhat meg paramétereket és közölhet kívánalmakat. Ennek figyelembe vételével a vállalkozó szabadon dolgozik és állítja elő azt az eredményt, amit a megrendelő megrendelt tőle és ezért az eredmény átvételkor jár a vállalkozónak az ellenérték, a vállalkozási díj.³ Ezzel szemben munkaszerződés esetén nem a munka eredménye, hanem maga a munkavégzés, illetve a munkavégzéssel eltöltött és/vagy a munkáltatónál a munkavégzés céljából rendelkezésre állási idő kerül honorálásra, időközönként rendszeresen visszatérő munkabér formájában.⁴

A munkajellegű tevékenységgel összefüggésben kétoldalú és visszerhes jelleggel ez a két alapvető szerződési típus létezik. Mind a kettőnél azonban elképzelhető és a gyakorlatban létezik ingyenes, donációs (ajándékozási) jellegű szolgáltatás is. Ebben az esetben a kettőt egymástól nem szétválasztva, szívességi szolgálatról beszélhetünk, ahol természetesen szóba jönnek az ajándékozásra jellemző lazább felelősségi jellegű szabályok a donátori tevékenységet végző javára. A munkavégzéssel kapcsolatos szerződéseket tárgyaló jogirodalom a munkabérleti-szolgálati szerződés kétoldalú jogügyleti jellege mellett egyoldalú munkavégzési jogügyletről is szól, ide sorolva a díjkitűzést.⁵ A mai magyar jogirodalom az *ulpianusi* rendezésből (Kr. U. III. sz.) kiindulva, valamennyit tevékenységgel összefüggő, ún. „*facere*” jellegű tevékenységként kezeli.⁶

Ugyanígy a „*facere*” jellegű tulajdonságot emeli ki a mai jogirodalom és jogtanítás az ügyviteli-bizalmi jellegű szerződések esetében is, ahová kétoldalú visszerhes jogügyletként a megbízási szerződést, egyoldalú, főszabályként ingyenes jogügyletként a megbízás nélküli ügyvitelt helyezi el. Itt jegyezném meg, hogy a meghatalmazás is tulajdonképpen ide tartozva, egyoldalú jogügyletnek fogható fel, amelyet bizalmi alapon a meghatalmazó ad a meghatalmazottnak ingyenes járulékos jelleggel a megbízási szerződéshez kapcsolódóan. A megbízási szerződés annyiban hasonlít struktúrájában a vállalkozáshoz, hogy itt is valamilyen tevékenység elvégzéséről van szó, amelyet a megbízott szintén önálló egzisztenciaként nem alárendelt helyzetben lát el. A megbízói tevékenység azonban a mindenre kiterjedhető vállalkozási tevékenységhez képest annyiban speciális, hogy ügyvitelre, ügyintézésre irányul és ehhez többnyire bizalmi jelleg is fűződik. Ebből fakadóan nem eredménykötelem és a megbízási díj akkor is jár, ha a megbízott nem éri el a megbízó által remélt eredményt. Lényeg az, hogy a megbízott mindent megtegyen az eredmény elérése érdekében, vagyis csak gondos és szakszerű, valamint lelkiismeretes ügyvitel ellátására köteles.⁷ Tipikus

³ Vincenti, A munka jogviszonyai, 54. § A vállalkozási szerződés, In Szladits (szerk.) IV. 644. és 647. o.; Kovács László, A vállalkozási szerződés, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998. 13. o.

⁴ Kiss, A piac és az emberi tényező, 135-139. o.

⁵ Vincenti, A munka jogviszonyai

⁶ Bíró György (szerk.): Szerződési alaptípusok, Novotni Kiadó, Miskolc, 2003. 29, 103. és 147. o.; Bíró Gy, Magyar polgári jog. Kötelmi jog. Közös szabályok, Szerződésstan. Novotni Kiadó, Miskolc, 2006. 204. o.

⁷ L. Kiss, A piac és az emberi tényező, 133-140. o.; Villányi Lászlónál ezzel szemben, bár nem főszabályként, hanem csak esetenként a megbízás tárgya eredmény is lehet. Ügyvitel, 54. § A megbízás. In Szladits (szerk.): Magyar magánjog, IV. 665. o.; Bíró György, A megbízási szerződés,

formája ennek az ügyvédi megbízás, amely egyoldalú jogügyletként meghatalmazással⁸ jár együtt, mivel bizonyos ügyviteli tevékenységek meghatalmazás nélkül nem láthatók el. Ugyanakkor a megbízási szerződés összefüggésbe kerülhet a vállalkozási szerződéssel is. Tipikusan ilyen, amikor az ügyvéd sikerdíjat is kiköt a pernyerés meghatározott hányada erejéig. Ha elveszti a pert, a sikerdíjra – amely vállalkozási szerződés – nem tarthat igényt. Az ügyvédi megbízási díjra azonban ekkor is.⁹

Mind a vállalkozási, mind a megbízási szerződés befolyásolja a munka, ill. a szolgálati szerződést is. Függő jellegű munkavégzésre vonatkozó munkaszerződésnél általában olyan tevékenységről van szó, amely többnyire a vállalkozási szerződésnek is a tárgya, csak míg az előbbinél ez kötött és ellenőrzött tevékenység, az utóbbinál szabadabb és nem ellenőrzött jellegű ténykedés. Ezzel szemben a megbízás tárgyát képező ügyvitel jellemzi a szabadabb jellegű szolgálati szerződést.¹⁰ Ennél fogva a munkaszerződés és a szolgálati szerződés között dogmatikai szétválasztó vonal itt keresendő. A kettőt azonban összeköti az egyik félnek a másik féllel szembeni alárendelt helyzete és a másik fél részéről fennálló utasítási-ellenőrzési jog. Csakhogy az előbbinél kötött vagy kötöttebb jellegű, míg az utóbbinál lazább vagy laza, oldott vonású.¹¹ Ezen keresztül lehetséges az átmenet a vállalkozási-megbízási szerződés és a munka-szolgálati szerződés között, ahol a tartós vállalkozási és szolgálati szerződés a közbülső átmenet.¹²

A tartós vállalkozási és a tartós megbízási szerződésnél már megjelenik egy szorosabb függelmi viszony, mely a kötetlen munkaviszonytól, ill. annak tartalmától lényegében csak abban különbözik, hogy az egy vagy több helyen tartós vállalkozási vagy megbízási szerződésben állószolgáltatónak jogilag fenn áll a saját cége vagy szellemi szabadfoglalkozású irodája. A tartós vállalkozási és a tartós megbízási jogviszonyok ennél fogva tartalmilag gyakran összeolvadnak. Az atipikus munkaviszonyok túlnyomó többsége, mint amilyen a házi bedolgozás, a távmunka, a több munkáltatóval fennálló munkajogviszony, az átalány-elszámolásos üzlet-, vagy üzemegység-vezetés, valamint a menedzserszerződés, minden további nélkül ugyanazon tartalommal átalakítható tartós vállalkozássá, vagy megbízássá.¹³ Ugyanakkor igen sok esetben még olyan függő munkavégzésre irányuló foglalkoztatás esetében is munkaszerződés helyett tartós vállalkozási és/vagy megbízási szerződést köt a foglalkoztató, a foglalkoztatottal, holott a jogviszony tartalma egyértelműen a tipikus munkajogviszony, vagyis a függő munkával

Szerződéstartár 2. KJK. 36-39. o.

⁸ Villányi, in: Szladits, IV. kötet, 666. o.; Kovács László, A vállalkozási szerződés, KJK, Budapest, 1998. 13-15. o.

⁹ L. Ügyvédi rendtartás és Ügyvédi díjszabás

¹⁰ Vö. Prugberger, 1. sz. jegyzetben hiv. mű

¹¹ U. ott, továbbá a német BGB. a Dienstvertrag-on belül megkülönbözteti az Arbeitsvertrag-ot és a freie Dienstvertrag-ot, BGB. 621-622. §

¹² U. ott; A német munkajog-elméletben Zinnsmeister és Richardi, a magyar munkajog-elméletben engem megelőzve pedig Kiss György foglalkozott behatóan e kérdéssel. L. Kiss, A piac és az emberi tényező, IV. fejezet. A német judikatura a szolgálati szerződésen belül különbséget tesz munka-, és szolgálati szerződés között.

¹³ L. Prugberger, 1. sz. jegyzetben hiv. mű

kapcsolatos jogok és kötelezettségek tartalmi jegyeit viseli magán.¹⁴

Ezen kívül fenn állnak bizonyos kapcsolódási pontok a „facere” szerződések esetében a „dare” jellegű szerződésekkel is. Ez megmutatkozik olyan zártfajú adásvételi kötelek esetében, amikor a vevő az eladótól saját előállítású árut, terméket vesz meg. Ha pedig ez két fél között, egy termel/előállító és egy kereskedő között tartóssá és előre ütemezetté válik, hosszú távú szállítási vagy termékértékesítési szerződés jön létre a felek között, amely a „dare” jellegű adásvételi jegyek túlsúlya mellett magán viseli a vállalozási szerződés, vagyis a „facere” tartalom egyes elemeit is. A kifejezetten ellenérték mellett használat vagy hasznosítás céljából ingatlan bérbe adásának speciális formáját jelentő haszonbérleti szerződésnél még inkább fenn áll a „dare” jellegnek a „facerével” történő összekapcsolódása. Ez az ún. „feles-bérletnél” mutatkozik meg. Az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által kialakított egyezmény értelmében a feles bérlet ugyanis olyan munkabérleti szerződés, ahol a munkabér teljes egészében természetben, vagyis a termés egy meghatározott hányadában kerül megállapításra, és emiatt a feles bérleti szerződés olyan munkaszerződést palástol, ahol a munkabérkikötés azért jogellenes, mert az ILO egyezmény értelmében a munkabérnek legfeljebb csak az 50 %-a lehet természetbeni díjazás. Ezért a feles bérleti szerződés az ILO, és hatására az európai államok többségének álláspontja szerint olyan munkaszerződést palástol, ahol a munkadíj-kikötés jogellenes.¹⁵ Megítélésem szerint nézőpont kérdése, hogy a feles-bérletet legális haszonbérleti szerződésként vagy jogellenes munkaszerződésként kezeljük.¹⁶ Az utóbbit megalapozza történeti kialakulása, ami a római kolónia-szerződésben keresendő. A tehetős római major-földbirtokosok megvásárolták elszegényedett és kevésbé tehetős földtulajdonosok birtokát, viszont továbbra is ők művelték meg kolonusokként a földet és e művelés fejében a termés egy részét saját maguk és családjuk fenntartására visszatarthatták, amelynél a felesleget megvásárolta tőlük a majorgazda, aki mint termékszállító vállalkozó adta el a saját szállítmányával egyesítve haszonnal mezőgazdasági nagykereskedőként.¹⁷

Ami már most a kialakult jogi szabályozás dogmatikáját illeti – miként már erről szó esett – a kontinentális európai államokban a frankofon-italikus szabályozás megmaradva a hagyományos római jogi felfogásnál, mind a munkaszerződést munkabérleti szerződésként, mind a vállalkozást műbérleti szerződésként a dologbérleti és a haszonbérleti szerződéssel együtt a Polgári Törvénykönyvnek (Cod Civil, Codice Civile) a bérleti szerződésekre vonatkozó címében szabályozza. Ezzel szemben a megbízási szerződést és a megbízás nélküli ügyvitelt a Magánjogi Kódexnek a mandátumról, vagyis a bizalmi szerződésekről szóló következő részében.¹⁸ Ettől a germán jogrendszer – ide értve a német BGB-t

¹⁴ Kiss, A piac és az emberi tényező, IV. fejezet

¹⁵ Vö. Zöllner-Loriz-Hergenröder, Arbeitsrecht, 5. Aufl. C. H. Beck Verlag, 162. s köv. o.; Iura Europae, Droit du travail-Arbeitsrecht, Edition technique Iuris chasseurs – C. H. Beck Verlag, 10.16.-17 (D.), I. 20-10-17 (B.), I.30.10-16 (I.), II. 50.40-8-12 (L.), 60.40-8-12 (NI.), III.70.40-6 (Irl.)

¹⁶ Prugberger, A haszonbérlet

¹⁷ U. ott

¹⁸ Code Civil, Titre Huitième (Du contrat de luage, Art 1710 (Luage du travail), Art.1711.(Luage du service), Art 1713. (Luage du chose)

és a holland *Burgerlijk Wet-et*, valamint a XX.sz. elejének elvetélt magyar Ptk.tervezeteit és az 1928. évi Mjt-t – annyiban tér el, hogy a bérleti jellegű szerződésekből kiemeli a szolgálati, illetve a munkaszerződést, és azt egy önálló címben, a munkával összefüggő szerződések körében helyezi el és mindjárt ezt követő címben szabályozza az ügyvitellel kapcsolatos jogviszonyokat, látenszen utalva a két szerződési csoport jogdogmatikai szempontból fennálló rokoni kapcsolatára, hasonlatosságára. Ez a germán jellegű szabályozás jogdogmatikai szempontból is egy magasabb absztrakciós szintet képvisel, mint a hagyományos történeti szemléletben megmaradt frankofon-latin felosztás, amelytől némileg az osztrák BGB már annyiban eltávolodott, hogy a német BGB.-hez hasonlóan a korábbi munkabérleti szerződés helyett szolgálati szerződésről beszél, amely magába foglalja egyrészt a munkaszerződésre főszabályként jellemző függő munkaviszonyt, másrészt az ennél jóval kötetlenebb szolgálatot.¹⁹ A korábbi magyar polgári jogi kodifikáció és sajnos az 2013. évi V. törvénnyel hatályba lépett új is bizonyos mértékig szétszabdálja ezt a jogdogmatikai egységet, mivel a tulajdon-átadással-átvétellel kapcsolatos szerződéseket követően szabályozza a vállalkozási jellegű köteleket és ezt követően szól a használati kötelekről, és csak ezután kerül sor a megbízási alapú kötelek tárgyalására. Ennél fogva a „dare” jellegű szerződések szabályozási sorrendje megtörik, amit még fokoz az is, hogy valamennyi posztkommunista állam polgári törvénykönyve egy szóval sem említi meg a munka-, ill. a szolgálati szerződést, hanem azt külön törvényben, a munkajogi kódexben rendezi.²⁰ Ebben a szovjet-szocialista jogdogmatikai hagyomány továbbélése jelenik meg, amely a munkajogot teljesen elválasztotta a polgári jogtól és külön jogágként kezelte. Ez részben jellemző Spanyolországra és Portugáliára az erős szocialista, extrém szociáldemokrata hagyományok következtében, ahol azonban a *Codice Civile* keretjellegetűen szól a szolgálati szerződésről, amit azonban önálló kódex jelleggel az *Estatuto Trabalho* (Spanyolország) és a *Codice Trabalho* (Portugália) a kollektív munkajogra is kihatóan a francia *Cod du travail*hoz hasonlóan részletez.²¹ Ez volt a jellemző a két világháború között Olaszországra is, ahol Mussolini idején hatályba lépett a *Carta de Lavoro*, amely azonban a II. Világháborút követően szét esett és szabályainak egy részével a *Codice Civile* munkajogi szabályai szélesedtek ki. A munkajognak a munkával összefüggő többi, itt tárgyalt vállalkozási jellegű magánjogi szerződésektől való eltávolodása a szociális piacgazdaság és a welfare state időszakában kezdett erőteljessé válni és kezdett a szociális jog irányába közelíteni.

¹⁹ BGB. 6. Tétel, §§ 410-610 (*Dienstvertrag*) 6. Tétel §§ 610-630. (*Werkvertrag*), 10. Tétel §§ 642-676 ((*Auftrag*)) Paland, *Bürgerliches Gesetzbuch*. 46. Aufl. Verlag C. H. Beck.; ABGB §§ 115-153 (*Dienst und Werkvertrag*) In 12. Abst. *Auftrag*, §709. 25. Abt. *Miet u. Pachtvertr.*; BWG. Titel 10 *Arbeitsverkenomst*. T. 62. *Anneming van Werk*; T. 14. *Borgtocht*; T. 17. *Verzehering*, in *Burgerlijk Wetboek Neimingen*, 2002.

²⁰ Vö. 2012: V. tv. 3. rész, Egyes szerződések, XIV. c. tulajdonátruházási szerződések, XV. c. Vállalkozási típusú szerződések, XVI. C. megbízási típusú szerződések, XVII. c. használati szerződések (bérlet, stb.), XVIII. c. letéti szerződések

²¹ Calle/Prehm, *Arbeitsrecht in Spanien*, Rz.1-4. In Hennisler Braun (Hrsg). *Arbeitsrecht in Europa*, 1391. o.; Fedtke/Fedtke, *Arbeitsrecht in Portugal*, Rz.1-6., Mindkettő in Hennisler/Braun: *Arbeitsrecht in Europa*, Dr. Otto Schmid Verlag, 3. Aufl. Köln, 1391. és 1087. o.

Hollandiában egyes irányzatok már a munkajogot a kötelező társadalombiztosítási joggal egy jogágként kezdték kezelni és ilyen irányban tankönyv is született.²² A német munkajog-elmélet is mindenkor erőteljesen hangsúlyozta az individuális és a kollektív munkajogviszony szociális jellegét, azonban sohasem szakította el a polgári jogtól, sőt a svájci kötelmi törvény nemcsak az un. Individuális munkaszerződést (Arbeitsvertrag), hanem a kollektív munkaszerződést (Gesamtarbeitsvertrag) magába foglalta. Ezt nem tette meg, és ma sem teszi meg sem a német, sem az osztrák, sem a holland Ptk., mivel mind a három csak a munkaszerződést szabályozza a kötelmi jog különös részében, azonban a tarifaszerződést és az üzemi megállapodást egyaránt magába foglaló kollektív szerződésre a kötelmi jog különös részének a szabályait rendeli alkalmazni a német tarifátörvény a többi kontinentális nyugat-európai állam tarifátörvényéhez hasonlóan.²³

2. Közelítés a kötött munkajogviszonytól a szabadabb munkajogviszony és a vállalkozási-megbízási, valamint az adásvételi és használati jellegű szerződések felé

A függő munkaviszony alapvető vonása, hogy a munkavállaló teljesen a munkáltatónak alárendelten, annak telepén és irányítása-ellenőrzése mellett, kötött munkaidőben dolgozik. A munkaviszony eme formájánál abból kiindulva, hogy a munkavállaló a munkát a munkáltató telepén, vagy ha nem is ott, annak irányítása és ellenőrzési körén belül végzi, és mivel az üzem (munkahely) működésének a kockázata a munkáltatót terheli, ezért a munkáltatónak a munkavállaló irányában fennálló felelőssége fokozott. Ezt a germán jogrendszernek és a magyar Ptk-nak megfelelően, ha a munkavállalót a munkavégzés során a munkáltató részéről kár éri, azt az 1992. évi Mt. szerint a veszélyes üzemi felelősség analógiájára kellett Magyarországon is a 2013. új évi Mt. hatályba lépéséig elbírálni. Ez olyan objektív, vétkességtől független felelősséget jelentett, amely alól a munkáltató csak elháríthatatlanság fennforgása esetén tudta kimenteni magát.²⁴ Ezzel szemben a munkavállaló kártérítési felelőssége a munkáltató irányában jóval enyhébb volt és azért enyhébb ma is, abból kiindulva, hogy a viszonylag hosszú, rendszeres napi munkavégzés következtében nagy a károkozási kockázat a koncentrációcsökkenés lehetősége miatt. Ezt a nyugat-európai joghoz hasonlóan a magyar jog is mindvégig értékelte és értékeli ma is.²⁵ A germán jogrendszerben azonban ezen kívül az is felelősséget csökkentő körülmény, hogy a munkavállaló a munkáltató felügyelete és ellenőrzése alatt dolgozik, ezért a kár megelőzésére potenciálisan

²² Heerma van Voss: Inleiding Sozialrecht. Boom Uitgever, Den Haag, 2002.

²³ Svaiz

²⁴ 1992:XXII. tv. (korábbi Mt.) 174. § (1.) és (2.) bek.

²⁵ Eörsi Gyula, A jogi felelősség alapproblémái, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963. 16. o.; U.ő: Elhatárolási problémák az anyagi felelősség körében, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (KJK.) Budapest, 1962. 220-223. o.; Nagy László, Anyagi felelősség a munkajogi jogviszonyban okozott károkért. KJK. Bp. 1962. 15-16. o.; Karlovits Károly/Prugberger, Jogalkotási és jogalkalmazási kérdések a munkajogi felelősségköréből. Magyar Jog, 1964/9. sz.

lehetősége van.²⁶ Tekintettel azonban arra, hogy a germán jogrendszerben a munkavállaló kártérítési felelősségénél az általában elvárhatósági tartalmú objektivizált szubjektív, vagyis általánosított egyedi vétkességi formula érvényesül, ezért az összes körülmények figyelembe vételével a bírói gyakorlat az egyes eseteknek megfelelően „in concreto” valósítja meg az itt említett körülmény alapján a mérséklést.²⁷ A volt szocialista országok túlnyomó részt még ma is gondatlanság esetén a munkavállaló kártérítési felelősségét „ex lege” mérséklék, ami azért kifogásolható, mert a törvényi úton történő előre mérséklés felelőtlenségre ösztönző tényező.²⁸

A frankofon jogrendszerben a veszélyes üzemi felelősség ismeretlen. Ott egy egységes, erősen objektivizált felelősség áll fenn, ami különösen a szerződésszegésnél jelentkezik (risc cree). Ez a felelősség a munkajogban is érvényesül és a munkáltatót, valamint a munkavállalót egyaránt köti. Ugyanakkor azonban a munkavállaló felelősségét a bírói gyakorlat a méltányosabb elbírálásra lehetőséget adó deliktuális felelősség alapul vételével csökkenti.²⁹ Ennek figyelembe vételével ad lehetőséget a francia Code du travail arra, hogy kollektív szerződéssel a munkavállaló kárfelelősségét korlátozni lehessen, amit az 2013. évi új magyar Mt. is átvett.³⁰

Ami már most a magyar jogot is illeti, a 2013. évi új Mt. a munkáltató veszélyes üzemi kártérítési felelősségét kiiktatta és lényegében a francia megoldást vette át a „risc cree” elvével. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató a munkavégzéssel összefüggő ellenőrzési körén belül a szerződés megkötésével vállalt és a deliktuális károkozásnál szigorúbb felelősség alapján felel a munkavállalónak okozott kárért. Ugyanakkor a munkavállaló kártérítési felelősségét első etapként a deliktuális felelősség alacsonyabb szintjén az általában elvárhatósági tartalommal kitöltött felelősségi szinten állapítja meg, az elbírálás második etapjaként azonban az átlagos gondatlanság esetén az 1992. évi korábbi Mt.-hez hasonló figyelembe vétellel az új Mt. is felelősség-korlátozást alkalmaz. Abból kiindulva, hogy a munkavállaló a munkáltató telepén végzi a munkát, a munkáltatót terheli nemcsak a káreseménnyel kapcsolatos okozati összefüggés bizonyítása, hanem neki kell bizonyítania a munkavállaló vétkességét is. A polgári jogi kártérítési felelősségre jellemző vétkességkimentés (exculpatio) lehetősége csak a házi bedolgozás és a távmunka esetén jelenik meg, amely két munkavégzési forma már olyan, amely a vállalkozási és/vagy a megbízási jogviszonyhoz közelít, sőt, mind a kettő ilyen formában is kialakítható.

²⁶ Deli Petra Eszter, A munkavállaló szubjektív alapú jogi felelőssége a német és az osztrák jog keresztmetszetében. PhD. Értekezés, Szeged, 2013. 109-130. o. (D.), 159-168. o. (A). /Mindkét országnál az eredeti források megjelölésével/; Prugberger, A munkajogviszonyból eredő kártérítési felelősség újraszabályozásának néhány problematikus vonása a 2012: I. tv.-ben. Gazdasági Élet és Társadalom. 2014. I-II. sz. 147. o.

²⁷ U. ott, továbbá Prugberger, A magyar munkajogi kártérítési felelősség átalakításának problematikája külföldi megoldások tükrében. Állam és Jogtudomány, 1999/3-4. 227-228. o.

²⁸ Prugberger, Előző jegyzetben hiv. mű, 228. o.

²⁹ U. ott

³⁰ A francia megoldás vonatkozásában l. 27. jegyzetet az eredeti forrás közlésével, átvéve az új magyar Mt. részéről: 2012: I. tv. 191. § (2). bek.

Abból eredően, hogy a munkavállaló a függő munkaviszony esetében a munkáltató utasítása és ellenőrzése mellett a munkáltató telepén végzi a munkát, a munkajogi szabályok védik őt attól, hogy a munkáltató túldolgoztassa, és ne adjon lehetőséget a munkavállaló munkaerejének a regenerálódására valamint magánéletének vitelére. Ezért valamennyi állam munkajoga meghatározza a rendes és a rendkívüli tartalmát és rendkívüli munkavégzés esetére pótlékfizetési kötelezettséget ír elő, valamint korlátozza a rendkívüli munkaidő időtartamát napi, heti, havi és évi időtartamban.³¹ Az új magyar Mt. ezt a korlátozást – az 1992. évi korábbi Mt. módosítást megelőző eredeti szabályaival ellentétben – sajnos csak napi és éves keretben teszi meg. Indokolt lenne a korlátozást az 1992. évi Mt. eredeti szabályaihoz hasonlóan visszaállítani és akkor lenne a magyar szabályozás a nyugat-európaival konform.³²

A munkáltató utasításadási joga a függő munkánál jelenik meg a legerőteljesebben. Abban az esetben, ha a munkavállaló a munkáltató telepén és annak ellenőrzési körén kívül dolgozik, a munkáltatónak az utasítása és irányítása egyre erőteljesebb mértékben felcserélődik a munkavállaló saját döntésének a szükségszerű kényszerével, ahol a saját szakmai tudására kell támaszkodnia. Az ilyen munkakörök esetében a munkáltatói utasítás és ellenőrzés a vállalkozási és/vagy a megbízási szerződéshez hasonló elvi iránymutatássá alakul át és a munkavállaló részéről csak a beszámolási kötelezettség marad fenn. Ebben az esetben is azonban a munkavállaló tevékenységének a kockázata a munkáltatót terheli. A veszélyviselés tehát nem szál át a vállalkozási-megbízási szerződéshez hasonlóan a munkavállalóra. Ebből adódik az is, hogy mind a függő, azaz kötött, mind a szabadabb, kötetlen munkára irányuló munkaviszony esetében a munkáltató akkor is teljesíteni tartozik a munkáltató utasítását, ha az nem szakszerű.³³ Vállalkozási és megbízási szerződésnél azonban ezzel ellentétben a vállalkozó és a megbízott elállhat a szerződéstől, mivel ilyen esetben a vállalkozó és a megbízott jó hírneve forog kockán.³⁴

A vállalkozási és megbízási szerződés rendes felmondásánál a jogi szabályozás első sorban a megrendelő, ill. a megbízott érdekeire van tekintettel és ezért a felmondási idő abban az esetben, amikor a szerződést a vállalkozó vagy a megbízott mondja fel, olyan mértékben kerül megállapításra, hogy a megrendelő, illetve a megbízó gondoskodni tudjon a vállalkozás vagy a megbízás tárgyát képező tevékenység, ill. ügy intézésének más valakivel történő folytatásáról. A munkaviszony esetében ez a szempont a munkáltató érdekében, vagyis fordítva, a

³¹ L. Prugberger, Magyar munka-, és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel. Novotni Kiadó, Miskolc, 2012. 126-144. o.

³² L. Prugberger, Magyar munka-, és közszolgálati reform európai kitekintéssel, 127-140. o. (az EU régi tagállamait érintő eredeti nemzeti források feltüntetésével)

³³ Az 1992. évi korábbi Mt. 104. § (2). bek.e tekintetben egyértelműen fogalmazott. Míg a 2012. évi új Mt. 31. pontjából erre csak „a contrario” lehet következtetni. Az új szöveg nem egyértelmű megfogalmazásának a célja, hogy a helytelen utasításból eredő kárt a munkavállalóra háríthassa, ha pedig abból kár nem származik, akkor, ha nem teljesítette, presztizs okok alapján felelősségre vonhassa.

³⁴ A vállalkozó elállási jogát a Ptk. 6:240. § (2). bek.-e, míg a megbízottét a 6:273. § (2). bek.-e tartalmazza

munkavállaló részéről történő felmondás esetén áll fenn. A munkavállaló felmondása esetén ugyanis a munkáltatónál nem áll fenn olyan helyzet, ami a munka, vagyis a termelés-üzemeltetés és/vagy a munkaszervezés-munkairányítás zökkenőmentességét megzavarná. Ugyanakkor viszont a munkáltató részéről történő felmondás esetében a felmondási idő hosszának a megállapításánál szociális szempontokat is mérlegelni kell. Ez jelenik meg abban, hogy a munkáltató részéről történő felmondás esetén a munkavállalót a felmondási idő egy részében álláskereső érdekében fel kell menteni a munkavégzés alól. Ezen kívül a felmondási idő a legtöbb államban munkáltatói felmondás esetében hosszabb, mint a munkavállaló részéről történő felmondás esetén.³⁵ Ez a legtöbb európai államban abban nyilvánul meg, hogy ha a munkáltató mond fel a munkavállalónak, az ő alap-felmondási ideje a szolgálati idő hosszától függően meghosszabbodik és ezen kívül a munkavállaló több országban végkielégítésre „ex lege” tarthat igényt.³⁶ Magyarország esetében ilyen megkülönböztetés csak részleges, mivel mind a munkáltatói, mind a munkavállalói felmondás esetén a felmondási idő egyforma hosszú, végkielégítés azonban munkáltatói felmondásánál a munkavállalónak szintén a törvény erejénél fogva a szolgálati idejétől függően járhat.³⁷

A német BGB.-nek a munka-, ill. a szolgálati jogviszony munkáltatói oldalról történő megszüntetése esetén az alap felmondási idő tekintetében is differenciál. Ugyanis, míg a kötött munkaszerződés felmondása esetén is a felmondási idő hosszabb, addig a szabad szolgálati szerződés esetében rövidebb.³⁸ E mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy a kötetlen munkaidőben és szabad térben szolgálatot teljesítő személy ismeretsége révén könnyebben talál munkát, mint az a beosztott munkavállaló, akinek a társadalmi érintkezési közege jóval szűkebb. Emiatt sokkal nehezebb a részéről egy új munkahely megtalálása. A BGB.-nek ezt a megoldását helyes lenne „de lege ferenda” az Mt. kiegészítésével Magyarországon is bevezetni, mégpedig úgy, hogy a jelenlegi munkaszerződés kiegészülne a szolgálati szerződéssel, vagyis a szolgálati/munkaszerződés magába foglalná a kötött (függő) és a kötetlen (szabadabb) szolgálatot, munkavégzést egyaránt.

Ez a szabadabb jellegű szolgálati szerződés átvezetést jelent a vállalkozási és a megbízási tartalomhoz és a vállalkozási-megbízási típusú munkaszerződésekhez. Nem minden atipikusnak mondott munkaszerződés tartozik azonban ebbe a körbe. A részmunkaidős és a határozott időre szóló munkaszerződés csak akkor, ha szabad munkavégzésre irányul. Függő munka esetén mind a kettő tipikus tartalmú munkaszerződés. Ugyanez vonatkozik a kirendeléssel és az átengedéssel, valamint a munkaerő-kölcsönzés során a kölcsönkérő (tulajdonképpen bérbe vevő) munkáltatónál teljesítésre kerülő munkánál, míg a kölcsönmunkásnak a munkaviszonyára a kölcsönbe (bérbe) adó cégnél annyiban mondható vállalkozásnak, hogy vállalja a sorozaton munkáltató és munkahely-változtatást, bérbe adást. Egyébként ez valóban egy sajátos jellegű atipikus munkajogviszony.

³⁵ Prugberger, A munkaszerződés felmondásának új jogi szabályozási terve, Miskolci Jogi Szemle, 2011. Különszám, 131-144. o. (az eredeti nemzeti források feltüntetésével)

³⁶ U. ott

³⁷ U. ott

³⁸ BGB. § 621(Kündigung bei freien Dienstverhältniss), § 622. (Kündigung bei Arbeitsverhältnissen)

Mind ez vonatkozik az iskolaszövetkezeti kölcsön-munkavégzésre is.³⁹

Valódi vállalkozási-megbízási tartalmú atipikus munkaviszonynak minősíthető a házi bedolgozás, a távmunka, a több munkáltatóval megkötésre kerülő munkaviszony, a jogtanácsosi és a tudományos kutatói és általában minden olyan munkaviszony, ahol a munka vagy a szolgálat kötetlen formában ellátható. Tipikusan ilyen atipikus munkaszerződés, amiről az új Mt. a régihez hasonlóan nem szól, az az eset, amikor a munkáltató lehetővé teszi, hogy a munkavállaló segédet vagy helyettesít alkalmazhasson, ami nem fér össze a tipikus munka-viszonnal, mivel szinte minden állam előírja, hogy a munkaviszony tárgyát képező tevékenységet személyesen kell ellátni.⁴⁰ A munkajogviszonyra tehát főszabályként nem érvényes, ami a vállalkozási és a megbízási jogviszonyoknál természetes, miszerint mind a vállalkozó, mind a megbízó alkalmazhat teljesítési segédet, aki, vagy amely a vállalkozás esetén az alvállalkozó, ügyvédi megbízás esetén pedig a megbízott ügyvéd helyett eljárhat a helyettesítésre felkért ügyvéd és/vagy az ügyvédjelöltje is. Ennél fogva, ha a munkáltató a helyettesítést lehetővé teszi, akkor e vonatkozásban a munkaviszony a vállalkozási/megbízási szerződéshez közelít.

A vállalatok a gyakorlatban az 1980-as évek második felétől egyre sűrűbben alakították át az olyan munkaviszonyaikat, amelyeket tartós vállalkozásként vagy megbízásként is el lehet látni. A vállalati üdülők az addig munkaviszonyban alkalmazott árúbeszerző fuvarosaiknak a szállító eszközeiket kedvezményes részletfizetéssel eladták, muna vállalkozóként mások részére is hasznosíthatják. A kutatóintézetek többsége is ily módon alakította át a Ptk. szerinti hosszú távú kutatói szerződésekké, lényegében vállalkozási-megbízási jellegű szerződésekké a tudományos kutatók korábbi munkaviszonyát. Hasonlóképpen járt el a legtöbb biztosító is az üzletkötők vonatkozásában és alakították át a vállalatok a munkaviszonyban álló jogtanácsos munkaviszonyát tartós ügyvédi megbízássá, ügyvéddé válását előírva.⁴¹

A vezető állású munkaviszony még olyan, amelynek tartalmában a magyar Mt.208. §-a szerint egyértelműen a vállalkozási vagy a megbízási jelleg dominál. E jogszabály értelmében ugyanis a vezető alkalmazottak tekintetében a munkáltató természetes vagy jogi személy által vállalat vezetőjeként vagy helyetteseként foglalkoztat, továbbá az, akinek szaktudáson alapuló munkaköre a munkáltató (vállalat vagy üzem) működése szempontjából alapvető jelentőségű. A magyar Mt. esetében ez a cég élén álló „triász” számít vezető állásúnak, függetlenül attól, hogy milyen nagyságrendű vállalatról van szó. Ezzel szemben a kommunizmust nem átélte euro-atlanti országokban minden nagyobb cégen belül a vezető alkalmazottaknak egy hierarchikus láncolata áll fenn, mert nemcsak a jogi személynek minősülő fent említett csúcsvezetésben dolgozó „triász” számít vezető állású alkalmazottnak, hanem innen számítva lefelé minden olyan munkavállaló, aki jogi személyiséggel fel nem ruházott önállóan gazdasági, műszaki, kereskedelmi

³⁹ L. az új (2012. évi) Mt. 87. és 88. pontját, valamint a XVI. és XVII. fejezetét

⁴⁰ L. Henssler/Braun (Hrsg): Arbeitsrecht in Europa, Rechte und Pflichten des Arbeitnemers címszó alatt

⁴¹ 1990 után a gazdasági társaságokká átalakított középméretű termelő és kereskedelmi vállalatok túlnyomó többsége a jogtanácsosat tartós megbízási szerződést vele létesítve foglalkoztatta tovább

vagy adminisztratív egységet vezet (főosztály-, osztály-, alosztály-igazgató). Valamennyi hierarchikus láncolatban áll és a felettes egység vezetőjének az utasításai alapján gyakorolja vezetői jogosítványait, amelyek tölcészerűen szűkülnek. Mindezt figyelembe véve Magyarországon a vezető alkalmazottak az Mt. 208 §-ának az (1). bekezdésében meghatározott fogalom értelmében az előbb említett „triáshoz” tartozók vállalkozási/megbízási szerződéshez hasonló tartalommal látják el feladataikat. Ezzel szemben az euro-atlanti országokban a felső szintű vezetőket lehet ilyeneknek tekinteni, az alsóbb szintű vezetők azonban, ahogy szűkül az előbb említett „tölcser”, annál inkább a beosztott munkavállalóhoz hasonlítanak a privilégiumaik ellenére.⁴²

Az Mt. XV. fejezete atipikus munkaviszonyként említi még a 89. pontban szabályozott egyszerű foglalkoztatást vagy alkalmi munkát, ami egyértelműen „Janus” arcú. Tekinthető munkaszerződésnek, de tekinthető egyszeri vállalkozási szerződésnek is. Hogy minek kell tekinteni, az attól függ, hogy milyen mértékben jelenik meg a „felfogadó” ellenőrzési, irányítási tevékenysége. A cselekvőképtelen munkavállalóval vállalkozási vagy megbízási szerződés nem köthető, mivel az ilyen tartalmú munkaviszonyok kötetlenek és kevésbé felügyelt jellegűek. Ellenőrzésnek és felügyeletnek viszont ilyen személyeknél – akármilyen munkát is végeznek -- szükségszerűen fenn kell állnia.

Foglalkozni kell azonban olyan jellegű vállalkozási és/vagy megbízási jellegű munkaviszonynak is minősíthető foglalkozási formákkal, amelyeket sem a korábbi, sem a mostani Mt. nem tartalmazott, ill. tartalmaz. Mindenekelőtt ide tartozik a szövetkezeti, a munkaközösségi, a korlátlan és a korlátolt felelősségű társasági tagsági munkaviszony, illetve a tagsági viszonyból eredő személyes közreműködési kötelezettség. E tagsági személyes közreműködési munkavégzésnek esetében a rezi és a közterhek kifizetését követően fennmaradó haszonnak a társasági szerződésben vagy a kölcsönös megállapodásban meghatározott része kerül a ki, ki által végzett tevékenység vagy előállított, ill. hozott haszon arányában, ha pedig ilyen arányok nem mutathatók ki, az elosztás egyenlő arányú lesz.⁴³ Ismeretes még az egyéni és a csoportos átalány-elszámolású üzemeltetés, ill. munkavégzés, amely ha munkajogviszonyban történik, egyszemélyi és csoportos átalány-elszámolású egységüzemeltetésnél egyaránt a rezi és az arányos közteher-megfizetésen túl általában helység-, és munkaeszköz-bérleti díjat igényel a munkáltató cég. A bővített újratermelésbe fektetendő összegben felül megmaradó nyereség képezi az egyszemélyes átalány-elszámolással dolgozó bérét, ha pedig csoportvállalkozásról

⁴² Rolf Birk, *Der leitende Angestellte – Einige rechtvergleichene Bemerkungen*. *Recht der Arbeit*, 4/1988.212. s köv. o.; Elisabeth Mayer, *Die Arbeitsrechtliche Stellung der Cadres superieeurs*. Inargual Dissertation. IAAEG. Uni Trier, Trier, 1993. 17-18. o.; Prugberger, *A vezető állású állású alkalmazottak jogviszonya a hagyományos és a multinacionális cégeknél a fejlett polgári államokban és Magyarországon*. In: *Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 333-337. o.

⁴³ Hegedűs István, *A termelőszövetkezeti tagsági viszony jogi alapkérdései*, KJK. 1973. 177-203. o.; Prugberger, *Tagsági megállapodások a szövetkezetekben*, KJK. 1969. III-VI. fejezetek (munkamegállapodások); U.ő: *A belső vagyoni és vállalkozási viszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál*. Szövetkezeti Kutató Intézet, Közlemények. 206. kötet, Bp. 1988. ISSN0133-4905), 88-107. o.; Karl Zehetner. *Eine Genossenschaft expandiert, Selbstverwaltene Betrieben in Frankreich*. *Mitbestimmung*, 1-4/1981.

van szó, akkor az így megmaradó bértömeg a gazdasági társaságoknál és a szövetkezeteknél a személyes tagi közreműködés arányában történik meg a bérelosztás.⁴⁴

Hasonló alkalmazandó az olyan esetekben is, amikor csoportok jelentkeznek foglalkoztatónál/munkáltatónál munkára. Tipikusan ilyenek a mezőgazdasági alkalmi munkacsoportok (aratóbandák), amelyek cséplési, betakarítási munkákat vállalnak el. Itt is a kapott munkadíj elosztása a fentiekhez hasonlóan történik. Probléma azonban, hogy a magyar munkajogi szabályok sem most, sem korábban a több alanyú munkavállalói formulárról nem szól. Ezért vagy „de lege ferenda” ki kellene egészíteni az Mt.-t, vagy csoport-vállalkozási (társasági) szerződésként kellene kezelni. Olaszországban mezőgazdasági munkák elvégzését szövetkezetek is felvállalnak nagybirtokok részére. Ennél fogva Olaszországban ismeretes a jogi személyiséggel rendelkező munkavállalói fogalom is.⁴⁵

A magyar mezőgazdaságban elterjedt a növénytermesztésnél a „felesbérleti” és a „részes-művelési” szerződés, amit a tagok személyes közreműködési munkaviszonyként, az alkalmazottak pedig munkaszerződésként teljesítettek az 1990-es rendszerváltozás előtt. A rendszerváltást követően megalkotott új szövetkezeti törvény (1991: I. tv.- Sztv.) értelmében a munkatípusú szövetkezetek tagjai személyes közreműködési kötelezettségüket az Mt. alapján vállalkozási, esetleg megbízási szerződést létesítve teljesíthették. Az 1991. évi Sztv.-ben ennél fogva a szövetkezeti tagi munkaszerződés és a szövetkezeti tagi vállalkozási szerződés „ex lege” is összecsuészott. A kettő között lényegében semmi különbség nem állott fenn. Hasonló helyzet állt elő az un. háztáji termék-értékesítési szerződéseknél is. A szövetkezetek ugyanis gyakran kihelyeztek a tagok háztáji gazdaságába fiatal állatokat felnevelésre és/vagy hizlalásra, amelyet ennek megtörténte után a szövetkezet visszavett és értékesített. Ezért azok a tagok, akik ezt vállalták vállalkozási díjat vagy munkabért kaptak aszerint, hogy milyen címen kötötték meg a szerződést. Gyakori volt az is, hogy a szövetkezet a tagjai által megtermelt növényi termékeket és saját felnevelésű állatait is háztáji áru-megállapodások formájában vették át, ahol lényegében a Ptk.-nak az adásvételi és a termékértékesítési előírásait alkalmazták „analógia legis”-ként.⁴⁶

3. Közelítés a szállítási, haszonbérleti és a vállalkozási/megbízási jogviszonytól a szabadabb szolgálati és a kötött munkajogviszony irányába

Az árutermelő-előállító és forgalmazó cégek között általában nem eseti jellegű adásvételi szerződéskötésekre, hanem hosszú távra előre ütemezett szállítási szerződéskötésekre kerül sor, ahol a megállapított rendszeres és visszatérő szállítási

⁴⁴ Prugberger, Belső vagyoni és vállalkozási viszonyok az önkormányzati vállalatoknál, 87-107. o.

⁴⁵ Pedrini Palmieri, Das Produktionengenossenschaftswesen in Italien, dargestellt am Beispiel Landarbeitergenossenschaften. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, 1/1976.

⁴⁶ Prugberger, Tagsági megállapodások a szövetkezetekben, VII. fejezet (háztáji áru-megállapodások); U.ő: Belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál, 110-114. o.

és átvételi határidők pontos betartása, valamint az ütemezett időre lekötött mennyiségnek és minőségnek a szerződésszerű szolgáltatása alapvető fontosságú az üzleti élet zökkenőmentes lebonyolítása szempontjából. Annak érdekében, hogy az új Ptk.-nak az egyes szerződéseket tartalmazó harmadik részén belül a tulajdonátruházási, vagyis a „dare” típusú szerződések köré, mint hosszú távú és előre ütemezett adás-vételi szerződés-sorozatként teljesen eltér a „facere” jellegű szerződésektől, azonban, miként a tartós vállalkozás vagy megbízás, vagy pedig a munkaviszony is hosszú távra szól, ezért a felek itt is hosszú távra le vannak kötelezve egymásnak. Ez különösen a szerződésszegés esetén fennálló előreláthatósági kritériumot a tartós vállalkozási-megbízási szerződéshez közelíti. Ezért -- ellentétben az eseti adás-vételi vagy vállalkozási-megbízási szerződésekkel szemben -- a szerződésszegésért fennálló felelősség tekintetében az előreláthatóság kritériuma nemcsak a szerződés megkötésénél jelentkezik, hanem a szállítások és az átvételek egész folyamata során, miként ez a tartós vállalkozási-megbízási, valamint a szolgálati-munkaszerződésnél fennáll.

Jóllehet, „dare” típusú szerződés a bérlet és a haszonbérlet, miként a tulajdonátruházó szerződések, itt azonban a haszonkölcsönrel együtt csak használatra, haszonszerzésre történő nem végleges átengedésről van szó. A használati szerződéseket az új Ptk. XVII. címében a megbízási szerződéseket követően szabályozza. A munkaező-kölcsönzésnél mint a munkaezőt kölcsönző (tulajdonképpen bérbe adó) cég és a munkaezőt kölcsönbe (lényegében bérbe) venni kívánó cég között megkötésre kerülő cég között tulajdonképpen bérbeadási szerződésről van szó. Ha pedig a munkáltató a pillanatnyilag számára felesleges munkavállalóját -- azért, hogy ne kelljen elküldenie -- meghatározott vagy bizonytalan határidőre átengedi ingyen egy másik munkáltatónak, akitől bármikor visszaveheti, ha szüksége lesz rá, tulajdonképpen munkaező haszonkölcsönbe adási szerződésről van szó.

Mind ettől eltér a már érintett „feles-bérleti” és a „részesművelési” szerződés. A feles-bérleti szerződés tulajdonképpen olyan haszonbérleti szerződés, ahol a haszonbér nem pénzben, hanem a földterület terméshozadékának egy meghatározott hányadában van megállapítva. A részesművelési szerződés a haszonbérleti szerződéstől abban különbözik, hogy itt a felek abban állapodnak meg, hogy a termelést közösen végzik és a termesztéssel kapcsolatos munkafázisokat (vetés, permetezés, öntözés, gyomlálás, betakarítás) megosztják egymás között. A földet ilyen módon részlegesen megművelő a tulajdonos mezőgazdasági üzemtől, korábban a mezőgazdasági szövetkezettől vagy a termés egy részét kapta meg vagy pénzbeli térítést. Ez inkább vállalkozási vagy pedig munkaszerződés. Mindkettő lényegében azonban munkabér. Polgári jogi jellegű részesművelési szerződésről és ezen belül a termés megosztásáról inkább csak magánszemélyek esetében van szó. Mint már említésre került, az ILO szerint, ha a haszonbérleti díj a termés bizonyos hányadában kerül megállapításra, akkor a haszonbérleti szerződés jogellenes munkaszerződést palástol és ezért semmis. Szerintem az ILO-nak ez a szemlélete kissé merev. Megítélésem szerint az eset összes körülményei alapján lehet mind a két természetbeni szolgáltatásban megnyilvánuló szerződést minősíteni. Ha a feles-bérletet vagy a részesművelést

nagyvállalat a vele munka-, vagy tagsági viszonyban állókkal végezteti el, akkor inkább munkaviszony jellegű, ha pedig külső személyekkel, könnyen előtérbe kerülhet a vállalkozási szerződéssé való minősítés. Magánszemélyek között viszont, ha a felek egyenjogú helyzetben vannak, mind a kettő legális lehet. Ráadásul a részesművelés akár csendes társi viszonyban is elvégezhető.

A foglalkozásszerűen gyakorolt vállalkozási és megbízási szerződésnek a szolgáltatást, ügyvitelt-ügyintézését nyújtó szereplője főszabályként ilyen tevékenység folytatására közigazgatási engedéllyel rendelkező személy. Olyan önálló egzisztencia, aki valamely folyamatos jövedelmet biztosító fizikai vagy szellemi tevékenységet mások számára díjazás ellenében végez. Több megrendelő vagy megbízó részére nyújtja a szakmájának megfelelő szolgáltatást. Minthogy a megrendelői, megbízói kör eseti megrendelések és megbízások következtében állandóan változik, a megrendelő-megbízó és a vállalkozó-megbízott közötti jogviszonyra főszabályként a mellérendelt egyenjogúság a jellemző. Abban az esetben viszont, amikor a vállalkozó vagy a megbízott (pl. az ügyvéd) egy gazdasági cégtől vagy egy pénzügyintézetől tartós megbízást kap, a helyzete már kevésbé lesz kötetlen. Azok az önálló vállalkozóként dolgozó szabók, akik tartósan lekötik magukat egy ruhaipari cégnél mint vállalkozók, elsősorban a tartós megbízást adó cég rendszeresen a hozzá megérkező megrendeléseit köteles teljesíteni. A fennmaradó kapacitása terhére – mint már erről szó esett -- azonban vállalhat más megrendeléseket is. Hasonló a helyzet a tartós megbízási szerződéssel rendelkező ügyvédnél is. Gyakori, hogy a tartós megbízási szerződéssel rendelkező ügyvédnél korlátozza a tartós megbízást adó a más megbízóktól elvállalható ügyek számát. Hasonló kikötés alkalmazható a tartós vállalkozási szerződések esetében is.

A reálszocializmusban gyakori volt, hogy az ilyen tartós vállalkozási-megbízási szerződéseket munkaviszonnyá alakítsák. A rendszerváltás óta azonban ennek fordítottja áll inkább elő. A kapitalista társadalmakban a tőkekoncentráció úgy valósul meg, hogy a kis-, és közepes vállalatokkal hosszú távú bedolgozói szerződéseket kötnek. Ez a szerződéses integráció, amit aztán később igyekeznek szervezeti integrációvá átalakítani. Evégett a nagyvállalatok központja körüli hosszú távú szerződésekkel integrált szatelit vállalatokat, illetve azok tulajdonosait olyan helyzetbe hozzák, hogy önálló egzisztenciájukat kénytelenek feladni, és alkalmazottként belépni abba a cégbe, amellyel tartós vállalkozási szerződésben álltak. Legtöbbször megkülönböztetett, ún. „mester” címmel üzem-üzemrészlegvezetői státuszt kapnak. Ma viszont e tendenciának inkább a fordítottja a jellemző a közép-kelet-európai viszonyokhoz hasonlóan.

A vállalkozási-megbízási jogviszony a tartalmát nézve teljesen munkaviszony jellegűvé válik az ún. „önfoglalkoztatás” esetében is, amikor csak formálisan marad meg a foglalkoztatás vállalkozási vagy megbízási jellege. A foglalkoztatók ezt a formát azért alkalmazzák, hogy a foglalkoztatónak kelljen egyedül fizetnie a társadalombiztosítás járulékait. Az önfoglalkoztatás kritériuma, hogy az így foglalkoztatott személynek ne legyen önálló cége és alkalmazottja, segéde, valamint rendszeresen egy céghez járjon be dolgozni. Ez esetben a germán jogrendszerhez tartozó államokban a Legfelsőbb Bíróságtól kiinduló bírói gyakorlat

rendeli alkalmazni a munkajog összes előírását, ami Németországban még a kollektív munkajogi előírásokra is kiterjed. A frankofon jogrendszereknél (Franciaország, Belgium és Luxemburg) a Cod du travail határozza meg azokat a tevékenységi-, ill. munkaköröket, ahol a munkajog valamennyi előírását alkalmazni kell, valamint meghatározza azokat is, ahol csak a leglényegesebb szabályait kell figyelembe venni. Ezzel szemben a latin és az angolszász jogrendszerekben a szellemi és az ipari szabad foglalkozást külön törvények szabályozzák, és ha az ilyen személy nem a saját érdekében és a saját számlájára, hanem kifejezetten más érdekében és számlájára kötött jelleggel dolgozik, a bíróság a bíróság a munkajog szabályai alapján bírálja el a jogviszonyát.⁴⁷ Az új magyar Mt. sajnos az önfoglalkoztatás e megoldásainak egyikét sem vette át, így Magyarországon az önfoglalkoztatók ki vannak téve a foglalkoztatók visszaéléseinek. Tudott dolog, hogy főleg a biztosító társaságok az üzletkötőket vállalkozóknak minősítve időkorlát-, és túlórapótlék nélkül hétvégi ügyelettel terhelik meg és nem biztosítják részükre azokat a jogokat, amik a munkavállalókat megilletik.⁴⁸

4. A tevékenységgel összefüggő szerződések elhelyezésének a kérdése az új Ptk.-ban

Az új Ptk. kötelmi jogi címének az egyes szerződéseket tartalmazó 3. részében a XIV. cím szabályozza a tulajdon-átruházási szerződéseket, a XV. a vállalkozási típusúakat, a XVI. a megbízási típusúakat, míg a használati típusúakat a XVII. Ez a besorolás lényegében tükrözi azt az elméleti rendszerezést, amit a német jogdogmatika alapján a XX. Század első felének magyar polgárjogászai kialakítottak. Helytállóan ezt vette át némi indokolt kisebb módosításokkal az új Ptk-t megalkotó kodifikációs bizottság. Sajnos politikai okokból kimaradt ebből a munkaszerződés, bár a jogirodalom erőteljesen igényelte a szolgálati-munkaszerződés betevését a rendszerbe. Helytálló lenne, ha a Ptk. e tekintetben kiegészülne a munka-, és a szolgálati, valamint a kollektív szerződéssel, mely kollektív szerződés a német dogmatikának megfelelően keret jellegűen tartalmazná a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek között létesülő tarifaszerződést és az üzemi megállapodást is. Az ilyen módon hármas tagolású szolgálati-munkaszerződést a megbízási szerződés elé javasolnám helyezni, a XVI címet pedig ennek megfelelően kiegészíteném „szolgálati-munka és megbízási szerződéseké.”

⁴⁷ Kiss György, A munkavállaláshoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és a szabályozás hiánya a Munka Törvénykönyvében. Jogtudományi Közlöny, 2015/1. sz. 1-9. o.; Prugberger, Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban. Magyar Jog, 2014/2. sz. 65-71. o. (Mindkét tanulmány tartalmazza az eredeti források közlését)

⁴⁸ Prugberger/Fabók, A munkaszerződés, szolgálati szerződés, a megbízás és a díjkitűzés elhatárolásának problémái a biztosítási üzletkötői szerződések tükrében. Magyar Jog, 2000/12. sz. 725-733. o.

A szász tükör és a magdeburgi jog útja

Közép-Kelet-Európában^{*}

Gönczi Katalin^{**}

A középkori Európa jogfejlődése két szálon követhető végig: a római jogi illetve kánonjogi alapú *ius commune*, valamint a helyi szokásjogon alapuló *ius particulare* vonalán. A *ius commune* a római jog újrafelfedezésének bolognai iskolájára vezethető vissza, míg a helyi/tartományi jog a *ius particulare* eredetileg a törzsi szervezeti keretek között élő népcsoportok sajátos joga volt. A középkori Német-Római Birodalomban egy egységes középkori birodalmi jog helyett a szász, a bajor, a frank és az alemann törzsek helyi joga érvényesült.

1. A szász-magdeburgi jog fogalmi elemei

Közép-Kelet-Európa jogfejlődésében a *ius commune* mellett két, a mai Szász-Anhalt területéről származó jogforrás játszott különösen fontos szerepet: a szász tükör és a magdeburgi jog.

1.1. A szász tükör. A mai Szász-Anhalt tartomány területén a 12. században az ún. osztfáliei-szász jog érvényesült, mely Eike von Repgow feljegyzése alapján, szász tükör néven ismert. A szász tükröt az egyik első német nyelvű jogkönyvként tartják számon, mely később újabb jogkönyvek, így a sváb tükör forrásául is szolgált. A szász tükör az egyik legkorábbi német prózai alkotásnak számít, így nemcsak jogtörténeti, hanem nyelvtörténeti szempontból is jelentős munka. A szerző neve – Eike von Repgow – a jogkönyv rímpáros előszavából ismert:¹

*„Most közösen mondjatok köszönetet
Von Falkenstein úrnak,
Akit Hoyer grófnak neveznek,
Hogy az ő tanácsára németre fordítottat
Ez a könyv.
Eike von Repgow cselekedte ezt.”*

^{*} A Miskolci Egyetemen 2013. május 16-án elhangzott előadás írásos változata. A szerző köszönetet mond Prof. Dr. Stipta Istvánnak és Dr. Koncz Ibolya Katalinnak a megtisztelő meghívásért.

^{**} Dr. habil. tudományos munkatárs, Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig.

¹ Szász tükör, Rímpáros előszó. Idézet Blazovich László és Schmidt József fordítása alapján. Eike von Repgow: *A Szász tükör* (közreadja: Blazovich László és Schmidt József), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány/Csongrád Megyei Levéltár, 2005, 113. o.

Eike von Repgow személyét illetően kevés a támpont, 1209 és 1233 közötti oklevél említésekből lehet tevékenységét lokalizálni. Az oklevelek kiállítás helye alapján Eike von Repgow a hallei és magdeburgi régióban élt. Az utolsó, 1233-ban kelt oklevelet például egy Magdeburg melletti helységben, Salbkében állították ki, melyben Eikét egy jogügylet tanújaként említették. Eike von Repgow családja a szász-anhalti Reppichau helységből származott, innen ered a neve is „von Repgow”. A család tagjai a magdeburgi érsek vazallusai voltak, a „von Repgow” név a 19. századig nyomon követhető.

A szász tükrök keletkezésének ideje az 1220 és 1235 közötti időszakra tehető. A keletkezés helyét illetően megoszlanak a vélemények. Eredetileg a Harz hegységben Falkenstein várát tartották a jogkönyv keletkezési helyének, ahol várúr Hoyer gróf megbízásából jegyezte fel Eike von Repgow a szász tükröt. Peter Landau német jogtörténész azonban 2005-ben az angol-normann kanonisztikai források alapján a mű valószínű keletkezési helyeként a szászországi Altzelle kolostort jelölte meg.² A tézis vitatható, az azonban valószínűsíthető, hogy Eike von Repgow gazdag könyvtár közelében írta a munkáját. Ez azonban Magdeburg vagy Halberstadt közelében is lehetett, ami a keletkezés helyét illetően a korábbi tézist erősíti meg.

A szász tükrök egy előszóbból és két fő részből áll. A két fő részben a tartományi jogot (*Landrecht*) illetve a hűbéri jogot (*Lehnrecht*) jegyezte fel a szerző. A tartományi jogban elsősorban a falvakban való együttélés és a mezőgazdasági munka szabályai találhatók: a szomszédjogok,³ a gabonalopás,⁴ az útjog,⁵ valamint a nászajándékhoz és a kelengyéhez tartozó tárgyak⁶ is a városi élettől eltérő jogviszonyokat tükröznek.

A szász tükrök kezdetben kézirat formájában terjedt el. Ma 460 kézírata ismert,⁷ a legkorábbi ismert kézirat keletkezése a 14. századra tehető. Különös jelentőséggel bírnak az illusztrált kéziratok. Négy ilyen képes kódex ismert. A származásuk helye alapján különböztetnek meg az irodalomban heidelbergi, drezdai, oldenburgi és wolfenbütteli képes kódexet.⁸

A szász tükrökből a városjogok is vettek át normákat, így a hamburgi, a brémai illetve a kölni városjog. Eike jogkönyvének hatása Hollandiában is kimutatható: a szász tükröt holland nyelvre is lefordították, s a könyvnyomtatás korában Delft és Gouda városokban is megjelent. Németország egyes tartományaiban a szász tükrök több évszázadon át hatályban volt, Thüringiában például egészen 1900-ig a Német Polgári Törvénykönyv (BGB) hatálybalépéséig.

² Peter Landau: Der Entstehungsort des Sachsenspiegels. Eike von Repgow, Altzelle und die anglo-normannische Kanonistik, *Deutsches Archiv für Erforschung des Mittelalters* 61 (2005) 1., 73-101. o.

³ Szász tükrök, Landrecht, 2. könyv, 52. Eike von Repgow: *A Szász tükrök* 191. o.

⁴ Szász tükrök, Landrecht, 2. könyv, 39. Eike von Repgow: *A Szász tükrök* 184. o.

⁵ Szász tükrök, Landrecht, 2. könyv, 59. 4. Eike von Repgow: *A Szász tükrök* 194-195. o.

⁶ Szász tükrök, Landrecht, 1. könyv, 24. Eike von Repgow: *A Szász tükrök* 133. o.

⁷ Rolf Lieberwirth: Die Wirkungsgeschichte des Sachsenspiegels, in: *Eike von Repgow. Sachsenspiegel. Die Wolfenbütteler Bilderhandschrift des Sachsenspiegels. Aufsätze und Untersuchungen. Kommentarband zur Faksimile-Ausgabe* (szerk.: Ruth Schmidt-Wiegand) Berlin, Akademie, 1993, 65.o.

⁸ Heiner Lück: *Über den Sachsenspiegel. Entstehung, Inhalt und Wirkung des Rechtsbuches*. 3. átdolg. kiadás, Döbel (Saalkreis), Stekovics, 2013, 35-37. o.

A szász tükör elterjedéséhez a tudományos feldolgozások is jelentős mértékben hozzájárultak. A római és kánonjogászok módszertana szerint, glossza formájában elsőként Johann von Buch dolgozta fel.⁹ Buch bolognai tanulmányai során ismerkedett meg a glosszálás módszerével.¹⁰ 1325-ben készítette el a tartományi jogi rész kommentárszerű feldolgozását, míg a hűbéri jog glosszált formában 1386 előtt készült el.

1.2. A magdeburgi jog. A másik szász-anhalti jogforrás, mely Közép-Kelet-Európa jogfejlődésére a *ius communé*hez hasonló hatással volt, nem írott jogkönyv, hanem városjogi normák összessége. A városjog racionális, az áruforgalom gyors lebonyolítását szem előtt tartó normarendszer, amely különbözik a környező területek jogától: a városi béke, a polgárság békés együttélésének a védelme különös jelentőséggel bírt a városjogok történetében. A város volt a bosszúhadjáratoktól, rablólovagoktól mentes, területileg elhatárolt hely.¹¹ A városi béke érvényesülése a városlakók, a kereskedők illetve kézművesek érdekét is szolgálta, jogbiztonságot teremtett.

Nyugat-Európában a 12. század folyamán alakultak ki a városjogok, melyek racionalitásukat tekintve eltértek a környező területek tartományi jogától.¹² A városjog kialakulásánál jelentős szerepet játszottak a kereskedők személyét megillető kiváltságok illetve a vásárok területi joga, mely később a település lakosaira is kiterjedt.

A magdeburgi jog kezdeteire a 10-11. századi vásártartási kiváltságlevelek utalnak, melyek Magdeburg növekvő jelentőségét dokumentálják. A magdeburgi kereskedők szabadságait már egy 994-ben kelt Quedlinburg vásártartási jogát biztosító oklevél is említi. A kiváltságlevelek sorában kiemelkedő jelentőséggel bírnak Nagy Ottó német-római császár privilégiumai, így például a magdeburgi benedekrendi Mauritiuskolostor alapításáról szóló oklevélben (937) a császár a kongregáció védelméről rendelkezett, s Magdeburg vámbevételét is nekik adományozta.¹³ Kezdetben a kereskedők egyesülését, később azonban a települést is megillették a Nagy Ottó által elismert bíraskodási és eljárási szabadságok.

A 12. században a magdeburgi jog már kifejlett normarendszer, ezt újította meg 1188-ban a város ura, Wichmann von Seeburg érsek.¹⁴ Wichmann érsek

⁹ *Glossen zum Sachsenspiegel-Landrecht*. Buch'sche Glosse. Teile 1-3, (szerk.: Frank-Michael Kaufmann), Hannover, Hahn, 2002; *Glossen zum Sachsenspiegel-Lehnrecht*. Die kürzere Glosse. T. 1 u. 2., (szerk.: Frank-Michael Kaufmann), Hannover, Hahn 2007; Bernd Kannowski: *Die Umgestaltung des Sachsenspiegelrechts durch die Buch'sche Glosse*, Hannover, Hahn, 2007.

¹⁰ Frank-Michael Kaufmann, *Glossen zum Sachsenspiegel*, in: *Eike von Repgow. Sachsenspiegel. Die Dresdner Bilderhandschrift Mscr. Dresd. M 32. Faksimile-Ausgabe. Aufsätze und Untersuchungen*, (szerk.: Heiner Lück), Graz, Akademische Druck- und Verlagsanstalt, 2011, 101. o.; Peter Neumeister: Johann von Buch. Ein altmärkischer Rechtsgelehrter im Dienste der Wittelsbacher, in: *Die Altmark von 1300 bis 1600. Eine Kulturregion im Spannungsfeld von Magdeburg, Lübeck und Berlin*, (szerk.: Jiří Fajt/Wilfried Franzen/Peter Knüvener), Berlin, Lukas, 2011, 151. o.

¹¹ Karl Siegfried Bader/Gerhard Dilcher, *Deutsche Rechtsgeschichte. Land und Stadt - Bürger und Bauer im Alten Europa*, Berlin, Springer, 1999, 642-648. o.

¹² Bader/Dilcher: *Deutsche Rechtsgeschichte* 603-604. o.

¹³ Gustav Hertel: *Urkundenbuch der Stadt Magdeburg*, Halle, Otto Hendel, 1892, 1. köt., 1-7. o.

¹⁴ Hertel: *Urkundenbuch der Stadt Magdeburg* 30-31.o.; Rolf Lieberwirth, *Das Privileg des Erzbischofs Wichmann und das Magdeburger Recht*, Berlin, Akademie, 1990; Matthias Puhle (szerk.): *Erzbischof*

rendelkezései elsőként az eljárás formakötöttségén változtattak, így a helyi jogot nem ismerő kereskedők számára is biztosítottá vált a sikeres pervitel. A kollektív felelősség elve helyett az egyéni felelősség irányába való elmozdulást jelzi az a rendelkezés, melyben az apa mentesül a fia által elkövetett büntett utáni felelősség alól. A verekedés szemtanúi, amennyiben ártatlanságukat bizonyították, szintén nem feleltek Wichmann rendelkezései szerint.

1.3. A szász-magdeburgi jog. A jogtörténettudományban 1980 óta a szász tükröt és a magdeburgi jogot közös néven szász-magdeburgi jogként tartják számon. A lengyel-német tudományos együttműködés eredményeként 1980-ban megjelent tanulmánykötet¹⁵ címében ezt a fajta fogalmi egységet emelte ki. A fogalmi egység mellett szól az is, hogy a magdeburgi városi joggyakorlatban az osztfáliai-szász tartományi jog is helyet kapott. A két jogforrás közép-kelet-európai hatásának vizsgálata is azt mutatta, hogy a szász tükör és a magdeburgi jog nem választható el élesen egymástól.

2. A szász-magdeburgi jog hatása – a jogi transzfer útja

A szász-magdeburgi jog útja a települések alapításával köthető össze. A magdeburgi jog viszonylag korán kialakult, mert a környező településeknek már a ezen jog alapján adományoztak kiváltságokat. A magdeburgi jogot először a kisebb települések nyerték el. A magdeburgi érsekség területén, az anhalti grófságban, a brandenburgi örgrófságban, Szászországban, s Thüringia egyes területein találhatóak azok a települések, melyeknek már a 12. és 13. század fordulóján a magdeburgi jogot adományozták.

Mivel Nyugat-Európában a 12. század végére a városhálózat már jórészt kialakult, így az új települések kelet-európai alapítása a magdeburgi jog hatásának az irányát is meghatározta. A magdeburgi jog Lengyelországban, a Baltikumban, Csehországban, a mai Ukrajna, Fehéroroszország, Szlovákia, Románia és Magyarország területén volt jelen. A középkori Magyarország szabad királyi városaiban illetve az erdélyi és a szepességi szász területeken is találkozunk a magdeburgi jog hatásával.

A szász-magdeburgi jog Közép-Kelet-Európában a 13. századtól kezdve hatott a városjogokon keresztül. A lengyel városfejlődéshez szorosan kapcsolódik a szász-magdeburgi jog elterjedése, így a szász tükör és a magdeburgi jog hatása elsősorban a lengyel városjogfejlődés tükrében értelmezhető.¹⁶

2.1. Kiváltságlevelek. A magdeburgi jog közép-kelet-európai elterjedése kezdetben a városalapítók akaratnyilatkozatán nyugodott: a város ura

Wichmann (1152-1192) und Magdeburg im hohen Mittelalter. Stadt, Erzbistum, Reich. Ausstellung zum 800. Todestag Erzbischof Wichmanns vom 29. Oktober 1992 bis 21. März 1993, Magdeburg, Magdeburger Museen, 1992.

¹⁵ Dietmar Willoweit/Winfried Schich (szerk.), *Studien zur Geschichte des sächsisch-magdeburgischen Rechts in Deutschland und Polen*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1980.

¹⁶ Inge Bily/Wieland Carls/Katalin Gönczi: *Sächsisch-magdeburgisches Recht in Polen. Untersuchungen zur Geschichte des Rechts und seiner Sprache*, Berlin, Boston, De Gruyter, 2011.

kiváltságlevélben biztosította az újonnan alapított településnek a magdeburgi mintájú városjogot. A magdeburgi jogot a 13. században a sziléziai városok szabadságainak a megerősítésénél vették például.

A magdeburgi jog első ismert adományozása 1211-re tehető. Goldberg városa nyerte el elsőként a magdeburgi mintájú városi szabadságokat. Goldberg a 13. század elején már jelentős német lakossággal rendelkezett, elsősorban bányászok telepedtek meg. I. Henrik sziléziai herceg adományozta a városnak a magdeburgi jogot, melyről egy latin nyelvű kiváltságlevél maradt fenn.¹⁷

1241-ben kelt Boroszló lakosainak az első kiváltságlevele, melyben a város ura, a sziléziai herceg a polgárokat személyükben szabadnak ismerte el. A tatárjárást követően 1261-ben újból megerősítették a városi szabadságokat.

1250 után jelentősen megnőtt a városi privilégiumok száma, bővült a privilégizált városok köre is. A tatárjárás utáni újjraalapítás alkalmával nyerte el 1253 Poznań városa a magdeburgi városjogot, míg Krakkó a kiemelt jogi státuszát 1257-ben az uralkodó szintén a magdeburgi jog szerint garantálta. A krakkói kiváltságlevél esetében a magdeburgi jogot boroszlói mintára adományozták, ami a magdeburgi jog helyi változatának kialakulására is utal.

A Krakkó székhelyű Kis-Lengyelországban kb. 650 magdeburgi jogú települést tartanak számon, a Poznań székhelyű Nagy-Lengyelországban kb. 150-et.¹⁸ A lengyel fennhatóság alá került területeken (Halics, Podólia) sok település nyerte el a magdeburgi jogot. A Piasztok után a Jagelló uralkodók folytatták a kiváltságlevelek adományozását.

A privilégiumok kibocsátása a gazdasági és a politikai fejlődésre egyaránt hatott. A magdeburgi jog adományozásával a település gazdasági erejének növelését célozták meg az uralkodók. A magdeburgi jogi státusz a kereskedelmi jog korai elemeinek átvételét is jelentette. A modern kereskedelmi jog kialakulását segítették elő olyan jogintézmények, mint a könyvvitel, vagy a társasági jogok örökölhetősége. Az áruforgalom megkönnyítése végett az idegen kereskedők vendégjoga is jelentős szerephez jutott a magdeburgi jogban. Ezen jogintézmények átvétele serkentőleg hatott a városok gazdasági életére.

A magdeburgi jog tartalmi elemei közé tartozott a városiakok szabadsága, a városi béke, a városi jogrend s a város alkotmányos rendje. Politikai értelemben a magdeburgi jog adományozása egyrészt városi szabadságok átvételét jelentette, másrészt a város alkotmányos rendjének kiépítését segítette elő. A kiváltságolt települések legfontosabb közjogi intézményei magdeburgi mintára alakultak ki, így a polgárok gyűlése, a magisztrátus/tanács, a polgármester illetve az esküdtek kollégiuma (*Schöffenhof*).

A magdeburgi jog adományozása autonómiával felruházott polgárközségek kialakulását segítette elő, melyek saját igazgatással rendelkeztek, s jogüket saját joguk szerint alakították. A magdeburgi jog a városi szabadságok zsinórmértékéül szolgált. A polgárok jogainak és kötelességeinek a rögzülése a

¹⁷ Paul Laband, *Magdeburger Rechtsquellen*, Königsberg, 1869, utánnomás Aalen, Scientia, 1967, 4-6. o.; Ernst Theodor Gaupp, *Das alte Magdeburgische und Hallische Recht. Ein Beitrag zur deutschen Rechtsgeschichte*, Breslau 1826, utánnomás Aalen, Scientia, 1966, 80-85. o.

¹⁸ Lieberwirth, *Die Wirkungsgeschichte des Sachsenspiegels* 460. o.

jogbiztonságot növelte és a Max Weber-i értelemben vett „európai város”¹⁹ kialakulásának az irányába hatott.

2.2. Jogértelmezés. A magdeburgi jog továbbfejlesztésében jelentős szerepet játszott a magdeburgi esküdtek kollégiuma. A városjog értelmezése ehhez a városi testülethez kötődik. A 13. századtól kezdve a magdeburgi esküdtek átfogó és egyedi esetekre is szóló jogértelmezéseket bocsátottak ki. Kezdetben az uralkodók kezdeményezésére, később a városok megkeresésére adtak a magdeburgi ügynevezett „esküdti levélben” iránymutatást a magdeburgi jogról. Előfordult az is, hogy közvetlenül a peres felek fordultak a magdeburgi esküdtekhez. A magdeburgi esküdtek kollégiuma mellett a hallei esküdtek is adtak iránymutatást a hatályos városi jogról.

Az egyik legkorábbi magdeburgi jogi jogforrás, a hallei esküdtek levele az alsó-sziléziai Neumarkt városának, 1235-ből maradt fenn. Ebben a latin nyelvű jogértelmezésben a városi bírászkodás szerveiről, ülésnapjairól, egyes bűncselekményekről, mint az emberölés, testi sértés és a házi béke megsértése illetve az eskütársakkal való bizonyításról találunk jogi felvilágosítást. Ezen kívül kötelmi jogi, örökjogi és házassági vagyoni jogi rendelkezéseket tartalmaz a hallei jogértelmezés.

A hallei esküdtek 1235-ös levelét a jogirodalomban korábban a szász tükör első városi viszonyokra való átültetésének tekintették. Ezt a tézist 2003-ban Bernd Kannowski és Stephan Dusil cáfolta meg.²⁰ A hallei esküdtek levele a neumarkti jog alapját képezték, amely a magdeburgi jog helyi változataként 300 további lengyel település jogának szolgált alapul. A neumarkti jog értelmezését a később már maguk a neumarkti esküdtek végezték.

A jogértelmezések sorában szintén nagy jelentőséggel bír a magdeburgi esküdtek Boroszló városának szóló átfogó jogértelmezése, amelyet először 1261-ben küldtek meg a sziléziai herceg és a boroszlóiak közös megkeresésére.²¹

A magdeburgi esküdtek egyedi ügyben is adtak iránymutatást. Boroszlói megkeresésre például majd hétszáz egyedi kérdésre szóló iránymutatás ismert, melyek publikálása a berlini jogtörténész Friedrich Ebel nevéhez fűződik.²² A magdeburgi jog normái ezekből a döntvényekből ismerhetők meg. Az esküdtek levele ebben az esetben egy kérdésből és egy iránymutatásból állt. A kérdésben a Magdeburghoz forduló város ismertette a problematikus jogesetet, s erre a levélre jegyezték fel a magdeburgi esküdtek az irányadó jogot. Az esküdti levelekben a kommunikáció nyelve a német volt. Az egyedi döntvényeket később

¹⁹ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. kiad., Tübingen, Mohr, 2009, 741-757. o.

²⁰ Bernd Kannowski/Stephan Dusil: Der Hallensische Schöffnenbrief für Neumarkt von 1235 und der Sachsenspiegel, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*, 120 (2003), 61-90. o.

²¹ Friedrich Ebel: Breslau, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, (szerk.: Albrecht Cordes, Heiner Lück és Dieter Werkmüller) 2. átdolg. kiad., 1. köt., Berlin, Erich Schmidt, 2008, 681-684 hasáb.

²² Friedrich Ebel (szerk.): *Magdeburger Recht*, 2. köt., Die Rechtsmitteilungen und Rechtssprüche für Breslau. 1. rész: Die Quellen von 1261 bis 1452; 2. rész: Die Quellen von 1453 bis zum Ende des 16. Jahrhunderts, Köln, Wien, Böhlau, 1989 és 1995.

összegyűjtötték, így jött létre a *Magdeburger Urteile* néven ismert forrásgyűjtemény, melynek lengyel, cseh és ukrán fordításait a helyi igazságszolgáltatásban is alkalmazták.

A jogértelmezés, az esküdti levelek kibocsátása jogi értelemben vett kommunikációt feltételezett Magdeburg és a lengyel városok között. A jog iránymutatásokban, döntvényekben való rögzítése a jogbiztonság érvényesüléséhez járult hozzá.

A magdeburgi egyedi jogértelmezés útja azonban költséges és hosszadalmas volt, ezért a nagyobb lengyel városok (Boroszló, Neumarkt, Kulm) esküdtjei is adtak ki a magdeburgiakéhoz hasonló jogi iránymutatásokat. A helyi jogértelmezés során különösen fontos szerep jutott a krakkói várban székelő magdeburgi jogi felsőbbbírósnak (*Ius supremum Maydeburgense castri Cracoviensis*). Nagy Kázmér lengyel király alapította 1356-ban ezt a speciális német jogi bíróságot, amely Kis-Lengyelország városainak a felsőbbbírósa lett. A bíróság alapítása a királyi központosítást szolgálta s a magdeburgi jogi bíráskodást volt hivatott egységesíteni.²³ A központosítási törekvésekkel ugyanis szemben állt a külhonból származó jogi útmutatás, ezért az uralkodó megtiltotta a kis-lengyel városoknak, hogy a magdeburgi jog kérdéseiben a magdeburgi esküdtekhez forduljanak. Így a lengyel uralkodó székvárosában döntötték el a német jog alapján az ügyeket.

A felsőbbbírósa székhelye a krakkói királyi várban volt. A felsőbbbírósa a német jogú városokban a helyi bírói teendőket látta el, ugyanakkor fellebbezési fórum is volt. Az eljárás megkeresésre indult. Nemcsak városi és falusi bíróságoktól, a városi tanácsoktól, a kolostorokból fordultak a krakkói bírósághoz jogi tanácsért, de a peres felek is kezdeményezhették a felsőbbbírósa felülvizsgálati eljárását.²⁴

A bíróság élén egy kinevezett bíró (*Vogt*) állt, aki élethosszig töltötte be hivatalát. Jogi iránymutatásait hét esküdttel közösen adta ki, akik a környező kisebb városokban bíróként jártak el, így ismerték a helyben irányadó jogot. A krakkói felsőbbbírósa a magdeburgi jog és a szász tükörben feljegyzett jogelvek alapján ítélt, ügyeinek döntő részét magánjogi és eljárásjogi kérdések adták.²⁵ Valószínűsíthető, hogy a krakkói várban megvolt a szász tükör egy kézírata, s a felsőbbbírósa ítéltkezésénél ezt a jogforrást is alkalmazták.

A 16-17. század folyamán még a kis-lengyelországi vonzáskörzetén kívül is fordultak a krakkói német jogi bírósághoz. Bár a lengyel nemesség ennek a központi bíróságnak a befolyását is igyekezett csökkenteni, a krakkói felsőbbbírósa működése 1791-ig igazolható.

²³ Maximilian Herberger: Krakauer Oberhof für deutsches Recht, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, (szerk.: Adalbert Eler, Ekkehard Kaufmann és Dieter Werkmüller), 1. kiad., 2. köt., Berlin: Erich Schmidt, 1978, 1169-1171. hasáb; Ludwik Łysiak: *Ius supremum Maydeburgense castri Cracoviensis 1356-1794. Organisation, Tätigkeit und Stellung des Krakauer Oberhofs in der Rechtsprechung Altpolens*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1990; Margret Obladen: *Magdeburger Recht auf der Burg zu Krakau. Die güterrechtliche Absicherung der Ehefrau in der Spruchpraxis des Krakauer Oberhofs*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005.

²⁴ Obladen: *Magdeburger Recht auf der Burg zu Krakau* 45. o.

²⁵ Obladen: *Magdeburger Recht auf der Burg zu Krakau* 25. o.

2.3. Jogtudományi munkák. A szász-magdeburgi jogot a 16. században, a lengyel reneszánsz idején kezdődtek el feldolgozni. Ez a korszak a lengyel koraújkori jogi irodalom aranykorának is tekinthető. Ebben a korban már intézményes keretek között is művelték a jogtudományt, az 1364-ben alapított krakkói egyetemen működő jogi karon. Az egyetem professzorai és hallgatói jelentős mértékben hozzájárultak a magdeburgi jog helyben való tudományos feldolgozásához. A szász-magdeburgi jog elterjedését a könyvnyomtatás is elősegítette, melyet a koraújkori Lengyelországban már széles körben alkalmaztak. Ezáltal megsokszorozódott a jogtudományi munkák száma.

Kezdetben latin nyelvű jogi munkák születtek. 1535 jelent meg Mikołaj Jaskier krakkói városi jegyző könyve, a szász tükör és a magdeburgi jog feldolgozása, egy az itáliai egyetemeken szokásos, úgynevezett glosszált kiadás.²⁶ Jaskier munkájának a hatása a joggyakorlatban és a tudományban is kimutatható. A lengyel király ezt a jogtudományi munkát hatályos jogként ismerte el, így a városi és falusi jogszolgáltatásban is alkalmazták. Jaskier könyve további tudományos munkák alapjául is szolgált.

A 16. század második felében már lengyel nyelven is készültek összefoglaló munkák a magdeburgi jogról. A krakkói felsőbíróság jogásza volt Bartholomäus Groicki, akinek 1558-ban jelent meg először az „*Artykuły prawa majdeburskiego*” (A magdeburgi jog cikkelyei) című munkája.²⁷ A könyv a magdeburgi jog első lengyel nyelvű kiadásának számít.

A lengyel nyelvű jogi irodalom kezdete egy másik szerző, Paweł Szczerbic nevével is fémjelvezhető. Szczerbic munkássága a közép-kelet európa kulturális összetartozását is jól példázza. Paweł Szczerbic krakkói kézművescsaládból származott, s a krakkói egyetemen folytatott jogi tanulmányokat.²⁸ Tanulmányai során külföldre is eljutott, s nagy valószínűséggel Olaszországban is járt. Hazatérvén a galíciai kereskedő-városban Lembergben telepedett le, ahol a városi igazgatás jogértő jegyzője lett. Lembergben saját nyomdát alapított, itt adta ki lengyel nyelvű jogi munkáit. 1582-ben a királyi székhelyre, Krakóba költözött, ahol királyi udvari jegyzőként részt vett a jogalkotásban.

Szczerbic neve azonban a latin és német városjogi források lengyel fordítójaként vált ismertté. Két jelentős városjogi munkát jelentetett meg lengyel fordításban, a szász tükör alfabetikus rendszerét a „*Speculum Saxonum*”-ot²⁹ és a városjogot

²⁶ Mikołaj Jaskier: *Iuris provincialis, quod speculum Saxonum vulgo nuncupatur libri tres*, Samosci, 1602.

²⁷ Bartłomiej Groicki: *Artykuły Práwa Májdeburskiego, Ktore zową Speculum Saxonum*, Krakau, 1558, 1559, 1560, 1565, 1616, 1629, 1760. V.ö. Danuta Janicka: Groicki, Bartolomeus (um 1534-1605), in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, (szerk.: Albrecht Cordes, Heiner Lück és Dieter Werkmüller), 2. átdolg. kiadás, Berlin: Erich Schmidt, 2012, 661-662 hasáb.

²⁸ Életrajzi adataira l. Grzegorz M. Kowalski bevezető tanulmányát: Paweł Szczerbic: *Ius municipale, to jest prawo miejskie majdeburskie, nowo z łacińskiego i z niemieckiego na polski język z pilnością i wiernie przełożone*, (szerk.: Grzegorz M. Kowalski), Kraków, Księgarnia Akademicka, 2011, IX-X. o.

²⁹ Paweł Szczerbic: *Speculum Saxonum albo prawo saskie i majdeburskie porządkiem obicadla z łacińskich i niemieckich egzemplarzów zebrane a na polski język z pilnością i wiernie przełożone*, Lwów, 1581, 2. kiad. Poznań, Wolrab, 1610; 3. kiad. Warszawa, 1646.

elemző „*Ius municipale*”-t.³⁰ Mindkét munka először 1581-ben Lembergben, második kiadása 1610-ben Poznańban, s harmadik kiadása 1646-ban Varsóban jelent meg. A többszöri megjelenés és a kiadás helyei is a magdeburgi jog iránti érdeklődést tanúsítják.

A magdeburgi jog tudományos feldolgozására az ukrán területeken is sor került, többnyire krakkói közvetítéssel.³¹ A magdeburgi jog gyűjteményeit a szerzők Jaskier és Groicki munkái alapján készítették el. A 18. századi ukrán munkák bizonyítják, hogy a magdeburgi jog helyben is gyökeret vert.

A szász-magdeburgi jog utolsó ismert feldolgozása Ukrajnában 1807-ben jelent meg.³² Ebben a gyűjteményben már az ukrán jogot hasonlította össze a szerző a magdeburgi és a kulmi joggal valamint a szász tükör cikkelyeivel.³³ A magdeburgi és az ukrán jogot összehasonlító tudományos munkák a 18-19. századi kodifikáció során fontos előmunkálatoknak bizonyultak.

2.4. A szász-magdeburgi jog további útja Kelet-Európában. A magdeburgi jog lengyel közvetítéssel jutott el a balti-tengeri területekre, ahol Kulm város joga volt irányadó. A kulmi jogot, melyet az ottani esküdtek értelmeztek, a magdeburgi jog helyi változataként tartják számon. A Német Lovagrend fennhatósága alatt levő területeken a 17. századig érvényben volt a kulmi jog.

A nyugat-keleti kereskedelmi útvonalon Boroszlón és Krakkón keresztül jutottak el a német telepesek a Szepességbe.³⁴ Krakkó közelsége, s a 13 szepességi város lengyel királynak 1412-ben történt elzálogosítása a magdeburgi jog intenzív kisugárzását jelentette.

A kereskedelmi kapcsolatokat a jogszokásokat is közvetítették. A 15. századi Budai Jogkönyv kezdetén a budai jog magdeburgi joggal való egyezésére³⁵ utalt a szerző. A magdeburgi jog hatása Budán Boroszló közvetítésével valószínűsíthető.³⁶ A Budai Jogkönyv egy cikkelyében említést tesz a boroszlói kereskedőkről, akik áruikkal Pestnek tartottak, hogy Buda árumegállító jogát elkerüljék.³⁷

³⁰ Paweł Szczerbic: *Jus Municipale. To jest prawo miejskie majdeburskie nowo z łacińskiego i z niemieckiego na polski język z pilnością i wiernie przełożone*, Lwów, 1581. Új kiadása: Paweł Szczerbic, *Ius municipale*. (kiad.: Grzegorz M. Kowalski). Kraków, Księgarnia Akademicka, 2011. Vö. Inge Bily/Gönczi Katalin: Lengyel forrásmunka a jogi transzfer köréből – Paweł Szczerbic, *Ius Municipale*. in: *Jogtörténeti Szemle*, 2013/1, 60-61. o.

³¹ Heiner Lück: *Magdeburger Recht in der Ukraine*, in: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 12 (1990), 113-126. o.

³² *Sobranie malorossijskich prav*, 1807.

³³ Heiner Lück/Ernst Eichler (szerk.), *Rechts- und Sprachtransfer in Mittel- und Osteuropa, Sächsisches und Magdeburger Recht*, Berlin, De Gruyter, 2008, 16-17. o.

³⁴ Gönczi Katalin / Wieland Carls, *Sächsisch-magdeburgisches Recht in Ungarn und Rumänien. Autonomie und Rechtstransfer im Donau- und Karpatenraum*. Berlin, Boston, de Gruyter, 2013, 93-100. o.

³⁵ OSB 1: „Itt kezdődik a Buda városának jogaira alapozott jogkönyv, amely tételében, illetőleg részében megegyezik a magdeburgi joggal [...]” Blazovich László/Schmidt, József (szerk.): *Buda város jogkönyve*, 2. köt, Szeged, 2001, 301. o.

³⁶ Nikolicza Erika: Boroszló és Görlitz lehetséges szerepe a budaiak magdeburgi joggal való megismerkedésében, in: *Tiszteletkőr, Történeti tanulmányok Draskóczy István egyetemi tanár 60. születésnapjára*, Budapest, Eötvös, 2012, 155-163. o.

³⁷ OSB 444: „Az 1502. évben a boroszlóiak megrakott kocsjajaikkal fent Esztergomnál átkeltek a Dunán és a túloldalon Pest felé haladtak, ellentétben városi privilégiumainkkal, amelyek szerint a lerakódásra

Az erdélyi szászok lengyelországi kapcsolatai is ismertek. Kassán, Krakkón és Toruńon keresztül vezetett az a kereskedelmi útvonal, amelyen egyesek egészen Gdańskig is eljutottak. A krakkói egyetem hallgatói között számos magyarországi, ill. erdélyi szász is volt.

A kéziratok elterjedése jól mutatja a szász-magdeburgi jog útját. Eperjes város jogkönyvében magdeburgi jogi feljegyzés is található.³⁸ Krakkó és Eperjes között intenzív kereskedelmi kapcsolat állt fenn. Eperjes város magisztrátusa rendszeresen Krakkóban vásárolta a papírt, ami a vízjelek alapján kimutatható. A számadáskönyvekbeli bejegyzések is arra utalnak, hogy 1510-től kezdve Krakkóból szereztek be az eperjesiek a papírt.

2.5. Magdeburgi jog kelet-európai hatásának a vége. A magdeburgi jog hatása Kelet-Európában a 19. század elejéig, a nemzetállamok jogegységesítési törekvéseiig kimutatható. Az új törvények életbeléptetésével az uralkodók hatályon kívül helyezték a szokásjogi alapokon nyugvó német jogot. Lengyelországban az ország háromszori felosztása (1772, 1793 és 1795) és az egyes országrészeknek a porosz, osztrák és orosz birodalom jogrendszerébe való beolvasztása jelzi a szász-magdeburgi jog hatásának a végét.

Összehasonlítva a kelet- és közép-európai területekkel, a magdeburgi jog hatása a leghosszabban a mai Ukrajnában mutatható ki. A magdeburgi jog utolsó ismert adományozása Poltava ukrán város polgárainak történt 1732-ben.

1802-ben, amikor I. Sándor cár megerősítette Kijev kiváltságait és a törvények helyett ismét a szokásjogi alapú magdeburgi jog érvényesült, Kijev polgárai emlékművet emeltek a magdeburgi jognak. Ez az emlékmű, mely ma is a Dnyeper partján áll, a szász-magdeburgi jog hatásának a keleti határát is jelzi.³⁹ Ukrajnában a német jog hatásának az utolsó szakasza a Svod zakonov, az orosz birodalom törvénygyűjteményének az 1840-es és 1842-es hatálybaléptetésével ért véget. A hatálybaléptetéssel az uralkodó megtiltotta, hogy a joggyakorlatban a magdeburgi jogra hivatkozzanak, ehelyett a birodalmi törvények lettek irányadóak. Ezzel a jogi aktussal zárult a szász-magdeburgi jog hatszáz éves története Közép- és Kelet-Európában.

3. A tudománytörténeti áttekintés

A magdeburgi jog írásos anyaga 1631-ben, amikor a várost a császári csapatok a harmincéves háború idején feldúlták, az esküdtek levéltárának anyagával együtt elégett. Kezdetben ennek a gazdag joganyagának a rekonstruálását tűzték ki a tudományos munkálatok célként. A magdeburgi esküdtek levelei a jogkérdést küldő városok anyagaiban megtalálhatók, így a jogi útmutatások felkutatása, a közép-

csakis itt Budán kerülhet sor, és sehol másutt Magyarországon.” Blazovich /Schmidt: *Buda város jogkönyve*, 2. köt., 544. o.

³⁸ Ulrich-Dieter Oppitz: *Deutsche Rechtsbücher des Mittelalters*, Köln, Wien, Böhlau, 1990-1992. 2. köt., 772. o. 1292. sz.

³⁹ Lück, *Magdeburger Recht in der Ukraine* 113-126. o; Uő, *Das Denkmal des Magdeburger Rechts in Kiev, Forschungen zur Rechtsarchäologie und Rechtlichen Volkskunde*, 12. évf. (1990), 109-119. l.

kelet-európai városok levéltárainak a felkeresése lett a magdeburgi jogi kutatások elsődleges célja.

A historizmus korában, a 19. század utolsó harmadában kezdődött meg a magdeburgi jogú városok levéltári anyagának a feltérképezése, az elégett források pótlása. Az egyéni törekvések mellett hamarosan intézményes keretek között is folyt a kutatás. A müncheni Bajor Királyi Tudományos Akadémia például 1888-ban megbízást adott Erich Liesegangnak, a berlini Királyi Könyvtár munkatársának, hogy kutassa fel a magdeburgi jog forrásait.⁴⁰ Liesegang a mai Szász-Anhalt tartomány területéről kiindulva egészen Boroszlóig végzett kutatásokat. A forrásfeltárás eredményeként egy felmérés készült a magdeburgi esküdtek útmutatásairól,⁴¹ amely a későbbi kutatások és forráskiadások kiindulópontjával szolgált.

A forrásfeltárás és a kutatás következő szakasza az első világháborút követő időszakra tehető. Ebben a korszakban a német jog kelet-európai hatását az úgynevezett „*Ostforschung*” alapján vizsgálták.⁴² A két világháború közötti munkákban németeket a „kultúra hordozóiként” (*Kulturträgertheorie*) tüntették fel, s a „kolonizáció”, a németeknek a régió „civilizálásában” játszott szerepének a feltárása vezette a kutatásokat.⁴³

A nemzetszocializmus idején már kifejezetten politikai célok motiválták a magdeburgi jog kelet-európai hatásának a kutatását. A magdeburgi jog forrásainak gyűjtése is a náci Németország területi igényeit volt hivatott alátámasztani. Ebben a szellemben alapították 1940-ben a Magdeburgban a Városjogi Kutatóintézetet (Institut zur Erforschung des Magdeburger Stadtrechts),⁴⁴ az NSDAP-polgármester Fritz Markmann kezdeményezésére. Az intézet célkitűzése a magdeburgi jog külső forrásainak a megismerése és összegyűjtése volt.⁴⁵ Ezért az akkori magdeburgi levéltáros, Paul Krause a megszállt kelet-európai területekre utazott, hogy összegyűjtse a lengyel és az ukrán városokban fellelhető magdeburgi jogi anyagot. A háború végén a városjogi intézet megszűnt.

⁴⁰ Erich Liesegang: Bericht über eine zur Herstellung eines Verzeichnisses der Magdeburger Schöffensprüche im Auftrage der Königl. Bayrischen Akademie der Wissenschaften im Jahre 1889 unternommenen Reise, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*, 16. (1895), 281-300. o.

⁴¹ Victor Friese/Erich Liesegang (szerk.): *Die Magdeburger Schöffensprüche für Gross-Salze, Zerbst und Anhalt, Naumburg und aus dem Codex Harzgerodanus*, Berlin, Reimer, 1901.

⁴² Markus Krzoska: Ostforschung, in: *Handbuch der völkischen Wissenschaften. Personen – Institutionen – Forschungsprogramme – Stiftungen*, (szerk.: Ingo Haar és Michael Fahlbusch), München, Saur, 2008, 452-463. o.

⁴³ Walter Möllenberg: *Eike von Repkow und seine Zeit. Recht, Geist und Kultur des deutschen Mittelalters*, Burg, Hopfer, 1934, 85. o.

⁴⁴ Heiner Lück: „Der Deutsche kommt also im Osten in kein Neuland ...”. Das Institut zur Erforschung des Magdeburger Stadtrechts (1940-1945), in: *Historische Forschung in Sachsen-Anhalt. Ein Kolloquium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Walter Zöllner*, (szerk.: Heiner Lück és Werner Freitag), Stuttgart, Leipzig, Hirzel, 1999, 125-145. o.

⁴⁵ Theodor Goerlitz/Paul Gantzer: *Die Magdeburger Schöffensprüche und Rechtsmitteilungen für Schweidnitz*, Stuttgart, Berlin, Kohlhammer 1940; Weizsäcker, Wilhelm, *Magdeburger Schöffensprüche und Rechtsmitteilungen für den Oberhof Leitmeritz*, Stuttgart, Berlin, Kohlhammer, 1943; Theodor Goerlitz/Paul Gantzer: *Magdeburger Schöffensprüche für die Hansestadt Posen und andere Städte des Warthelandes*, Stuttgart, Berlin: Kohlhammer, 1944.

A második világháborút követő időszakban a magdeburgi jogi kutatások nem szakadtak meg, sőt a háború előtt és alatt publikáló személyek az 1960-as évekig megszakítás nélkül tovább folytatták tudományos tevékenységüket.⁴⁶ A nyugat-felé orientálódó Német Szövetségi Köztársaság megújult történetírása viszont a németek s a német jog kelet-európai történetét nem vizsgálta. A kutatási témát a történettudományban az „európai történelem problémájaként” kezelték még 1975-ben is.⁴⁷

A Német Szövetségi Köztársaságban, az 1960-as években viszont több európai irányultságú kutatói központ is alakult. Az európai jogtörténeti kutatások központja a Frankfurt am Mainban Helmut Coing által alapított *Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte* volt, ahol lengyel vendégkutatók is dolgoztak a magdeburgi jogról. A krakkói felsőbbbíróság ítélezési gyakorlatáról kutatott például Ludwik Łysiak.⁴⁸

A Német Demokratikus Köztársaság jogtörténete, mely ideológiailag a történelmi-materializmuson alapult, a keleti tömb országokban a szláv hatások kimutatására törekedett, így a német jog kelet-európai hatása a vizsgálatok perifériájára szorult. A városjogokat elsősorban igazgatástörténeti szempontból értelmezték,⁴⁹ s a középkor csak csekély mértékben szerepelt a marxista-leninista szellemű oktatásban.

Az 1980-as évek végére az NDK-ban is megújulás figyelhető meg. 1988-ban egy konferencia keretében emlékeztek meg Wichmann érsek kiváltságlevelének 800. évfordulójáról. Az 1980-as évekkel kezdődően, a kelet-nyugati közeledés jegyében a közép-kelet-európai országok jogtörténetének az eredményei is hozzáférhetővé váltak, így az európai közös múlt és a kulturális alapok is kutathatóvá váltak.

4. A szász magdeburgi jog jelenkori kutatása

A jelenkori kutatásokat két hallei jogtörténész, Rolf Lieberwirth és Heiner Lück publikációi alapozták meg. A forráskiadásban jelentős eredmények tanúskodnak a finn filológus Ilpo Tapani Piirainen munkásságáról, aki szlovákiai levéltárakban német nyelvű városi jogkönyvek kéziratait gyűjtötte össze és jelentette meg nyomtatásban.⁵⁰ 2004-ben, a nyolc közép-kelet-európai ország Európai Unióhoz

⁴⁶ Theodor Goerlitz: Die Anfänge der Schöffen, Bürgermeister und Ratmannen in Magdeburg, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*, 65 (1947), 70-85. o.; Franz Klein-Bruckschwaiger: Das Buch der Magdeburgischen Urteile im Breslauer Staatsarchiv, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*, 66 (1948), 261-293. o.; Wilhelm Weizsäcker: *Geschichte der Deutschen in Böhmen und Mähren*, Hamburg 1950.

⁴⁷ Walter Schlesinger (szerk.): *Die deutsche Ostsiedlung des Mittelalters als Problem der europäischen Geschichte*, Sigmaringen, Jan Thorbecke, 1975.

⁴⁸ Łysiak: *Ius supremum Maydeburgense castrī Cracoviensis 1356-1794*.

⁴⁹ Matthias Puhle: Vorwort, in: *Erzbischof Wichmann (1152-1192) und Magdeburg im hohen Mittelalter. Stadt – Erzbisctum – Reich*, (szerk.: Matthias Puhle), Magdeburg 1992, IV. o.

⁵⁰ Ilpo Tapani Piirainen: *Das Stadt- und Bergrecht von Banská Štiavnica/Schemnitz. Untersuchungen zum Frühneuhochdeutschen in der Slowakei*, Oulu 1986; Ilpo Tapani Piirainen: *Das Stadt- und Bergrecht von Kremnica/Kremnitz. Untersuchungen zum Frühneuhochdeutschen in der Slowakei*. Heidelberg 1983.

való csatlakozásának az évében a kezdődött meg a lipcsei székhelyű Szász Tudományos Akadémián az a projekt, mely a szász-magdeburgi jog történelmi szerepét európai szemszögből, interdiszciplináris módszerekkel (jogtörténet és nyelvtudomány) vizsgálja.⁵¹

Magyarországon a szász tükör magyar fordítását két szegedi kutató végezte, Blazovich László történész és Schmidt József nyelvész. 2005-ben jelent meg ez a munka részletes bevezető tanulmányokkal,⁵² melyek a magyar jogrendszer európai alapjainak kutatásában is kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

Uj módszertani eredménynek tekinthető, hogy a jogtörténeti kutatásba felvették a társadalomtudományban már bevett „kulturális transzfer” paradigmát.⁵³ Ezzel a módszertani megközelítéssel a szász tükör és a magdeburgi jog kelet-európai hatása pontosabban megragadható. A kelet-európai jogtörténetírás valamint az európai várostörténet újításainak az alkalmazásával a szász-magdeburgi jog, mint Európa történelmi öröksége kezelhető.

Mint arra a Szász Tudományos Akadémia kutatási programja⁵⁴ is rámutatott, a szász-magdeburgi jog kulturális összekötő erő volt Közép-és Kelet-Európában, mely a *ius commune* mellett Európa keleti felének jogi kultúráját alakította. A magdeburgi jog és a szász tükör jelentős mértékben hatott Közép- és Kelet-Európa középkori és koraújkori alkotmány- és jogfejlődésére, ezért mindkét jogforrás az európai jog- és kultúrtörténet jelentős emlékének, Közép-Kelet-Európa történelmi örökségének tekinthető.

⁵¹ Inge Bily: Das Projekt „Das sächsisch-magdeburgische Recht als kulturelles Bindeglied zwischen den Rechtsordnungen Ost- und Mitteleuropas”, in: *Deutsche Sprache und Kultur in der Zips*, (szerk.: Wynfried Kriegleder, Andrea Seidler és Jozef Tancer), Bremen, Edition Lumière, 2007, 179-186 o.; Wieland Carls, Das sächsisch-magdeburgische Recht. Sprach- und Rechtstransfer in Mittel- und Osteuropa, in: *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union/Rechtsentwicklung in den ehemaligen sozialistischen Staaten und die Herausforderung der Europäischen Union*, (szerk.: Balogh Elemér, Hegedűs Andrea, Mezei Péter, Szomora Zsolt és Traser Julianna Sára), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2007, 259-267. o.

⁵² *A Szász tükör* (közreadja: Blazovich László és Schmidt József), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány/Csongrád Megyei Levéltár, 2005.

⁵³ Heiner Lück: "sollen alle dy von Polen unde die von Behemen ... ir recht zu Halle holen"... Zeugnisse und Erwägungen für Halles Standort in der Magdeburger Stadtrechtsfamilie, in: *Halle im Licht und Schatten Magdeburgs. Eine Rechtsmetropole im Mittelalter*. (szerk.: Heiner Lück), Forschungen zur hallischen Stadtgeschichte. 19. köt., Halle/S., 2012, 9-36. o.

⁵⁴ A „Das sächsisch-magdeburgische Recht als kulturelles Bindeglied zwischen den Rechtssystemen Mittel- und Osteuropas” c. kutatási projekt vezetője Prof. Dr. Heiner Lück. www.magdeburger-recht.eu (2013.05.31)

A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról

Szilágyi János Ede^{*}

A mezőgazdasági termelés során több, humán illetve természeti erőforrást is igénybe veszünk. A mezőgazdasághoz kapcsolódó természeti erőforrások közül a jogtudomány kiemelten foglalkozik (egyébiránt teljesen érthető okból) a földdel, különösen pedig a nem oly régen hatályba lépett földforgalmi törvénnyel és a hozzá kapcsolódó, köré szerveződő szabályozási rezsimmel. Ezzel szemben több természeti erőforrásnak, például a mezőgazdasági termelés szempontjából kiemelkedő jelentőségű víznek – megítélésünk szerint indokolatlanul – csekély figyelmet szentel. Nem így a jogalkotás! Az elmúlt néhány évben a magyar jogalkotó újraszabályozta a vizek és vízellátási-művek tulajdoni-hasznosítási viszonyait és a *mezőgazdasági vízszolgáltatások* működtetésének állami, önkormányzati és víztársulati feladatait. Hasonlóképpen átalakult – több más mellett – a terület finanszírozási háttere és az ezt magában foglaló joganyag. Ez a folyamat azonban még koránt sem tekinthető lezártnak. Ezen okból jelen tanulmányban¹ a mezőgazdaság működtetése szempontjából nélkülözhetetlen vízszolgáltatásokra fókuszálunk, azok közül is elsődlegesen² a *mezőgazdasági öntözésre*. A tanulmányban a szerteágazó jogszabályi előírások rendszerező bemutatását követően, néhány, a jogtudomány szempontjából is érdeklődésre számot tartó problémakörre szeretnénk felhívni a figyelmet.

Mindezeket megelőzően azonban, mintegy bevezető jelleggel, a területet érintő *stratégiai dokumentumok*³ rövid bemutatásával kívánjuk felhívni a figyelmet a

^{*} 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: 2015. május 1.

A tanulmány megírásához nyújtott segítségükért köszönetemet fejezem ki dr. *Balácsi Katalinnak* és *Iván Krisztiánnak* az Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség szakembereinek.

² Pusztán terjedelmi okokból foglalkozunk csekély mértékben a *halastavi gazdálkodáshoz (haltenyésztéshez) kötődő vízszolgáltatásokkal*, és semmiképpen sem a terület jelentéktelensége miatt.

³ A kapcsolódó *stratégiai dokumentumok* nem jogszabályok ugyan, de nagy jelentőséggel bírnak a területet érintő kötelező jogi előírások megalkotására; ebből kifolyólag pedig alkalmasak arra, hogy a fennálló illetve a formálódó joganyag értelmezése, értékelése kapcsán támaszkodjunk azokra. Annak

mezőgazdasági öntözést érintő aktuális problémákra. A számtalan nemzetközi,⁴ európai uniós és magyar⁵ stratégiai dokumentum közül, jelentőségüknél fogva különösen két dokumentumot kívánunk kiemelni. Egyrészt az Európai Unió vízstratégiájaként is felfogható dokumentumot (továbbiakban *EUVS*),⁶ valamint a magyar nemzeti vízstratégia társadalmi vitát követően megjelentetett verzióját (továbbiakban *NVS*).⁷

Az EUVS kiemelten foglalkozik a – különösen a klímaváltozás miatt előtérbe kerülő – aszály problémájával. Az EUVS – miközben nagy jelentőséget tulajdonít az élelmezésbiztonság szempontjából fontos mezőgazdasági öntözésnek – felhívja a figyelmet a túlzott mértékű vízkivétel problémájára, (ezzel összefüggésben) az ún. ökológiai vízhozam meghatározásának fontosságára, az illegális vízkivétel visszaszorítására, a vízfelhasználás hatékonyságát növelő intézkedésekre (például az újrafelhasznált vízzel történő öntözésre), a *költségmegtérülés elvével*⁸ (különösen annak környezeti költségeivel) összhangban lévő árszabályozási politikára, a mezőgazdasági öntözés vidékfejlesztési forrásból történő finanszírozhatóságára, etc.⁹ Mindeközben az EUVS maga is utal egy másik európai bizottsági kezdeményezésre,¹⁰ amelynek célja – a vízvédelmen túlmutató – a teljes uniós környezetvédelmi joganyagra alkalmazandó *ellenőrzési és felügyeleti*

kapcsán, hogy példaként mi tekinthető stratégiai dokumentumnak lásd Szilágyi János Ede: *Vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013, 12., 25., 40-41., 45., 49., 52. o.

⁴ Nemzetközi szinten kiemelendő különösen: World Water Assessment Programme: *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, UNESCO, Párizs, 2015.

⁵ Magyar nemzeti szinten kiemelendő különösen a VKI végrehajtása kapcsán született *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv (VGT)*, 2010. április, 251., 263-268., 280-282. o.; kihirdetéséről: 1042/2012. Korm. határozat. Ennek mezőgazdasági öntözést érintő elemzése tárgyában készült tanulmányok közül lásd különösen: Burger Ferenc et al: *A vízszolgáltatásokkal kapcsolatosan fennálló költségviszonyok és a ráfordítások értékelése...*, Háttéranyag az országos VGT 7. fejezetéhez, [-], ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, [2009], 25-27., 65-70., 99-103., 106-107. o.; Mozsgai Katalin – Nagy István – Rákosi Judit: *Az alapintézkedések részletes ismertetése*, VGT 5/4. függelék, Bp, ÖKO Zrt. vezette Konzorcium, 2009.03.31., 29-30. o.; Rákosi – Mozsgai: *A Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv megvalósításának gazdasági feltételrendszere*. [2008], 10-11. o. Lásd továbbá, mint fontosabb magyar vízgazdálkodási stratégiai dokumentumot: Somlyódy László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, Köztisztviselői Stratégiai programok, Bp, MTA, 2011.

⁶ Európai Bizottság: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv (EUVS)*, COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14.

⁷ *Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (NVS)*, készítette: a Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága, 2013. november. A NVS korábbi, 2013 márciusában lezárt verziójának részletes elemzéséről lásd Szilágyi: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publications Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica (PUMSJP)*, 2013/31, 475-497. o. A végleges terv elfogadására ezidáig nem került sor, tekintettel arra, hogy a terület szabályozása a Vidékfejlesztési Minisztériumtól (jelenleg: Földművelésügyi Minisztérium) átkerült a Belügyminisztériumhoz.

⁸ Az elv értelmezési és végrehajtási nehézségeinek elemzéséről lásd Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 73-94. o.

⁹ EUVS, 6-7., 11-18., 20-25. o.

¹⁰ Európai Bizottság: *Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele – bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén*, COM(2012) 95 final, Brüsszel, 2012.03.07.

követelmények megerősítése; mindezzel összefüggésben pedig felmerül az EU *Vízkeretirányelvének (VKI)*¹¹ *felülvizsgálatának* szükségessége is 2019 előtt.¹²

A NVS egyik központi kérdéskörét jelenti a mezőgazdasági öntözés újragondolása, egyúttal a NVS a rövid távú (2014-ben végrehajtandó) teendők közé sorolja a kapcsolódó problémák jelentős hányadának megoldását.¹³ Mindennek a háttérében az áll ugyanis, hogy az öntözést is szolgáló, átfogó és tározásra alapozott területi vízgazdálkodási fejlesztések rendre elmaradtak.¹⁴ Emiatt vált az öntözésfejlesztés a NVS egyik első számú prioritásává. Az öntözésfejlesztésben a NVS eltérő kihívásokat és ennek megfelelően eltérő megoldási módozatokat fogalmaz meg az ún. táblán belüli illetve a táblán kívüli öntözésnél.¹⁵ *A táblán belüli öntözésfejlesztés* felelőse a *táblatulajdonos (használó)*, amihez ugyanakkor a döntéshozó *európai uniós támogatási forrásokat* kíván az elkövetkezőkben is hozzárendelni, továbbá a NVS ösztönözné a táblán belüli öntözésfejlesztések együttműködési formában történő megvalósítását; például *öntözési szövetkezeteken* keresztül.¹⁶ A táblán belüli öntözésfejlesztéshez kapcsolódik ugyanakkor, hogy a NVS hatékonyabb fellépést sürget az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutakból történő öntözés jogi szabályozása és ellenőrzése kapcsán.¹⁷ *A táblán kívüli öntözésfejlesztés* esetében viszont a NVS a korábbinál *erőteljesebb állami szerepvállalást* szorgalmaz.¹⁸ E szerepvállalás megvalósításának egyik módjaként a NVS a *Nemzeti Öntözési Hivatal* létrehozását veti fel.¹⁹ Az állami szerepvállalás erősítésével párhuzamosan a NVS más, bizonyos értelemben csökkenő szerepet szán a *vízitársulatoknak*.²⁰ Az állami szerepvállalás erősödésének természetesen csak az egyik aspektusa a szervezetrendszer átalakítása, a másik aspektusa a mezőgazdasági vízszolgáltatások *finanszírozásának újragondolása*. Ennek kapcsán vetődik fel – az utóbbi években rendezetlen vagyonkezelési háttérrel rendelkező²¹ – közcélú vízellátási intézmények esetében a kiadások állam és érdekeltek közötti megosztásának kérdése,²² egy *Öntözési Alap* megalkotásának lehetősége,²³ az eddig szabad áras mezőgazdasági vízszolgáltatási tevékenység újraszabályozása,²⁴ a vízkészletjárulékból származó

¹¹ 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.). Ennek értelmezése kapcsán különösen jelentős 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 (továbbiakban *WATECO*). Lásd Szilágyi: *Vízjog* 133-140. o.

¹² EUVS, 18., 23. o.

¹³ NVS, 24. o.

¹⁴ NVS, 21. o.

¹⁵ NVS, 22. o.

¹⁶ NVS, 22., 46. o.

¹⁷ NVS, 22. o.

¹⁸ NVS, 19. o.

¹⁹ NVS, 20., 47. o.

²⁰ NVS, 47. o.

²¹ NVS, 46. o.

²² NVS, 19. o.

²³ NVS, 20. o.

²⁴ NVS, 23. o.

központi költségvetési bevétel (2010-ben ez 14,7 milliárd forint volt) *célelőirányzatként* történő visszaállításának kezdeményezése.²⁵ A NVS mindezen elgondolások mellett fontos megállapításokat fogalmaz meg bizonyos környezetvédelmi kérdésekben is. Az öntözési célú vízigények kielégítését például a NVS *elsősorban a felszíni vízkészletekből* kívánja megoldani.²⁶ A *kertlocsolás* (ez nem egyenlő az öntözéssel; lásd alább) kapcsán pedig szorgalmazza az esővíz nagyobb arányú hasznosítását (*rainwater harvesting*).²⁷ Leegyszerűsítve a stratégiai dokumentumokból kiolvasható problémafelvetéseket, megállapíthatjuk azt, hogy míg az uniós dokumentumok a témakör kapcsán lényegében két elemet emelnek ki, nevezetesen az öntözéssel összefüggő környezeti kihívásokat (költségmegtérülés elvének alkalmazása, etc.) illetve az aszály elleni védekezést, addig a magyar dokumentumokban megjelenik egy másik elem is. Nevezetesen egyértelműen látszik, hogy – a tipikus európai problémákon túl – Magyarországon az öntözés tulajdoni, használati (működtetési, fenntartási, fejlesztési) ténybeli és jogszabályi alapjai is újrendezést igényelnek a mezőgazdaság megfelelő módon történő működése érdekében. Vagyis magyar viszonylatban a mezőgazdasági öntözés számos eleme akkor is újraszabályozást igényelne, ha az európai döntéshozók a területtel nem foglalkoznának kiemelten. Magyarországon ugyanis a rendszerváltást követő húsz évben a mezőgazdasági öntözés lényegében fenntarthatatlan rendszereken keresztül történt (ennek tudható be az öntözött területek drasztikus csökkenése), és ezért az ország egy fontos természeti erőforrását nem tudta megfelelően felhasználni annak érdekében, hogy megbízható módon támogassa a magyar mezőgazdasági termelést. Fontos kiemelni, hogy az európai illetve magyar stratégiai dokumentumokban szereplő eltérő hangsúlyok összeegyeztethetők a magyar mezőgazdasági öntözés újragondolása kapcsán, ugyanakkor egyértelműen látszik az, hogy a két megközelítési mód egyúttal konfliktusok forrása is lehet. Nevezetesen a magyar megközelítés erőteljesen gazdasági, míg az európai megközelítésben a környezetvédelmi elemek meghatározóbbak. Magyarország hosszú távú érdekeit – megítélésünk szerint – az szolgálja, ha a két megközelítés között elfogadható kompromisszum születik. Jelen munkában egy ilyen kompromisszumos szemlélet mentén kívánjuk megtenni észrevételeinket.

1. A mezőgazdasági öntözést érintő joganyag bemutatása

A jogszabályi rendelkezések rendszerének bemutatása kapcsán alapvetően a következő három kérdésre fókuszálva emeljük ki illetve mutatjuk be a vonatkozó normákat: (a) kinek a tulajdonában vannak a mezőgazdasági öntözés szempontjából releváns vizek illetve vízellátási létesítmények, (b) ki kezeli illetve üzemelteti azokat, (c) milyen előírások betartására kell figyelemmel lenni a mezőgazdasági öntözési tevékenység során (lényegében – és egyúttal szűkebben –

²⁵ NVS, 46. o.

²⁶ NVS, 22. o.

²⁷ NVS, 23. o.

e pontnál a mezőgazdasági öntözést érintő környezetvédelmi előírásokra fókuszálva). Jelen tanulmány keretei között nem foglalkozunk ugyanakkor több kapcsolódó szabályozással sem (így például az építésügyi szabályokkal). Ezen területek értékelése ugyanis csak egy nagyobb ívű kutatás keretei között valósulhatna meg.

Áttérve immáron az Európai Unió joganyagára megállapíthatjuk, hogy alapvetően a harmadik, vízvédelmi jogszabálycsoport kapcsán találkozhatunk uniós jogi előírásokkal. Az uniós vízvédelmi jog részletes elemzése nem célja jelen tanulmánynak, hiszen azt több korábbi munkánkban már megtettük.²⁸ A szerteágazó uniós joganyag kapcsán ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet a *Vízkeretirányelv* (VKI) meghatározó szerepére, amely átfogó, integrált jelleggel szabályozza a vízvédelmet és a vízhasználatot, s ezáltal a *mezőgazdasági vízszolgáltatásokat* is. A VKI előírásai közül külön kiemelendők a *költségmegtérülés elvére* vonatkozó előírások, amelyek esetében a jogalkotó a környezeti- és készletköltségeket is a megtérítendő költségek közé emeli be.

Az *Alaptörvény* mind a vizek tulajdoni-hasznosítási, mind pedig azok környezetvédelmi²⁹ vonatkozásai tekintetében fontos előírásokat foglal magában. Előbbit elemezve részletesebben, fontos kitérni az Alaptörvény azon rendelkezésére, amely először megállapítja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona *nemzeti vagyon*, majd pedig rögzíti, hogy ezen nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja – több más mellett – a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele is. A nemzeti vagyonnal kapcsolatos előírások részleteinek szabályozását az Alaptörvény sarkalatos törvényi formához köti (e törvény bemutatását lásd alább).³⁰ A nemzeti vagyon kategóriájától fontosnak tartjuk elhatárolni az Alaptörvény egy másik kategóriáját, nevezetesen – a természeti erőforrások (köztük a vízkészlet) kapcsán említett – *nemzet közös örökségét*.³¹ Utóbbi kategóriát magunk részéről – hasonlóan más szerzőkhöz – bizonyos értelemben az *emberiség közös öröksége* kategóriával gondoljuk szembeállíthatónak. Ennek kapcsán ugyanis érdemes utalni azon nemzetközi jogi irodalomban ismert törekvésekre, amelyek az emberiség közös örökségére hivatkozással próbálnak meg kivonni bizonyos felszín alatti vizeket az állami szuverenitás koncepciója alól.³² Úgy gondoljuk, hogy e jogirodalomban ismert vitában a nemzet közös örökségének vizekre is kiterjedő kategóriája egyfajta állásfoglalásként is értékelhető az állami szuverenitás kategóriája mellett. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy számos felszíni és felszín alatti vízadónk határral osztott, erre tekintettel pedig a nemzet közös örökségének – egyébiránt

²⁸ Az uniós joganyag elemzéséről lásd Szilágyi: *Vízjog* 110-133. o.

²⁹ Lásd különösen az Alaptörvény XX-XXI. cikkeit. Ezek elemzéséhez lásd Bándi Gyula: Gondolatok a környezethez való jogról, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 6-15. o.; Fodor: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *PUMSJP*, 2013/31, 331-342. o.; etc.

³⁰ Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

³¹ Alaptörvény P) cikk (1) bek.

³² A vita részleteiről lásd Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *PUMSJP*, 2012/30/2, 379-382. o.

részleteiben nem meghatározott – kategóriája konfliktusok forrása is lehet a jövőben.

A *nemzeti vagyon törvény* (Nvtv)³³ mind az állam, mind a helyi önkormányzatok víztulajdonlási viszonyai kapcsán kiemelkedő jelentőségű. A vizek, vízellátási létesítmények és a hozzájuk kapcsolódó egyéb dolgok tulajdoni kérdéseinek rendezése több szempontból is újnak tekinthető. Korábban a *régi Ptk*³⁴ illetve a *vízgazdálkodásról szóló törvény* (Vgtv)³⁵ tartalmazott (illetve például a Vgtv az *ingatlan tulajdonos tulajdonában álló vizek és vízellátási létesítmények*³⁶ vonatkozásában még most is tartalmaz) e szabályozási tárgyra vonatkozó előírásokat. E vonatkozásban az egyik legfontosabb változás, hogy az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában lévő vizek leglényegesebb körét immáron sarkalatos törvény védi. A Nvtv – és a Nvtv itt visszautal a rendszerváltás utáni vagyonátadási törvénnyel (Vagytv)³⁷ meghatározott, önkormányzati tulajdonba kerülő vizekre, közcélú vízellátási létesítményekre is – meghatározza, hogy *mely* felszíni illetve felszín alatti vízádók, csatornák, tározók, vízi létesítmények tartoznak az állam illetve a helyi önkormányzatok *kizárólagos tulajdonába*³⁸ (amely körön kívül létezik ugyanakkor a *forgalomképes állami tulajdonban lévő vizek és vízellátási létesítmények* kategóriája is a Vgtv alapján).³⁹ A törvény egyúttal meghatározza azt is, hogy melyek az állam illetve az önkormányzat *kizárólagos gazdasági tevékenységei*. Ezek között kerül nevesítésre az állam esetében a csatornák létrehozása és működtetése, míg az önkormányzatok esetében a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló – a Vagytv által részükre átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.⁴⁰ A Nvtv előírásaiban meghatározott elvek mentén kell alkalmazni több más törvény előírásait is,⁴¹ így többek között az alább bemutatásra kerülő vízgazdálkodási törvényt.

A *környezetvédelmi törvényünknek* (Kvt)⁴² nagy szerepe van a modern környezetvédelem és környezetjog által megkövetelt integratív szemlélet érvényre juttatásában. Benne megtalálhatók az integráció elvét (nevezetesen a rendszerszemléletet) érvényre juttató szabályok, vízvédelem keretszabályai, költségmegtérülés elve szempontjából fontos pénzügyi eszközök keretszabályai, környezeti hatásvizsgálat szabályai, etc.

³³ Lásd a nemzeti vagyonról szóló 2011:CXCVI.tv.-t.

³⁴ 1959:IV.tv.

³⁵ Lásd a vízgazdálkodásról szóló 1995:LVII.tv.-t.

³⁶ Vgtv 6. § (4) bek. A Vtárstv pedig ismeri a *'víztársulat saját tulajdonában lévő művek'* kategóriáját is; Vtárstv 1. § 33. pont.

³⁷ Nevezetesen az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

³⁸ Nvtv 4. § (1) bek. d)-e) pontok, 5. § (3) bek. d) pont.

³⁹ Lásd: Vgtv 6. § (6) bek.

⁴⁰ Lásd: Nvtv 12. § (1) bek. d) pont, és (2) bek. d), f) pontok. Érdekeséggéppen jegyezzük meg – ui. a mezőgazdasági vízszolgáltatások körébe tartozó halastavi gazdálkodás szempontjából ez fontos –, hogy a kizárólagos állami tulajdonban vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonában álló vizek, csatornák, tározók tulajdonosaként az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető *halászati jog nem minősül kizárólagos állmai, önkormányzati gazdasági tevékenységnek*; Nvtv 12. § (7) bek.

⁴¹ Lásd a Nvtv 16. § (1) bek. a), c-d), o) pontokban részletezett törvényeket.

⁴² A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII.tv.

Az utóbbi években többször módosított *vízgazdálkodási törvény* (Vgtv) az állam vízgazdálkodással kapcsolatos feladatai között nevesíti – sok minden más mellett – a vízgazdálkodással kapcsolatos finanszírozási-, költséggazdálkodási- és árpolitika kialakítását, valamint az állami tulajdonban lévő közcélú vízellátási létesítmények működtetését.⁴³ Hasonlóképpen a Vgtv nevesíti a helyi önkormányzatok vízgazdálkodással összefüggő feladatait; például, hogy e területen a helyi önkormányzatok hatósági feladatokat látnak el.⁴⁴ Bár a vizek tulajdoni viszonyaira vonatkozó előírások jelentős része átkerült a Nvtv-be, a Vgtv továbbra is tartalmazza azon szabályokat, amelyek egy *adott ingatlan tulajdonosának a tulajdonába álló vizeire, vízellátási létesítményeire* vonatkoznak.⁴⁵ A mezőgazdasági öntözés szempontjából kiemelt jelentősége van a Vgtv által szabályozott *vízvezetési szolgalmi jognak* (például vízellátási létesítmény ingatlanon történő elhelyezése, üzemeltetése céljából) illetve a *vízhasználati szolgalmi jognak* (vízellátási létesítményhez történő csatlakozás céljából).⁴⁶ A Vgtv mindezekén túl számos más kérdést (vízkészletjárulék, mezőgazdasági vízszolgáltatási díj, öntöző vízfolyások és csatornák működtetése és fenntartása, etc.) is rendez a mezőgazdasági öntözés kapcsán, amely előírásokat a tanulmány későbbi részében még részletesebben érintjük. Jelen részben fontosnak tartjuk ugyanakkor, hogy a *vízgazdálkodási társulatok szabályozása*⁴⁷ kapcsán tegyünk még néhány megjegyzést. Elsőként fontos rögzíteni, hogy ezen elnevezés lényegében két egymástól különböző jogintézményt takar; nevezetesen a víziközmű társulatot, és a részleteiben külön törvény által szabályozott *vízitársulatot*. A mezőgazdasági öntözés szempontjából különösen ez utóbbinak van jelentősége. A 2013 végén újraszabályozott (e szabályok jelentős része 2014. október 1. napjától lépett hatályba) *vízitársulati törvény* (Vtárstv)⁴⁸ alapján ugyanis a vízitársulatok fontos feladatokat látnak el a mezőgazdasági öntözésben, a *vízitársulat saját tulajdonában*, illetve önkormányzati vagy magántulajdonban lévő műveken, adott esetben a tulajdonossal kötött üzemeltetési szerződés alapján.⁴⁹ Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a területi vízgazdálkodási közfeladatok ellátásának csak az egyik lehetséges módját jelentik a vízitársulatok.⁵⁰ A vízgazdálkodást érintően mindenképpen lényegesnek tartjuk kiemelni azt a több vízgazdálkodási jogszabályt (többek között a Vgtv-t illetve a – fent említettek szerint – Vtárstv-t) is módosító törvényt (továbbiakban MódTv),⁵¹ amely – nagyban támaszkodva a NVS-ben lefektetett elgondolásokra – alapjaiban rendezte át a mezőgazdasági öntözés

⁴³ Vgtv 2. § (1) bek. a-b), e-i) pontok.

⁴⁴ Vgtv 4. § (1) bek. d) pont.

⁴⁵ Vgtv 6. § (4) bek.

⁴⁶ Vgtv 20., 27. §.

⁴⁷ Vgtv 34-44/A. §. Ezek elemzése kapcsán lásd Szilágyi: Megjegyzések a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához, *PUMSJP*, 2010/28/1, 491-502. o.; valamint Szilágyi: *Vízjog* 220-224. o.

⁴⁸ A vízitársulatokról szóló 2009:CXLIV.tv. Lásd továbbá a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII.26.) Korm. rendeletet, különösen annak 24., 25. §-ait.

⁴⁹ Vtárstv 1. § 32., 33. pontok, 3. § (2) bek., 4. § (1) bek. d) pont, 41. §, 45. §.

⁵⁰ Vtárstv 3. § (1) bek., 15. § a) pont, 160/1995. Korm. rendelet 24. §.

⁵¹ Egyes törvények vízgazdálkodási tárgyú módosításáról szóló 2013:CCXLIX. tv.

szempontjából jelentős vízilétesítmények vagyonkezelési illetve üzemeltetési viszonyait.

Kisebb jelentőségűnek tűnhetnek a *földforgalmi törvény* (Fftv),⁵² a *földforgalmi törvény végrehajtására kibocsátott törvény* (Fétv)⁵³ és a *termőföldvédelmi törvény* (Tfv)⁵⁴ előírásai, ugyanakkor éppen a föld és a víz mezőgazdaságban betöltött együttes szerepére tekintettel tartjuk fontosnak felhívni a figyelmet ezekre. E törvények alapvetően a mezőgazdasági öntözés gazdasági jelentőségére figyelemmel tartalmaznak előírásokat, azaz a környezetvédelmi szempontok elsődlegesen nem e törvények normáin keresztül érvényesülnek a magyar jogban.⁵⁵ A Fftv alapján mezőgazdasági föld tulajdonszerzési jogosultságának egyik feltételét képezi a szerző fél által történő kötelezettségvállalás arra, hogy a földet más célra nem hasznosítja. A Fftv ugyanakkor *megengedi a föld más célú hasznosítását, ha annak célja öntözéshez szükséges létesítmény megvalósítása, öntözőcsatorna és belvízcsatorna létesítése, vagy tájgazdálkodási célú vízpótló csatorna és víztározó létesítése.*⁵⁶ A Fétv rendelkezése alapján pedig a földhasználót a más használatában levő ingatlanon *öntözési szolgálat* illeti meg, ha mezőgazdasági tevékenysége folytatásához szükséges öntözés érdekében a víz odajuttatását, szétosztását, illetve annak elvezetését másként nem, vagy csak aránytalanul nagy nehézséggel vagy költséggel lehetne biztosítani.⁵⁷ A Tfv pedig arra biztosít lehetőséget,⁵⁸ hogy öntözőcsatorna valamint öntözési célú tározó létesítése esetén nem kell földvédelmi járulékot fizetni a *termőföld*⁵⁹ más célú hasznosítása esetén.

A törvényekhez képest a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintű jogszabályai közül számos foglalkozik közvetve vagy közvetlenül a mezőgazdasági öntözéssel. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni: (a) A vízilétesítmények *üzemeltetése szempontjából* jelentős a 2014 decemberében jelentősen módosított, a mezőgazdasági vízszolgáltatási művek üzemeltetéséről szóló 2/1997. (II.18.) KHVM rendelet (továbbiakban 2/1997. R.). (b) A *vizek, vízilétesítmények – több más mellett – öntözési célú használata* szempontjából fontos:⁶⁰ a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (továbbiakban 314/2005. R.), továbbá a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet (továbbiakban 72/1996. R.),

⁵² A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013:CXXII.tv.

⁵³ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013:CCXII.tv.

⁵⁴ A termőföld védelméről szóló 2007:CXXIX.tv.

⁵⁵ Lásd ugyanakkor a Tfv 38. §-át (az öntözővíz minőségéről) és 50. § (2) bek. e-f) pontjait (a talajvédelmi tervről).

⁵⁶ Fftv 13. § (1) bek. és (3) bek. b-d) pontok.

⁵⁷ Fétv 26. § (1) bek.

⁵⁸ Tfv 21. § (3) bek. b), g) pontok. Sőt! A földvédelmi járulék 50%-kal növelt összegét kell megfizetni, ha öntözésre berendezett termőföldet hasznosítanak más célra; Tfv 23. § (2) bek. Haltenyészítésre is alkalmas víztározó építése esetén pedig a járulék felét kell megfizetni; Tfv 23. § (1) bek. b) pont.

⁵⁹ V.ö. a *termőföld* (Tfv 2. § 19. pont) illetve a *mezőgazdasági föld* (Fftv 5. § 17. pont) fogalmát.

⁶⁰ Lásd még például a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. Korm. rendeletet, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. Korm. rendeletet.

továbbá a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet (továbbiakban 147/2010. R.), továbbá a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII.23.) KvVM rendelet (továbbiakban 101/2007. R.).⁶¹ (c) A mezőgazdasági *öntözés finanszírozási háttere* kapcsán jelentős: a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló 115/2014. (IV.3.) Korm. rendelet (továbbiakban 115/2014. R.), továbbá a vízkészletjárulék kiszámításáról szóló 43/1999. (XII.26.) KHVM rendelet (továbbiakban 43/1999. R.), továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból az öntözés, a melioráció és a területi vízgazdálkodás mezőgazdasági üzemi és közösségi létesítményeinek fejlesztéséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 34/2008. (III.27.) FVM rendelet (továbbiakban 34/2008. R.).

2. Észrevételek a mezőgazdasági öntözéshez kapcsolódó joganyaghoz

2.1. Fogalmi elhatárolások a mezőgazdasági öntözésre vonatkozó joganyagban. A mezőgazdasági öntözés része a vizek hasznosításának, ennek megfelelően az öntözésre vonatkozó joganyag is része a vizekre vonatkozó átfogóbb jogszabályi előírásoknak.⁶² A korábbi joganyag kapcsán komoly igény fogalmazódott meg a vonatkozó fogalmi kategóriák pontosabb meghatározására (megítélésünk szerint mindezt részben a VKI költségmegtérülés elve körül kibontakozó uniós szintű jogvita⁶³ is indokolta). Átfogó fogalomként érdemes a *vízgazdálkodásból*⁶⁴ kiindulni (ennek speciális kategóriája a témánk szempontjából releváns *területi vízgazdálkodás*⁶⁵ is, amelyhez szorosan kapcsolódik az öntözés), amely fogalomnak egyértelműen része – a MódTv-nyel átfogalmazott – *mezőgazdasági célú vízgazdálkodás*,⁶⁶ amely pedig mind a mezőgazdasági vízhasznosítást, mind pedig a mezőgazdaság érdekeit szolgáló vízkárelhárítási tevékenységet felöleli. Lényegében e mezőgazdasági célú vízgazdálkodás egyik elemét (nevezetesen a *mezőgazdasági vízhasznosítás*⁶⁷) foglalja magába a *mezőgazdasági vízszolgáltatás* kategóriája, amely pedig része a komoly VKI meghatározással⁶⁸ is rendelkező (a magyar Vgtv-be egyébiránt az uniós csatlakozás előtt beiktatott) *vízhasználatok*⁶⁹ illetve *vízszolgáltatások*⁷⁰

⁶¹ Lásd még a 18/1996. (VI.13.) KHVM rendeletet a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékeleteiről.

⁶² Szilágyi: *Vízjog* 142-144., 159., 163-164., 217-218. o.

⁶³ A Bíróság C-525/12.sz., Európai Bizottság kontra Németország ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete. Az ügy háttéréről lásd Szilágyi: *A magyar víziközmű-szolgáltatások* 74-77., 82-83., 93-94. o.

⁶⁴ Vgtv 1. m. 22. pont.

⁶⁵ Vtárstv 1. § 35. pont.

⁶⁶ Vgtv 1. m. 13. pont.

⁶⁷ V.ö. Vtárstv 3. § (2) bek., 4. § (1) bek. d) pont, 4. § (4) bek.

⁶⁸ VKI 2. cikk 38-39. pontok, WATECO 73-76. o., VGT 254-255. o.

⁶⁹ Vgtv 1. m. 23. pont. V.ö. 2/1997. R. 11. § (3) bek. f) pont.

⁷⁰ Vgtv 1. m. 31. pont.

kategóriájának (csak utalunk rá, fenntartva ezzel kapcsolatos korábbi álláspontunkat,⁷¹ hogy a magyar Vgtv által használt vízszolgáltatás fogalom a VKI fogalom-meghatározását indokolatlanul szűkíti). A mezőgazdasági vízszolgáltatás kategória egy 2012-es módosítással került be a Vgtv-be,⁷² és magában foglalja a mezőgazdasági területek öntözését, a halastavak és egyéb mezőgazdasági vízhasználat vízellátását szolgáló, továbbá a mezőgazdasági vízszolgáltatási rendszerhez kapcsolódó, egyéb célú vízigények kielégítésére irányuló tevékenységeket.

A *mezőgazdasági vízszolgáltatás* fogalma kapcsán a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. (a) Egyrészt felhívjuk rá a figyelmet, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatás két meghatározó eleme a *mezőgazdasági területek öntözése* illetve a *halastavi vízhasznosítás*.⁷³ Ezen túl a törvény az *„egyéb mezőgazdasági vízhasználat vízellátását szolgáló tevékenységeket”* nem nevesíti, magunk ilyenként tartjuk számon például a *rizstermelést (rizstelepek vízellátását)*.⁷⁴ Ezen három kategórián túl a Vgtv negyedikként nevesíti azon *nem mezőgazdasági célú egyéb vízigényeket*, amelyek kielégítésére ugyanakkor a mezőgazdasági vízszolgáltatási rendszert veszik igénybe. (b) Másrészt utalni kívánunk rá, hogy a VKI költségmegtérülésének elvének mezőgazdasági vízszolgáltatásokra történő alkalmazásának tárgyában konszenzus van a kapcsolódó szakirodalomban, vagyis főszabályként a mezőgazdasági vízszolgáltatások esetében is érvényesíteni kell a költségmegtérülés elvét (figyelemmel a szennyező fizet elvére). Megítélésünk szerint – ehhez kapcsolódóan – a probléma inkább abban rejlik, hogy a VKI által lehetővé tett jogszabályi kivételek mennyiben engedik gyengíteni e főszabályt⁷⁵ (a korábban hivatkozott EU bírósági gyakorlat szerint: jelentősen).⁷⁶ (c) Harmadrészt megjegyzendő, hogy a Vgtv korábban tartalmazta a *mezőgazdasági termelés* fogalmát,⁷⁷ segítve ezáltal megérteni azt, hogy mit is értünk mezőgazdaságon az öntözés szempontjából. Azonban ez – a *„kizárólag energiahasznosítási célú termásvíz hasznosítás a mezőgazdasági termelés területén”* fogalmával⁷⁸ egyetemben – kikerült a Vgtv fogalmai közül, amikor is a jogalkotó 2013 tavaszán megszüntette az *„energiahasznosítási célra kitermelt termásvíz* általános visszatáplálási kötelezettségét. (Később ezen ügy folyamánként a Kormány döntött arról is, hogy *„Magyarország a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben a vizek jó állapot elérésének 2015. évi határideje alól 2027-ig mentességet kezdeményezzer”*.⁷⁹) Egyébiránt az energiahasznosítási célú termásvíz hasznosítás

⁷¹ Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások 74-77. o.

⁷² Vgtv 1. m. 41. pont. V.ö. 2/1997. R. 11. § (3) bek. h) pont.

⁷³ A *halastavi gazdálkodásról*: 147/2010. KR 11. § (1), 62-65. §.

⁷⁴ Vgtv 15/C. § (1) bek. l) pont, 15/F. § (1) bek., 2/1997. R. 9. § (5) bek.

⁷⁵ E kivételek értelmezéséről lásd Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások 82-83. o.

⁷⁶ Lásd C-525/12. ügyet.

⁷⁷ Lásd a 2013.06.10. előtti Vgtv 1. m. 35. pontját.

⁷⁸ Lásd a 2013.06.10. előtti Vgtv 1. m. 36. pontját.

⁷⁹ A kizárólag energiahasznosítás céljából kitermelt termásvíz felhasználását segítő egyes kérdésekről szóló 2053/2013. (XII.31.) Korm. határozat, 1. pont. Mindezek kapcsán sort került még a vonatkozó kormány- és miniszteri rendeletek előírásainak módosítására is; lásd például a 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet módosító 156/2012. Korm. rendelet 6-8. §-át, a 182/2013. Korm. rendelet 6-10. §-át, az 558/2013. Korm. rendelet 7-9. §-át; a több miniszteri rendeletet módosító 136/2013. (XII.31.) VM

felhívja a figyelmet arra is, hogy a mezőgazdaság szempontjából a víz nem csak mennyiségi aspektusát tekintve bír jelentőséggel, hanem a víz más tulajdonsága is fontos az ágazat számára. Ilyen lehet például az adott víz által hordozott *hőenergia* (nevezetesen a termálvíz-felhasználás) is, amelynek például a magyar zöldség-gyümölcs ágazat szempontjából van kiemelkedő jelentősége az üvegházak fűtésénél. Azonban jelen írásban erre a problémakörre nem térünk ki részletesen, a kapcsolatos jogi problémák számos előzményét ugyanis egy korábbi munkánkban fejtettük ki.⁸⁰

A *(mezőgazdasági) öntözés* jogszabályi fogalmát szintén rendezik a jogszabályok. Mindezek alapján az öntözés természetes *csapadék pótlása* céljából *háztartási vízigényeket meghaladó* mennyiségű víz kijuttatása *mesterséges módon* a növénytermesztés *hatékonyságának növelése*, illetve a gyepterületek fenntartása érdekében.⁸¹ (a) A fogalom utóbbi, gyepterületekre vonatkozó eleme a klasszikus mezőgazdasági termelésen túlmutató agrár-környezetvédelmi vonatkozásokkal bír. (b) A jogszabályokban az öntözés két típusának van különös relevanciája. Így, az *egynyári öntözésnek*,⁸² illetve a *mikroöntözésnek*,⁸³ amelyek ugyanis számos öntözéssel kapcsolatos előírás alól élveznek kivételt, előbbi gazdasági érdekek, utóbbi pedig a kedvezőbb környezetvédelmi hatások miatt. (c) Kutak esetében lehet jelentősége a vízigénynek, amelyre a vizet fel kívánják használni; ugyanis – több más feltétel együttes teljesülése esetén – a létesítő *házi vízigényének* kielégítését célzó kút létesítéséhez, használatbevételehez a települési önkormányzat jegyzőjének engedélye szükséges (és nem a területi vízügyi hatóságé).⁸⁴ (d) Az öntözés fogalma kapcsán végezetül fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a mezőgazdasági öntözés nem egyenlő a *locsolással*,⁸⁵ amely utóbbi (például egy park esetében) alapvetően *jóléti vízhasználatnak* minősíthető, és mint ilyen *vízkészletjárulék*-fizetési kötelezettséget von maga után.

2.2. A mezőgazdasági öntözést szolgáló vízilétesítmények tulajdoni, vagyonkezelési, üzemeltetési illetve használati kérdései. Jelen terület szabályozásában elsődlegesen a tagállami hatáskör tekinthető meghatározónak, ezért ennek megfelelően alapvetően a magyar jogszabályi előírásokkal foglalkozunk.

E pont kapcsán fontosnak tartjuk lehatárolni azt, hogy a *vízilétesítmények* átfogó kategóriájában szereplő létesítmények közül melyek bírnak kiemelkedő

rendeletet; Kormányportál: *Megszűnt a termálvizet használó kertészetek indokolatlan túlszabályozása*, 2014.01.06.

⁸⁰ Szilágyi: *Vízjog* 156-158. o. A hatályos szabályok kapcsán lásd különösen a Vgtv 15. § (3) bek., 15/C. § (8) bek., 29. § (1a) bek., 1. m. 16. pont (termálvíz fogalma); 147/2010. R 10. § (3) bek., 11., 28/A., 77/A. §; 101/2007. R 2. § e) pont (hévíz fogalma), 5/A, 10-11. §.

⁸¹ 147/2010. R 2. § 24. pont.

⁸² 147/2010. R 2. § 10a. pont, 60. § (1a)-(1b) bek., 72/1996. R. 5. § (12)-(13) bek.

⁸³ 147/2010. R 2. § 22. pont.

⁸⁴ 72/1996. R 1. § (1)-(2) bek., 24. § (1) bek. c) pont, (6) bek.

⁸⁵ V.ö. a *locsolási célú ivóvíz-felhasználás* kapcsán a hatályon kívül helyezett 8/2000. (X.18.) KöViM rendeletet az állami tulajdonú víziközmű igénybevételeivel összefüggő locsolási kedvezményről, valamint a 47/1999. (XII.28.) KHVM rendeletet az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról.

jelentőséggel az öntözés szempontjából.⁸⁶ E tekintetben egyrészt a felszín alatti vízkészletekhez való hozzáférés szempontjából jelentős *kutak*, másrészt pedig a felszínen lévő vizek felhasználását segítő *mezőgazdasági vízszolgáltató művek*⁸⁷ (nevezetesen: csatornák, kettős működésű csatornák, duzzasztott vízterek, tározók) érdemelnek kiemelés. E két típus közül az utóbbiak szerepe hangsúlyosabbnak tekinthető, mind a NVS, mind pedig a vonatkozó vízgazdálkodási illetve környezetvédelmi előírások alapján (lévén a felszíni vizek öntözési célú felhasználása képez elsődleges preferenciát). A vízilétesítmények között külön kategóriát képez az ún. *közcélú vízilétesítmények* csoportja, amelyek lényegében az államnak, illetve a helyi önkormányzatnak törvényben meghatározott vízgazdálkodási feladatait szolgálják.⁸⁸

A mezőgazdasági öntözés szempontjából jelentős vizek és vízilétesítmények *tulajdoni viszonyait* érintő leglényegesebb változásnak a Nvtv 2011-es elfogadása tekinthető (melynek kapcsán egyébiránt más jogszabályok is módosultak).⁸⁹ A Nvtv, Vgtv, Ptk (illetve a korábban hatályban lévő jogszabályok) által kijelölt jogszabályi környezetben a vízilétesítmények állami – ezen belül is *kizárólagos*, illetve *forgalomképes* –, önkormányzati, vízitársulati⁹⁰ illetve ingatlantulajdonosi tulajdonban állnak. Lényegében a MódTv 2014-es (több lépcsőben történő) hatályba lépéséig e tulajdoni struktúrán a legkülönbözőbb vagyonkezelői, üzemeltetési illetőleg használati viszonyok léteztek, a következők szerint. Az állami tulajdon tekintetében *vagyonkezelők* lehettek – *kizárólagos állami* tulajdon esetén – a vízügyi igazgatóságok, – *forgalomképes állami* tulajdon esetén pedig – a kormányhivatalok⁹¹ (utóbbiaknak már egy 2011-es jogszabály-módosítás alapján át kellett adniuk a forgalomképes állami tulajdonban lévő *közcélú vízgazdálkodási létesítmények* vagyonkezelését a vízügyi igazgatóságoknak⁹²). A vízitársulatok 28.472 km hosszú *forgalomképes állami tulajdonban lévő közcélú vízgazdálkodási művet kezeltek illetve üzemeltettek* a következők szerint. A létesítmények közül 5.928 km-t képviselt az *üzemeltetésre átvett* – eredetileg a kormányhivatalok vagyonkezelésében lévő (a fent hivatkozott 2011-es jogszabály-módosítás elképzelései alapján a vízügyi igazgatóságok vagyonkezelésébe kerülő) – mű, és 22.544 km-t pedig az 1992. év óta a társulati jegyzett tőkébe tartozó, általuk *társulati műként kezelt és a vízitársulatok jegyzett tőkéjében is feltüntetett* –

⁸⁶ A vízilétesítmény fogalmáról lásd a Vgtv 1. melléklet 6. pontját.

⁸⁷ 2/1997. R. 11. § (3) c) pont; 115/2014. R. 1. § 3. pont.

⁸⁸ Vgtv 1. melléklet 6. pont a). V.ö. *közcélú mezőgazdasági vízgazdálkodási művek*; Vtárstv 1. § 13. pont.

⁸⁹ A korábbi szabályozásról: Olajos István: A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 122-125. o.

⁹⁰ Vtárstv 1. § 33. pont.

⁹¹ NVS 20. o.; Csibi Andrea – Szilágyi János Ede: A költségmegtérülés elvének érvényesülése a vízszolgáltatások körében, *PUMSJP*, 2014/32, 394. o.

⁹² Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet 29. § (9) bekezdését, amelyet 2011-ben iktattak be illetve ugyanezen évben módosítottak is. Lásd még a MódTv általános (1. pont) és részletes (1. §) indoklását. Megjegyzés: megítélésünk szerint a 29. § (9) bekezdésében helyesebb (értsd: a Vgtv fogalmi rendszerével koherensebb) lett volna inkább 'közcélú vízilétesítményről' rendelkeznie a 288/2010. Korm. rendeletnek, amelyet időközben hatályon kívül helyezett a 66/2015. (III.30.) Korm. rendelet.

azonban továbbra is (forgalomképes) állami tulajdonban lévő⁹³ – közcélú vízgazdálkodási mű.⁹⁴ Az állami tulajdonban lévő műveken túl a vízitársulatok – az önkormányzatoktól üzemeltetésre, illetve (a MódTv indoklásának – megítélésünk szerint – több szempontból vitatható szóhasználatával) „magántulajdonosoktól” használatra átvett – vízilétesítményeinek a hossza 9.166 km volt.⁹⁵ A vízitársulatok az önkormányzati illetve „gazdálkodói magántulajdonban” lévő vízilétesítmények fenntartására, üzemeltetésére illetve fejlesztésére *üzemeltetési szerződést* kötöttek a tulajdonossal.⁹⁶ A MódTv a fenti vagyonkezelői, üzemeltetői, használói struktúrára a Vgtv illetve a Vtárstv módosításával lényegesen változtatott.

Egyrészt mivel a Nvtv 11. §-a értelmében vagyonkezelői jog vagyonkezelési szerződéssel vagy kivételesen törvényben történő kijelöléssel jöhet csak létre (és mivel ezidáig erről – amint fentebb hivatkoztuk – Korm. rendelet rendelkezett), ezért a MódTv újraszabályozza a Vgtv. 3. §-át, és a *kizárólagos állami tulajdonban* lévő vizek és vízilétesítmények mellett a *forgalomképes állami tulajdonú* vizek és vízilétesítmények vagyonkezelőjeként is a vízügyi igazgatási szervet, azaz a működési terület szerinti vízügyi igazgatóságot jelöli meg.⁹⁷

Másrészt a MódTv rendezi a sorsát a vízitársulatok jegyzett tőkéjében feltüntetett (és általuk kezelt illetve üzemeltetett), *forgalomképes állami tulajdonban lévő vízilétesítményeinek* is, akképpen hogy a törvény vagyonkezelőként a vízügyi igazgatóságokat jelöli meg.⁹⁸ Mindezek alapján pedig, a vízitársulatok állami tulajdonú vízilétesítményeken való vagyonkezelői vagy kezelői joga megszűnik.⁹⁹

Harmadrészt az öntözővíz-továbbítás eredményességének fokozása érdekében, a MódTv alapján, a vízügyi igazgatóságok *ellenérték nélkül* átvállalhatják a *tulajdonos felajánlása* esetén a helyi önkormányzatok illetve a „magántulajdonosok” tulajdonában lévő vízfolyások, csatornák fenntartását és *üzemeltetését*; ez esetben e vízfolyások illetve vízilétesítmények fenntartásának, üzemeltetésének költségeit a *közérdek mértékéig* az állam viseli.¹⁰⁰ A tulajdonosok felajánlásait a vízügyi igazgatóságok három hónapon belül szakmailag ellenőrzik, vizsgálva, hogy a felajánlott vízfolyás, csatorna átvétele csakugyan indokolt-e

⁹³ Erre a 6/1992. (III.18.) PM rendelet 6. § (2) bekezdése adott lehetőséget; MódTv általános indoklás, 1. pont.

⁹⁴ MódTv általános (1. pont) és részletes (19. §) indoklás.

⁹⁵ MódTv általános indoklás, 1. pont.

⁹⁶ MódTv részletes indoklás, 15. §. Az üzemeltetés tartalmára vonatkozóan lásd például 2/1997. R 6-8/A. §.

⁹⁷ Vgtv 3. § (2)-(3) bek. A vagyonkezelésre vonatkozó részletes szabályokat a tulajdonosi jogokat gyakorló MNV Zrt-vel, illetve NFA-val megkötésre kerülő *vagyonkezelési szerződés* tartalmazza; MódTv részletes indoklás, 1. §; Vgtv 10. § (1) bek.; 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet 3. § (2) bek. b) pont és 7. § (2) bek.

⁹⁸ Vgtv 3. § (2)-(3) bek., MódTv általános indoklás, 1. pont.

⁹⁹ Vgtv 3. § (4)-(5) bek.

¹⁰⁰ MódTv általános indoklás, 2. pont; Vgtv 6/A. § (1) bek., 7. § (1) bek., 8. §, 45/D. § (1) bek. V.ö. 72/1996. R. 25. § (2) bek.

(például mivel az „öntözésben betöltött szerepe közérdekű”).¹⁰¹ Indokoltság esetén a vízügyi igazgatóságok *üzemeltetési szerződést* kötnek a tulajdonossal.¹⁰²

Negyedrészt, a MódTv lehetőséget teremt a *tulajdonos által fel nem ajánlott* vízfolyások illetve csatornák vízügyi igazgatóság által történő üzemeltetésére is. Erre a *vízügyi hatóság kijelöléséről rendelkező határozata* alapján kerülhet sor, illetőleg a felek ez esetben is megállapodhatnak *üzemeltetési szerződés* megkötéséről.¹⁰³

A MódTv alapján felálló, állam által biztosított *egységes mezőgazdasági öntözés-üzemeltetési rendszer* 2014. október 1-jével indult.¹⁰⁴ Mindezen új szabályozási rezsim kialakításával az állam egyértelmű és határozott lépést tett a mezőgazdasági öntözés egységes, és a korábbiaknál hatékonyabb üzemeltetésének megteremtése irányába.¹⁰⁵ Ezek alapján ugyanis érdemi lehetőség adódik az öntözési rendszer állapotának rendszeres, egységes szempontok alapján történő felmérésére, és egy hosszú távú fenntartási, üzemeltetési, fejlesztési terv elkészítésére, amely pedig a gazdasági szempontú érdekek mellett, fontos alapját képezheti a VKI által megkövetelt teljes költségmegtérülés elvének érvényre juttatásának is.

E rendszerben a *vízitársulatok* szerepe a korábbiakhoz képest jelentősen átalakul. Mint fentebb említettük az állami tulajdonban lévő vízilétesítmények kikerülnek a vízitársulatok ún. *elkülönített vagyonából*, amely immáron a másoktól üzemeltetésre átvett műveket illetve ezek üzemeltetésére kapott pénzeszközöket takarja (a vízitársulat saját tulajdonát képező művei pedig a *saját vagyon* részei).¹⁰⁶ Ezek alapján a *társulati művek* kategóriája immáron pusztán három tulajdoni háttérű csoportot foglal magában (vízitársulat saját tulajdonában lévő vízilétesítmény, valamint önkormányzati- illetve „magántulajdonban” lévő művek, amelyek fenntartására, üzemeltetésére és fejlesztésére a tulajdonos a vízitársulattal üzemeltetési szerződést köt) és a *társulati közfeladatok* közül is kikerült az állami művek kezelésnek feladata.¹⁰⁷ Mindezeknek megfelelően átalakul a vízitársulatok *tevékenységének finanszírozása* is. A központi költségvetési támogatása megszűnik, és a tevékenység pénzügyi háttérét az érintett települési önkormányzatok (üzemeltetési szerződésben rendezett) költségvetési hozzájárulásai, önkéntes támogatások és a vállalkozásból származó eredmény biztosítják.¹⁰⁸ Korábban is utaltunk rá, azonban e ponton is fontosnak tartjuk megjegyezni: a területi vízgazdálkodási közfeladatok ellátásának csak az egyik lehetséges módját jelentik a vízitársulatok.¹⁰⁹

¹⁰¹ MódTv általános (2. pont) és részletes (6. §) indoklás. Vgtv 45/D. § (2) bek., 45/E. §, 45/G. §.

¹⁰² Vgtv 6/A. §.

¹⁰³ MódTv általános (2. pont) és részletes (6. §) indoklás; Vgtv 6/A. § (2) bek., 45/F. §, 45/G. §.

¹⁰⁴ MódTv 21. §.

¹⁰⁵ VGT 281. o.; NVS 20-21. o. Már a rendszer átalakítási előtt az állami szerepvállalás erősítése mellett érvel a mezőgazdasági öntözésben: Szilágyi: *Vízjog* 159-161. o.

¹⁰⁶ MódTv részletes indoklás, 15., 19-20. §; Vtárstv 1. § (4. pont), 62/A. §.

¹⁰⁷ MódTv részletes indoklás, 15-16. §; Vtárstv 1. (32., 33. pont), 3., 13. §, 15. § a) pont, 45. §.

¹⁰⁸ MódTv részletes indoklás, 17. §; Vtárstv 1. § (19. pont), 41. §.

¹⁰⁹ Lásd Vtárstv 3. § (1) bek., 15. § a) pont, 160/1995. Korm. rendelet 24. §.

Az öntözési rendszer működtethetősége szempontjából továbbra is nagy jelentősége lesz a tevékenységhez kötődő, korábban említett (és Vgtv-ben, Fétv-ben nevesített) *szolgalmaknak*.

2.3. Környezetvédelmi előírások és engedélyezés rendszere. A mezőgazdasági öntözéssel kapcsolatba hozható környezetvédelmi, vízvédelmi előírások kapcsán általánosságban megállapítható, hogy azok – támogatható módon – nagymértékben szolgálják a *megelőzés elvének* érvényesre jutását illetve bizonyos értelmezésben – különösen a felszín alatti vizek igénybe vételének korlátozottsága kapcsán – az *elővigyázatosság elve* is kiolvasható a normaszövegekből. Utóbbi esetén az elővigyázatosságot lényegében az (is) indokolja, hogy a felszín alatti vizek esetében rendelkezésre álló adatok még több szempontból pontatlannak tekinthetők. A vonatkozó előírások közül különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

A jogalkotó öntözési célból történő vízfelhasználás kapcsán jelentős különbségeket állapít meg a vízadók egyes típusainál. A jogszabályokból egyértelműen kiolvasható az, hogy öntözési célra elsődlegesen a *felszíni vizek* vehetők igénybe.¹¹⁰ Ezen túl, az öntözéssel kapcsolatban, több jogszabály is megállapítja, hogy öntözővíz beszerzésére irányuló tervezés során *felszín alatti vizet* felszíni vízbeszerzési lehetőség hiányában lehet csak figyelembe venni.¹¹¹ Ha pedig felszín alatti víz igénybevételére kerül sor az öntözésnél, akkor a felszín alatti vizek esetében pedig az öntözési vízigényt lehetőség szerint *talajvízből* kell kielégíteni.¹¹² *Rétegvíz* igénybe vehető mind mikroöntözés, mind pedig (bizonyos feltételekkel¹¹³) mikroöntözéstől eltérő öntözés céljából is. Ezzel szemben *karsztvíz* csak mikroöntözés céljából vehető igénybe.¹¹⁴

Azon túl, hogy a jogszabályok rendezik, hogy milyen típusú vízadókból vételezhető víz öntözés céljából, fontosak azon szabályok is, amelyek az egyes vízhasználatok egymás közötti (és adott esetben az egyes mezőgazdasági vízszolgáltatások közötti¹¹⁵) erősortrendjét rendezik. A Vgtv ennek kapcsán elsőként és általános jelleggel rögzíti, hogy a vízigények elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki (és itt már az elvi vízjogi engedélyben szereplő vízmennyiséget is figyelembe veszik), és hogy új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyesek számára az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható.¹¹⁶ A *vízkielégítési sorrendben* a mezőgazdaság több helyen is feltűnik, vagy feltűnhet (például

¹¹⁰ V.ö. 115/2014. R. 2. § (2) bek. Már a Vgtv-ben általánosságban megfogalmazásra került az, hogy felszín alatti vizek igénybevétele csak a VKI vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzés teljesíthetősége mértékéig lehetséges; Vgtv 15. § (1) bek.

¹¹¹ 147/2010. R. 60. § (3) bek., 101/2007. R. 3. § (5) bek. Annak kapcsán, hogy a vízigények kielégítése során mit kell figyelembe venni, lásd 147/2010. R. 10. § (1) bek.

¹¹² 147/2010. R. 60. § (4) bek. Hasonlóképpen lásd a kutak jegyző által történő létesítési engedélyezésének szabályozását is 72/1996. R. 24. § (1) és (6) bek.

¹¹³ 147/2010. R. 60/A-60/B. §.

¹¹⁴ 147/2010. R. 60. § (2) bek. Az egyes felszín alatti vizek jogszabályi elhatárolásának nehézségeiről lásd Raisz: A felszín alatti vizek... 372-375. o.

¹¹⁵ V.ö. 2/1997. R. 9. § (5) bek.

¹¹⁶ Vgtv 15. § (2) bek., 29. § (2) bek.

elképzelhetőnek tartjuk, hogy néhány esetben a második helyen található *'lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő tevékenység'* kategóriába is bekerüljön; egyértelműen feltűnik azonban a harmadik helyen lévő *'állattartási, haltenyésztési'* kategóriában illetve az ötödik helyen lévő *'gazdasági'* kategóriában).¹¹⁷ A vízkielégítési sorrend fordítottja adja egyébiránt a *'vízkorlátozási sorrendet'*, amelyen belül – bizonyos értelemben – az egyes mezőgazdasági ágazatok is versengenek egymással.¹¹⁸

A hosszú távú környezeti fenntarthatóságot szolgálja a nagyobb környezeti hatással bíró tevékenység illetve létesítmények *'környezeti hatásvizsgálata'*¹¹⁹ körbe vonása, a *'vízjogi engedélyek'*¹²⁰ (elvi,¹²¹ létesítési,¹²² üzemeltetési¹²³) szerteágazó rendszere, amelyekhez kapcsolódó döntések meghozatalát nagyban segítik a döntést megalapozását hivatott eljárás során *'figyelembe vett'*,¹²⁴ *'benyújtott'*,¹²⁵ *'illetőleg azt követően kötelezően vezetett dokumentumok'*,¹²⁶ elvégzett *'vizsgálatok'*,¹²⁷ a hatóság által vezetett *'nyilvántartások'* (vízikönyv,¹²⁸ vízkészletekről szóló nyilvántartás,¹²⁹ kútataszter¹³⁰). A vízjogi engedély iránti kérelemben – amennyiben felszín alatti vizet érint – meg kell jelölni a réteget, melynek kapcsán az engedélyező hatóság vizsgálja az érintett réteg állapotát és hogy a vízkönyv tanúsága szerint milyen vízhasználat található a rétegen.

¹¹⁷ Vgtv 15. § (4) bek.

¹¹⁸ Vgtv 15. § (5) bek.; 2/1997. R. 9. §.

¹¹⁹ 314/2005. R. 1. § (1)-(3) bek., 1. m. 4., 34-35., 53., 55. pontok; 3. m. 3-5., 9., 80-81., 117., 122., 124-127. pontok.

¹²⁰ Vgtv 28. § (1)-(2) bek., 30. §. A vízjogi engedélyek illetve a környezeti hatásvizsgálatai eljárás viszonya kapcsán lásd pl. a 72/1996. R. 2. § (8) bek., 5/A. §. Az általános illetve a területi vízügyi hatósági jogkörrel lásd 72/1996. R. 1. § (1)-(2) bek., 24. § (1), (6)-(7) bek. Az engedély nélküli létesítésről, üzemeltetésről: 72/1996. R. 15. §. A vízjogi engedély iránti kérelemlről lásd: 18/1996. KHVM rendelet 2-3., 6. §.

¹²¹ 72/1996. R. 2. §.

¹²² 72/1996. R. 3-4. §. A gyakorlatban érdekes kérdésként vetődik fel egyébiránt az, hogy egy megközelítőleg 50 méterig terjedő öntözőkút esetén nem lenne-e praktikusabb pusztán bejelentési kötelezettséget előírni, az engedélyezési kötelezettség helyett, hiszen ezek tipikusan talajvízes kutak.

¹²³ 72/1996. R. 5. §. Kutak esetében egyébiránt érdekes jogi problémákat vet fel az az eset, amikor felhagynak annak üzemeltetésével.

¹²⁴ 147/2010. R. 3. § (1) bek. Egyúttal alkalmazandó a BAT és a leghatékonyabb megoldás is (3. § (4) bek.) és számos fontos szempont is (4. §).

¹²⁵ Ilyen a vízbeszerzési terv; 18/1996. KHVM rendelet 1., 2. melléklet.

¹²⁶ Ilyen pl. vízfúrás esetén az építési napló, fúrás naplójelentés, egyéb feljegyzések; 101/2007. R. 7. § (2) bek. Megemlítendő továbbá a kút üzemeltetést rendezni hivatott üzemeltetési szabályzat (101/2007. R. 9. § (1) bek.), vagy a hévízkutakon elhelyezett vízhozammérő által mért adatok értékelése (101/2007. R. 10. §). Hasonlóképpen lényeges, hogy az elkészült kútról vízföldtani naplót kell készítenie az engedélyes által megbízott kivitelezőnek, és neki kell adatokat szolgáltatnia a VITUKI utódjának, vagyis a Magyar Földtani és Geofizikai Intézetnek; 101/2007. R. 8. §. Lásd még: 2/1997. R. 7. § (2)-(3) bek.

¹²⁷ Ilyen pl. a kutak esetében elvégzendő mélyfúrás-geofizikai és befejező kútvizsgálatai mérések, illetve a földtani laboratóriumi anyagvizsgálatok; 101/2007. R. 5. § (1), (5) bek.

¹²⁸ Ez az engedélyezett vízimunkákról, vízilétesítményekről és a vízhasználatokról; Vgtv 33. § (3) bek., 72/1996. R. 22-23. §

¹²⁹ Vgtv 33. § (3) bek.

¹³⁰ 101/2007. R. 2. § i) pont.

A jelen pontban ismertetett környezetvédelmi, vízvédelmi előírások megítélésünk szerint jelentős mértékben szolgálhatják egy környezeti szempontból is fenntartható öntözési rendszer fenntartását. Amint ugyanakkor az EUVS is felveti, érdemes lenne vizsgálni azt is, hogy – különösen az illegális vízkivételek felszámolása érdekében – ezen előírások érvényre juttatása vajon mennyire eredményes. Másként megfogalmazva, jut-e elegendő pénzügyi forrás arra, hogy olyan vízkivételeket, amelyeket nem jelentenek be, a hatóság eredményesen felderítsen illetve velük szemben fellépjen? A kérdés megválaszolása nem képezi jelen tanulmány tárgyát.

2.4. A VKI költségmegtérülés elvének érvényesülése a mezőgazdasági öntözés szabályaiban. A VKI-ben szereplő költségmegtérülés elvét a víziközmű-szolgáltatások esetében szükségesnek tartotta külön is meghatározni a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben (Vksztv),¹³¹ ezzel szemben nem tartotta fontosnak külön is rögzíteni azt a mezőgazdasági vízszolgáltatások, öntözés esetében. Esetükben emiatt a Vgtv-ben található költségmegtérülési elvet¹³² tekinthetjük a VKI 9. cikkben meghatározott elv magyar megfelelőjének. Tekintettel arra, hogy korábbi munkánkban¹³³ az elvet részleteiben elemeztük, ezért jelen tanulmányban a mezőgazdasági öntözésre fókuszálva az alábbiakat emeljük ki.

A költségmegtérülési elv – amely teljes gazdasági költsége három költségelemből tevődik össze (pénzügyi-, és két külső költség,¹³⁴ nevezetesen a környezeti- és a készletköltség) – *pénzügyi költségeinek* meghatározása, tervezhetősége szempontjából kiemelkedő jelentőségű a fentebb kifejtett vagyonekezelési-üzemeltetési viszonyok jogi rendezése, ezzel teremtődött meg ugyanis a kalkulálható mezőgazdasági öntözésgazdálkodás lehetősége. Másrészt fontos kiemelni az árképzés központi elemeként bevezetett *mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat* is (amelyet a jogalkotó egyértelműen a VKI 9. cikkének való megfelelésként definiál¹³⁵), amely kapcsán a Vgtv úgy fogalmaz, hogy az, aki mezőgazdasági célú vízszolgáltatást vesz igénybe, a mezőgazdasági vízszolgáltató részére mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat fizet.¹³⁶ A Vgtv egy későbbi módosítása mindehhez hozzáteszi, hogy „*az állam az öntözési, rizstermelési és halgazdasági vízhasználat vízszolgáltatási díját kormányrendeletben meghatározottak szerint átvállalhatja*”. E felhatalmazási lehetőséggel élve a Vgtv végrehajtására kiadott 115/2014. R. szerint a mezőgazdasági vízszolgáltató által meghatározott kéttényezős (nevezetesen a rendelkezésre állást biztosító alapidjából és a felhasznált vízmennyiséggel arányos díjból álló) mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat – a vízügyi igazgatási szervek útján – a központi költségvetés biztosítja.¹³⁷ E szabályozás kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a VKI 9.

¹³¹ 2011:CCIX.tv. 1. § (1) bek. h) pont.

¹³² Vgtv 15. § (7) bek.

¹³³ Lásd Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások 78-83., 93. o.

¹³⁴ V.ö. Nagy Zoltán: The instruments of the environmental policy's economic regulation with a particular regard to the Hungarian system, *Lex et Scientia*, 2014/1, 77-80. o.

¹³⁵ Vgtv 15/F. § (4) bek. d) pont, 115/2014. R 9. §.

¹³⁶ Vgtv 15/F. § (1) bek.

¹³⁷ 115/2014. R 6. § (1)-(2) bek.

cikkében megfogalmazott költségmegtérülés elvét a szennyező fizet elvére¹³⁸ tekintettel kell alkalmazni, azaz felvetődik annak kérdése, hogy a VKI szabályozásának megfelelő megoldás tartalmaz-e a Vgtv és a 115/2014. R., amikor a költségeket a központi költségvetésre telepíti?

A költségmegtérülés elvének másik tétele, nevezetesen a készletköltség vonatkozásában pedig a magyar *vízkészletjárulék* szabályait érdemes megemlíteni. A jelenleg hatályos szabályok szerint ugyanis mezőgazdasági öntözés esetében e járulékot nem kell megfizetni (van ugyanakkor egy ehhez kapcsolódó bejelentési kötelezettség).¹³⁹ Ennek kapcsán úgy tűnhet, hogy figyelmen kívül maradt a készletköltség integrálása a mezőgazdasági vízszolgáltatás teljes gazdasági költségei közé. Egyébiránt hasonló problémára hívja fel a figyelmet a VGT is; nevezetesen: „*A környezeti és készletköltségek súlya az árbevételhez, illetve a nyereséghez képest ténylegesen a közvetlenül és közvetetten viselt költségek összege alapján a mezőgazdaság, halászat esetén jelentősebb... 2006. évtől kezdve az öntözési, rizstermelési és halgazdasági vízhasználatok után nem kell a vízhasználónak vízkészlet-járulékot fizetnie. ... Az elmúlt évek tapasztalata mutatja a mezőgazdasági vízhasználatok esetében, hogy a nullás kulcs bevezetése a készletek felügyeletéhez szükséges nyomon követés lehetősége szempontjából káros volt. Ezért egy minimális, a hiteles mérésre ösztönző szorzó visszaállítása minden esetben javasolható.*”¹⁴⁰

Mindkét – vagyis a pénzügyi- illetve a készletköltségnél tett – felvetésünk kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy megítélésünk szerint maga a VKI 9. cikke olyan sok *mentesülési lehetőséget*¹⁴¹ enged a tagállamoknak, hogy ennek alapján egyértelmű marasztalást megállapítani rendkívül nehéz (ezt támasztja alá az EU Bíróság C-525/12. számú ítélete is).

A költségmegtérülés elvének érvényesülése szempontjából végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a mezőgazdasági öntözés a korábbi (2007-2013) uniós költségvetési ciklusban is már *támogatott* volt,¹⁴² és várhatóan a már futó, új ciklusban (2014-2021) is az marad.

3. Összefoglalás

Korábbi munkánkban már érveltünk a mellett, hogy a XXI. század rendkívül összetett vízgazdálkodási, vízvédelmi viszonyai és a mindezekhez szorosan kapcsolódó egyéb környezeti, társadalmi és gazdasági viszonyok *nagy(obb) fokú koordinációt igényelnek*. Érveltünk a mellett is, hogy ezt a nagyobb fokú koordinációt maga az állam is elláthatja, sőt, bizonyos vonatkozásait – megítélésünk szerint – csak az *állam képes ellátni*. Úgy látjuk, hogy jelen

¹³⁸ V.ö. Csák Csilla: A 'szennyező fizet' elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 16-21. o.

¹³⁹ Vgtv 15/A § (1) bek., 15/C § (1)-(2) bek., 15/E § (1)-(1a) bek. 43/1999. R. 1. m. 1.d) pont.

¹⁴⁰ VGT 266-267. o.

¹⁴¹ Részleteiben: Szilágyi: A magyar víziközmű-szolgáltatások 82-83., 93-94. o.

¹⁴² Lásd pl. 34/2008. R. 1., 3., 6. §.

tanulmány keretei között elemzett mezőgazdasági öntözés viszonylatában a magyar állam ennek az elvárásnak tett eleget.

Az új szabályozási környezet némileg új tulajdoni struktúrát hozott létre az öntözéssel összefüggő vizek és vízellátási létesítmények tekintetében. Ezen tulajdoni struktúrán pedig egy új, az állam által nagyobb mértékben koordinált vagyongazdálkodási-üzemeltetési rendszert. Az új rendszer kapcsán megjegyzendő ugyanakkor hogy magunk a Vgtv 6. § (6) bekezdéséből kiolvasható – *állami, önkormányzati, ingatlan tulajdonosi* – tulajdoni kategóriáit és a Vtárstv 1. § 33. pontjában nevesített *vízitársulati saját tulajdonú művek* kategóriáját egymással több szempontból is nehezen összeegyeztethetőnek tartjuk. A Vgtv szóhasználatából ugyanis az tűnik ki, hogy csak a fentebb nevesített három tulajdoni kategória létezik, a Vtárstv által nevesített vízitársulat saját tulajdonában lévő művek pedig kívül eshetnek e kategóriákon. Mindezeket túl a Vtárstv *magántulajdonban lévő művek* kategóriájának elnevezését is elgondolkodtatónak tartjuk, egyúttal (részben fentiekre tekintettel) kifejtendőnek javasoljuk.

Magyarország a rendszerváltást követően eltelt húsz évben lényegében nem megfelelően használta fel a vízkészleteit a mezőgazdasági öntözés kapcsán. Pusztán gazdasági érdekeket figyelembe véve, meglátásunk szerint egyértelműen megállapítható a mezőgazdasági célt szolgáló vízellátási létesítmények üzemeltetése vonatkozásában elfogadott változtatások irányának helyessége. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy a Vgtv, Vtárstv eddigi módosításai egy a korábbiaknál hatékonyabban működtethető mezőgazdasági öntözési rendszer kiépítését teszik lehetővé. Látható ugyanakkor az is, hogy az állam által kezdeményezett – meglátásunk szerint széles agrártársadalmi támogatással rendelkező – folyamat még nem tekinthető befejezettnek. Mindeközben pedig különösen fontos kérdésnek tartjuk, hogy a gazdasági háttérű változások milyen környezetvédelmi szempontokat tudnak majd magukba integrálni. Úgy látjuk ugyanis, hogy még e téren is akad tennivaló.

A VKI-ben meglehetősen homályosan meghatározott, több értelmezésnek is teret engedő költségmegtérülési elv öntözésre vonatkozatható magyarországi meghatározása, és ennek alapján a részletszabályok kidolgozása az uniós elv egy *szűkített* interpretációját takarja, miközben az EU Bizottság egy (meglehetősen) *tág értelmezés* alapján kísérelte meg jogkövetésre bírni a tagállamokat a C-525/12. sz. ügyben (sikertelenül). Megítélésünk szerint a helyzet feloldásaként elsődlegesen a VKI fogalmát kellene pontosítani (lehetőleg magában a VKI-ben, és nem valamilyen kétes jogforrású EU bizottsági dokumentumban). Az elv érdemi végrehajtása ugyanis csak ezt követően lehet jogszerűen megkövetelni a tagállamoktól.

**Az Alkotmánybíróság 17/2014. (V. 30.) számú
határozatának megítélése
a munkajog aktuális tendenciáit meghatározó
munkaerő-piaci szempontokra figyelemmel
Rab Henriett* – Zaccaria Márton Leó****

1. A tanulmány margójára

A tanulmány kiindulási pontjául az Alkotmánybíróság 17/2014. (V. 30.) számú AB határozata, illetőleg az az alapján elindult szakmai nézőpontokat ütköztető diskurzus szolgál. Az Alkotmánybíróság a nők felmondási védelmét tartalmazó speciális szabályozás megváltozott munkajogi rendelkezésének alkotmányellenességét állapította meg, melyről részletesen is szót ejtünk a későbbiekben, azonban maga a probléma alapvetően túlmutat a munkajogi védelem, illetve az egyenlő bánásmód kérdésén is. Ahogyan Kajtár Edit és Zeller Judit a kérdést elemző tanulmányában rámutat: annak meghatározása, hogy hogyan kerüljenek elosztásra az anyasággal összefüggő többletterhek és kockázatok az állam, a munkáltató és a munkavállaló között, változatlanul megoldandó probléma marad.¹ Jelen elemzésünkben éppen ennek mélyebb vizsgálatát kívánjuk elvégezni, vagyis a munkajogra ható gazdasági tendenciákat és emberi erőforrás menedzsment szempontokat is figyelembe véve igyekszünk képet alkotni a nők munkajogi védelmének szükségességéről, annak mikéntjéről és az azt gátló tényezőkről. Az alkotmánybírói határozat a szabályozás jogi minősítéséhez kapcsolódóan egyértelmű tájékoztató pontokat ad, azonban nem nyújt megfelelő instrukciókat a jogalkotás és a jogalkalmazás számára sem, szigorúan munkajogi, illetőleg munkaerő-piaci aspektusból vizsgálva a jelzett problémát. Ennek problematikája a jogalkotás felé abban áll – ahogy a Kajtár-Zeller szerzőpáros idézi is Kiss György szavait –, hogy „a munkajogi szabályozás nem terhelhető túl”,² a jogalkalmazás pedig a munkaerő-piaci adatok alapján nem

* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

** Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

¹ Kajtár Edit – Zeller Judit: A várandósságra vonatkozó tájékoztatói kötelezettségről az Alkotmánybíróság nyomán, *Közjogi Szemle*, 7 (2014) 4., 25. o.

² Kajtár – Zeller: A várandósságra vonatkozó tájékoztatói kötelezettségről az Alkotmánybíróság nyomán, 25. o.

kellően toleráns a kérdés jogvédelmi szempontú kezelésével szemben.

A munkajogot napjainkban meghatározó tendenciák egyértelműen a foglalkoztatás rugalmasabbá tétele mellett tették le a voksukat,³ ez pedig a munkáltatói igények és a munkaerő-piaci elvárások elismerését jelentik.⁴ Ehhez kapcsolódóan felértékelődött a foglalkoztatás hatékonyságának igénye is, ami az emberi erőforrás menedzsment eszközök révén is befolyásolható. Ebben a szituációban a szociális védelem szerepe a jogalkotás számára le-, míg a munkajogi preferenciákat előtérbe helyező szakmai álláspontok körében felértékelődik.⁵ A szociális védelem biztosítása a munkavállalók számára ugyanis alapvetően munkajogi-alapjogi eredmény, mely a munkajog – polgári jogtól elkülönülő – önállóságának az egyik fundamentuma. Így a szociális védelem szintjének megtartása nemcsak a kollektív munkajogi eszközrendszer számára bír jelentőséggel, hanem az individuális munkajogi vívmányok megőrzésének garanciáit is jelentheti. A nemzetközi szakirodalomban is megjelenő probléma a szociális védelem elégséges szintjének kijelölése, ami a foglalkoztatás rugalmasságának ellentételezése és korlátja is egyben. E tekintetben a szakirodalmi álláspontok rendkívül megosztottak, mind a mérték, mind a módzat, mind pedig a garanciák jogszabályi megjelenítésének módja tekintetében. Ebben az általános munkajogi környezetben született meg a magyar jogban a rugalmas foglalkoztatás felé vezető úton kialakított munkajogi szabályozás gátjaként az Alkotmánybíróság határozata, anélkül azonban, hogy a szociális védelem mikéntjében az igazán eligazodásul szolgálna.

2. A munkajogi szabályozási háttér

2012. július 1-jén lépett hatályba⁶ a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), mely jogszabály a magyar munkajogi reform legfontosabb elemeként alapvető változásokat hozott a munkajogi szabályrendszerbe, illetve a munkaviszony alanyainak, valamint a munkaügyi kapcsolatok alanyainak viszonyrendszerébe is.⁷ Az 1992-es Mt. (1992. évi XXII.

³ Marc De Vos: European Flexicurity and Globalization: A Critical Perspective, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 25 (2009) 3., 209. o.

⁴ A felmondás jogintézményének „rugalmasításával” kapcsolatos tagállami tapasztalatokkal összefüggésben lásd: Sylvaine Laulom: Dismissal law under challenge: New risks for workers, *European Labour Law Journal*, 5 (2014) 3-4., 231-254. o. E tendenciák nézetünk szerint összefüggésben állnak a felmondási jog uniós szinten történő szabályozásának hiányával. Ezzel kapcsolatosan lásd: Guus Heerma van Voss – Beryl ter Haar: Common Ground in European Dismissal Law, *European Labour Law Journal*, 3 (2012) 3., 215-229. o.

⁵ Lásd bővebben: Lehockyné Kollonay Csilla: Génmanipulált újszülött – Új munkatörvénykönyv az autoriter és neoliberalis munkajogi rendszerek határán, *Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa – Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum V.*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 24-31. o.

⁶ A törvény bizonyos rendelkezései – a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás szabályai, a szabadságra és a távolléti díj számítására vonatkozó részben új szabályok – csak 2013. január 1-jén léptek hatályba jogalkalmazási okból.

⁷ Gyulavári Tamás – Hős Nikolett: The road to flexibility? Lessons from the new Hungarian Labour

törvény, a továbbiakban: régi Mt.) hatályon kívül helyezése és az új szabályok megalkotása elsősorban a munkajogi normaanyag korszerűsítését, egyszerűsítését, az elmúlt húsz év joggyakorlatának jogszabályba történő beépítését és az uniós előírásokhoz való nagyfokú közelítést célozta,⁸ és ezek az elgondolások markánsan meg is jelennek a jelenleg hatályos munkajogi kódexben.

Nem részletezve a törvény céljait és megalkotásának további motivációit,⁹ - ahogy arra már utaltunk – megállapítható, hogy a jogalkotói szándék az Európában, de Európán kívül is egyre intenzívebben teret hódító rugalmas foglalkoztatás¹⁰ irányába kívánja elmozdítani a munkajogi szabályozást, aminek természetesen számos összetevője van,¹¹ de a munkaviszony felek számára könnyebb létrehozása és megszüntetése ebbe mindenképpen beletartozik. E mozzanatok jelzésértékűek a vonatkozásban is, hogy a munkajogviszonyok „megszokott” klasszikus – merev –, nehezen alakítható struktúráját¹² háttérbe szoríthatja az új szabályozás,¹³ ami egyébiránt kívánatosnak is tűnik a versenyképesség növelése céljából, de ugyanígy abból a szempontból is, hogy a foglalkozási viszonyok modernizálásra kerülhessenek a 21. századi Magyarországon.

A fentebb érintett szabályok egyik legérdekesebbikét, egyben heves vitára okot adó elemét támadta meg az indítványozó, Dr. Székely László, az alapvető jogok biztosa, nevezetesen az Mt. 65. § (5) bekezdését. Az Mt. 65. § (3) bekezdése szerint a munkáltató bizonyos speciális körülmények fennállta esetén nem szüntetheti meg felmondással a munkavállaló munkaviszonyát, vagyis a törvény ezen a ponton úgynevezett abszolút felmondási tilalmakat fogalmaz meg.¹⁴ Ilyen speciális körülménynek minősülnek a következők: várandósság, szülési szabadság, az Mt. 128. § és 130. §-a szerinti gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság, tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés és a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének időtartama, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap. Ezek tehát az Mt. szerinti abszolút felmondási tilalmak, amelyek közül kettő esetében – a várandósság és a reprodukciós eljárással összefüggő kezelések időtartama alatt –

Code, *European Labour Law Journal*, 3 (2012) 4., 252-269. o.

⁸ Gyulavári – Hős: The road to flexibility? Lessons from the new Hungarian Labour Code, 265-268. o.

⁹ Lásd ezzel kapcsolatosan a Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat miniszteri indokolásának 83-92. oldalán foglaltakat, kiemelve elsődlegesen a tisztességes foglalkoztatás feltételeinek megteremtését és a munkáltató és a munkavállaló érdekeinek kölcsönös figyelembevételét hatékonyságra is tekintettel.

¹⁰ Bruno Caruso: The Concept of Flexibility in Labour Law. The Italian Case in the European Context, *Università degli Studi di Catania*, (2004), 22. o.

¹¹ Elég, ha a tradicionális értelemben vett merev munkajogi keretek lebontására, az atipikus munkaviszonyok általános térnyerésére, vagy akár a polgári joghoz nagyon hasonló, a felek szabad akaratát középpontba helyező szerződési alapelvekre gondolunk. Lásd: Harry W. Arthurs: *Labour Law After Labour*, *Osgood CLPE Research Paper*, (2011) 5., 12-29. o.

¹² Lásd: Gyulavári Tamás: *A szürke állomány – Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Budapest, Pázmány Press, 2014, 104-118. o.

¹³ Ami tehát nagyban épít a polgári jogban kialakult általános kötelmi jogi szabályokra, hangsúlyosan kíván érvényt szerezni a felek saját maguk által kialakított munkavégzési kereteknek.

¹⁴ Vagyis ezekben az esetekben a munkáltató mozgástere a felmondási jog gyakorlása kapcsán jelentősen korlátozott, hiszen ezekben az esetekben nem tehető kivétel a főszabály alól.

az Mt. egy korlátozó szabályt is megfogalmazott, pontosabban az indítvánnyal támadott (5) bekezdés azt mondta ki, hogy ez a felmondási tilalom csak akkor él a várandós vagy emberi reprodukciós eljárásban részt vevő munkavállalókkal szemben, ha azok a munkáltatót erről a felmondás közlése előtt tájékoztatják. Az Mt. tehát az ezekre való hivatkozás lehetőségét leszűkítette, hiszen azt lényegében az ezzel érintett munkavállalók előzetes tájékoztatásához kötötte, vagyis csak akkor minősülnek e speciális körülmények felmondási tilalomra okot adó körülménynek, ha az a felmondás közlése előtt a munkáltató tudomására jutnak. A többi tilalom esetében semmilyen ehhez hasonló megkötést nem mond ki az Mt.

3. Az indítvány főbb megállapításai

Az indítvány szerint ez a megkötés alkotmányos indok nélkül korlátozza az érintett munkavállalók emberi méltóságához és magánszférájához való jogát, ez pedig ellentétes az Alaptörvény II. cikkével (az emberi méltóság sérthetetlenisége) és VI. cikk (1) bekezdésével (a magánélet tiszteletben tartásához való jog).¹⁵ Az indítványozó szerint az Mt. 65. § (3) bekezdése szerinti felmondási védelem nem alanyi jogként jelenik meg az Alaptörvény L cikk (2) bekezdése,¹⁶ XV. cikk (3) és (5) bekezdése¹⁷ és XVII. cikk (3) bekezdése¹⁸ szerint, hanem az állam intézményvédelmi kötelezettségeként, ilyen módon az állammal szemben nem kényszeríthetők ki alanyi jogként. Ez alapján az államnak biztosítania kell a gyermeket vállaló munkavállaló nők számára bizonyos többletvédelmet, de abban a kérdésben, hogy ezt hogyan, milyen intézkedésekkel teszi, döntési szabadsága van, azt további feltételekhez kötheti, akár olyanokhoz is, amelyek a munkavállaló számára látszólag sérelmesek lehetnek. E megállapítások tehát összecsengenek Kiss Györgynek a tanulmány elején idézett azon gondolataival, hogy a munkajogi szabályozás nem terhelhető túl, és a jogvédelemhez kapcsolódó terhek telepítésének módja sem egyértelmű az Alkotmánybíróság szerint sem.

Ilyen módon ahhoz, hogy a munkavállaló munkaidő-kedvezményhez jusson, előírható, hogy állapotát előzetesen bejelentsen, hiszen csak ezen állapot „igazolásával” juthat hozzá a számára pozitív tartalmú kedvezményhez. Vagyis az állam e tekintetben a kedvezményt potenciálisan igénybe vevő munkavállalótól bizonyos fokú áldozatot, de legalábbis aktív magatartást kíván meg. Ebből következően kizárólag a munkavállaló szabad, egyéni döntésén múlik az, hogy a munkáltató tudomást szerez-e állapotáról, hiszen a munkáltató természetesen nem kötelezhető ilyen jellegű pozitív intézkedés alkalmazására, ha nincs birtokában a kellő mennyiségű információnak.¹⁹

¹⁵ Lásd a határozat indokolásának 3. pontját.

¹⁶ E szerint Magyarország támogatja a gyermekvállalást.

¹⁷ E szerint nők és férfiak egyenjogúak Magyarországon, illetve Magyarország külön törvényekkel védi a családokat, a nőket, a gyermekeket, az időskorúakat és a fogyatékkal élő személyeket.

¹⁸ E cikk szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

¹⁹ Érdemes abba is belegondolni, hogy a munkáltatónak lényegében nincs is más lehetősége az információszerzésre, főleg abban az időszakban, amikor esetleg a várandósság külső jelei még nem is

Eltérő megítélés alá kell azonban, hogy essen a felmondási tilalom – másik oldalról védelem – szabályozása, ugyanis ez egy potenciális jellegű védelmi mechanizmus, ami mindössze a munkáltatói felmondást és annak jövőbeli tilalmát vetíti előre, vagyis nem lehet elvárássá tenni a bejelentést, hiszen ennek akkor volna csak értelme, ha a szabályozás meg kívánná „előlegezni” a jogviszony munkáltató általi egyoldalú megszüntetését, ez pedig téves előfeltevésnek tűnik.²⁰ És mivel a felmondás alóli jogi védelem nem tekinthető olyan pozitív tartalmú intézkedésnek, amely lényegében mindkét fél részéről aktív magatartást követel, ezért indirekt módon kötelezővé tétele indokolatlan, és nincs megfelelő alkotmányos indok arra sem, hogy a munkavállaló személyiségi jogait – gyakorlatilag emberi méltóságát és ebből fakadóan magánéletét – korlátozza az Mt. vonatkozó előírása. Olyan módon korlátozni ugyanis a munkavállaló magánélethez való jogát, hogy ilyen jellegű információkat bocsásson munkáltatója rendelkezésére, kétség kívül csak alapos, arányos és indokolt alkotmányos okkal lehet.²¹

Tovább nehezíti a munkavállaló nők munkajogi helyzetét, hogy a várandósság kapcsán felmerülnek olyan további, emberi méltóságukat érintő kérdések, mint a korábban már említett azon eset, melyben esetleg akkor lenne szükséges felmondási tilalomra hivatkozni, amikor a munkavállaló még nem bír tudomással állapotáról, de ugyanígy akkor is – és emberi szempontból ez is súlyos problémát okozhat akár a felek későbbi kapcsolatában is – ha a bejelentett terhesség később megszakad, esetleg bármilyen komplikáció fellép ezzel összefüggésben. Ebben az esetben ugyanis az ezzel érintett munkavállalónak többszörösen megalázó és hátrányos helyzetet kell eltűrnie, ráadásul – a kényszerített információközlés hatására – védettségét is elveszíti, ami persze komoly munkajogi következmény lehet adott esetben. Ezzel összefüggésben megemlíti az indítványozó azt is,²² hogy a nem indokolt kényszer miatt kétszeresen megalázó helyzetbe kerül a munkavállaló, hiszen az első bejelentés sérti személyiségi jogait, míg – a törvény logikája szerint – be kell jelentenie a megszakadást is, ami ebből adódóan emberi méltóságát jelentős mértékben sérteni fogja, ez pedig egyértelműen az Mt. 65. § (5) bekezdésében foglalt szabályozásra vezethető vissza.

Mindebből következik az alapjogok biztosa szerint az is, hogy a munkavállalót indokolatlanul súlyos kényszerhelyzetbe hozza, választás elé állítja jogszabály, ugyanis – kis túlzással – a felmondás elleni védelem és saját privátszférájának tiszteletben tartása, védelme között kell választania, ebből pedig világosan következik, hogy a közlésről való döntés olyan kényszer, ami következetlenül mossa össze a személyiségi jogok megsértését, illetőleg a felmondás elleni védelem garanciáit, ennek pedig aligha lehet helye a munkajogi szabályozásban.

A korábbi bírói gyakorlat²³ egyértelműen objektív felmondási tilalommá minősítette a felmondás közlésekor fennálló terhességet, függetlenül attól, hogy

látszanak.

²⁰ Lásd a határozat indokolásának 4. pontját.

²¹ Nézetünk szerint ez önmagában az Mt. 9. § (2) bekezdéséből is következik.

²² Lásd a határozat indokolásának 5. pontját.

²³ Lásd tipikusan a BH 521/2004. számú kúriai ítéletet.

erről a munkáltató, sőt a munkavállaló az adott időpontban tudott-e, és tájékoztatta-e a munkavállaló erről a munkáltatót. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az objektív védelem a szociális védelmi funkció és az azon is túlnyúló emberi méltósághoz, magánélet szentségéhez való jogokon is túlterjeszkedik, megteremtve ezzel a várandós nők teljes munkajogi védelmét; azonban ezáltal a munkáltatóra telepítve a munkajogi védelem biztosításának teljes felelősségét. A szociális megfontolásokra is figyelemmel megállapíthatjuk azonban, hogy a rugalmas foglalkoztatás keretei között ez a munkáltatótól nem várható el,²⁴ továbbá a foglalkoztatás területén a nőkkal szembeni diszkrimináció fokozására is alkalmas helyzetet teremt. Hiszen abban az esetben, ha a munkavállaló ismeri várandósságát, de ezt nem közli legkésőbb a felmondás időpontjában a munkáltatóval, akkor olyan helyzetet teremt, amelynek jogi és anyagi következményei az információval alapvetően nem rendelkező munkáltatót terhelik. Ebben az esetben a rendeltetésszerű magatartás hiánya, vagyis a joggal való visszaélés, továbbá az általános alapelv, a munkaviszonnyal összefüggő információkról való tájékoztatási kötelezettség megszegése egyaránt megállapítható. Véleményünk szerint e kötelezettségek megszegése azonban egy objektív tilalommal szemben elégtelenek. Más a helyzet azonban abban az esetben, ha a munkavállaló sincsen tisztában a várandósságával, hiszen így a felmondáskor nem terheli tájékoztatási kötelezettség, azonban alapvetően hátrány éri. Ésszerűnek tűnik tehát az az igény, melyet a Kajtár-Zeller szerzőpáros is megfogalmaz,²⁵ miszerint a felelősség megosztására kerüljön sor.

Szükségesnek tartjuk az indítvány kapcsán megemlíteni az alábbi szempontokat is a következők szerint. A munkajogi szabályozás megítélésekor a már ismertetett célokra is figyelemmel kell lennünk, így a munkajogi szabályozás a gazdasági élet elvárásaihoz igazítása, a versenyképesség növelése mint szempont a felmondási védelem esetében is új jogi konstrukciók kialakítását eredményezte. Ahogy azonban az Alkotmánybíróság azt megállapította a várandósság esetében, ez a szociális védelem szempontjából elégtelen alapjogi védelmet eredményezett. Ezzel együtt azonban, ha munkajogi struktúraváltásról beszélünk, akkor a védelmi oldal szintjének megtartása mellett annak átalakítása is elkerülhetetlen. A munkaerőpiac igényeit leginkább tükröző, a rugalmas foglalkoztatás eszközeinek is tekinthető emberi erőforrás menedzsment a foglalkoztatás résztvevőivel szemben hatékonyság-alapú elvárásokat fogalmaz meg, amely célszerű, ha visszaköszön a munkajogi rendelkezések keretei között is. Amennyiben az emberi erőforrás

²⁴ Az egyre rugalmasabbá váló munkajogi és általában foglalkoztatási koncepcióval kapcsolatban Prugberger arra hívja fel a figyelmet, hogy a munkajog klasszikus, elsősorban a munkavállalói érdekeket előtérbe helyező szociális indíttatása indokolatlanul háttérbe szorul. Lásd: Prugberger Tamás: Családi vállalkozást is érintő munkavégzés – A munka jogviszonyaival összefüggő szerződések elméletét érintő új irányvonalak és azok kritikai értékelése – Szintézis és megoldási kísérlet, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 7 (2014), 1., 75-95. o. A magunk részéről sem tartjuk ésszerűnek és szükségszerűnek a szociális aspektus teljes eltűnését a munkajogi szabályozásból, azonban véleményünk szerint éppen a munkáltatóra túlzottan nagy terhet és felelősséget hárító, gyakran anakronisztikusnak ható szabályok jelentik többek között a munkaerőpiac modernizációjának és racionalizációjának gátlóját.

²⁵ Kajtár – Zeller: A várandósságra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről az Alkotmánybíróság nyomán, 25. o.

menedzsment szempontjából szemléljük e kérdést, akkor a felmondási védelem intézménye egyáltalán nem értelmezhető, hiszen semmilyen menedzsment elvekkel nem magyarázható. Így tehát, ha a munkáltatói elvárások oldaláról közelítjük a kérdést, akkor csak a felmondás teljesen liberális szabályozását fogadhatnánk el. Itt jön tehát a munkajognak a bevezetőben már említett szerepe, mely a foglalkoztatás szükségszerű jogi kereteit, garanciáit adja. Mindezekből következően a munkajog szerepe kell, hogy maradjon a munkavállalókat védő garanciák megfogalmazása, azonban ismét visszatérünk arra, hogy ennek módja formálható, a struktúraváltás keretében újraértelmezhető. Az emberi erőforrás menedzsment a közgazdaságtan módszereit alapul véve kalkulál fix terhekkal, korlátokkal, így a hatékonyság növelésének igénye és a munkajogi garanciák megférhetnek egymás mellett. A munkaerő-piaci elvárások a terhek arányosabb elosztásával kielégíthetőek, azonban megítélésünk szerint ennek nem feltétlenül kell a munkavállalók terheinek hátrányosabbá válását jelentenie, hiszen az állami szerepvállalás a családtámogatási rendszer révén egyértelműen kimutatható az anyaság viszonylatában.

4. A döntés érdemének elemzése

4.1. Kiindulási alapok. Az Alkotmánybíróságnak tehát alaposan mérlegelnie kellett az Alaptörvény megjelölt szakaszait, mint ahogyan az Mt. jelzett előírását is, tekintve, hogy ezek együttes értelmezésével tudott dönteni a támadott rendelkezésről. Le kell szögeznünk, hogy az Alkotmánybíróság részben találta megalapozottnak az indítványt, és alapvetően amellet érvelt, hogy az Mt. szabálya alkotmányos indok nélkül korlátozza a felmondási védelemmel élni kívánó munkavállalót emberi méltóságában, személyiségi jogaiban, sőt ez a szabály ebben a formában – több szempontból is – diszkriminatívnak tűnik.

4.2. A 2012. évi Mt. szabályozási koncepciója a felmondási védelemmel összefüggésben. Elsőként érdemes felvázolni a 2012. évi Mt. szabályozási koncepcióját, illetve röviden bemutatni azon indokokat, amelyek mentén ez a szabály – eltérően az 1992-es kódextól – bevezetésre került.²⁶ A törvényjavaslat indokolása szerint²⁷ a törvény a családok védelme és a családi élet és a karrier hatékony összehangolása céljából megtartja az említett munkáltatói felmondást korlátozó szabályozást, azonban további eligazítást nem ad. A törvényhez készült kommentárok jellemzően kritikával élnek e vonatkozásban, mint ahogyan a szakirodalomban is kissé ellentmondásos és személyiségvédelmi szempontból mindenképpen aggályos szabálynak tartják ezt.²⁸

Álláspontunk szerint e szabály törvénybe történő beemelése nem volt kellően

²⁶ A legfontosabb koncepcionális különbségekre mutat rá a Prugberger-Nádas szerzőpáros. Lásd: Prugberger Tamás – Nádas György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, CompLex Kiadó (Wolters Kluwer Kft.), 2014, 380-385. o.

²⁷ A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása, 130-133. o.

²⁸ Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog (Második, átdolgozott kiadás)*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013, 207-208. o.

alaposan előkészítve, ugyanis az indokolás ennél bővebb eligazítást nem ad, miközben egy ilyen jelentős szabálynál ez elvárható lenne. Ráadásul az 1992-es szabály gyakorlati alkalmazása viszonylag egyértelműen kikristályosodott az ítélkezési gyakorlatban,²⁹ így a munkavállalói jogvédelem szempontjából mindenképpen visszalépésként volt értékelhető e szabály.³⁰ Megjegyezzük továbbá, hogy az indokolás külön utal a családok és családi élet védelmére, vagyis az új, jelen esetben alacsonyabb szintű védelmet biztosító szabályt olyan normaként jelöli meg, amely elérheti az említett célt, miközben nézetünk szerint ennek éppen a fordítottja igaz. Vagyis a 2012. évi Mt. az eredeti szabály szűkítő megközelítését mintegy az eredeti cél elérésre alkalmas eszközként jelöli meg, ez pedig semmiképpen sem helytálló a szabály valódi rendeltetését tekintve.³¹

Ugyanakkor a szabály értelme munkáltatói oldalról egyértelműnek tűnik, hiszen egy ilyen helyzet adott esetben komoly munkahelyi érdekkonfliktushoz vezethet, mely során a munkáltatói oldalt is szükséges megvizsgálni. A munkavállalói érdek egyértelmű, és a diszkrimináció általános tilalmából is következik, hogy várandóssága – tágabb értelemben női mivolta miatt – ne kerülhessen hátrányosabb helyzetbe kollégáinál, ehhez pedig valóban elengedhetetlen egy ilyen lehetőség biztosítása.³² Mindehhez persze úgy kell lehetőséget biztosítani neki, hogy emberi méltósága, személyiségi jogai ne sérüljenek. Ugyanakkor a munkáltatónak két szempontból is különösen terhesnek tűnhet(ett) a korábbi szabály a következők szerint.

Egyik oldalról a munkáltató lényegében biztosan pervesztes fél lehetett csak egy ilyen jogvitában, hiszen – ahogyan erre már utaltunk – az abszolút tilalom megsértése gyakorlatilag objektív módon igazolhatja a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt a munkavállaló igazát. Mindebben az jelenthet különös sérelmet a munkáltatóra nézve, hogy egy olyan körülmény miatt lesz jogellenes a felmondása, amelyről esetleg nem is tud, sőt az általában elvárható körütekintés mellett sem kellene tudnia.³³ Ilyen módon pedig a munkáltató szorul olyan kényszerpályára, amelyre az Alkotmánybíróság szerint a munkavállaló került az új szabályok nyomán. Másik oldalról pedig munkaszervezési és gazdasági szempontból is indokolt lehet a munkáltatót előzetesen „felkészíteni” a munkavállaló távollétére, ugyanis ebben az esetben szükséges például helyettesítésről gondoskodnia akár a munkakörök ideiglenes átszervezésével, akár átirányítással, akár helyettesítéssel, akár határozott időtartamú munkaviszonyok létesítésével. Ebben a megközelítésben persze nem a potenciális felmondás tényén van a hangsúly, hanem az olyan további következményeken és hatásokon, amelyekkel a munkáltatónak számolnia kell, persze csak akkor, ha tud a speciális körülmény fennálltáról.

²⁹ Lásd tipikusan a következőket kúriai joggyakorlatból: EBH 1242/2005., BH 366/2005., BH 521/2004.

³⁰ Annak ellenére, hogy a szabályozás rugalmas volta esetleg alátámaszthatja a rendelkezést, véleményünk szerint ez kissé nagyvonalú megközelítés lenne.

³¹ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelvét a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról.

³² Nyilván előfordulhat az az eset is, hogy a munkavállaló valamilyen oknál fogva mégsem hivatkozik a tilalomra, de ez az eset inkább hipotetikus.

³³ Leszámítva azokat az eseteket persze, melyekben a várandósság külső jelei már nyilvánvalóak.

Utóbbi érvek kétség kívül tűnhetnek alaposnak is, azonban azt is látni kell, hogy az abszolút felmondási tilalom funkciója éppen az, hogy a munkáltató mozgásterét leszűkítse a felmondási jog gyakorlása kapcsán, e vonatkozásban pedig az ő érdekei szükségképpen háttérbe szorulnak. Ha viszont az Mt. általános magatartási követelményeinek koherenciájából indulunk ki, akkor az a következtetés is levonható, hogy az említett munkáltatói igények az adott helyzetben általában elvárhatóság és a széleskörű tájékoztatási és együttműködési kötelezettség miatt alaposak is lehetnek.³⁴ Ezen alapelvek jelentőségét az Mt. indokolása is hangsúlyozza, kiemelve azt, hogy a munkaerőpiacon a munkavállalótól sokat vár el a törvény, mely elvárások természetesen megalapozhatják azt, hogy bizonyos jogaik nem kerülnek kellő mértékben biztosításra.³⁵

Az Alkotmánybíróságnak tehát – munkajogi szempontból – ezeket az érveket kellett mérlegelnie, kiegészítve értelemszerűen a probléma már említett alkotmányjogi hátterével.

4.3. A tilalom kiterjedése és korlátai. A határozat elsőként áttekinti a munkajogi szabályozási környezetet és annak előzményeit, valamint a szabályozás hátterét és indokait.³⁶ Ki kell emelni ezek közül azt a megállapítást, mely szerint a várandós nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozáshoz az egyéni érdekek mellett vitán felül társadalmi szintű érdekek is fűződnek, hiszen a gyermekvállalás ösztönzése és a családok támogatása alapvető feladata a magyar államnak az Alaptörvény szerint.³⁷ Ugyanakkor egyéni szinten még egyértelműbbek a motivációk, hiszen a nyilvánvaló munkaerő-piaci hátrány elkerülése, illetőleg a várandósságra alapított felmondás abszolút tilalma mind megfelelnek a szülő nők védelmét szolgáló elveknek, ezeknek pedig feltétlenül helye van a munkajogi szabályozásban megítélésünk szerint.

A felmondási tilalmak jogi természetét vizsgálva el kell különíteni abszolút és relatív tilalmakat, illetőleg különbséget kell tenni a határozatlan és határozott időtartamra létesített munkajogviszonyok munkáltatói felmondási szabályai között is.³⁸ Az abszolút tilalmak tehát teljes mértékben kizárják a munkáltató felmondási jogát a fentebb már említett esetekben (Mt. 65. §), míg a relatív felmondási tilalmak megengedik a felmondást, de csak a védettségre okot adó körülmény megszűnését követően.³⁹ A felmondási tilalmak a törvény szövegéből következően mindkét típusú munkajogviszony esetén fennállnak, azonban az Alkotmánybíróság is utal arra, hogy a felmondási tilalmak alól annyiban mindenképpen van kivétel, hogy a munkáltató azonnali hatályú (rendkívüli) felmondással a Mt. 78. §-a szerint

³⁴ Persze túlzás lenne azt állítani, hogy e két alapelv keretei között a munkavállaló családi- vagy egészségi állapotáról való számadás is szükségszerű, az azonban biztos, hogy a támadott rendelkezésre a generális tájékoztatási kötelezettség egy nevesített eseteként is tekinthetünk.

³⁵ Lásd e vonatkozásban az Mt. 9. §-át, mely a személyiségi jogok korlátozását a munkaviszony rendeltetésével összefüggésben viszonylag széles körben megengedi.

³⁶ Lásd a határozat indokolásának 10-28. pontjai.

³⁷ Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés.

³⁸ Ez azért szükséges, mert bár a felmondási jog alapvető karakterisztikája azonos mindkét esetben, de a felmondási jog gyakorlása az Mt. szerint néhány ponton szükségszerűen eltér. Lásd tipikusan a felmondás indokolására vonatkozó főszabályt.

³⁹ Az Mt. 68. § (2) bekezdése szerint.

természetesen megszüntetheti a munkavállaló munkaviszonyát. Következésképpen a felmondási tilalom rendeltetése az, hogy indokolt esetben kizárja a munkáltató felmondási jogának gyakorlását, vagyis álláspontunk szerint ezt a fajta védelmi szabályt következtelen szoros összefüggésben hozni a várandósságról való tudomásszerzéssel és az arról való tájékoztatással, hiszen a jogintézmény rendeltetéséből nem következik, hogy azt ilyen jellegű további feltétellel el lehet nehezíteni.

4.4. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai. Az Alkotmánybíróság mind a felmondási védelem jogi természeté, mind pedig az Alaptörvényben biztosított jogok védelme kapcsán több korábbi határozatát is idézi, érdemes ezeket jelen határozat relevanciájában röviden áttekinteni.

A 11/2001. (IV. 12.) AB határozatban kifejtésre került, hogy a felmondási jog gyakorlása és annak esetleges korlátozása kapcsán kiindulópontként a felmondási jog egyik legalapvetőbb sajátosságát, vagyis azt, hogy az mindkét felet megilleti, kell megjelölni. Ennek megfelelően vizsgálhatók annak feltételei és az esetleges eltérések, hiszen világos, hogy a munkavállaló alárendelt jogi státusza miatt szükséges számára bizonyos kedvezőbb szabályokat megállapítani,⁴⁰ azonban e kedvezményeknek a munkavállalók egyes speciális csoportjaihoz – például várandós nők – kell igazodniuk, illetőleg ezekre mindig a főszabály – vagyis a felmondási jog gyakorlásának szabadsága – alóli kivételként kell tekinteni. A korlátozások továbbá csak indokolt mértékben köthetik meg a munkáltató kezét, vagyis nem a tilalom vagy korlátozás abszolút jellegéből kell kiindulni, hanem az adott speciális körülmény által megkívánt szükségességhez kell ezeket igazítani. Következésképpen jelen esetben azt is vizsgálta az AB, hogy indokolt-e egyáltalán fenntartani ezt a tilalmat, és hogy a tilalom érvényesítése köthető-e további feltételhez. Előbbi kérdésre ez alapján egyértelmű igennel kell felelnünk, utóbbi kapcsán pedig a felmondási tilalmak jogi természetére kell visszautalnunk.

A 67/2009. (VI. 19.) AB határozat a munkaerő-kölcsönzés kapcsán semmisítette meg azt a szabályt,⁴¹ mely szerint a felmondási tilalmak nem alkalmazhatók e jogviszony keretei között, hiszen ez egyértelműen diszkriminatív szabálynak bizonyult, illetőleg valós indok nélkül zárta ki a kedvezményes szabályok alkalmazását. Az Alkotmánybíróság szerint a felmondási védelemhez hasonló pozitív tartalmú szabályokat az Alkotmányból eredően kell biztosítani az arra jogosultaknak, és ennek nem lehet korlátja az, hogy az adott munkavállaló munkaerő-kölcsönzés keretei között végez munkát. Az AB azonban ismételtlen emlékeztet arra is, hogy a felmondási védelem joga nem tekinthető alkotmányos alapjognak, vagyis arra fogalmilag nem is lehet alanyi joga a védett munkavállalói körnek.

32/2013. (XI. 22.) számú határozatában kifejtette az AB, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése átfogó védelmet biztosít a magánszférának, amibe beletartozik az egyén magán- és családi életének, otthonának, kapcsolattartásának és jó hírnevének védelme egyaránt. Ezek a jogok alapvetően az emberi

⁴⁰ A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása, 130-133. o.

⁴¹ Régi Mt. 193/P. § (1) bekezdés.

méltósághoz való alapvető jogból következnek. Utalva a 36/2005. (X. 5.) AB határozatra megállapítható, hogy a magánszféra lényegét az adja, hogy oda mások ne hatolhassanak és tekinthessenek be, az Alaptörvény tehát ezt védelmezi. A 2013-as határozatban kifejtésre került, hogy az emberi méltósághoz való jog és a magánszférához való jog között szoros kapcsolat van, ami abból is következik, hogy az egyén emberi méltóságának védelmét szolgálja az, hogy magánszféráját szabadon, bármilyen befolyástól, behatástól mentesen alakíthassa, és hogy annak megfelelően éljen, cselekedjen.

Meg kell említeni továbbá a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatot is, amely szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelmének joga információs önrendelkezési jogként értelmezendő, ez pedig természetesen érinti az Mt. 65. § (3) bekezdés a) és e) pontjában foglalt információkat is, hiszen ezek személyes adatnak minősülnek. Az információs önrendelkezési jog összefügg a magánszféra védelmének alapvető jogával, hiszen az lényegében azt a döntési szabadságot jelenti, amellyel az egyén felfedheti a rá vonatkozó személyes körülményeket mások számára. Van lehetőség természetesen ezt is korlátozni, de az csak az adat jellegére és felhasználásának módjára tekintettel lehetséges. Kiegészítésként megjegyzendő, hogy munkajogi szempontból is fontos, hogy a felhasználás módja és korlátai nem függhetnek attól, hogy az adatok hogyan kerültek az adatkezelő birtokába,⁴² márpedig jelen esetben a munkajogi szabályozás különös jelentőséget tulajdonít annak, hogy a várandósságról való tudomásszerzés a munkajogviszonnyal összefüggésben következik be – ez persze önmagában véve még nem okozna problémát –, azonban ezen adatok közléséhez kötni egy potenciális jövőbeli védelmi szabály igénybe vételének lehetősége már túlságosan széleskörű és indokolatlan beavatkozásnak tűnik mind a magánszférához való jog, mind pedig az információs önrendelkezési jog relevanciájában.

5. A tájékoztatás kényszere

Ezek után érdemes azt is megvizsgálni, hogy a támadott rendelkezés vajon indokoltan korlátozza-e a várandós munkavállaló magánszféráját és információs önrendelkezési jogát, ehhez ugyanis az lenne szükséges, hogy ez valamilyen alkotmányos érték védelmében legyen az szükséges.⁴³ Érdemes előre jelezni, hogy amennyiben nincs ilyen indok, akkor az Mt. támadott szabálya alkotmányellenesnek minősül, tekintettel a korábban kifejtettekre és a magánszférához való jog szükségtelen és aránytalan korlátozására.

Korábban érintettük már azt a kérdést, hogy azért jellemzik – látszólag – különös feltételek e szabályt, mert ez a fajta tájékoztatás kizárólag a munkajogviszonyban értelmezhető, ez pedig azt jelenti, hogy annak alapja a felek között fennálló munkaszerződés, amelyből természetesen speciális jogok és kötelezettségek származnak mindkét félre nézve. Azonban mivel a munkavállaló és

⁴² Lásd a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat indokolásának 88. és 89. pontjait.

⁴³ Lásd a határozat indokolásának 33. pontját.

a munkáltató pozíciója a munkaviszonyban nyilvánvalóan nem egyenlő, hanem alá-fölérendelt,⁴⁴ ezért az ilyen tartalmú kötelezettség különösen veszélyes, sérelmes lehet a munkavállalóra nézve.⁴⁵

Az indokolás 33. pontja is kiemeli, hogy a jogszabály egy látszólag önkéntes, csak a munkavállaló szabad akaratától függő feltétel bekövetkezését szabta a felmondási tilalom fennállásának meglétéhez, ez azonban nem valós döntési lehetőség a munkavállaló oldalán, hiszen gyakorlatilag elővigyázatosságból muszáj ezt azonnal közölnie a tudomásszerzés után. Álláspontunk szerint ez azért is különösen aggályos, mert nem szabad ugyan abból kiindulni, hogy „úgyis felmond a munkáltató, ha akar”, vagyis valószínűleg a támadott rendelkezés nem érinti valamennyi olyan munkavállalót, akik várandósok lesznek munkaviszonyuk alatt, de mivel az Mt-nek természetesen megkülönböztetéstől mentesen kell biztosítania felmondási védelmet az érintett személyi körnek, ezért célszerű inkább abból kiindulni, hogy ez egy olyan lehetőség, amellyel természetesen valamilyen erre jogosult munkavállaló élni szeretne.⁴⁶ Ilyen módon a munkavállaló döntése nem lesz önkéntes, márpedig ebben az esetben a munkáltató úgy ismerhet meg személyes adatokat, úgy férkőzhet be a munkavállaló magánszférájába, hogy az valójában nem járul ehhez hozzá.

A munkaviszonyban mindkét felet széleskörű és kiterjedt együttműködési és tájékoztatási kötelezettség terheli,⁴⁷ amibe természetesen beletartozhat például az is, hogy a terhes munkavállaló munkavégzéstől való távolmaradásáról időben értesíti munkáltatóját, hogy utóbbi tudjon gondoskodni helyettesítéséről. Ez a generális elvárás azonban nem arra irányul, hogy a munkavállaló elővigyázatosságból, óvatosságból közöljön személyes adatokat munkáltatójával, hanem a munkaszerződés általában elvárható szintű és módú teljesítésével kapcsolatos információkra kell, hogy kiterjedjen. Az Mt. 65 § (5) bekezdése azonban kétség kívül túlmegy ezen, hiszen bár e tájékoztatási kötelezettség speciális eseteként írja elő a munkavállalónak a bejelentést, de ez valójában nem más, mint az őt megillető védelem kizárása, hiszen a tájékoztatási kötelezettség alapvetően nem terjed ki arra, hogy terhes-e éppen a munkavállaló, márpedig ebben az esetben éppen az okozza – többek között – a problémát, hogy a jogalkotó szerint ebbe a tájékoztatásba ezt is bele kell érteni. Ettől eltérően persze a munkavállaló vállalhatja is a bejelentés elmaradásának kockázatát, de ez a fajta megközelítés nem fér össze a felmondási védelem eredeti funkciójával.⁴⁸

⁴⁴ Lásd: Kiss György: Munkajog a közjog és a magánjog határán – egy új munkajogi politika kialakításának szükségessége, *Jogtudományi Közlöny*, 63 (2008) 2., 70-81. o.

⁴⁵ Másként megfogalmazva a munkavállaló már csak azért is kényszerhelyzetben van, mert könnyen érezheti úgy, hogy másként nem kerülheti el a munkáltatói felmondást, márpedig ha azzal szemben egyfajta „félelem” kialakul a munkavállalóban, akkor lényegében nincs más választása. A felmondási tilalmi szabályok szerepe és célja azonban nem ez.

⁴⁶ Nem lehet tehát indok az ilyen tartalmú szabályozásra, hogy „aki nem akarja, nem jelenti be”, mert ezzel alapvető munkavállalói jogai sérülnek.

⁴⁷ Lásd az Mt. 6. § (2) és (4) bekezdésében megfogalmazott alapelveket.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróság beszerezte a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkárának állásfoglalását e kérdéssel kapcsolatban; a vélemény szerint az általános tájékoztatási kötelezettség konkretizálása a speciális szabály, aminek az a célja, hogy az információ közlése által egyértelmű lesz a munkáltató számára, hogy munkavállalója védett. A felmondási tilalom

Ráadásul mivel a gyermekvállalás egyfajta hátrányként jelentkezik a munka világában, ezért az ilyen jellegű kényszerhelyzet teremtésével a jogalkotó nem érheti el célját, hiszen ezzel nem tud érvényt szerezni a gyermekvállalás és a munka világában való érvényesülés összehangolásának. Bár zárójelesen megjegyezni kívánjuk, hogy a bejelentési kötelezettség korábbi szabályok szerinti mellőzése eredményét tekintve hasonló megoldáshoz vezethet, hiszen a munkáltató abban az esetben még inkább gyanakvással figyeli a munkavállalót, hogy elkerülje a munkavállaló terhessége révén őt terhelő kötelezettségeket, melynek csak egyik eleme a felmondási védelem. További terhek a táppénz tartós felmerülésének lehetősége, melyet előre nem is tervezhet, és ez idő alatt a munkavállaló pótlása is nehezen megoldható, ha nem kíván többletfoglalkoztatás révén többletköltségeket vállalni, miközben a táppénz költsége is részben őt terheli. A szülést követően nem tervezhet stabilan a munkavállaló távollétének időtartamával, hiszen az bármikor dönthet úgy, hogy a fizetés nélküli szabadságát megszakítja, illetve, ha alkalmasabb munkaerőt talál a munkáltató, akkor nem szüntetheti meg a távol lévő munkaviszonyát, hogy megtartsa a bizonytalanabb helyzetben lévő, de alkalmasabb munkaerejét. A munkajogi szabályozástól és a munkajogi védelem mikéntjétől függetlenül ilyen és hasonló nehézségekkel – az emberi erőforrás menedzsment szempontjából foglalkoztatási kockázatokkal – kell szembenéznie a munkáltatónak, amennyiben egy várandós vagy potenciálisan várandós nőt foglalkoztat, amely semmiképpen sem javítja a nők munkaerő-piaci helyzetét.

Az alkotmányos indok kapcsán kifejti az AB, hogy az Mt-ben biztosított kedvezményes szabályok alkalmazása szempontjából mindenképpen szükséges a munkáltatót tájékoztatni akkor is, ha nem valamilyen pozitív tartalmú szabály (pl. munkaidő-kedvezmény), hanem valamilyen tiltás érvényesítése a munkavállaló célja. Megfelelő tájékoztatás nélkül ezek ugyanis nem érvényesíthetők, azonban a felmondási védelem különleges abból a szempontból, hogy mivel annak gyakorlása csak akkor indokolt, ha a munkáltató felmondási szándéka fennáll, ezért elegendő, ha a tájékoztatást a munkavállaló csak a felmondás bekövetkezésekor teszi meg.⁴⁹ És mivel mindez időbeli korláthoz kötött – a felmondás közlése előtt –, ezért utóbbi elvet az Mt. támadott rendelkezése nem juttatja érvényre. Ebből következően a tájékoztatási kötelezettség előírása a munkáltató bizonytalan pozíciójának enyhítésére szolgál, illetőleg alkalmas a munkáltatóra telepített objektív felelősség mérséklésére, azonban nem jelent olyan mértékű beavatkozást a munkavállaló magánszférájába, amely már a munkavállaló alapvető jogait veszélyeztetné.

Az Alkotmánybíróság indokolásának 39. pontjában utal a jelenleg irányadó bírói gyakorlatra a felmondási tilalomra való hivatkozás kapcsán, és kiemeli, hogy a munkaügyi bíróságok jogszerűnek ítélik azt, ha a munkavállaló a felmondás⁵⁰ közlésekor, vagy akár utána hivatkozik várandósságára, de csak akkor, ha a

érvényesítése álláspontunk szerint azonban nem köthető a másik fél általi „megértéshez”, tudomásszerzéshez, hiszen a munkáltató számára nem biztos, hogy az ilyen tulajdonságok egyértelműek, de az ezekkel kapcsolatos tájékoztatás már személyiségi jogot sért.

⁴⁹ Lásd a határozat indokolásának 37. pontját.

⁵⁰ Illetve a konkrét esetben felmentés, mert közalkalmazotti jogviszonyt szüntetett meg a munkáltató.

tájékoztatás elmaradásával nem jogtalan előnyök szerzése a célja.⁵¹ Ha viszont az okot a munkavállaló elhallgatja, és a munkáltató munkavégzéstől való távolmaradás okát feltárni kívánó kérdésére a válaszban nem ismerteti ezt az okot, akkor nem lesz alapos a tilalomra való hivatkozás, mivel azt a munkavállaló szándékosan nem közölte.⁵² A BH 521/2004. számú döntésében pedig arra mutatott rá a Kúria, hogy amennyiben a munkavállaló a felmondás közlésekor nem tudott terhességéről, de azt utólag megállapítják, akkor is alapos az arra való hivatkozás.⁵³

Az indokolás 40. pontja szerint a támadott szabály azért eredményez indokolatlanul kényszerhelyzetet a munkavállaló számára, mert a felmondásról való tudomásszerzéskor már késő az okot közölni, előzetesen pedig „nem muszáj”, vagyis nem tud még csak felkészülni sem a munkavállaló arra, hogy egy ilyen horderejű döntést meg kell hoznia. Ha ugyanis ez a döntési lehetőség valós opciókat kínálna, akkor a szabályozás nem volna alkotmányellenes, de úgy tűnik, hogy a régi és a jelenlegi Mt. megoldásai között nehéz megtalálni az átmeneti megoldást, az arany középutat; ám a túl szigorú szabályozás mindenképpen ellentétes a felmondási tilalom rendeltetésével.⁵⁴

E körben érdemes azt is kiemelni, hogy azért nem sorolható e tájékoztatás az általános tájékoztatási és együttműködési kötelezettség körébe, mert amennyiben a munkavállaló a felmondás közlése előtt bejelenti állapotát, akkor ez az információ függetlenedik a felmondási tilalomtól, hiszen időben megelőzi azt, és rendeltetése, célja nem az, hogy a munkavállaló mentesülhessen a munkáltatói felmondás alól. Tehát a szigorú időbeli korlát és az általános megfogalmazás azok, amelyek végeredményben olyan kényszerhelyzetbe hozzák a munkavállalót, ami nem indokolt és aránytalan, hiszen ezzel a szabályozással az állam nem tud más alkotmányos értéket védelemben részesíteni, ez mindössze a munkavállaló alapjogainak indokolatlan korlátozásához vezet.

6. A diszkrimináció kérdéséről

Álláspontunk szerint az Mt. támadott előírása két szempontból is magában hordozza a hátrányos megkülönböztetés veszélyét a következők szerint. Egyik oldalról, mivel az ilyen tartalmú szabályok rendeltetése a munkahelyi nemi diszkrimináció leküzdése és a női dolgozók egyenlőséghez való jogának érvényesítése, ezért önmagában már azzal, hogy az Mt. nem garantálja megfelelően várandósság esetére a felmondási védelmet, sérül a női munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód követelménye. Nyilvánvaló ugyanis, hogy csak valamilyen pozitív tartalmú rendelkezéssel – pontosabban jelen esetben a nőket előnyben részesítő, de tiltó normával – lehet elérni, hogy a nők számára leküzdhető legyen munkaerő-piaci hátrányuk, mint ahogyan azt is, hogy az állam

⁵¹ A Kúria Mfv.I.10.372/2009/3. számú ítélete alapján.

⁵² A Kúria Mfv.I.10.551/2008/2. számú ítélete alapján

⁵³ Hasonló következtéseket vont le a Kúria BH 1242/2005. és BH 366/2005. számú döntéseiben.

⁵⁴ Nyilván teljesen más lenne a helyzet akkor is, ha jogszerűen közölhetné a munkavállaló az okot a felmondás közlésekor, de az Mt. 65. § (5) bekezdése e kérdésben teljesen egyértelműen foglal állást.

ilyen módon megfelelő mértékben elősegítse a gyermekvállalás támogatását.⁵⁵ Márpedig ha a felmondási védelmi szabályok nem érhetik el valós céljukat, akkor álláspontunk szerint könnyen megvalósulhat munkahelyi diszkrimináció a munkavállaló nőkel szemben.

Másik oldalról pedig – ahogyan az indokolás 44. és 45. pontjaiban részletezi ezt az AB – szükségszerűen más megítélés alá kell esniük azon munkavállalóknak, akik nem is tudnak terhességükről, hiszen az ő magánszférájukba nem történhet indokolatlan beavatkozás, mivel hiányzik az a személyes információ, amit közölniük kellene munkáltatójukkal. Ugyanakkor világos, hogy amennyiben a munkavállalóval ebben a helyzetben közöl felmondást a munkáltató, nem tud hivatkozni a védelemre, hiszen a felmondás előtti időpont korábbi, így hátrányos megkülönböztetést valósít meg ez a szabály azokkal szemben, akik állapotukról tudnak, és erre így tudnak is hivatkozni előzetesen.⁵⁶

Mivel a várandós munkavállalók csoportja a szabályozás szempontjából egységesként kezelendő,⁵⁷ ezért azon munkavállalók, akik nem tudnak állapotukról, hátrányba kerülnek, hiszen ugyanaz a szabály vonatkozik rájuk is, vagyis az előzetes közlési kötelezettség, miközben ennek nem tudnak eleget tenni, így hátrányos megkülönböztetésre kerül sor velük szemben. Ez lehetetlen feltételt jelent, és bár a jogalkotó szabhat feltételt a felmondási tilalom érvényesítéséhez, úgy kellene azt meghatározni, hogy egyik munkavállalói csoport se kerüljön emiatt hátrányba.

7. Következtetések – a határozat jelentősége munkajogi szempontból

Összegzésképpen álljon itt néhány gondolat azzal összefüggésben, hogy miért tarthat számot kiemelt érdeklődésre jelen határozat a munkajogászok részéről, hiszen láthattuk, hogy alapvető alapjogi kérdések kerülnek tárgyalásra a határozatban, azonban az AB-nak bizonyos konkrét, a munkajog megváltozott szabályrendszerét érintő kérdésekben is állást kellett foglalnia.

Érdemes megjegyezni, hogy jelen határozat a munkajogi szabályozás egy sokat vitatott és további vitára mindenképpen okot adó szabályával foglalkozik, ez pedig tovább árnyalhatja annak jövőbeli megítélését. Tekintettel arra, hogy alkotmányellenesség következtében megsemmisítette az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezést,⁵⁸ ezért a jövőre nézve figyelemre méltó lehet abból a szempontból is, hogy akár az Mt. más, szintén vitatott szabályai is erre a sorsra

⁵⁵ Lásd az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglaltakat.

⁵⁶ Ezért van nagy jelentősége annak, hogy a bírói gyakorlat szerint utólag is lehet erre hivatkozni alapesetben.

⁵⁷ Az Alkotmánybíróság utal a 42/2012. (XII. 20.) és 6/1997. (II. 7.) AB határozatokra az egyenlőség általános megítélésével kapcsolatban.

⁵⁸ A határozat indokolásának 47. pontját külön meg kell említeni, ugyanis az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy a közsféra munkajogát szabályozó jogszabályokban is szerepel az alkotmányellenesnek talált szabály, így felszólítja az alkotmányellenesség megszüntetésére, hiszen a szabály lényege és rendeltetése kapcsán nem fedezhető fel különbség a magánszférában és közsférában dolgozók között. Megjegyezzük, hogy a Kttv. 70. § (3) bekezdéséből szintén kikerült az „felmentés közlését megelőzően” kifejezés 2014. december 12-i hatállyal.

juthatnak. Értjük ez alatt azon későbbiekben is kifejtett megállapításunkat, hogy a munkaerőpiac szempontjából újszerű, rugalmasabb foglalkoztatást lehetővé tevő rendelkezések az Mt-ben magukban hordozzák a szociális védelem szintjében való visszalépés kockázatát, mely más hasonló alkotmányossági kérdések felvetődéséhez vezethet. Persze ez egyelőre csak elmélet, de mindenképpen jelzésértékűnek tartjuk, hogy éppen egy olyan norma került megsemmisítésre, amely egyszerre vet fel komoly alapjogi kérdéseket – emberi méltósághoz való jog, magánszféra védelme, személyiségi jogok, hátrányos megkülönböztetés tilalma, család és gyermekvállalás támogatása –, ugyanakkor e kérdések éppen a munkaviszony egyik legtöbb vitát – és jogvitát – kiváltó területét érintik, vagyis a munkáltató felmondási jogának gyakorlását. Ezzel összefüggésben álláspontunk szerint a határozatban kifejtettek befolyásolhatják a jövőben az Mt. tájékoztatási és együttműködési kötelezettségére és a személyiségi jogok védelmére vonatkozó szabályainak értelmezését is. Nyilvánvaló, hogy magának a felmondási védelmi szabályrendszernek is egy átfogó értelmezését adja az AB, ez pedig az egységes bírói gyakorlat további fejlesztésére nézve is hatással lehet, főként azért, mert a határozat nyomán a bíróságoknak vissza kell majd térniük a „megszokott” jogértelmezéshez, de már a megváltozott szabályrendszer keretei között. A megváltozott jogi helyzetet pedig egy generális átalakításon átesett munkajogi szabályrendszerre is figyelemmel kell a bíróságoknak és a joggyakorlatnak értelmeznie, mely más, látszólag jogszerű, Alkotmánybíróság által még nem értékelt újítás jogsértő mivoltának megállapítását is eredményezheti. Ez a helyzet alapvetően jogbizonytalanságot generálhat, amely a „rugalmas biztonság” megteremtésének egyik legfontosabb gátját jelentheti, hiszen milyen tere lehet úgy a felek megállapodásának, ha a kógensnek tűnő munkajogi szabályok állandósága és jogszerűsége sem biztosított. A jogalkotó azon szándéka, hogy a magyar munkaerőpiac versenyképességét fokozza, az egyes esetekben túlzottan liberális szabályozás révén éppen az ellentétes hatást eredményezheti.

Fontos kiemelni azt is, hogy a határozat roppant egyértelmű állásfoglalást tartalmaz a munkaviszonyban is kulcsszerepet játszó személyiségi jogok vonatkozásában, aminek különös aktualitást adhat az, hogy az Mt. vonatkozó szabályai az új Ptk. hatálybalépésével, vagyis 2014. március 15-én, jelentős mértékben módosultak. Az AB – bár persze kizárólag a támadott szabály kapcsán, de – igyekszik kijelölni a személyiségvédelem kereteit a munkajogban, és erre éppen jó alapot szolgáltat egy ilyen neuralgikus kérdés, mint a felmondási védelem és a magánszféra védelmének kapcsolata. Mindemellett a határozat többször is aláhúzza az emberi méltósághoz való jog védelmének és tiszteletben tartásának szükségességét a munkaviszonyban, hiszen mind a magánautonómia védelme, mind pedig a diszkrimináció tilalma kapcsán utal arra.

E körben szükségesnek tartunk felvetni néhány olyan gondolatot is, amelyek inkább a másik oldal, vagyis a szabályozás alkotmányossága mellett tűnnek helytállóknak.⁵⁹ A munkáltató azon érdeke, miszerint előre tudnia kell, hogy kik kapcsán él ez a védelem, illetve hogy az esetleges távollétek megoldására jó

⁵⁹ Ezek lényegében a munkáltatói érdekek védelme köré csoportosíthatók.

megoldást találhasson, mindenképpen sérül, hiszen mivel a munkavállalónak nem lesz ilyen közlési kötelezettsége a jövőben, ezért a munkáltató „időben” történő tudomásszerzése is valószínűtlen. Ez persze magában hordozhat egy olyan hosszú távú veszélyt, hogy a munkáltatók kevésbé lesznek hajlandók női munkaerőt alkalmazni, hiszen a nőkre eleve mint „kockázatos” csoportra tekinthet a munkáltató az esetleges várandósság miatti távollét okán, de mivel számára még a felmondás joga is jelentős mértékben korlátozott ilyen esetben, ezért fennáll ennek a veszélye. Mindez kiegészítve a fenti gondolattal, miszerint a munkáltatói érdekek aránytalanul nagymértékben maradnak ezáltal figyelmen kívül, munkáltatói oldalról szemlélve komoly hátrányokhoz vezethet a jövőben. Nyilván – még tovább gondolva az alapproblémát – az ilyen jellegű problémák és érdekonfliktusok is feloldhatók a felek között például megfelelő kommunikációval vagy olyan légkör teremtésével, amelyben esetleg a munkavállalónak nem esik neheze a munkáltató tudomására hozni állapotát, mert alappal bízhat annak diszkréciójában. A kulcsszó azonban ebben az esetben is az önkéntesség kell, hogy legyen.

A jogalkotó az Alkotmánybíróság 2014. május 30-i döntése óta érdemben nem orvosolta a fennálló ellentmondásos helyzetet, nem finomította, alakította az Mt. Alkotmánybíróság által átalakított 65. § (5) bekezdésének szabályozását, így a jogalkalmazásnak a korábbi ítélkezési gyakorlat és az Alkotmánybíróság részletezett indokolása szolgálhat csak eligazodásul, mely összességében csekély változást jelent a korábbi – munkáltatói oldal által sokat bírált – rendelkezéseken.⁶⁰ E körben egyrészt sem az Alkotmánybíróság, sem a jogalkotás nem adott választ arra a kérdésre, hogy a várandósság tényéről való utólagos tudomásszerzés esetén a milyen eljárásnak kell érvényesülnie: így a munkavállaló vagy a munkáltató ilyen esetben mindenképpen jogsérelmet szenved, mely hátrány a munkaerőpiac rugalmasabbá tételével mindenképpen ellentétes hatás kiváltását eredményezi. Javaslatunk szerint erre a helyzetre kiegészítő szabály előírása indokolt az Mt. keretei között, függetlenül a probléma megoldását a jogalkalmazástól.⁶¹ Másrésztől annak rendezése is célszerű, hogy a tájékoztatásnak mely időpontig⁶² kell bekövetkeznie, hiszen ha csak a munkaviszony megszűnésének napjáig, akkor az ugyanazt a helyzetet eredményezi, mint amit már a várandósság tényéről való utólagos tudomásszerzés esetében írtunk.

Ahogy többször kitértünk rá, a versenyképesség javításának igénye alapvetően meghatározta az új munkajogi jogalkotást,⁶³ melyből így a munkavállalói elvárások egyik jelentős eleme, a klasszikus szociális védelmi funkció kiszorult. Megítélésünk szerint a munkavállalói jogvédelem területe nem az, melynek szintjén a munkaerő-

⁶⁰ Az Mt. 65. § (5) bekezdés szövegéből eltűnt az „előzetesen” szó, azonban a tájékoztatási kötelezettség – időkorlát nélkül – a jogszabály része továbbra is.

⁶¹ Ilyen megoldás lehet, ha a várandósság tényéről való tudomásszerzését követően időkorláthoz kötjük a tájékoztatás jogát és jogkövetkezményként a) bejelentés esetén a munkáltató számára korrekciós lehetőséget adhatna a jogalkotó (lásd. jogviszony helyreállítás), b) az időkorlát elmulasztása esetében pedig kimondaná a felmondás jogszerűségét. Az időkorlát meghatározását pedig a nők személyiségi jogának tiszteletben tartásával javasoljuk megvalósítani, mely konkrétan a terhesség korai szakaszában rejlő kockázatok méltányolását jelenthetné.

⁶² Álláspontunk szerint a főszabály szerint a felmondás közlésének időpontjáig.

⁶³ A Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat miniszteri indokolása, 83-92. o.

piaci alkufolyamatoknak szerepe lehet, és a felek megállapodásának biztosítása sem erre a területre való feltétlenül, hiszen a felek nem egyenlő pozícióból indulnak, azonban a jogalkotásnak számos, a munkajogi szabályozókon kívüli eszköz áll a rendelkezésére ahhoz, hogy a kérdést megnyugtató módon rendezze. Ilyen alapvető megoldás lehet az, ha a várandóssághoz kapcsolódó társadalombiztosítási vagy munkajogi természetű anyagi terheket az állam a munkáltatóktól teljes egészében átvállalná,⁶⁴ esetleg a várandósság, gyermek születése miatt távol maradó nők helyettesítésére foglalkoztatáspolitikai támogatások rendszerét dolgozná ki. Ezeknek a költsége megítélésünk szerint nem haladná meg a GYED extra bevezetésnek költségét, míg a családtámogatási rendszerben betöltött szerepe a munkahely megőrzéséhez hasonló módon biztosítható lehetne.

Ezen javaslatunkkal is rá kívánunk mutatni arra, hogy egyrészt helyes az az elképzelés és irány, mely szerint a munkajogi keretek rugalmasítása révén a munkaerő-piaci igények, helyzetek megfelelően kezelhetőek, azonban nem minden esetben a jogi szabályozás keretei között, főként nem azok garanciavesztésével valósíthatók meg a jelzett célkitűzések a leghatékonyabb módon. Ha pedig még azt is figyelembe vesszük, hogy a hatékonyság kérdése az emberi erőforrás menedzsment szempontjából is több okból jelentős, hiszen egy ilyen intézkedéscsomag eredményeképpen a kiválasztási szempontok és a munkaerő-tervezés, az életpálya-tervezés is kedvezőbb pozícióba helyezheti a gyermekvállalás előtt álló nőket.

⁶⁴ A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis a táppénz hozzájárulás összege, vagy a munkavégzés alóli Mt. 60. § (1) bekezdése szerinti felmentéshez kapcsolódó - állásidőre járó - távolléti díj összege a munkáltatót terheli. Ezek a társadalombiztosítás terhére rótt költségek lehetnének, esetlegesen önálló ellátásként megfogalmazva.

A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása

Schiffner Imola*

a 2010-ben meghirdetett Stockholmi Program célul tűzte ki, hogy az Európai Unió számára egy olyan egységes jogi térséget hoz létre, mely biztosítja az ott élők jogainak érvényesítését, másrészt egy olyan szolidáris Európai Unióra törekszik, ahol a migrációs politika megreformálásával a harmadik államok polgárainak jogai is védelem alá kerülnek.¹

A harmadik állambeliek jogállásához kapcsolódva léteztek már ezt megelőzően is másodlagos uniós jogforrások, illetve egyes uniós polgársághoz kapcsolódó jogok megillették a tagállamok területén élő nem-uniós polgárok körét. Viszont az Európai Unió néhány harmonizáló intézkedésén kívül a tagállamokban egymástól teljesen eltérő rendelkezések szabályozták a harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetét, beleértve a tartózkodás és a honosítás lehetőségét is. Az egységes uniós jog hiánya egy újabb különbséget teremtett a tagállamok területén élők között, egyrészt fennmarad az uniós polgárok és a harmadik állambeliek közötti különbség, másrészt a harmadik állambeliek fragmentált tagállami szabályozása új differenciálódást eredményezett a nem uniós polgárok között.

Mindazonáltal a harmadik államok polgárainak hatékony integrálása az Európai Unióba elengedhetetlen és mindenképpen tovább mélyítené az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziót. Végző soron a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása érdekében fontos, hogy az Európai Unión kívüli országok állampolgárainak jogi helyzetét fokozatosan közelítsék az uniós polgárokéhoz, akár az uniós polgárság más alapokra helyezésével, akár a harmadik állampolgárok jogi helyzetének egységesítésével.

1. A harmadik országok állampolgárai az Európai Unióban – előzmények

A II. világháborút követően a nyugat-európai országok területére nagyszámú külföldi bevándorló érkezett munkavállalási célból és hozták magukkal családjukat

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék.

¹ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (HL L 115., 2010.5.4., 1.1. Politikai prioritások)

az európai országokba. A kezdetben ideiglenes jelleggel munkát vállalók nagy része soha nem tért vissza hazájába és letelepedett a befogadó országokban. Ez a jelenség a tagállami állampolgárok kategóriája mellett így egy új csoportját hozta létre a tagállamokban élőknek, egy olyan jogállást, mely tartózkodási jogot biztosít a vele rendelkezőknek, de teljes állampolgárságot a vele járó jogokkal nem.

A bevándorlók csoportja általában háromféle módon jelenhetett meg a tagállamokban. Egyrészt a migrációs szabályok hatálya alá tartozóként, amely tartózkodási engedélyt és munkalehetőséget biztosított ideiglenes jelleggel, majd huzamosabb tartózkodóként, amely státus már időkorlát nélkül garantált munkavállalási és tartózkodási jogot, és végül a honosítás eszközével, mint állampolgárságot szerzett bevándorló.² A legtöbb esetben a harmadik állambeliek a második kategóriáig jutnak a tagállamok jelenleg is fennálló szigorú honosítási politikájának köszönhetően, viszont a céljuk a teljes állampolgárság megszerzése.

A harmadik állampolgárok jogi helyzetének uniós szabályozásának hiányában a kérdést minden tagállam másképp, saját szabályozással oldotta meg. Ennek következtében az Európai Unió tagállamaiban teljesen eltérő szabályozás alá esett a harmadik állambeliek belépési, tartózkodási jogának, de akár honosításának rendszere is. A tagállamok egyoldalúan határozták meg a nem uniós polgárok jogállását és mivel a tagállamok honosítási szabályai döntötték el azt is kiből milyen feltételekkel lehet tagállami állampolgár ezzel együtt uniós polgár, az uniós jog szempontjából a tagállamok területén élők ezen új csoportja nem volt polgárnak tekinthető, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok semmilyen formában nem terjedtek ki ezekre a személyekre. Ezáltal az Európai Unió semmilyen formában nem rendezte, nem rendezhette a harmadik állambeliek jogi helyzetét uniós szinten.

A tagállamok mindeközben egy ún. „denizen” jogállást alakítottak ki egyes harmadik állambeli polgárok számára, akik részei a munkaerőpiacnak, adóznak, családot alapítanak és részt vesznek a tagállamok szociális és kulturális életben, mint a többi állampolgár, ugyanúgy szociális, gazdasági és egyéb állampolgársági jogokkal bírnak a nemzeti szabályozás szerint, viszont politikai jogokkal nem rendelkeznek.³ A *denizenship* már többet jelent egy egyszerű külföldi jogállásánál, de továbbra sem uniós polgárság, hiszen tagállami állampolgárság hiányában az érvényesíthető jogok köre is korlátozott.⁴ Mindazonáltal egyfajta de facto

² Thomas Hammar: *Democracy and the Nation State: aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*, Aldershot: Avebury, 1990, 1. o.

³ Bizonyos tagállamok biztosítanak választójogot a helyhatósági választásokon viszont a képviselői demokráciában való részvételük egyéb módon nem biztosított.

⁴ Hammar: i.m. 13. o.; Kisteleki Blackstone-ra hivatkozva azokat a külföldi születésű személyeket érti alatta, akik honosítási díjat fizettek a kincstárnak, majd a Koronának szóló hűségeskü letétele után megkapták a kiváltságleveleket. De továbbra sem voltak teljes jogú brit állampolgárok, mivel nem voltak politikai jogaik: nem lehettek a parlament tagjai és nem viselhettek semmilyen polgári, vagy katonai hivatalt. Ugyanakkor nem volt idegen sem, mivel angol földbirtokkal bírhatott. in Dr. Kisteleki Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése-konceptiók és alapmodellek Európában s Magyarországon*, PhD Értekezés, Budapest, 2009. Blackstone szerint a „denizen” az idegen és a természetes születésű alattvaló közt elhelyezkedő köztes státuszú egyén, aki mindkét kategória jellemzői magán viseli. In Blackstone: *Commentaries on the Laws of England*, Book 1, Chapter X, 374.o. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/blackstone/bk1ch10.htm>.

állampolgárság,⁵ hiszen a nemzeti szabályok tartózkodási és munkavállalási joggal ruházzák fel őket, biztosítva számukra a járulékos jogosultságok egy részét is. Egészen a tamperei elhatározásokig tagállami szinten, mint *denizenek*, uniós szinten, mint idegenek kerültek meghatározásra a harmadik állambeliek.⁶

A 70-es években azonban, bár még csak a gazdasági jogok tekintetében, az Európai Unió is elhatározta az egyenlő bánásmód megteremtését a harmadik állambeli munkavállalók vonatkozásában,⁷ majd a Maastrichti Szerződés elfogadását követően megjelent az igény a harmadik állambeliek jogi helyzetének teljeskörű rendezésére is.⁸ Mindazonáltal a bevándorlási politika csak a III. pillérbe került, korlátozva az uniós intézmények hatáskörét, egyhangú döntéshozatalt és nem gazdasági, hanem biztonsági szempontú megközelítést érvényesítve.⁹

1996-ban a Tanács végül elfogadott egy határozatot a harmadik államok állampolgárainak jogi helyzetéről,¹⁰ mely az Európai Unión belül a harmadik állampolgárok egy csoportjának szabad mozgáshoz való jogot biztosított, a munkára való jelentkezés jogát egy másik tagállamban és automatikus tartózkodási jogot egyes migránsoknak.¹¹

Az Amszterdami Szerződés elfogadásával megjelent az igény a migrációs problémák egységes uniós kezelésére is, amely magával hozta a harmadik országbeliek integrálásának célkitűzését is. Innentől eredeztethető, hogy a harmadik állambeliek helyzetének szabályozása az uniós programok prioritásai közé került.

Az Európai Tanács 1999-es tamperei ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, és hogy egy valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz.¹²

⁵ M Sørensen: The Exclusive European Citizenship: The Case for Refugees and Immigrants in the European Union, Aldershot:Avebury Ashgate, 1996, 3. o.

⁶ Ece Ozlem Atikcan: Citizenship or Denizenship: The Treatment of Third Country Nationals in the European Union, Sussex European Institute Working Paper No 85, 19. o.

⁷ A Tanács 1976. február 9-i 76/3/EK határozata a migráns munkavállalók és családtagjaik számára elfogadott Cselekvési tervről (HL C 342., 14/02/1976 P. 0002 – 0003)

⁸ Charter of Rights for Third Country Nationals „migrants must be given a clear status, that will enable them to live their own lives as participants in the society in which they live”

⁹ Michael A. Becker: Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals, Yale Human Rights & Development Law Journal, 132 (2004) 7, 147. o.

¹⁰ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States (HL C 80., 1996.3.18., 2-4. o.)

¹¹ Council Resolution on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, V.2. pont.

¹² A tamperei Európai Tanács 1999. október 15–16-i ülésén elfogadott intézkedések (tamperei következtetések) az „Európai Unión belül a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” kialakításának érdekében.- www.cvce.eu -18. pont.

2. A harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetére vonatkozó uniós szabályozás

A Tamperei Programmal elkezdődött harmonizációs folyamat a szabadság, biztonság, jog térségének célkitűzésével rövid időn belül megteremtette a harmadik állambeliek jogi helyzete uniós jogi rendezésének első eredményeit is. Megszülettek az első uniós irányelvek előzetesen két olyan harmadik állambeliek jogállását érintő kérdésben, ami a legtöbb problémát okozta a tagállamok gyakorlatában és a leginkább szükségessé tette az uniós szintű harmonizációt.¹³ A Hágai Program¹⁴ tovább erősítette az elhatározásokat, kihangsúlyozva a tagállamok integrációs politikáinak összehangolásának szükségességét,¹⁵ melynek eredményeképpen elfogadták a „Nem uniós országok állampolgárainak a beilleszkedésére irányuló keretrendszer”.¹⁶ Ez a program célul tűzte ki az első hullámban elfogadott harmadik állambeliekre vonatkozó irányelvek áttekintését, és újabb területeken a harmonizáció megindítását a nem-uniós polgárok jogállása viszonylatában.

Ezt követően a Stockholmi Program és a Lisszaboni Szerződés olyan határozott integrációs politikát vetített előre, mely nemcsak uniós szinten garantálja a migránsok jogait, hanem igyekszik minél általánosabb, egységesebb módon kezelni a harmadik állambeliek csoportjait. A Lisszaboni Szerződéssel az alapszerződések szintjén is jogalapot nyert ez a célkitűzés, egyrészt a szabadság, biztonság jog érvényesülésén alapuló térség jogának részeként a migrációs politikának szupranacionális szintre kerülésével,¹⁷ másrészt a bevándorlók beilleszkedését, integrálását célzó intézkedések elfogadásának lehetővé tételével.¹⁸ A Stockholmi Program pedig célul tűzte ki az eddigi intézkedések felülvizsgálatát és a harmadik állambeliek jogainak még hatékonyabb érvényesítését a szolidaritás szellemében.

Mivel a harmadik országbeli polgárok nem tagállami állampolgárok, így az uniós polgárság birtoklásához előírt feltételnek eredendően nem felelnek meg. Ezért jogaik és kötelezettségeik többek között a másodlagos jogforrási szabályozásokból, egy uniós polgár családtagként származtatott módon, illetve az Unió által harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződésekből erednek. Meg kell azonban jegyezni, hogy a harmadik államok polgáira vonatkozó uniós jogi szabályozás fragmentáltsága miatt egyidőben ugyanazon harmadik állampolgár jogállása különböző uniós rendelkezések hatálya alá is tartozhat. Így előfordulhat, hogy egy,

¹³ Lsd. a későbbiekben a családegyesítési irányelv és a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv.

¹⁴ Az Európai Tanács 2004. november 4-5-ei brüsszeli ülésén elfogadott Hágai Program (2005-2009) a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. (HL C 53., 2005.3.3., 1. o.)

¹⁵ Első lépésként a Bizottság közzé tette a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről szóló Zöld Könyvet, kiemelve azt, hogy a befogadási intézkedésekhez erős beilleszkedési politikáknak kell társulniuk.

¹⁶ COM(2005) 389 végleges, a Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról.

¹⁷ Mohay Ágoston: A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniói szabályozásának példája, www.ittvagyunk.eu 212. o.

¹⁸ EUMSz 79. cikk (4) bek.

az ankarai megállapodás hatálya alá tartozó török állampolgár egy uniós polgár családtagjaként, de egyben önálló jogon, mint egy tagállam területén huzamos tartózkodási engedélyre jogosult érvényesíthet uniós jogokat. Ebben az esetben a harmadik állambeli személyét illetően a három különböző uniós jogi státusz átfedi, illetve ideális esetben kiegészíti egymást.

A harmadik államok polgáraitra vonatkozó uniós jogi rendelkezések szerint egy harmadik állambeli a következő esetekben érvényesíthet uniós jogot:

1. Származékos jelleggel egy uniós polgár családtagjaként
2. Önálló jogon, közvetlenül az uniós jog alapján:
 - Az EUMSZ. 227. és 228. cikke, illetve az EU Alapjogi Chartájának 43. és 44. cikke alapján.
 - Az állampolgársága szerinti állam és az Európai Unió közötti nemzetközi megállapodás rendelkezései szerint.
 - Valamely tagállam területén tartózkodó, az Európai Unió speciális irányelveinek hatálya alá tartozó harmadik állambeliként (diák, kutató, munkavállaló).
 - Huzamos tartózkodási engedélyre jogosultként a 2003/109/EK irányelv rendelkezései szerint.

2.1. Az uniós polgárok hozzátartozóinak jogi státusza – származtatott jog. Az első csoportba azok a harmadik állambeli állampolgárok tartoznak, akik egy uniós polgár családtagjaként élvezik az uniós jog védelmét. A 2004/38/ EK irányelv¹⁹ és a Bíróság esetjoga ezeknek a személyeknek egyenlő jogokat biztosít a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében egy második tagállam vonatkozásában is, ugyanúgy mint az uniós polgároknak, mindazonáltal *származékos* jellegű és függ a családtag jogállástól. További korlát, hogy amennyiben az uniós polgár nem él a szabad mozgás jogával, akkor nem alkalmazhatók a 2004-es irányelv rendelkezései, így a helyzet teljes egészében a belső jog szabályozásának hatálya alatt marad, ezáltal a harmadik állambeli jogi helyzete is. A 2004/38/ EK irányelv rendelkezéseinek alkalmazása azonban feljogosítja a harmadik állambelit minden további adminisztratív feltétel teljesítése nélkül (tartózkodási engedély vagy vízum) arra, hogy egy másik tagállam területére lépjen és ott tartózkodjon. 2004/38/EK irányelv az uniós polgársághoz kapcsolódó szabadságokat, illetve az egyenlő bánásmód követelményét is kiterjesztette az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaira. Külön érdekesség, hogy az a harmadik állambeli családtag, aki legalább már 5 éve tartózkodik folyamatos jelleggel az uniós polgárral a második tagállam területén, huzamosabb tartózkodásra jogosulttá válik²⁰, ami *önálló* jogon feljogosítja őt a munkavállalásra, vagy vállalkozás alapítására, és ebben a tekintetben az ottani állampolgárokkal való egyenlő bánásmódra.²¹

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158 , 30/04/2004 o. 0077 – 0123)

²⁰ 2004/38/EK irányelv 16. cikk, 17. cikk.

²¹ 2004/38/ EK irányelv 23-24. cikk.

2.2. A harmadik állambeliek önálló jogon élvezett uniós jogállása. Témánk szempontjából, tehát a lehetséges *denizen* jogállás kapcsán leginkább azok a harmadik állambeliek jogi helyzetét meghatározó uniós jogi rendelkezések a relevánsak, melyek közvetlen módon biztosítanak uniós jogot, esetenként az uniós polgársághoz kapcsolódó jogot a harmadik állambelieknek.

2.2.1. A tagállamok területén tartózkodó bármely személy uniós jogai. Az EUMSZ. 227. és 228.cikke, illetve az EU Alapjogi Chartájának 43. és 44. cikke a *petíciós jog* és az *ombudsmanhoz fordulás* egyébként uniós polgársági joga kapcsán használja a fordulatot, miszerint „valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy” jogosult ezen uniós jogok érvényesítésére. Ez a megfogalmazás biztosítja, hogy ezen uniós jogosultságok a tagállamok területén tartózkodó harmadik állambeliekre is kiterjednek.

2.2.2. Harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodások által biztosított jogállás. Az Európai Unió több *bilaterális és multilaterális szerződést kötött harmadik országokkal*²², így a harmadik országbeli polgárok státuszához kapcsolódó jogok egy meglehetősen komplex, hierarchikus, és kusza rendszere így kerül meghatározásra.²³ Az Európai Unió általában azokkal a harmadik államokkal kötött ilyen tartalmú nemzetközi megállapodást, melyek Nyugat-Európa irányába kulturális vagy politikai kapcsolatokkal bírnak, vagy pedig uniós csatlakozásuk nagyobb valószínűséggel be fog következni. Ennek eredményeképp ezen államok állampolgárai más harmadik országbeli polgárokhoz viszonyítva privilegizált jogi helyzetbe kerültek.²⁴

Azokat a nemzetközi megállapodásokat érdemes megvizsgálni,²⁵ melyek a harmadik állambeliek uniós jogi helyzetét is szabályozzák, illetve olyan jogosultságokat biztosítanak a harmadik állambelieknek, melyek hasonlíthatók az uniós polgárok jogaihoz. Így a legnagyobb jelentősége az Európai Uniónak az Európai Gazdasági Térség országaival (jelenleg Izland, Liechtenstein, Norvégia) kötött megállapodásának²⁶, a Svájccal kötött megállapodásnak²⁷, illetve a Törökországgal kötött EGK-Törökország Társulási Megállapodásnak van.²⁸

Meg kell említeni az Oroszországgal, a szovjet utódállamokkal,²⁹ az Euro-

²² A harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodások többsége nem foglalkozik a szabad mozgás és tartózkodás jogával.

²³ Becker: i.m. 151. o.

²⁴ Uo.

²⁵ A nemzetközi megállapodások részletes bemutatása túlmutat e tanulmány keretein, csak a megállapodások harmadik állambeliek jogállásával kapcsolatos rendelkezéseit kívánom megvizsgálni.

²⁶ A Tanács és a Bizottság határozata (1993. december 13.) az Európai Közösségek, azok tagállamai, valamint az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, a Svéd Királyság és a Svájci Államszövetség között az Európai Gazdasági Térségről létrejött megállapodás megkötéséről (EGT megállapodás) (HL L 1., 1994.1.3., 1-1. o.)

²⁷ Az Európai Közösség és tagállamai, másrésről a Svájci Államközösség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás, HL L 114., 2002.4.30. 6. o.

²⁸ Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó, Ankarában 1963. szeptember 12-én aláírt megállapodás.

²⁹ Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Ukrajna, és Üzbegisztán.

mediterrán Partnerség országaival,³⁰ az afrikai, Karib-tengeri és Csendes-óceáni (a továbbiakban: AKCS) térség államaival,³¹ a Stabilizációs és Társulási Megállapodás keretében 6 balkáni állammal³² kötött nemzetközi megállapodásokat is, melyek egyes uniós jogosultságokat szintén biztosítanak az érintett harmadik állambelieknek.

A szabad mozgás jogát illetően a legelőnyösebb helyzetbe az *EGT-megállapodás* hatálya alá tartozó harmadik állambeliek kerültek. Az ebben a megállapodásban biztosított szabad mozgáshoz való jog hasonlít leginkább az uniós polgárokéhoz.³³ Az EGT állampolgárai szabadon munkát vállalhatnak és tartózkodhatnak a tagállamok területén, amennyiben megfelelnek a munkavállaló, az önfoglalkoztató, a szolgáltatásnyújtó, a nyugdíjas vagy diák uniós kategóriájának. Mindez párosul az egyenlő bánásmód követelményével is, ami majdnem teljessé teszi az uniós polgárok jogállásához való hasonlatosságot.³⁴ Mindazonáltal az így biztosított szabad mozgás joga nem általános jellegű, leginkább az érintettek gazdasági aktivitásához kötött.³⁵

A *Svájccal kötött megállapodás* részben korlátozottabb hatáskörű, mint az EGT-megállapodás, hiszen a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezések teljesen hiányoznak, és a személyek szabad mozgására és a szolgáltatások nyújtására vonatkozó jogosultságok is korlátozottabbak.³⁶ Viszont az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazása az alkalmazottak és az önfoglalkoztatók kapcsán megközelíti az uniós polgárok esetében érvényesülőt, azzal, hogy nem vonatkozik a szociális támogatások és a közsférában való alkalmazás körére.³⁷

A legkevesebb jogosultságot a *török társulási megállapodás*³⁸ biztosítja a hatálya alá tartozóknak. A társulási megállapodás rendelkezései szerint a török munkavállalók és családtagjaik jogi helyzete még a huzamosabb tartózkodási joggal rendelkező külföldiekhez képest is hátrányosabban kerül meghatározásra, ami azt jelenti, hogy a tagállamok teljes mértékben kontrollálják a belépés és tartózkodás jogát,³⁹ az egyenlő bánásmód követelménye csak a munkához való jutás és munkavégzéshez, a szociális ellátási rendszer, a szolgáltatásnyújtás, és a

³⁰ Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Tunézia, Algéria.

³¹ A Cotonou-i Megállapodásnak 79 AKCS-ország részese.

³² Albánia, Bosznia Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró.

³³ Dimitry Kochenov: *Ius tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, *Columbia Journal of European Law*, 15 (2009) 2, 231. o.

³⁴ Az EGT megállapodás 28. cikke, V. és VI. kiegészítő jegyzőkönyv.

³⁵ Dimitry Kochenov- Martijn Van den Brink: *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 2015-05. 34. o.

³⁶ Kochenov-Van den Brink: i.m. 35. o.

³⁷ Az Európai Közösségek-Svájci Megállapodás (1999. május. 21.) (HL L 114., 2002, 6. o.), 9,10, 16. cikk
³⁸ Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt társulási megállapodás (HL 1964. 217., 3685. o) és a Kiegészítő Jegyzőkönyv (HL L 293., 1. o)

³⁹ Sergio Carrera- Anja Wiesbrock: *Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU*, *European Journal of Migration and Law* 12 (2010) 11. o.

letelepedési szabadságának vonatkozásában kapcsolódva jelenik meg.⁴⁰ Mindazonáltal a török munkavállalók helyzete még mindig kedvezőbb a megállapodás alapján, mint a többi uniós szinten nem szabályozott harmadik állampolgáré, hiszen az ún. *standstill klauzula* alapján a tagállamok nem hozhatnak a megállapodás megkötése óta olyan intézkedéseket, mely rontaná a török állampolgárok tartózkodásának feltételeit.⁴¹

2.2.3. A harmadik állambeliek jogállását meghatározó uniós irányelvek. A harmadik államok polgárainak jogai az Európai Unió intézményei által elfogadott másodlagos jogforrásokon, irányelveken is alapulhatnak.

Így meg kell említeni a Tanács 2003/86/EK irányelvét⁴² a családegyesítési jogról, a Tanács 2003/109/EK irányelvét a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,⁴³ a Tanács 2004/114/EK irányelvét⁴⁴ a harmadik országok állampolgárainak a tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, a Tanács 2005/71/EK irányelvét⁴⁵ a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, a Tanács 2009/50/EK irányelvét⁴⁶ a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, és a poszt-Lisszabon időszakban elfogadott 2011/98/EUSZ irányelvet⁴⁷ az összevont engedélyről illetve a 2014/36/EU irányelvet a harmadik állambeli idénymunkásokról.⁴⁸ Ezekben az irányelvekben közös elem, hogy a harmadik állambeliek számára valamilyen mértékben biztosítják a tartózkodás és szabad

⁴⁰ Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészt a Török Köztársaság, másrészt az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt társulási megállapodás (HL 1964. 217., 3685. o.) és a Kiegészítő Jegyzőkönyv (HL L 293., 1. o.)

⁴¹ Ankarai Megállapodás 41 (1) bekezdés.

⁴² A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3. 12-18. o.)

⁴³ A Tanács 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53. o.)

⁴⁴ Tanács 2004. december 13-i 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375.)

⁴⁵ Tanács 2005. október 12-i 2005/71/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15-22. o.)

⁴⁶ A Tanács 2009. május 25-i 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 155., 2009.6.18., 17-29. o.)

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343, 23/12/2011 o. 0001 – 0009)

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/36/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 94., 2014.3.28., 375-390. o.)

mozgás jogát. Viszont amennyiben az irányelvek rendelkezéseit alaposabban megvizsgáljuk megállapítható, hogy az irányelvek rendelkezései ellenére a tagállamok továbbra is jelentősen korlátozhatják az irányelvek céljainak megvalósulását.

Az EU szektorális szabályozásához tartozó *családegyesítési irányelv* előírja, hogy a családegyesítésre irányuló kérelem elfogadása után a tagállamoknak biztosítaniuk kell minden lehetőséget a családtagoknak a szükséges vízumok beszerzéséhez; legalább egy évre szóló, megújítható tartózkodási engedélyt állítanak ki a családtag számára (amelynek időtartama nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejáratát); a családegyesítőhöz hasonlóan a családtagok is jogosultak az adott tagállamban az oktatásra, a munkavállalásra, és önálló vállalkozói tevékenység folytatására, utóbbi két jogosultság esetében viszont a feltételeket a tagállamok nemzeti joguknak megfelelően határozhatják meg.⁴⁹ Fontos rendelkezés továbbá, hogy a családtagok legkésőbb öt éves tartózkodás után, ha a családtagnak a családegyesítésen kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt, illetve válás, különélés, megözvegyülés esetén, a családtag független tartózkodási engedélyre jogosult, amelynek feltételeit a nemzeti jog határozza meg.⁵⁰

Míg tehát a családegyesítési irányelv célja azon lényeges minimumfeltételek meghatározása, amelyek mellett egy tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli családtagjai a tagállam területén tartózkodhatnak, az 2004/114/EK irányelv a diákokról, és a 2005/71/EK irányelv a kutatókról már az EU területén biztosított mobilitási jogról is rendelkezik.

A „*diákok irányelve*” lehetővé teszi a diák számára a megkezdett tanulmányai egy részének más tagállamban történő folytatását, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítését⁵¹ és szinte automatikus a diákok másik tagállamban való tartózkodásának engedélyezése az irányelv feltételeinek fennállása esetén. Bár kismértékben korlátozó hatású, hogy a tanulmányoknak feltétlenül az első tagállamhoz kell kötődniük alapvetően az „áthallgatás” ideje alatt is.⁵²

A „*kutatók irányelve*” hasonlóan a diákok rendelkezéseivel a egy második tagállamba belépés és tartózkodás jogát is biztosítja a harmadik állambelinek kutatás céljából.⁵³ A irányelv egyenlő bánásmódot biztosít a harmadik állambelineknek a diplomák elismerésével, a szociális támogatásokkal, adózással és a munkafeltételekkel kapcsolatban.⁵⁴

Annál több kritika érte a harmadik országbeli állampolgárok *magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás* céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló a 2009/50/EK irányelvet, mely a feltételeket teljesítő harmadik állambeliek számára európai uniós „kék kártyát” biztosít, amely egységes, egy és

⁴⁹ 2003/86/EK irányelv VI. fejezet 13. és 14. cikk.

⁵⁰ 2003/86/EK irányelv VI. fejezet 15. cikk.

⁵¹ 2004/114/EK irányelv, 8. cikk.

⁵² Gyeney Laura: A harmadik országbeli polgárok tagállamközi szabad mozgásának szabályozása az Európai Unióban Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam (2011) 1. szám, 81. o.

⁵³ 2005/71/EK irányelv 13. cikk.

⁵⁴ 2005/71/EK irányelv 13. cikk.

négy év közötti időtartamig érvényes.⁵⁵ Ezzel a kártyával a harmadik országbeli állampolgárok és családjaik jogosultak beutazásra, tartózkodásra, munkavállalásra, szociális ellátásokra az egyenlő bánásmód elvének betartása mellett,⁵⁶ viszont az irányelv nem korlátozza a tagállamok jogát abban, hogy meghatározzák azt, hogy magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából harmadik országokból hány állampolgár beutazását engedélyezik területükre.⁵⁷ Ez megghiúsíthatja a harmadik állambeliek ezirányú mozgását és tartózkodását, illetve a harmadik állambeliek jogainak harmonizálására vonatkozó célkitűzéseket ezen a területen. Viszont az irányelv 16. cikke értelmében az EU kék kártya birtokosok különböző uniós tagállamokban eltöltött jogszerű tartózkodási ideje összeadódhat annak érdekében, hogy a „huzamos közösségi tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás követelményeinek megfeleljenek, és 18 hónap tartózkodás követően jogosulttá válnak egy másik tagállam területén való tartózkodásra is családtagjaikkal egyetemben,⁵⁸ ami elősegítheti ezen harmadik állambeliek uniós szintű mobilitását.⁵⁹

*2011/98/EU irányelv*⁶⁰ az *összevont engedélyről* a harmadik állambeliek munkavállalási célú tartózkodását igyekszik elősegíteni az Unió területén. Bár a munkavállalási célú belépést és tartózkodást egyszerűsíti, kevesebb jogosultságot biztosít, mint a „kék kártya” irányelv, hiszen nem jogosítja fel a harmadik állambelieket egy másik tagállamban való tartózkodásra és a családdegyesítésre. Mindazonáltal egyenlő bánásmódot biztosít a munkafeltételek, a szakképesítés, a szociális biztonság és az adózás területén.⁶¹

A legfrissebb irányelv a *harmadik állambeli idénymunkásokról* hasonló logikán alapul; ideiglenes munkavégzés céljával léphetnek be egy uniós országba és kaphatnak egyenlő bánásmódot a munkakörülmények és a munkavégzés kapcsán a szociális ellátásokat is beleértve, viszont a tagállamok határozhatják meg az idénymunkások maximális ott-tartózkodási idejét, ami 5 és 9 hónap közötti időtartam lehet, és a bevonható ágazatok listáját.⁶²

3. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik állambeliek jogállása

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országok állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv 5 év állandó és

⁵⁵ 2009/50/EK irányelv 7. cikk.

⁵⁶ 2009/50/EK irányelv 7. cikk.

⁵⁷ 2009/50/EK irányelv 6. cikk.

⁵⁸ 2009/50/EK irányelv, IV. fejezet, 18. cikk.

⁵⁹ 2009/50/EK irányelv, IV. fejezet, 16. cikk.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13.-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343, 23/12/2011 o. 0001 – 0009)

⁶¹ 2011/98/EU irányelve.

⁶² 2014/36/EU irányelv 14., 22., 23. cikk.

megszakítás nélküli tartózkodást követően a harmadik állambeli számára huzamos tartózkodási jogot biztosít, amennyiben a nem uniós polgárnak rendszeres és stabil jövedelemforrása van és egészségbiztosítása. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosok állandó tartózkodási engedélyt kapnak, amely minden EU-tagállamban egységes, legalább öt évig érvényes és automatikusan meghosszabbítható. Ezek a személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek a tartózkodási joghoz, a munkavégzéshez és a szociális ellátásokhoz való jog tekintetében. Az irányelv ezeknek a személyeknek a tartózkodási jogát az egyenlő bánásmód elvének figyelembe vétele mellett mind a „saját” tagállamában, mind részben egy másik tagállamban is biztosítja. Ez azt jelenti, hogy a harmadik állambeli polgár, amennyiben megfelel az irányelvben foglalt feltételeknek, három hónapot meghaladóan tartózkodhat egy, attól a tagállamtól eltérő másik tagállamban, amely a huzamos tartózkodási jogállást garantálta számára.⁶³ Mindazonáltal az irányelv számos olyan rendelkezést tartalmaz, mely gátolhatja, illetve korlátok közé szoríthatja a harmadik állambeliek uniós jogérvényesítését.

Az EU-tagállamok korlátozhatják a tartózkodási engedélyek számát, a második EU-tagállam megkövetelheti egyes okiratok bemutatását, illetve újra ellenőrizheti szinte valamennyi, az irányelv által a jogálláshoz kapcsolt feltételt, beilleszkedési követelményeket is előírhatnak, és közrendi, közbiztonsági okokra hivatkozva meg is tagadhatják a tartózkodást.⁶⁴ A huzamos tartózkodás jogállása el is veszíthető, mert hat évet meghaladó távollét esetén nem jogosult fenntartani „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállását abban a tagállamban, amely azt megadta számára.⁶⁵ Így a jogállás stabilitását még akár az uniós alapszabadság, a mobilitási jog gyakorlása veszélyeztetheti is. A jogállás megszerzése pedig egy tagállamhoz kötött, tehát a különböző tagállamokban szerzett tartózkodási időtartamok nem kumulálódnak, ellentétben a „kék kártya irányelv” jogosultjainak helyzetével.

Az irányelv által biztosított egyenlő bánásmód a tartózkodási és szabad mozgás joga tekintetében semmiképp nem tekinthető teljeskörűen biztosítottnak, sőt a tagállamok olyan mértékű szabadságot élveznek, még a harmonizálásra szolgáló irányelv rendelkezései mellett is (beilleszkedési követelmények, feltételek tagállamonkénti ellenőrzése), hogy az így felálló rendszer teljeséggel kiszámíthatatlanná teszi a huzamos tartózkodási jogállással rendelkező helyzetét, semmiképp nem egységes és jóval hátrányosabb az uniós polgárok helyzeténél.⁶⁶ Hiszen ellentétben az uniós polgárokkal, akik leginkább akkor jutnak jogaik teljességéhez, ha élnek a szabad mozgás jogával, az irányelv rendelkezéseit tekintve a huzamos tartózkodási jogállású harmadik állambeliek esetlegesen hátrányosabb helyzetbe kerülnek, ha élnek ezzel az uniós jogukkal és csak akkor élvezhetik az irányelv által biztosított jogokat, ha teljesítik a tagállamok által előírt integrációs követelményeket.⁶⁷

⁶³ 2003/109/EK irányelv, 4, 5. 11. cikk

⁶⁴ 2003/109/EK irányelv, 15. cikk.

⁶⁵ 2003/109/EK irányelv, 9. cikk.

⁶⁶ Gyeney: i.m. 80. o.

⁶⁷ Gyeney: i.m. 85. o.

Az uniós szabályozás megjelenésével a harmadik állambeli polgárok között újkeletű különbségek keletkeztek. Már nemcsak az uniós polgárok, a tagállami állampolgárok és a harmadik állambeliek jogállása között vannak eltérések, hanem horizontális szinten, a nem uniós polgárok között is. Ezek a különbségek pedig az uniós jogon, az uniós jog által biztosított uniós polgárság tartalmához hasonlító jogosultságokon alapulnak.

A megvizsgált harmadik országbeli állampolgár-csoportok jelenleg az uniós jog szempontjából privilegizált jogállásúak, de eltérő jogállást élveznek egymáshoz képest is. Ami leginkább megkülönbözteti őket a többi harmadik állambeli személytől, hogy az uniós jog a szabad mozgás jogát biztosítja számukra, bár adott esetben csak származékos jelleggel (családtag), státushoz kapcsolódva, illetve a tagállamhoz való kapcsolat fennmaradása esetére.

Míg a származékos jogállású harmadik állambeliek az uniós polgár helyzetén keresztül az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok teljességét élvezhetik, addig a nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozók, és az uniós irányelvek alanyai korlátozott uniós jogokkal bírnak. Míg azonban a nemzetközi megállapodások által privilegizált helyzetbe került harmadik állambeliek jogállása állampolgárságuknak köszönhető, addig a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállása állampolgárságuktól függetlenül az Európai Unió egyik tagállamában való tartózkodásuk eredménye. Az így egységes módon megszerezhető jogállás általánosabb hozzáférést biztosít a státus által biztosított uniós jogosultságokhoz, hiszen a szabályozott területeken tagállami állampolgárokkal egyenlő elbánást biztosít a huzamosan tartózkodó polgárok számára.⁶⁸

Így bár a rendelkezésre álló uniós irányelvek a harmonizáció minimális szintjén csökkentették, legalább az érintett csoportok körében, a harmadik állambeliek és az uniós polgárok közötti különbségeket, az egyenlő bánásmód követelménye, még a legoptimálisabb esetben, a huzamos tartózkodási jog esetében, sem terjed ki valamennyi jogosultságra általános jelleggel.

A harmadik állambeliekre vonatkozó uniós jog viszont jogalapot biztosít az Európai Bíróság számára, hogy az uniós jog segítségével a harmadik állambeliek valódi jogi helyzetét tisztázza, pontosítsa az elérhető jogosultságokat és az egyenlő bánásmód követelményének következetes alkalmazásával közelítse az uniós jog hatálya alá tartozó harmadik állambeliek jogállását az uniós polgárokéhoz.⁶⁹

⁶⁸ A 2003/109/EK irányelv II. fejezet 11. cikke az állampolgárokkal egyenlő bánásmódot ír elő a huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárokkal szemben a következő területeken: munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság (amennyiben az még alkalmanként sem jár hatósági feladatok gyakorlásával); oktatás, szakképzés, tanulmányi juttatások; szakmai oklevelek, bizonyítványok, és más képesítések elismerése a nemzeti joggal összhangban; társadalombiztosítás, szociális ellátás és védelem; adókedvezmények; árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés; egyesülési és társulási szabadság; szabad tartózkodás az érintett tagállam területén. Azonban a tagállamoknak lehetőségük nyílik e területeken az egyenlő elbánás korlátozására: pl. a szociális ellátás és szociális védelem területén az egyenlő elbánást az alapellátásra korlátozhatják. E rendelkezéseket szintén a 11. cikk tartalmazza, a (2) - (5) bekezdésekben.

⁶⁹ Piet Jan Slot-Mielle Bulterman: Harmonization of Legislation on Migrating EU Citizens and Third Country Nationals: Towards a Uniform Evaluation Framework?, *Fordham International Law Journal*, 29 (2005), 774. o.

4. Az Európai Bíróság harmadik országok állampolgárainak jogállásával kapcsolatos esetjoga

Mivel a Bíróság viszonylag kevés támpontot kap a nemzeti intézkedések felülvizsgálatához akkor, amikor a harmadik állambeliek jogi helyzetét vizsgálja, mindenképpen célszerű volt az uniós polgárok jogi helyzetét értelmező esetek mintájára elemezni a Bíróság elé kerülő jogkérdéseket. Ez a megközelítés illeszkedik a korábban említett irányelvek szellemiségéhez, melyek kifejezetten rögzítik azt a célkitűzést, hogy a harmadik állambeliek jogállását lehető legközelebb kell hozni az uniós polgárokéhoz.⁷⁰

A Bíróság esetjogában számos olyan jogesetre bukkanhatunk, amelyek az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjainak jogi helyzetével foglalkozik.⁷¹ Ezek az esetek a harmadik állambeliek származékos jogállását feltételezik, és leginkább az uniós polgár jogainak érvényesítéséről van szó, melyet a családdegyesítési jog figyelembevétele mellett teljessé tesz a harmadik állambeli családtag jogainak védelme.⁷²

Sokkal valószínűbb képet ad a harmadik állambeliek jogi helyzetéről az, ha ezeket a jogeseteket leválasztjuk a vizsgálandó kérdésekről és olyan döntéseket tekintünk át a teljesség igénye nélkül, melyek a Bíróság álláspontját rögzítik a nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó harmadik országbeliek, illetve az uniós jog harmadik állambeliekre vonatkozó irányelveinek címzettjei tekintetében.

A harmadik országok polgárainak ezen csoportjai az említett jogforrások miatt az uniós jog hatálya alá tartoznak, így tehát a Bíróság megpróbálkozhatott ezen személyek jogi helyzetének az uniós jog alkalmazásával való tisztázásával. Az uniós jog releváns rendelkezéseinek jelenléte lehetővé tette azt is, hogy az uniós polgárok kapcsán megindult törekvéseket követve hasonlóan liberálisan értelmezze a rendelkezésre álló uniós jogforrások rendelkezéseit és szigorúan határt szabjon a tagállamok lehetséges jogkorlátozásainak.

A Bíróság fellelhető jogeseteinek egy része azokkal a *nemzetközi megállapodásokkal* és az ebből a nem uniós polgárokra származtatható jogokkal foglalkozik, melyeket az Európai Közösség kötött nem uniós országokkal.

Míg az Európai Gazdasági Térség országaival kötött megállapodások és a Svájcjal kötött megállapodás kevés problémát okoznak, addig a vizsgált jogesetek nagy része a török társulási megállapodás által biztosított jogok, illetve az ún. standstill klauzula tiszteletben tartásával kapcsolatosak.⁷³ A Bíróság által vizsgált

⁷⁰ Lsd. például a 2003/109 irányelv (2) bekezdését.

⁷¹ Különösen fontos mérföldkőnek számít a Metock-ügy, amely ügyben egy kameruni állampolgár tartózkodási engedélyért folyamodott az ír hatóságokhoz arra hivatkozva, hogy ő egy uniós polgár családtagja. Az ír hatóságok elutasították kérését, arra hivatkozva, hogy nem teljesíti a tartózkodás feltételeit, amely egy másik tagállamban megelőző jogszerű tartózkodás ténye. A Bíróság azonban kijelentette, hogy a HÁP családtag szabad mozgáshoz való joga nem függhet attól, hogy egy tagállamban már jogszerűen tartózkodott ezt megelőzően para.58.-C-127/08. (2008) ECR I 6241.

⁷² Baumbast-ügy, MRAX-ügy, Carpenter-ügy, Orfanopoulos-ügy, Akrich-ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság-ügy, Bizottság kontra Németország-ügy, Lsd a témában Gyeney Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében, Iustum Aequum Salutare, III. 2007/3. 95-113. o.

⁷³ A Bíróság vizsgálta azoknak a harmadik állambeliek a jogi helyzetét is, akik az EURO-Mediterrán

esetekben a megállapodás rendelkezései közül a standstill klauzulán kívül (41.cikk) leginkább a 9.cikk rendelkezésén alapulnak a döntések, mely egyenlő bánásmódot biztosít a török állampolgárok számára a munkahely és a tartózkodás tekintetében, biztosítva a tagállamok munkaerőpiacához való hozzáférést.

A munkavállaló fogalmának pontosítására és értelmezésére került sor a *Payir és a Genc-ügyben*, és ezen döntéseiben a Bíróság hasonlóan az uniós polgárokéhoz a valódi és tényleges gazdasági tevékenység kritériumát használta a kérdés eldöntésekor⁷⁴, illetve a *Genc-ügyben* egyértelműen visszautalt saját korábbi joggyakorlatára az uniós munkavállalókkal kapcsolatban.⁷⁵ Különösen fontos a Bíróság azon megállapítása, miszerint a tagállamok nem alkalmazhatnak valamely török állampolgárnak a területükön való tartózkodásával kapcsolatos, az uniós jog által az ilyen állampolgár részére kifejezetten biztosított jogok gyakorlását megakadályozó intézkedést.⁷⁶

A Bíróság a *Genc-ügyben* arra is kitért, hogy a tartózkodás jogával kapcsolatban további feltételeket a tagállam már nem szabhat, amennyiben a török munkavállaló megfelel a belépés feltételeinek, még akkor se, ha az indokul szolgáló ok a belépés óta megszűnt.⁷⁷

A török munkavállaló tartózkodás jogával kapcsolatban további fontos jogeset a *Sahin-ügy*⁷⁸ is, ahol a Bíróság azt vizsgálta, hogy a standstill-klauzula dacára újabb feltételként a tartózkodási engedély meghosszabbításához előírt illeték jogszerű –e. A Bíróság döntésében megállapította, hogy nem az illeték kivetésével, hanem annak diszkriminatív és aránytalan alkalmazásával van probléma.⁷⁹ Így nem volt meglepő, hogy a Bíróság végül úgy döntött, hogy ellentétes a megállapodást kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésével a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlásával kapcsolatos minden új korlátozás bevezetése – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén az említett gazdasági szabadságokkal élni kívánó török állampolgároknak a szóban forgó tagállam területére való első belépésére vonatkozóan.⁸⁰

A Bíróság a belépés feltételeivel is foglalkozott egyik ügyében, ahol hasonlóan a *Sahin-ügyhöz* érvényesítette a standstill-klauzulát, azonban további olyan megállapításokat is tett, melyek megeremtették az alapját a nem-uniós polgárok

program keretei között Marokkóval, Algériával és Tunéziával kötött megállapodások hatálya alá tartoznak. Ezek a harmadik országbeliek főleg a szociális biztonsághoz kötődő támogatások kapcsán élveznek egyenlő bánásmódot fűződő jogot. Az El Yousfi-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a harmadik állambeliek szociális biztonsághoz való jogát az uniós polgároknak ezen a területen biztosított egyenlő bánásmódot kell mérni. A Bíróság C-58/93. sz. 1994. április 20-án hozott ítélete (EBHT I-1353.)

⁷⁴ A Bíróság C-294/06. sz., Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-00203.o.) 31. pont.

⁷⁵ A Bíróság C-14/09. sz., Hava Genc kontra Land Berlin ügyben 2010. február 4-én hozott ítélete. (EBHT 2010. I-0000) 18, 27-33. pontok.

⁷⁶ Genc-ügy, 37. pont.

⁷⁷ Genc-ügy, 40, 44. pontok.

⁷⁸ A Bíróság C-242/06. sz., Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kontra T. Sahin ügyben 2009. szeptember 17-én hozott ítélete (EBHT 2009 I-08465)

⁷⁹ Sahin-ügy, 75. pont.

⁸⁰ Sahin-ügy, 64. pont.

és az uniós polgárok jogainak közelítésére, különös tekintettel a munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága vonatkozásában. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásával a Bíróság további jogalapot szolgáltatott a török állampolgároknak az integrációra és az uniós polgárokhoz képest fennálló különbségek eltörlésére.⁸¹

Valódi kihívást mindazonáltal a harmadik állambeliekre vonatkozó *uniós irányelvek* által biztosított jogosítványok érvényesítése és a harmadik országbeliek jogi helyzetének ezen keresztül történő tisztázása jelentette a Bíróság számára.

A Bíróság kezdeti hozzáállását jól jellemzi az *Awoyemi-ügy*,⁸² amely egy nigériai állampolgár jogosítványának honosítása elmulasztása következtében kiszabott büntetés kérdését vizsgálta. Awoyemi Belgiumban egy, az Egyesült Királyságban kiállított jogosítvánnyal vezetett. A brit jogosítványt nem honosította belga előírások szerint, ami a belga jog szerint egyet jelentett azzal, mintha jogosítvány nélkül vezetett volna. A belga hatóságok eljárást indítottak ellene és bírság megfizetésére kötelezték, ami ellen Awoyemi tiltakozott, arra hivatkozva, hogy ez ellentétes az arányosság elvével.⁸³ A Bíróság döntésében megállapította, hogy bár Awoyemi úr helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik, a harmadik állambeliként mégsem jogosult az Európai Bíróság esetjogában az uniós polgárok kapcsán kialakult védelemre a belga hatóságok ellen. A Bíróság esetjogában kialakult védelem az uniós polgárok Szerződésben biztosított jogállásán alapszik, ami nem vonatkoztatható egy harmadik országbeli polgárra.⁸⁴

Viszont a *Chakroun-ügy*⁸⁵ a másodlagos uniós jogforrások által szabályozott harmadik állambeliek jogállása tekintetében is meghozta az áttörést. Az ügyben egy marokkói állampolgár szerette volna szintén marokkói férjét követni Hollandiába azonban a holland hatóságok megtagadták az ideiglenes tartózkodási engedély kiadását, arra hivatkozva, hogy a férje jövedelme nem éri el a holland jogszabályok által előírt családalapításhoz szükséges minimum mértéket. A marokkói állampolgárok a 2003/86/EK *családegyesítési irányelvre* hivatkoztak, ami a jogszerűen a tagállamban tartózkodó harmadik állambeli számára biztosítja a családtagjaival való együttélés lehetőségét. A Bíróság döntésében kimondta, hogy a harmadik állambeliek uniós jogának bármilyen korlátozását, minden ilyen hatású nemzeti intézkedést, amely egy harmadik állambeli családi egységhez való jogának határt szab, csak az uniós jog általános elveivel, így például az arányosság elvével összhangban lehet alkalmazni.⁸⁶ Így nem írhatnak elő egy olyan minimálbér összeget, amely alatt minden családjegyesítés elutasításra kerül, az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül.⁸⁷

⁸¹ A Bíróság C-92/07. sz. Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2010. április 29-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-03683) 69. pont.

⁸² A Bíróság C-230/97. sz. Ibiyinka Awoyemi elleni büntetőeljárás ügyében 1998. október 29-én hozott ítélete (EBHT I-6781.)

⁸³ Awoyemi-ügy, 26. pont.

⁸⁴ Awoyemi-ügy, 30. pont.

⁸⁵ A Bíróság C-578/08. sz. Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-01839)

⁸⁶ Chakroun-ügy, 47. pont

⁸⁷ Uo.

A Bíróság állást foglalt abban a kérdésben is, hogy befolyásolhatja-e a jövedelmi feltételeket, hogy a családi kapcsolat mikor és hol jött létre. Ebben a kérdésben a *Metock-ügy* érvelését⁸⁸ használva a Bíróság kimondta, hogy a családdegyesítés joga megilleti a harmadik állambelit, anélkül hogy a tagállam különbséget tenne a házasságkötés időpontja szerint. A családtagnak joga van a tagállamba történő beutazásra és ott-tartózkodásra a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, „hogy a családi kapcsolat a családdegyesítő beutazása előtt, vagy azt követően jött létre”.⁸⁹ Ez az irányelv rendelkezéseinek megszorító értelmezését jelentené és akadályozná a rendelkezések hatékony érvényesülését.⁹⁰ Végeredményben a családdegyesítő azon képessége, hogy rendelkezzen saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, semmi esetre sem függhet a család létrehozásának időpontjától.

A *Chakroun-ügyben* a Bíróság az uniós polgárok és családtagjainak jogai mintájára értelmezte a harmadik állambeliek jogait az uniós irányelv rendelkezéseit alapul véve. Ezzel, hogy a Bíróság az uniós jogot alkalmazva az uniós polgárok helyzetéhez hasonló módon oldotta meg a harmadik állambeliek ügyét, kísérletet tett arra, hogy a tagállami szabályozásokban fellelhető azon különbségeket, melyek akár a házasságkötés helye, akár a házasság tartamához kötődtek, kiiktatódjának a harmadik országbeliek jogi helyzetét illetően.⁹¹ A *Chakroun- ügyben* ez az érvelés azt jelentette, hogy a tagállam, amikor a családdegyesítés jogáról dönt, nem tehet különbséget harmadik állambeliek között azon az alapon, hogy mikor alapítottak családot. A Bíróság döntése a családdegyesítési jog tekintetében is egyértelműen megerősíti a Bíróság törekvéseit, hogy az uniós polgárokéhoz hasonlítva értelmezze a harmadik állambeliek jogi helyzetét.⁹² Érdekesség, hogy ebben az ügyben a Bíróság a harmadik állambeliek jogi helyzetét a tagállamok között mozgó, a szabad mozgás jogával élő uniós polgárokéhoz hasonlította, miközben a harmadik állambeli kérelmezőket ügyük egy tagállamhoz kötötte, és ebben a tagállamban kívántak a családdegyesítés jogával élni. Tehát a harmadik állambeli ügye az irányelv hatálya alá tartozás tényével kerül az uniós jog hatáskörébe, míg ehhez az uniós polgárnak élnie kell a szabad mozgás jogával.

A *huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgárok* jogi helyzetének vizsgálatánál is a megkülönböztetés tilalmának következetes érvényesítése került előtérbe, lehetőséget biztosítva a Bíróságnak a tagállami állampolgárok jogi helyzetével való összevetésre.

A *Bizottság v. Hollandia ügyben*⁹³ a Bíróság azt vizsgálta, hogy összeegyeztethető-e a 2003/109/EK irányelv által biztosított jogokkal, hogy a

⁸⁸ A Bíróság C-127/08. sz., *Metock és társai* ügyben 2008. július 25-én hozott ítélete (EBHT 2008., I-6241. o.) 93. pont. „teljesen mindegy, hogy a házasságot mikor kötötték, és hogy a harmadik országbeli az uniós polgárt megelőzően vagy utána lépett az érintett tagállamba, nem szabható feltétel a szabad mozgását illetően, hogy a tagállamban teljesítse a jogszerű tartózkodás feltételeit.”

⁸⁹ *Chakroun-ügy*, 59. pont.

⁹⁰ *Chakroun-ügy*, 64. pont.

⁹¹ Anja Wiesbrock: *Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?* *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 85. o.

⁹² Wiesbrock: i.m. 86. o.

⁹³ A Bíróság C-508/10. sz. *Bizottság kontra Hollandia* ügyben 2012. április 26-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2012:243)

harmadik állambeli huzamos tartózkodási engedélyt kérelmezőkre kirótt összegek 7–27-szer magasabbak az uniós polgárok tekintetében a tartózkodási okmány megszerzése iránti kérelem elbírálásáért előírt összegeknél.⁹⁴ Bár az ügyben a Bíróság is elismerte, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogi helyzete nem azonos az uniós polgárokéval, és nem ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, ettől függetlenül aránytalannak ítélte a megkövetelt illetékek összegét.⁹⁵ És bár Hollandia a tartózkodási engedélyek kiállítását illetékkötelessé teheti a Bíróság szerint, ennek mértéke nem korlátozhatja az irányelvvvel biztosított jogállás megszerzését.⁹⁶

Míg ebben a jogesetben leginkább az arányosság elvének érvényre juttatása jelent meg a harmadik állambeli ügyében, addig a *Kamberaj-ügy*⁹⁷ már a hátrányos megkülönböztetés lehetséges kiküszöbölésével foglalkozott a Bíróság korábbi jogeseteit alapul véve. Az ügyben egy határozatlan idejű tartózkodási engedéllyel és állandó munkahellyel rendelkező albán állampolgár lakhatási támogatás iránti kérelmét utasították el az olasz hatóságok arra hivatkozva, hogy a harmadik országok állampolgárai számára megállapított költségvetés kimerült.⁹⁸ Kamberaj szerint ez hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Véleménye szerint az ilyen nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen a 2003/109/EK irányelvvvel, mivel a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait a lakhatási támogatás területén az uniós állampolgároknál hátrányosabb bánásmódban részesíti.⁹⁹ A Bíróság tényként állapította meg, hogy a források egy-egy részének a meghatározása eltérő számítási módszerrel történik, és ez azzal járhat, hogy a harmadik országok állampolgárai hátrányos helyzetbe kerülhetnek, főleg amennyiben a lakhatási támogatás iránti kérelmeik kielégítésére rendelkezésre álló költségvetés kisebb.¹⁰⁰ A tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a szociális biztonsági, szociális ellátási és szociális védelmi intézkedések megállapítása során az Alapjogi Chartában előírt jogokat és elveket, illetve a 2003/109/EK irányelv 11. cikke által előírt egyenlő bánásmód elvét.¹⁰¹ Ettől el lehet térni a Bíróság szerint, azonban ezt szigorúan kell értelmezni, ahogy a Bíróság analógiaként a Chakroun-ügy 43.pontjára hivatkozva megállapította.¹⁰²

A Bíróság a huzamosabb tartózkodás jogállásának vizsgálatakor arra is vállalkozott, hogy az irányelv rendelkezésein keresztül az uniós jog szabályait figyelembe véve a tagállamok által szabott feltételek és korlátozó intézkedések jogszerűségét is felülvizsgálja.

⁹⁴ Bizottság kontra Hollandia-ügy, 47. pont.

⁹⁵ Bizottság a C-92/07. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítéletre hivatkozott, amelyben a Bizottság megállapította, hogy a Holland Királyság a tartózkodási engedélyek kiállításáért a török állampolgárok számára aránytalan díjakat vezetett be a tagállamok állampolgárai esetében felszámított díjakhoz képest.

⁹⁶ Bizottság kontra Hollandia-ügy, 69. pont

⁹⁷ A Bíróság *Servet Kamberaj kontra Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)* és társai ügyében 2012. április 24-én hozott ítélete.

⁹⁸ *Kamberaj-ügy*, 33. pont.

⁹⁹ *Kamberaj-ügy*, 34. pont.

¹⁰⁰ *Kamberaj-ügy*, 72. pont.

¹⁰¹ *Kamberaj-ügy*, 80. pont.

¹⁰² *Kamberaj-ügy*, 86. pont.

A *P és S-ügyben*,¹⁰³ bár még csak a főtanácsnoki indítvány készült el, a vizsgálat tárgya a tagállamok beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedései. A főtanácsnok álláspontja szerint bár 2003/109/EK irányelv nem képezi akadályát a tagállamok beilleszkedési intézkedéseinek, ezek az intézkedések kizárólag azt a célt szolgálhatják, hogy az érintett személy beilleszkedését elősegítsék, és a kapcsolódó jogok nem tehetők ettől függővé.¹⁰⁴ Be kell tartani az arányosság elvét is, nem nehezíthetik meg a jogosultságok gyakorlását ezek a tagállami intézkedések. Ebben az esetben a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem terjedhetnek ki az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettségre.¹⁰⁵

A főtanácsnok indokolásában hivatkozik a tagállami állampolgárság elvesztéséhez kapcsolódó Rottmann-ítéletre,¹⁰⁶ amely egyértelműen megmutatja a főtanácsnok indítványában az uniós polgárságra, illetve az azzal kapcsolatos tagállami intézkedésekre visszavetítő analógia alkalmazását a harmadik állambeliekkel kapcsolatban. Ahogy a főtanácsnok is fogalmaz a *P és S ügyben* hozott indítványában, a beilleszkedési vizsga előírása „nem tűnik összeegyeztethetőnek a bevándorlókkal kapcsolatos integrációs politikára vonatkozóan a Tanács által 2004-ben meghatározott és az ún. Stockholmi Programmal megerősített közös alapelvekkel.”¹⁰⁷

A Bíróság joggyakorlata összességében bizonyítékul szolgálhat arra, hogy a nem-uniós polgárok jogosultságait sok esetben az uniós polgárság kategóriája, illetve az ahhoz kapcsolódó jogok értelmezésén keresztül vizsgálják, és egyes harmadik állambeliek jogai megállapításakor az egyenlő bánásmód elve és az uniós általános jogelvek is szerepet játszhatnak.¹⁰⁸ A Bíróság döntéseiben ugyanis kifejtette azon nézetét is, hogy amennyiben a harmadik állambeliek helyzete valamelyik előbb említett másodlagos jogforrás hatálya alá tartozik, akkor az uniós jog hatókörébe kerül, így alkalmazhatóvá válnak az uniós jog egyéb, nemcsak másodlagos jogforrásai is.¹⁰⁹ Így nem meglepő, hogy a Bíróság két alapvető uniós jogi elv, az arányosság és a diszkrimináció tilalma vonatkozásában is megvizsgálta a harmadik országbeliek jogállását és ezirányú megállapításaival továbbfejlesztette azt, védelmet biztosítva uniós szinten az őket megillető uniós jogosultságoknak.¹¹⁰

A jogeseteken keresztül megfigyelhető az is, hogy bár a harmadik országok állampolgáira vonatkozó irányelvek ahelyett, hogy az uniós polgárok jogállása felé közelítenék a harmadik állambeliek jogi helyzetét, további korlátozásokat és

¹⁰³ A Bíróság C-579/13. sz. *P és S kontra Commissie Sociale Zekerheid Breda és College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen* ügye (folyamatban lévő ügy)

¹⁰⁴ Macieja szpunar főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2015. január 28.) www.curia.europa.eu.

¹⁰⁵ *P és S. ügyben* hozott főtanácsnoki indítvány 107.pont.

¹⁰⁶ A Bíróság C-135/0. sz. *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*. ügyében 2010. március 2-án hozott ítélete, (EBHT 2010 I-01449. o.) 48. pont

¹⁰⁷ *P és S. ügyben* hozott főtanácsnoki indítvány, 93. pont.

¹⁰⁸ A Bíróság C-144/04. sz. *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* ügyben 2005. november 22-én hozott ítélete, (EBHT 2005 I-9981.); A Bíróság C-555/07.sz. *Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG*. ügyben 2010. január 19-én hozott ítélete (EBHT 2010 I-365. o.)

¹⁰⁹ Wiesbrock: i.m. 77. o.

¹¹⁰ Wiesbrock: i.m. 76. o.

szigorításokat eredményeznek, addig a korábban csak az uniós polgárok számára állampolgársági alapon biztosított jogok kiterjesztése, illetve a harmadik állambeliek jogainak az uniós polgárok jogai kapcsán kialakított joggyakorlat analógiájára való értelmezése, fokozatosan elmosza az uniós polgárság és a speciális harmadik állambeli csoportok közötti jogállásbeli különbséget.¹¹¹ A Bíróság a fent elemzett ügyekben többször kifejezetten visszautal saját korábbi uniós polgársággal kapcsolatos joggyakorlatára, illetve a tagállamok intézkedéseinek megítélésénél pedig az irányelvekhez képest bátrabban „használja” az egyenlő bánásmód követelményét, akár közvetett, kiterjesztett formában is.

A Bíróság joggyakorlatában az uniós polgárság alternatívájaként egy uniós *denizen-jogállás* kezd kialakulni a harmadik állambeliekkel kapcsolatban, amely az érvényesített jogosítványokon keresztül analógiája az uniós polgárságnak,¹¹² anélkül, hogy a harmadik államok polgárai tagállami állampolgárokká válnának. A Bíróság azt módszert használta, amit az uniós polgárokat megillető jogok értelmezésekor is. A rendelkezésre álló uniós joganyag elemzésekor a létrehozott kategória célja és alapvetései fényében kiterjesztő módon érvényesítette a biztosított jogosítványokat és az alapul szolgáló uniós kategóriát.¹¹³ Akkor, amikor a harmadik állambeli polgárok jogi helyzetét vizsgálta ez egyet jelentett azzal, hogy az az uniós szintű prioritás, hogy a harmadik állambelieket integrálják, és a jogállást közelítsék az uniós polgársághoz, feltétlen alkalmazást nyer.¹¹⁴

5. A kialakulóban levő uniós denizen jogállás

A harmadik állambeliek jogi helyzetének szabályozása egyrészt tagállami szinten, másrészt bizonyos csoportok esetében uniós szinten már biztosított. A tagállami rendelkezések, ma már az uniós jog által harmonizáltan a harmadik állambeliek számára olyan jogokat biztosítanak, melyek a tagállami állampolgárokéhoz közelítik a harmadik állambeliek jogi helyzetét. Eddig azonban az uniós szintű *denizeniálás* elmaradt, hiszen a tagállamok rendelkezései nem biztosítottak a harmadik állambelieknek egységes uniós szintű jogállást.

A 2003/109/EK irányelv a huzamos tartózkodási engedélyre jogosultokról megteremtette azt a státuszt, ami már nem csupán a nemzeti jogokhoz való szélesebb körű hozzáférést, hanem bizonyos uniós polgársághoz kapcsolódó jogok élvezetét is biztosítja. Az irányelv ugyanis harmonizálta a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező (*denizen*) státusz megszerzéséhez vezető tagállami szabályozásokat, így a tartózkodás ténye már az uniós jog tekintetében is szélesebb körű, bár jelenleg még korlátozott jogérvényesítést biztosít. A huzamosan tartózkodó polgárok a harmadik országbeliek legkevésbé ellentmondásos csoportját alkotják, mivel már bizonyos fokig integrálódtak a

¹¹¹ Wiesbrock: i.m. 67. o.

¹¹² Wiesbrock: i.m. 84. o.

¹¹³ Uo. 67.o.

¹¹⁴ Sergio Carrera- Anja Wiesbrock: Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU, European Journal of Migration and Law 12 (2010) 358. o.

fogadó ország társadalmába, illetve már legalább öt éve jogszerűen tartózkodnak és dolgoznak az adott tagállamban, így a szélesebb körű tagállami és uniós jogok biztosítása, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése fokozottan indokolt esetükben.¹¹⁵

Atikcan szerint azonban ahhoz, hogy az így létrehozott uniós denizen státus valódi alternatívája legyen az uniós polgárságnak, az kell, hogy ez a jogállás közel teljes gazdasági, és szociális integrációt jelentsen a harmadik állambeliek számára, az érvényesíthető jogok tekintetében egyenlő bánásmódot garantálva. A jelenlegi jogállást megteremtő irányelvek rendelkezései ezzel szemben továbbra is korlátozzák ezt, illetve lehetőséget biztosítanak a korlátozásra a tagállamok számára a harmadik állambeliek jogait illetően. Nemcsak a politikai jogok, hanem sok esetben a munkavállalás, az önálló vállalkozói tevékenység, az oktatás és szakképzés, illetve a szociális ellátás és szociális védelem területein is fennmarad az egyenlőtlenség.¹¹⁶ Súlyosabb probléma, hogy az irányelv a második tagállamban való tartózkodást is korlátozza, ami adott esetben a tartózkodás feltételeinek újbóli ellenőrzését is jelenheti, illetve huzamosabb távolmaradás esetén az első tagállamban biztosított jogállás elvesztéséhez is vezethet. Ez pedig minden bizonnyal korlátozza a harmadik állambeliek mobilitását uniós szinten. Tovább javítaná a harmadik állambeliek helyzetét, ha az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását nemcsak egyes területeken, hanem általánosságban tenné kötelezővé az uniós jog a feltételeket teljesítő harmadik állambeliek vonatkozásában. Ez egyrészt megfelelné a Bíróság törekvéseinek, másrészt tovább közelítené a harmadik állambeliek jogi helyzetét az uniós polgárokéhoz.

Mindazonáltal kijelenthető, hogy egy uniós szintű denizen jogállás kialakulóban van, jelenleg leginkább „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállásra alapozva. Tény, hogy az első tagállamban megszerzett huzamos tartózkodási engedély nem jogosítja fel a harmadik országbeli polgárt arra, hogy bármely tagállam területén automatikusan szabadon tartózkodhasson, azonban el kell ismernünk, hogy az irányelv megkönnyítette a tagállamközi szabad mozgást és a második tagállam területén való tartózkodást, a már korábban bemutatott hiányosságok ellenére is. A huzamos tartózkodási jogállás a harmadik országbeli polgárok szempontjából tekinthető akár az állampolgárság és az uniós polgárság alternatívájává is válhat¹¹⁷ az Európai Unió Bíróság következetes joggyakorlatán keresztül a tagállami diszkrecionalitás korlátozásával egyidejűleg.¹¹⁸

¹¹⁵ Louise Halleskov: The Long-term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near Equality? *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, No. 2., 2005, 200. o.

¹¹⁶ 2003/109/EK irányelv, II. fejezet, 11. cikk.

¹¹⁷ Diego Acosta Arcarazo: Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership. 2014. 8. o.

¹¹⁸ A Bíróság a C-571/10 Kamberaj ügyben az Alapjogi Charta rendelkezéseit alkalmazta interpretatív eszközként a huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgárok jogainak kiterjesztése érdekében. A C-502/10 Singh ügyben pedig a főtanácsnoki véleményben foglaltak bírtak különös jelentőséggel: a vélemény szerint a harmadik országbeli polgárok jogbiztonságának garantálása érdekében a huzamos tartózkodási jogállás megadását nem szabad a tagállamok mérlegelési jogkörében hagyni.

Következtetések

Az Európai Tanács tamperei következtetéseiben 1999-ben rögzítették, hogy a külföldiek jogállását közelíteni kell az állampolgárokéhoz, és különösen a valamely tagállamban meghatározott időn át jogszerűen tartózkodó, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek kell az uniós polgárok jogaihoz hasonló jogokat biztosítani. Viszont továbbra is az állam mérlegelési jogkörében maradtak a legérzékenyebb területekhez kapcsolódó jogok¹¹⁹ és néhány állam kivételével, amelyek biztosítják e jogok élvezetét is – a denizenek nem férhetnek hozzá a politikai jogokhoz.¹²⁰

Így ez a jogállás csupán az első fontos lépés az inkluzívabb uniós polgárság felé vezető úton.¹²¹ Sokak szerint¹²² a harmadik állambeliek jogállásának valódi garanciáját az uniós polgárság megszerzésének lehetősége biztosítaná végső soron. Mivel azonban az uniós polgárság jelenlegi formájában nem terjeszthető ki a harmadik országbeli polgárokra, más alternatív megoldások után kell kutatni. A probléma egyik megoldása az lehetne, ha az uniós polgárság megszerzéséhez előírt feltétel nem a tagállami állampolgárság, hanem a valamely tagállam területén való tartózkodás lenne.¹²³ Ha ez teljesülne, akkor tulajdonképpen a huzamos tartózkodási jogállás megszerzéséhez előírt feltételek – öt éven át történő jogszerű és folyamatos tartózkodás valamely tagállam területén – teljesítése az uniós polgárság státuszának megszerzését eredményezné.¹²⁴ Az Európai Alkotmány egyszer már tervezte, hogy az uniós polgárságot önállóan megszerzhető kategóriává teszi a tartózkodás alapján. Mindez lekerült a napirendről az Alkotmány bukásával, mindazonáltal a jogirodalmi állásfoglalások egyike-másika egy ilyen megoldást vázol fel a harmadik állambeli állampolgárok jogi helyzetének megoldására. Elképzeléseik szerint uniós polgárságot igényelhetnének a harmadik állambeli polgárok, anélkül, hogy valamelyik tagállam állampolgáraivá válnának. Egy olyan uniós polgárságot képzeltek el, mely az Európai Unió területén való jogszerű tartózkodást feltételezi a harmadik állampolgárral szembeni bármilyen közrendi fenntartás nélkül.¹²⁵

Ez a megoldás mindenestre a tagállamok ellenállásába ütközne, hiszen az uniós polgárság tartalmában már így is szétfeszíti a hagyományos állampolgársági kereteket, és eddig kizárólag a tagállamok szuverén döntésén alapuló állampolgárságon nyugodott. Azzal, hogy ez a tagállami állampolgárság megkerülhetővé válna az uniós jogon keresztül, az uniós polgárságot jelentő jogosítványokon keresztül egy új egyéni jogállás jönne létre az Európai Unión belül,

¹¹⁹ Arcarazo: i.m.7. o.

¹²⁰ Atikcan: i.m. 8. o.

¹²¹ Theodora Kostakopoulou: Long-term Resident Third-Country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 3., 2002. 445. o.

¹²² Becker: i.m. 138. o.

¹²³ Becker: i.m. 138. o.

¹²⁴ Theodora Kostakopoulou,: *European Union Citizenship: Writing the Future*. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5. 2007. 644. o.

¹²⁵ Becker: i.m. 158. o.

mely méltó vetélytársa, hacsak nem konkurenciája lenne a tagállami állampolgárságnak.¹²⁶

Az Európai Unió által elfogadott irányelvek és harmonizációs törekvések ezzel egyidőben inkább egy másik alternatíva megvalósítását feltételezik, melynek lényege a harmadik állambeli polgárok jogait kiterjesztik, és olyan jogokat biztosítanak számukra leginkább a tartózkodás és szabad mozgás jogához kapcsolódva, mely lehetővé teszi gazdasági integrációjukat uniós szinten és harmonizálja jogállásukat a tagállamokban. Ezen elképzelések szerint a későbbiekben a harmadik állambeliek olyan alapvető uniós jogokat élvezhetnének, melyekkel korábban csak az uniós polgárok rendelkeztek- így például az uniós szabadságokon kívül politikai jogokat-anélkül, hogy a tagállamok állampolgárságát megszereznék, ahol tartózkodnak. Egy ilyen jogállás bevezetése a külföldi állampolgárok számára az Unió gazdasági és társadalmi életében való részvételnek olyan alternatív formáját teremtené meg, amely a „citizenship” fogalmával ellentétben a „denizenship” fogalmára vonatkozó doktrínának felel meg. Ezzel együtt a tagállamokat továbbra is megilletné az a jog, hogy a külföldi állampolgárok kapcsán integrációs politikát folytassanak. A beutazási és tartózkodási engedély kiadása, a huzamos tartózkodási engedély kiadása, a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése, illetve az állampolgárság honosítással történő megszerzése továbbra is tagállami hatáskörbe tartozó kérdés maradna.

Ez az ún. *denization* folyamat már megindult az Európai Unióban és sokkal inkább a meglévő rendszer kiegészítésének, mint eltörlésének tekinthető. A harmadik állambeliek jelentős csoportja bár korlátozottan, de uniós mobilitási jogokkal bír, illetve az elsődleges jogforrás szintjére emelkedett Alapjogi Chartának köszönhetően, más, tipikusan uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvánnyal is rendelkezik.¹²⁷ Ez pedig már egyfajta szubszidiárius formája az uniós polgárságnak, ami bár jogalapjában nem, de tartalmában uniós polgársághoz közeli jogosítványokat tartalmaz.

Az sem kizárt, hogy a *denizenek* (az uniós jog hatálya alá kerülő harmadik állambeliek) a későbbiekben politikai jogokat kapjanak, mert jelenleg azon kívül, hogy néhány tagállam a gyakorlatban biztosítja például a helyhatósági választásokon való részvételt a harmadik állambelieknek,¹²⁸ az irányelvek, illetve a tagállami rendelkezések nem rendelkeznek sem az országgyűlési, sem az Európai Parlamenti választásokon való részvétel lehetőségéről esetükben.¹²⁹ A nem uniós polgárok Európai Parlamenti választásokon való részvétele nem ellentétes az EK 19. cikk (2) bekezdésével¹³⁰ (amely elismeri az uniós polgárok választójogát az állampolgárságuktól eltérő tagállamban) a Bíróság szerint, ahogy azt a Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben¹³¹ kifejtette. Az ügyben az

¹²⁶ Atikcan: i.m. 29. o.

¹²⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303, 2007. 12. 14.) 43, 44.cikk.

¹²⁸ Az Európai Unióban öt éves jogszerű és folyamatos tartózkodás ellenében 15 tagállam garantál helyhatósági, 6 tagállam pedig regionális szintű hozzáférést a választójoghoz.

¹²⁹ Kochenov: i.m. 227. o.

¹³⁰ Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 51.pont.

¹³¹ A Bíróság C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült

Egyesült Királyság a 93/109 irányelv harmadik preambulumbekzdésére hivatkozik, amely kimondja, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó, a lakóhely szerinti államban való aktív és passzív választójog „a belföldi és külföldi közösségi polgárok közötti megkülönböztetés tilalma elve alkalmazásának példája és a [...] szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye.”¹³² Az Egyesült Királyság arra is hivatkozik, hogy a tagállamok a Szerződésben az uniós polgároknak biztosított jogokat nem uniós polgárokra is kiterjeszthetik. Ugyanez a helyzet a politikai életben való részvétel jogával is, amelyet a tagállam biztosíthat harmadik ország állampolgárainak. Mindebből nem következik az „uniós polgárság széttagolódása”.¹³³

Továbbra is kérdéses maradt azonban ezen jogok egységessége és valódi érvényesíthetősége, melynek biztosításában az Európai Bíróságnak elengedhetetlen szerepe van. Az eddigi eredményeket értékelve megállapítható, hogy a Bíróság sokat tett a harmadik országbeli állampolgárok jogi helyzetének és érvényesíthető jogaik tisztázása érdekében. Az uniós rendelkezések speciális megközelítésével a harmadik állambeliek jogai olyan módon kerültek érvényesítésre, amely csökkentette a tagállamok diszkrecionális jogát és kizárólagosságát a nem uniós polgár jogállásának meghatározásában és jogai esetleges korlátozásában. A tagállami hatáskörök gyakorlása – amennyiben az uniós jogrend által védett és biztosított jogokat érint – uniós jogi ellenőrzés alá tartozhat, a Bíróság az uniós jog érvényesítésén keresztül képes ellenőrizni a tagállami intézkedéseket, ahogy azt a Bíróság a Rottmann-ügyre visszautalva rögzítette is.

Viszont a megfelelő uniós szabályozás hiányában nem sikerült a harmadik állambeliek jogállását horizontális szinten, a harmadik országbeliek különböző csoportjait tekintve egységesítenie.¹³⁴ Továbbra is léteznek a harmadik állambeli jogállású nem uniós polgárok közötti különbségek az érvényesíthető jogok tekintetében, az uniós jog által nem szabályozott kérdésekben az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogállása alapvetően továbbra is a tagállamok nemzeti joga alá tartozik.¹³⁵

A harmadik országbeli állampolgárok teljes integrációja pedig kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely az Európai Uniónak a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése. Már csak azért is, mert a jelenlegi uniós szabályozásból pont azok a harmadik állambeliek maradnak ki, akik a leginkább rászorulnak a helyzetüket stabilizáló és megkönnyítő rendelkezésekre, mert a jelenlegi szabályozás ezeket a harmadik állambeli állampolgárokat egyfajta másodrendű jogállásúnak tekinti, sem politikai, sem szociális jogi szempontból nem rendezett státussal. Ebben a helyzetben továbbra is erősen befolyásoló tényező, hogy az irányelvek hatálya alá nem tartozó harmadik állambeliek melyik államból érkeznek, illetve melyik tagállamban kívánnak

Királysága ügyében 2006. szeptember 12-án hozott ítélete (EBHT 2006 I-07917. o.)

¹³² Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 51. pont

¹³³ Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügy, 54. pont.

¹³⁴ Kochenov: i.m. 233-234. o.

¹³⁵ Sonia Morano-Foadi, Stelios Andreadakis: The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country National sin Europe: the ECJ and the ECtHR Jurisprudence, 1087. o.

letelepedni, és ettől függően egymástól teljesen eltérő tagállami szabályozás vonatkozik rájuk.¹³⁶

Pedig az Európai Unió Alapjogi Chartája az unió területén élők számára egyaránt egy olyan jogállást szeretne biztosítani, ami az egyenlő bánásmód követelményének figyelembevétele mellett egységes jogi helyzetet garántál mindenkinek az Európai Unió területén, bármelyik tagállamban is éljen.¹³⁷

¹³⁶ Becker: i.m. 150. o.

¹³⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 303, 2007. 12. 14.), 21. cikk.

A civil szervezet mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései

Kaprinay Zsófia*

a 2012. január 01-én hatályba lépett Civil Törvény¹ új gyűjtőfogalmat vezetett be a magyar jogrendszerbe; a civil szervezetet.² E fogalmi kategória a civil társaságot, az egyesületet – a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével – valamint az alapítványt – a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével - öleli fel. Tanulmányomban kísérletet teszek a fent említett gyűjtőfogalom alá tartozó társaságokkal, szervezetekkel összefüggésbe hozható megjelölések ismertetésére, azok egymástól való elhatárolására. Első lépésként megjelenítem e szervezeteket körülvevő tágabb fogalmi kategóriákat, kifejezéseket mind nemzetközi, mind magyar területen. Miután ezeket az elnevezéseket a szakirodalomban és a hétköznapi nyelvben egyaránt szinte mindenki különbségtétel nélkül használja, ezért szükségesnek tartom a fogalmak elhatárolását egymástól. Végül megpróbálom elhelyezni a hazai megfogalmazást – civil szervezet – a különböző értelmezések szövevényes rendszerében. Így teljes képet kaphatok arról, hogy miért illetik ugyanazokat a szervezeteket többféle jelzővel, illetve, hogy vajon a jogalkotó miért ezt a fogalmi kategóriát, és jó fogalmi kategóriát választott-e, a szóban forgó szervezetek közös – jogi - definiálására.

Ezeknek a szervezeteknek korábban nem volt gyűjtőfogalmuk. A civil társaságnak azért sem lehetett, mert ez az elnevezés is az új Civil Törvénnyel került be a magyar jogrendszerbe.³ Az egyesületekről szóló 1989. évi II. törvény az egyesületeket összefoglaló néven társadalmi szervezetként definiálta. Az egyesületnek, és alapítványnak, mint jogi személynek a definícióját egyébként a Polgári Törvénykönyvben⁴ lelhetjük fel. A szakirodalomban e szervezetekkel összefüggésben a következő megnevezésekkel találkozhatunk: nem kormányzati szervek, civil társadalom, nonprofit szektor, harmadik szektor, öntevékeny szektor, közhasznú szervezetek, etc.; sokféleképpen hívják őket, és sokféle tevékenységet

* Egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állami és Jogtudományi Kar, Polgári jogi és Polgári eljárásjogi Tanszék.

¹ 2011. évi CLXXV törvény, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

² Civil Törvény 2. § 6. pontja

³ Maga a civil társaság, mint civil szervezet körébe tartozó identitás 2012. január 01-én, a törvény hatályba lépésekor került be a jogszabályba, de a definícióját csak a 2013. évi CXXIII. törvény 7. § (2) bekezdése iktatatta be. Hatályos 2014. III. 15-től. Civil Törvény 5/A. §

⁴ 2013. évi V. törvény 3:63. §; 3:378. §

végeznek. A civil/nonprofit szervezetek Magyarországon 1990 óta játszanak fontos szerepet mind a társadalmi, mind pedig a gazdasági folyamatokban. A magyar ember leginkább a jótékonyági/önkéntes szervezet elnevezést ismeri, míg a nem Magyarországon élő embereknel egyértelműen a nem kormányzati szervezet, mint NGO⁵ kifejezés használatos a köznyelvben. A fentebb említett tágabb fogalmi kategóriák közül a szakirodalomban leggyakrabban előfordulókat teszem vizsgálat tárgyává.

1. Civil társadalom

A civil társadalom fogalmának meghatározása a nyugati politikaelmélet és a társadalomfilozófia hagyományaiban gyökerezett.⁶ A *civil társadalom* kifejezést a XVII. században használták először a „társadalmi kölcsönösség” szférájának megjelölésére, majd a XIX. században az állami szektortól elkülönült társadalmi szférára alkalmazták.⁷

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága (a továbbiakban: GSzB) *A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz* címmel 1999-ben elfogadott állásfoglalásában⁸ foglalkozik e fogalommal. Egyrészt definiálja a civil társadalmat, másrészt állást is foglal a civil szervezetek fontosságáról. A következő fogalom-meghatározást adja a civil társadalomra: „olyan társadalmi szféra, amely relatíve független az államtól, és amely nem merül ki a piac szabályaiban. A civil társadalom olyan elvekre támaszkodik, mint az autonómia, a pluralizmus, a szubszidiaritás, a szolidaritás és a felelősség.”

Az Európai Bizottság a 2000. évben a kormányzás megreformálásának szükségességére próbált reagálni, amikor elkezdte tárgyalni az Európai Unió legitimitásának növelését, valamint a demokrácia erősítését az uniós szervezetek körében. Ennek eredményeként került közzétételre az „európai kormányzás reformjáról”⁹ szóló Fehér Könyv,¹⁰ melyben több helyen említésre kerül a civil társadalom. Az Európai Bizottság hangsúlyozza a kormányzati szereplők kiszélesítésének szükségességét, elsődlegesen a helyi és regionális önkormányzatokkal, másrészt a civil társadalommal; civil társadalom alatt a szakszervezeteket, a nem kormányzati szervezeteket, a szakmai, karitatív és a bázisszervezeteket, valamint az állampolgárokat helyi életbe bekapcsoló valamennyi szervezetet érti.

⁵ Az angol Non Government Organization – Nem Kormányzati Szerv rövidítése

⁶ Seligman, Adam B. *A civil társadalom eszméje* Budapest 1997. Kává Kiadó 236. o.

⁷ Seligman, Adam B. *A civil társadalom eszméje* Budapest 1997. Kává Kiadó 20-21. o.

⁸ Official Journal of the European Communities C 329/10/ 17-11-1999

⁹ Commission of the European Communities, Brussels 25.7.2001. COM (2001) 428 final 8-9p. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_1_white_papers/com2001_white_paper_european_governance.pdf letöltés ideje: 2015. 06. 05.

¹⁰ Az angol törvény-előkészítési gyakorlatból átvett sajátos „műfaj”: valamely nagy horderejű kérdés tervezett kezelési módjáról készült átfogó elemzés, amely iránymutatásul szolgál a későbbi jogszabályalkotás számára.

A CIVICUS World Alliance for Citizen Participation nevű világszervezet is foglalkozik e körben a definiálással.¹¹ E szerint a civil társadalomnak nem csak a szervezett formák a részei, hanem az állampolgárok aktív önszerveződéseinek bármilyen formája is, mint tüntetések, bojkottok, egyéb mozgalmi tevékenységek. Ehhez képest a nonprofit szektor a társadalmi önszerveződések szervezett keretek között történő megvalósulása, mely ilyen értelemben, szűkebb, mint a civil társadalom. Az elnyomó rendszerekben, országokban – pl. Kelet-Európában 1989 előtt vagy számos volt gyarmati országban – lehet erős a civil társadalom, de gyenge a nonprofit szektor. Az erős nonprofit szektor a stabil demokráciákban válhat csak az erős civil társadalom kifejezőjévé. Ezzel magyarázható az, hogy az EU-ban inkább intézményi központú megközelítést kap a civil társadalom értelmezése is.

Ezt támasztja alá a strukturális-operacionális definíció, mely a civil szervezetek vagy civil szektor elnevezést azokra az intézményekre használja, melyek az alábbi kritériumoknak megfelelnek:

- szervezetek, azaz stabil szervezeti struktúrájuk van, függetlenné teszi attól, hogy jogszabály rendelkezéseinek megfelelően jöttek-e létre, és hogy az adott jogrendszer szerint nyilvántartásba vették-e őket;
- nyereségelosztás tilalma (azaz a szervezetnek nem a nyereségszerzés az elsődleges célja);
- nem részei az állami intézményrendszernek;
- belső irányításra képesek (alapvetően ők irányítják belső tevékenységüket, önkormányzati elven működnek);
- tevékenységükre az önkéntes munka jellemző (tehát nem beszélhetünk jogszabályi kötelezettség teljesítéséről).

Ha ezeket a kritériumokat megvizsgáljuk, akkor szintén az előbbi következtetésre jutunk, nevezetesen, hogy a civil szervezet abban különbözik a civil társadalomtól, hogy az előbbibe csak a civil társadalom kollektív és szervezett formái tartoznak, tehát a civil társadalom egy tágabb, míg a civil szervezet, civil szektor, egy szűkebb fogalmi kategória.¹²

Hasonlóan vélekedik Jagasics Béla és Helmut Anheier, akik szerint a civil társadalom nem csak szervezett formákat foglal magába, hanem sajátos magatartásformákat, értékeket is.¹³

Magyarországon 2001-2002 között készült el egy átfogó analízis a civil szektorról,¹⁴ amelyben a következőképpen foglalták össze a civil társadalmat jellemző kritériumokat:

¹¹ <http://www.civicus.org/about-us-125/brief-history> Letöltés ideje: 2014. 12. 16.

¹² Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List: A civil társadalom világnézetben Civitas Egyesület, Budapest, 2003 15-17. o

¹³ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier: Szektor születik II. összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról Civitas Egyesület, Budapest, 1999

¹⁴ Bíró Endre: Nonprofit szektor analízis: civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. Budapest 2002.

- a civil társadalmat alkotó szervezetek, személyegyesülések speciális szabály mentén jönnek létre, és létrejöttük, működésük tekintetében a többi intézményrendszerrel jól elkülöníthetőek;
- az állam és a magánszféra között helyezkedik el, azokkal nem azonosítható, de az együttműködés közöttük egyértelműen megállapítható;
- létezésének elvi alapjait az állampolgári jogok érvényesítése jelenti;
- rendeltetése az általa képviselt személyek érdekeinek bemutatása az állammal szemben.

Ha ezeket a szempontokat összegezzük, akkor megállapíthatjuk, hogy a legtágabb fogalmi kategóriáról van szó, hiszen a civil társadalom körébe tartoznak mindazok az állampolgárok által, nem kormányzati hatásra létrehozott szerveződések, képződmények, melyek az államtól jól elhatárolhatóak. A civil társadalom egyben a demokrácia fontos jellemzője is, hiszen a civil megmozdulás, állampolgári részvétel erősíti a demokráciát. Ezért van szükség tulajdonképpen a demokratikus országokban erre a szektorra, mert a társadalmat érintő fontos kérdéseket összegzi, megfogalmazza, az érdekeket megpróbálja összefogni, és érvényesíteni, vagy kifejezésre juttatni az állammal szemben. Tehát egy modern, erős demokratikus államban nélkülözhetetlen egy erős civil társadalom, amelynek megmozdulásait, magatartásait a nemzet jogalkotói csakis a legszükségesebb mértékben korlátozzák.

2. Nem kormányzati szervezetek

A *nem kormányzati szervezetek* (NGO – Non Government Organization) szempontjából történő fogalmi megközelítés is igen elterjedt a civil társadalmat leíró kísérletekben. A nem kormányzati szervezetek, mint a civil társadalom egyre elismertebb szereplői, és mint a demokratikus intézményrendszer értékes segítői, egyben az európai uniós intézmények és más nemzetközi szervezetek¹⁵ fő partnerei is. Ugyanis a gazdasági folyamatok, és az EU felépítéséből adódó negatívumok egyre inkább előtérbe helyezték a civil társadalommal való együttműködés fontosságát. Ennek okai egyrészt a demokratikus veszteség, amely abból adódik, hogy az Unió felépítése nagyon szerteágazó, és nem képes valamennyi érdeket képviselni. Másrészt a legitimitáció, az EU intézményeinek korlátozott humán erőforrása, információk nehéz áramlása az európai uniós állampolgárok felé, valamint a jóléti szolgáltatások biztosításának a problémái.¹⁶ A nem kormányzati szervezetek azonban rendelkeznek olyan tulajdonságokkal, melyekkel nagyban hozzájárulhatnak a demokrácia és a civil társadalom fejlődéséhez.

A nem kormányzati szervezetek fogalomnak a körülírásában sincs konszenzus. A szakirodalomban általában két alapvető kritérium található a nem kormányzati szervek megfogalmazásában: egyrészt, hogy magánszemélyek vagy magánkollektívák által szabadon alkotott csoport, másrészt haszonszerzési célokat

¹⁵ Weller Mónika : A nem kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten. Acta Humana No. 21/1995., 45. o.

¹⁶ Arató Krisztina: A civil szervezetek és az Európai Unió. Civil szemle 4. 102-131. o.

elsődlegesen nem követ. Az angolszász szakirodalom szerint azok a nem állami szervezetek tartoznak ide, amelyek a társadalom érdekében fejtik ki alapvetően nem nyereségorientált, nonprofit tevékenységüket (alapítványok, egyesületek, közhasznú szervezetek, önkormányzati társulások etc.), kiegészítve az önkéntesség kritériumával.¹⁷

Az Európai Bizottság 1997-ben az Európában működő önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről szóló közleményében meghatározta az *önkéntes szervezeteket* jellemző, alábbi szempontokat:¹⁸

- minimális formalizáltság vagy intézményesültség;
- profit felosztásának tilalma;
- függetlenség (különösképpen a kormányzattól és egyéb állami hatóságoktól);
- érdekmentes vezetés (a személyes nyereségvágy kizárása a szervezet alapvető céljai vagy tevékenységének alapvető jellemzői közül);
- közösségi szférában működés, és legalább részben a közjó szolgálata a tevékenység során.

A szervezetek által ellátott funkciók szerint az önkéntes szervezetek típusait a következőkben határozta meg:

- szolgáltatást nyújtó;
- érdekképviselői;
- önszolgáltató vagy kölcsönösen segítséget nyújtó;
- forrás és forráselosztást koordináló szervezetek.

A Gazdasági és Szociális Bizottság korábban idézett 1999 szeptemberi véleményében¹⁹ az NGO fogalmát úgy definiálta, mint az egyéneket egy közös ügy szolgálatára összefogó szervezetet. Tehát ezen szervezetek által végzett tevékenységeket, illetve a szervezetek céljait helyezte középpontba, és ilyennek titulálta a környezetvédelmi és az emberi jogokat védő szervezeteket, a fogyasztóvédelmi szövetségeket, a karitatív szervezeteket, vagy az oktatási és képzési szervezeteket. Az így meghatározott NGO-kat megkülönböztette az ún. bázisszervezetektől, azoktól, amelyek a társadalomban alulról szerveződve jönnek létre és a tagjaikat érintő célokat követnek. Ide sorolta azokat a szervezeteket, amelyek közvetítésével a polgárok részt vesznek a helyi életben.

A korábban már felsorolt okok miatt az Európai Unió Bizottságának határozott törekvése volt, hogy szorosabb kapcsolatot teremtsen az állampolgárok és az Unió szervezetei között. Ennek keretében bocsátották vitára 2000 januárjában azt a dokumentumtervezetet, mely a „A Bizottság és a nem-kormányzati szervezetek: szorosabb partneri kapcsolatok kiépítése”²⁰ címet viselte.

¹⁷ Kákai László: Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon Pécs, 2009 12. o.

¹⁸ Commission of the European Communities, Brussels 06.06.1997. COM (97) 241 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0241&from=EN> letöltés ideje: 2015. 06. 05. Nem hivatalos fordításban ld.: Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. Európa Ház, Budapest. 1998,

¹⁹ Ld. 8. lábjegyzet

²⁰ Európai Közösség Bizottsága (2000) Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, Bizottsági Vitaanyag. (Commission Discussion Paper "The Commission and Non-governmental Organisations: Building Stronger Partnership", COM (2000) 11

A vitaanyag elsősorban az úgynevezett "harmadik szektor" szereplőivel foglalkozott, vagyis azokkal, amelyek nem kormányzati és nem gazdasági szervezetek. Javaslatokat tett az Európai Unió és a civil szervezetek együttműködésére, továbbfejlesztésére.

A GSZB a nem kormányzati szervezetek közös jellemzőit az alábbiakban foglalta össze:

- e szervezeteket nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre (végezhetnek ugyan jövedelemszerző tevékenységet, a profit vagy többlet nem kerül felosztásra a tagok vagy a vezetőség körében);
- önkéntes alapon szerveződnek, és általában önkéntesek is dolgoznak a szervezetben;
- szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól (általában rendelkeznek alapító okirattal vagy más, a szervezet célját és tevékenységi körét meghatározó dokumentummal);
- elszámolással tartoznak tagjaik és támogatóik felé;
- függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól vagy gazdálkodó szervezetektől;
- törekvéseikben és értékrendszerükben nem öncélúak (céljuk, hogy a nyilvánosság előtt a társadalmi jólétért egy szűkebb csoport, vagy az egész közösség érdekében működjenek; nem képviselik tagjaik gazdasági vagy személyes érdekeit).

Amennyiben összevetjük a fent említett kritériumokat, azt mondhatjuk, hogy a nem kormányzati szervezetek az állami, kormányzati szférától jól elkülöníthető, önkéntesen, jogszabályi keretek között létrehozott azon szervezetek, melyek tevékenysége elsősorban az általa összefogott egyének érdekeit meghatározó közös ügy szolgálata, hozzájárulva ezzel az erősebb demokrácia kialakulásához. Tehát mind a civil társadalom, mind pedig az NGO-k az állampolgárok képviseléséhez járulnak hozzá a politikai hatalommal szemben, és e két szektor között a legfontosabb különbség, hogy míg az NGO-k szervezett keretek között működnek, addig a civil társadalom egy ad hoc jellegű szerveződést is magába foglalhat. Azt biztosan állíthatjuk, hogy ezek a fogalom-meghatározások inkább a demokráciával, annak erősítésével összefüggésben használatosak leginkább, e szervezetek jelentősége a politikai életben való részvétel, a demokrácia kiteljesítésében, erősítésében ragadható meg. Véleményem szerint ebbe a szektorba nem tartoznak bele a nonprofit gazdasági társaságok, hiszen elsődleges céljuk a gazdasági tevékenység végzése, nem pedig az általa képviselt érdekek közvetítése az állam felé, és ezáltal a kormányzásba való részvétel, és a demokrácia erősítése.

3. Nonprofit elméletek és kategorizálások

A nonprofit elméletek arra keresik a választ, hogy melyek lehetnek azok a kiváltó okok, amelyekre tekintettel létrejöttek a kormányzattól és a gazdaságtól is független nonprofit szervezetek. Ezek az elméletek több ilyen okot vázolnak, mint:²¹

- a nonprofit szolgáltatások a kielégítetlen piaci szükségletekre jönnek létre;
- közjavak kormányzati elosztásának elégtelensége hozza létre a korrekációs jellegű, kiegészítő nonprofit közszolgáltatásokat;
- az állami források kiegészítése és kiteljesítése közjavak előállítására által a magánszférában;
- állampolgári, fogyasztói érdekvédelem, jogvédelem kereteinek biztosítása;
- az öntevékenység, az önszolgálat, a szolidaritás, az emberi értékek kifejeződésének és gyakorlásának intézményesülése;
- a demokrácia, a politikai életben való részvétel elvének kiteljesítése, gyakorlása.

A nemzetközi irodalomban a legelfogadottabb nonprofit fogalom az amerikai szóhasználatból ered, melyet a XIX. században vezettek be abból a célból, hogy az állami szférát megkülönböztessék a magánszférától, hiszen addig a jótékony szervezeteket a közéleti szektor részének tekintették. Az elterjedése Nyugat – Európában a nyolcvanas évek közepére tehető, míg Magyarországon ez egybeesik a civil szervezetek rohamos kialakulásával, tehát a kilencvenes évek elejével.

A nonprofit definíciót a Baltimore-i John Egyetem nemzetközi összehasonlító projektje²² dolgozta ki, amely létező statisztikai osztályozásokon alapuló, egy tevékenységi, és alanyi főcsoportokra rendszerezett meghatározás. E kutatás szerint a nonprofit szervezet ismérvei a következők:

- intézményesültség (nem háztartás szintű szervezet);
- kormányzattól független szervezet (nem állami), amelyben a legfontosabb, hogy ideológiailag elszeparált legyen az államtól>
- önkormányzó, önkormányzattal rendelkező szervezet>
- elsősorban nem nyereségorientált szervezet, valamint a profit szétosztásának a tilalma a tagok között;
- önkéntesség, egyrészt abból a megközelítésből, hogy önkéntesekkel dolgozik együtt, másrészt, a szabad csatlakozás lehetőségének biztosítása az adott szervezethez.

A *nonprofit szervezet* fogalmát még az alábbi megközelítésekben is tárgyalja a szakirodalom.

²¹ Kondorosai Ferenc: Civil társadalom Magyarországon című könyve alapján. (Politika + Kultúra Alapítvány, Budapest. 1998., 49-76. o.

²² Lester m. Salamon, Helmut K. Anheier: Working Papers of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1996 http://adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP19.pdf Letöltés ideje: 2014. 10. 31.

A *szervezeti* megközelítés szerint a "nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztestületek és közalapítványok összessége alkotja".²³

Jogi megközelítésben²⁴ nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány), továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze.

Funkcionális megközelítésben azt mondhatjuk, hogy egyes funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatás), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen végez (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás).²⁵

Tudati, gondolati meghatározás lehet a közösségélményen, összetartozási tudaton, a más szektoroktól történő megkülönböztetésen alapuló definíció. Lényegi eleme az a tudatos elhatárolódás, amely a nonprofit szektor szervezeteit az állami, az üzleti és a magánszférától megkülönbözteti. A nonprofit szektor e felosztás alapján jellemezhető tudata Gyórfy Gábor szerint Magyarországon nem elég erős ahhoz, hogy szektorszintű szervezőerő legyen. Következik ez abból, hogy "a szervezeteknek elsősorban szakmai identitásuk van, a nonprofit szervezeti formát szakmai céljaik elérése optimális eszközének tekintik. Nem tudatosul bennük – mert nem ismerik fel – a nonprofit szervezetek közötti érdekközösséget, így el sem juthatnak a közös cselekvés gondolatáig".²⁶

A gyakorlatban valóban az tapasztalható, hogy a civil szervezetek nem működnek együtt, nem ismerték még fel ezt a lehetőséget, illetve ennek előnyeit. A legfőbb oka ennek az lehet, hogy ezen szervezetek többsége kicsi közösség, akiket csupán a lelkesedés hajt, és az egyesület szervezeti mivoltával csakis annyira foglalkoznak, hogy pályázatokon részt tudjanak venni. Ezt támasztja alá az, hogy 1998-ban a nonprofit szektor bevétele 220 milliárd forint volt, amit 55 ezer szervezet²⁷ mondhatott magáénak úgy, hogy a bevétel 90%-án az akkori nonprofit szervezetek közül mindössze 5 ezer osztozott. Ez azt is jelentette, hogy a nonprofit szervezetek harmadának éves bevétele nem haladta meg az ötvétezer forintot, másik harmadának pedig az 500 ezer forintot.

Jelenlegi statisztikai adatok²⁸ azt mutatják, hogy a szektor bevételei évről évre nőnek, azonban a szervezetek közötti eloszlás még mindig nagyon egyenetlen, ami az együttműködéssel javítható lehetne. Ez irányú törekvés már elindult Magyarországon a Civil Információs Centrumok felállításával, mely az új Civil

²³ Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 1920. o.

²⁴ Sík László: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 27. o.

²⁵ Gyórfy i.m. 19–20. o.

²⁶ Sík i.m. 27. o.

²⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qvd001b.html letöltés ideje: 2014. 10. 31.

²⁸ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg005a.html letöltés ideje: 2014. 12. 15.

törvénnyel egyidejűleg került bevezetésre.²⁹ A társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszter működteti a Civil Információs Centrumok hálózatát, melynek elsődleges feladata a civil szakmai ismeretek terjesztése, tanácsadói szolgáltatás nyújtása, együttműködés erősítése, elősegítése a szektoron belül. Legfőbb célja, hogy a civil szektor minél hatékonyabban tudja ellátni feladatát. A Civil Információs Centrumok működése azonban nem hosszú életű, ezért sem lehet még hatékonynak mondani. A feladatok ellátását pályázat útján lehet betölteni. Az erre vonatkozó első pályázati kiírás a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012 áprilisában történt meg, és a beküldött pályázatok elbírálási határideje 2012. május 12. napja volt. A pályázaton nyert civil szervezetek az elnyert címet 2012. július 01. napjától 2014. december 31. napjáig használhatják. Azonban létrehozataluk nem volt kötelező július első napjától, volt, ahol ez az időpont későbbre esett.³⁰ Az országban 19 megyeszékhelyen és a fővárosban került létesítésre ilyen szakmai-tanácsadó centrum. 2015 évtől kezdődő működés ellátására azonban a pályázati kiírás még nem található meg a közösségi oldalakon.

A *működés belső sajátosságai, jellemzői* alapján is körülírhatók a nonprofit szervezetek. E meghatározás szerint a nonprofit szervezetet az identitása, a stratégiája, az emberi tényezői, a kialakult szervezeti és tevékenységi struktúrák, illetve szervezeti eljárások, a működtetés módja, az irányítás és vezetés technikái is megkülönböztetik a más típusú társadalmi-gazdasági szervezetcsoportoktól.³¹ Legjobban talán a KSH tevékenységi szempontrendszer³² mutatja, hogy ezek a szervezetek milyen tevékenységek, célok mentén jönnek létre. Elsődleges célként a kultúrát, oktatást, szociális ellátást, valamint a településfejlesztést lehet említeni. Ezekben a területeken a nonprofit szektor szerepe nagyjából azonos, és egyre nő. Az önkormányzatok és más költségvetési szervek kezdik felismerni, hogy bizonyos esetekben költséghatékonyabb, ha egyes területeken csak szervezőként tevékenykednek, és magának a feladatnak a közvetlen ellátást átadják nonprofit szervezetek számára. A költséghatékonyág mellett ez a megoldás rugalmas és innovatív, társadalmi erőforrásokat képes megmozgatni, valamint a fogyasztókat bevonja a szolgáltatásba, ellenőrzésbe. Németországban a 90-es évek végén a kórházi ellátás 40%-át, szociális ellátás 60%-át ilyen szervezetek nyújtották. Franciaországban az alap és középfokú oktatás 20%-át, bentlakásos szociális ellátás 55%-át nonprofit szervezetek szolgáltatták. De ugyanilyen elterjedt volt a közhasznú feladatok kiszervezése Olaszországban, valamint az Egyesült Államokban is.³³ Azóta a nonprofit szektor szerepe ezeken a területeken csak erősödött, és az természetesen Magyarországról is elmondható.

A nonprofit megjelölés a magyar jogszabályokban is előfordul, amelyet a 2006. évi IV. törvény vezetett be. Az új gazdasági társaságokról szóló törvény használta először a „nonprofit gazdasági társaság” kifejezést. Ennek következtében 2007.

²⁹ 2011. évi CLXXV törvény 51-52. §, valamint Complex Jogtár ide vonatkozó indokolása

³⁰ Például Tolna megye

³¹ Bullain Nilda: A nonprofit szervezet, mint működő intézmény. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. NIOK–Soros, Budapest, 1995. 46. o.

³² http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html letöltés ideje: 2014. 10. 31.

³³ Gyórfy i.m. 3. o.

augusztus 1-től hatályba lépett a nonprofit szervezetek egyik legfontosabb jogszabályának, a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénynek az a pontja, mely szerint nonprofit gazdasági társaságot is – amennyiben az egyéb feltételek fent állnak – közhasznúvá lehet nyilvánítani.³⁴

Megemlíthető a 10/1997 (ÜK 12) Legfelsőbb Ügyészi utasítás, mely a „Non-profit szervezetek ügyészségi számítógépes nyilvántartási rendszeréről” címet kapta. Az utasítás végig nonprofit szervezetekről beszél, és azt tűzi ki feladatul, hogy 1998. január 1 napjával a nonprofit szervezetek ügyészségi számítógépes nyilvántartási rendszere álljon fel, méghozzá az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen. A polgári jog nem használja és soha nem is használta a nonprofit kifejezést ezen szervezetek vonatkozásában, de láthatjuk, hogy a fogalom használata nem teljesen egyértelmű. Ebben a vonatkozásban jogi pontatlanságok jellemzik a legutóbbi időszak magyar jogalkotását. Tulajdonképpen a nonprofit kifejezést csak a gazdasági társaságokról szóló törvény használta szervezet megnevezéseként, és így eléggé megtévesztő, hogy a mindennapi szóhasználatban meg pont nem gazdasági társaságokat értünk alatta, hanem egyéb, civil társadalmi szervezeteket, mint alapítvány, egyesület, etc. A nonprofit gazdasági társaságok szabályozását jelenleg a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvényben (továbbiakban Ctv.) találhatjuk.³⁵

Kuti Éva klasszikussá vált matematikai hasonlata szerint a legkisebb közös többszöröst a nonprofit szektor fogalmi elemeit kutatva nem sikerült megtalálni, ezért a „legnagyobb közös osztó” vált általánosan elfogadottá; a nonprofit jelző nem a szektor összetettségét, szervezeteinek sokféleségét tükrözi, hanem arra az egyetlen nagy közös jellemzőre utal, amellyel kapcsolatosan az érintettek között teljes az egyetértés.³⁶

A többi jellemzővel kapcsolatosan elhatárolási, definíciós és súlyponti viták vannak, a profitszétosztás tilalma a nonprofit szektor szervezeteiben azonban nem vitatható, hiszen ezt valamennyi fogalom-meghatározás tartalmazza.

A nonprofit szervezet megnevezést használja a központi statisztikai hivatal is e szektor statisztikájának elemzésekor. Az 1994 évben megjelent – 1993 évi adatokat tartalmazó - statisztikai közlemény³⁷ a nonprofit szektor definíciójának meghatározásakor a nemzetközi gyakorlatból indul ki, és három szükséges elemet határoz meg:

- a profit szétosztásának tilalma;
- a kormánytól való függetlenség;
- intézményesültség.

Ennek a definíciónak 1993 évben az egyesületek, az egyéb társadalmi szervezetek – szövetségek, körök, klubok, társaságok, kamarák etc. –, egyházak, alapítványok, valamint az 1993 évi módosítást követően a polgári törvénykönyvben

³⁴ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. tv. 2. § g.) pontja

³⁵ 2006. évi V. törvény 9/F. §. Beiktatta 2013. évi CCLII. törvény. Hatályos 2014. III. 15-től.

³⁶ Kuti Éva, Hívjuk talán nonprofitnak... Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1998

³⁷ Alapítványok és egyesületek. A nonprofit szektor statisztikája. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1994, Komáromi Nyomda és Kiadó Kft. 6. o.

megjelent új nonprofit formák, mint közalapítványok, köztestületek és közhasznú társaságok feleltek meg. Fontos megjegyezni, hogy ide sorolták a pártokat és politikai szervezeteket, holott a kormánytól való függetlenség, mint a nonprofit szektor definíciójának egyik eleme, eléggé vitatható ezeknél a szervezeti képződményeknél – emiatt ez később ki is került a KSH nonprofit szervezettel kapcsolatos vizsgálatának köréből. Az intézményesültség kritériuma alapján – bár nehézséget jelentett az értelmezése – csak azokat a szervezeteket vonták be a statisztikai megfigyelésbe, melyek önálló jogi személyként bejegyzett szervezetek voltak.

Az 1996-os adatokat bemutató összeállítás a nonprofit szektor jogi definíciójaként a hivatalosan bejegyzett nonprofit szervezetek regiszterében szereplő szervezeteket jelöli meg, így az alapítvány, közalapítvány, egyesület, az egyesülési jog hatálya alá tartozó egyéb társadalmi szervezet, munkáltatói, munkavállalói és szakmai érdekképviselői szervezet, köztestület, közhasznú társaság, egyház, párt és önkéntes kölcsönös biztosítópénztár. A jogi fogalom meghatározás azonban nem esett egybe a statisztikai definícióval, mely a statisztikai megfigyelés körébe tartozó szervezeteket öleli fel, amelyből kimaradnak a pártok, az egyházak és az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak. A pártokat a már korábban jelzett aggály miatt hagyták ki a megfigyelési körből, mert a hatalom megszerzésére irányul az akaratuk, így a kormánytól nem függetlenek. Az egyházak vizsgálata hiányának indoka az volt, hogy rájuk nem vonatkozik a világi nonprofit szabályozás, míg az önkéntes kölcsönös biztosítópénztáraknál nem érvényesül a profitelosztás tilalma.³⁸ Egyébként a központi statisztikai hivatal a különböző vizsgálatok során a nonprofit szervezeteket két nagy kategóriába sorolta; az egyik ilyen csoport az alapítványok, a másik nagy csoport pedig a társas nonprofit szervezetek (ez utóbbi csoportba illik mindaz, ami nem alapítvány) volt.

A KSH által 2006-ban végzett 2005 évre vonatkozó adatfeldolgozás a nonprofit szektort tartalmi szempontból a következők szerint definiálja: minden olyan szerveződés, ahol érvényesül

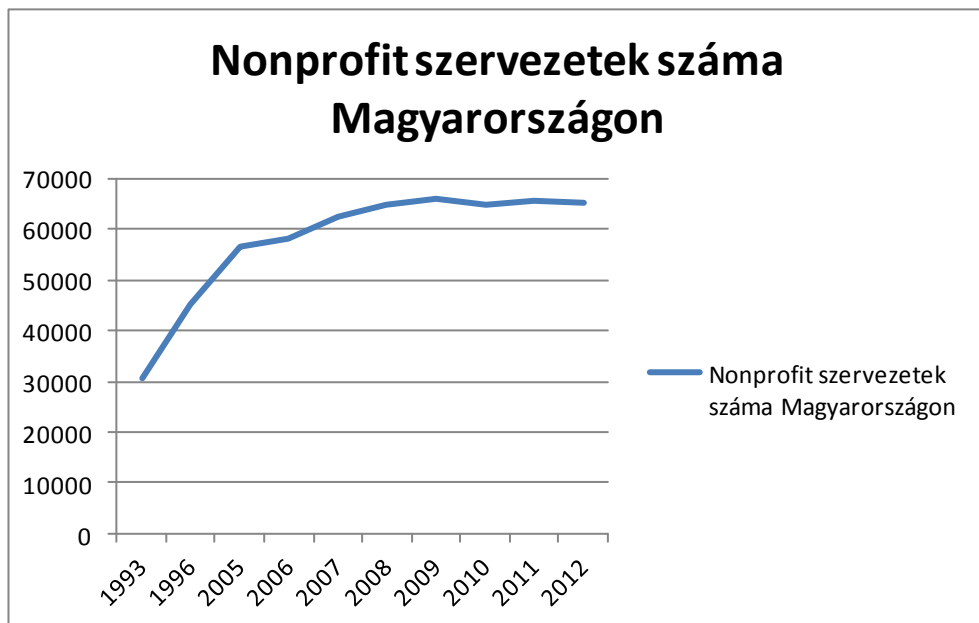
- a profitelosztás tilalma, mely szerint a szervezetet nem profittermelés vezérli, és a profit a tagok között nem osztható fel;
- a kormányzati szektortól való függetlenség, tehát ezen szervezetek nem függenek a kormányzattól, sem jogilag, sem pedig intézményesen nem tartoznak az állami szférába;
- intézményesültség, azaz önálló jogi személyiség;
- önkormányzatiság;
- öntevékenység, önkéntesség, amely azt jelenti, hogy a szervezetnek van egyfajta civil támogatottsága (pl. magánadományok, önkéntes munka).³⁹

A nonprofit szektor gazdasági és társadalmi fontosságának mértékét három mutatóval lehet leginkább érzékeltetni. Egyrészt a létrejött szervezetek száma, másrészt ezen szervezetek bevétele, harmadrészt a foglalkoztatottak száma. 1993-tól 2008-ig ezen mutatók alapján erős növekedés volt tapasztalható, 2008 és 2012

³⁸ Nonprofit szervezetek Magyarországon. Központi Statisztikai Hivatal. 1996. Budapest, 1998 11. o.

³⁹ Nonprofit szervezetek Magyarországon. Központi Statisztikai Hivatal. Társadalmi Szolgáltatások Statisztikai Főosztály. Szociális statisztikai osztály. 2005. 2007. 28. o.

év között a növekedés mérséklődött, és 2012-ben volt egy kis visszaesés, de az is a gazdasági nonprofit szervezetek körében. 2012-ben a civil nonprofit szervezetek száma 65,3 ezer, melyből a 42,3 ezer társas nonprofit szervezet.⁴⁰



A központi statisztikai hivatal a nonprofit szektoron belül elkülöníti a „klasszikus civil szervezeteket”, melyet a nonprofit szektor „alszektorának” nevez.⁴¹ Ennek indoka az, hogy határozott igény mutatkozik arra, hogy ezt a szektort a teljes nonprofit szektortól elkülönítsék; ide sorolja a magánalapítványokat, valamint az egyesületeket. A teljes nonprofit szférában nyolc szervezet közül hét szervezet ebbe a klasszikus civil szektorba tartozik, tehát a nonprofit szektor legnagyobb részét teszik ki. A humán erőforrás területe az, amely vonatkozásban a szektor többi részétől lényeges eltérést mutat. A teljes nonprofit szektor mindössze 28 %-a dolgozik fizetett alkalmazottként ebben az alszektorban, viszont az önkéntes munka 94%-a ebben a szektorban realizálódik; innen adódik az „önkéntes szektor” elnevezés.

Kuti Éva 1998-ban a központi statisztikai hivatalhoz hasonló kritériumokat használt a nonprofit szektorral összefüggésben. Hangsúlyozta, hogy alapvetően negatív definíció meghatározásról van szó, hiszen azokat az elemeket próbálják e szektor kutatói megfogalmazni, amelynek mentén a nonprofit szektor más szektorok intézményeitől megkülönböztethető. A kritériumokat két csoportba sorolja, az első kulcsfontosságú elemek közé rakja azokat a kritériumokat, melyet a KSH már 1993-ben felsorolt, így a profitszétosztás tilalma, működési, szervezeti

⁴⁰ Statisztikai tükör i.m.

⁴¹ Ez is azt támasztja alá, hogy a két fogalmat helytelen azonos megjelölésként használni.

elkülönülés a kormányzati szektortól, valamint az intézményesültség. E három elemet tartja a legfontosabb határvonalnak a piaci, kormányzati szféra elválasztásától.⁴²

A további, kevésbé fontos elemek közé sorolja az önkéntesség, öntevékenység, civil kezdeményezés kategóriáját, közhasznúságot, közjó szolgálatát, a pártpolitikai tevékenység kizárását valamint az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárását. A közhasznúság fogalma alatt azt érti, hogy a szervezetek egy tágabb közösség érdekeit szolgálják, míg a pártpolitikai tevékenység kizárása szerint nem politikai célokat követnek, nem vesznek részt például választási kampányban. Miután a szervezetek nem részei az egyházi hierarchiának, ezért fogalmazza meg az egyházi szervezetben zajló hitéleti tevékenység kizárását.⁴³

Összefoglalva a szakirodalom kísérleteit a nonprofit szektor meghatározására, e tanulmányok a szektort három alapvető kritériummal és több részletjellemzővel írják le. A három alapvető kritérium a profitosztás tilalma, a nem kormányzati jelleg és az intézményesültség jogi személylé válási fokozata. Kiegészítő, további elemei a nonprofit szektort alkotó szervezeteknek az önkéntesség, a közjó szolgálata (közcélság, közhasznúság), a pártpolitikai és egyházi hitéleti tevékenység kizárása.⁴⁴ Amit még biztosan lehet állítani, hogy az állami, a kormányzati és a költségvetési szervek nem tekinthetők nonprofit szervezetnek.

Egyetértek ezzel a meghatározással, hogy a nonprofit szektort alapvető kritériumokkal, és részjellemzőkkel határozzák meg. Személy szerint azonban a pártpolitikai és egyházi hitéleti tevékenység kizárását az alapvető kritériumok közé sorolnám, hiszen ez feltétlen eleme annak, hogy az adott szervezet nonprofit szervezetnek minősüljön. Az önkéntesség és közjó szolgálata viszont csak lehetőség az adott szervezet számára, nem biztos, hogy igénybe veszi önkéntesek munkáját, adományokat, illetve az sem biztos, hogy közhasznú tevékenységet folytat. Az önkéntességgel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy ez nem vonatkozik a létrehozás önkéntességére, nevezetesen itt ez a kritérium nem az önkéntes létrehozást jelenti, hanem önkéntesek alkalmazását, adományok igénybevitelét egyes nonprofit szervezetben, valamint az önkéntes csatlakozás lehetőségét. Az önkéntes létrehozás, mint a létesítés szabadságára vonatkozó alapelv⁴⁵ minden jogi személy számára biztosítani kell.⁴⁶ Itt megemlíteném külön a nonprofit gazdasági társaságot, amelyet ebbe a szektorba lehet belefoglalni.⁴⁷ Bár a KSH a nonprofit gazdasági társaságokat⁴⁸ nem csak ebben a szektorban veszi

⁴² Kuti i.m. 9. o.

⁴³ Kuti i.m. 13-15 o.

⁴⁴ Kuti i.m. 14. o.

⁴⁵ 2013. évi V. törvény 3:4. §

⁴⁶ Kivéve az államot, hiszen az is jogi személynek minősül. 2013. évi V. törvény 3:405§. (1) bekezdése

⁴⁷ Ezt támasztja alá a KSH nonprofit szektorja alá tarozó megfigyelési egység is; a nonprofit szervezetek statisztikai definíciójába tartozó szervezetek: a magán- és közalapítványok, az egyesületek, az egyesülések, az érdekképviseletek és szakszervezetek, a köztestületek, a közhasznú társaságok (2010-ig létezett ez a jogi forma), nonprofit gazdasági társaságok, szociális szövetkezetek, valamint a nonprofit szervezetek által alapított intézmények.

http://www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_menu_id=110&p_almenu_id=104&p_ot_id=100&p_obj_id=QPG&p_session_id=54396675 letöltés ideje: 2014. november 13.

⁴⁸ Ctv. 9/F. §

számításba, hanem a gazdasági társaságok mutatóinak felmérésekor is, ezért megtévesztő lehet. De ha a működési vizsgálat körét megnézzük, akkor láthatjuk, hogy a nonprofit gazdasági szervezetek ebbe a szektorba tartoznak.

A nem kormányzati szervek megfogalmazás és a nonprofit szervezetek meghatározásának elhatárolását is akként jelölném meg, hogy az elnevezés függ attól, hogy milyen összefüggésben szeretnénk használni az adott definíciót. Míg az NGO a kormányzati szektortól való elkülönítést hangsúlyozza, addig a nonprofit jelző a profitszétoosztás tilalmát, valamint ezen szervezetek által végzett tevékenységet erősíti. Én a két szektor közötti megkülönböztetést pusztán ebben látom, hiszen valamennyi kritérium mindkét szektorra egyaránt elmondható. Tehát a szektor elnevezésnek használata attól függ, hogy melyik aspektusból kerül megemlítésre.

4. Harmadik szektor

Meg kell még említeni a harmadik szektor meghatározást, hiszen ezzel az elnevezéssel is találkozhatunk mind a tudományban, mind pedig a hétköznapi életben.

Csehi Zoltán szerint a harmadik szektor nem azonos a nonprofit szektoral, a harmadik szektor egy sokkal szélesebb kört fog át.⁴⁹

Találhatunk olyan megközelítéseket, melyben a két szektort teljesen azonosítják egymással, például Kuti Éva és Marschall Miklós szerkesztésében megjelenő tanulmány⁵⁰ a kettő fogalmat egyként kezeli.

Hasonlóképpen kezeli a két fogalmat Harsányi László, aki Harmadik szektor című tanulmányában⁵¹ a két fogalmat felváltva használja, és nem tesz aközött különbséget. Véleményem szerint a harmadik szektor azonos a nem kormányzati szervek összességével, és ezt a fogalmat politikai megközelítésből lehetne használni, amikor is külön beszélhetünk a kormányról, az üzleti szféráról, és a harmadik szektorról.

5. Civil szektor

Miután politikai, statisztikai, társadalmi megközelítésből már kialakult gyűjtőfogalmakat használtak a korábban említett szervezetekre, éppen itt volt az ideje, hogy jogi szempontból is életre hívjunk egy új fogalmi kategóriát. A mai értelemben vett civil szervezetekre eddig nem volt gyűjtőfogalom, az egyesületeket nagyon sokáig a társadalmi szervezet elnevezéssel azonosították, így a jogalkotók is érezték az egyesülettel kapcsolatos elnevezés, jogi meghatározás hiányát. Ezért

⁴⁹ Csehi Zoltán: *A civil társadalom szervezetinek joga Magyarországon*, Gondolat Kiadó Budapest, 2007. 13. o.

⁵⁰ Esély Társadalom és szociálpolitikai folyóirat, 1991/1. 61-69.o. Kuti Éva – Marschall Miklós: *A nonprofit szektor fogalma*.

⁵¹ http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/harsanyi_laszlo_-_a_harmadik_szektor.pdf
letöltés ideje: 2014. 10. 31.

is tűzték ki célul a jelenleg hatályban lévő Civil Törvény⁵² elfogadása előtt, hogy az új Civil Törvény egyik legfontosabb feladata legyen a civil szervezet fogalmának definiálása. A KSH felmérései is a fogalom hiányát támasztották alá, hiszen a nonprofit szektoron belül a civil szervezeteket alszektornak nevezték.⁵³ A hatályos jogrendszerben nincs olyan általánosan elfogadott, rögzített meghatározás, amely a civil szervezet fogalmát definiálná, noha a mindennapi élet során az erre vonatkozó igény egyértelműen megmutatkozott. A definíció értelmezési kerete különböző körülményektől függően változott, ezért gyakran jogalkalmazási-jogértelmezési problémához vezetett. Így egyértelmű volt a civil szféra részéről, hogy a sokszor meghatározhatatlan tartalmú társadalmi szervezet helyett új, tartalmában is különböző gyűjtőfogalmat, a civil szervezet elnevezést használja. A jelenleg hatályos Civil Törvény szerint a civil szervezet a civil társaság, az egyesület – a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével –, valamint az alapítvány – a közalapítvány és pártalapítvány kivételével.⁵⁴ Fogalmi meghatározást sem a Civil Törvény, sem az indoklás, sem pedig a szakirodalom nem ad. Miután a jogalkotó a civil szervezet elnevezést meghatározott jogi szervezeti formákra használja, nem is biztos, hogy szükséges a meghatározása, mint külön fogalom, hiszen eléggé kevés szervezetet ölel fel. Amennyiben a korábbi társadalmi szervezeteknek is lett volna egy taxatív felsorolása, nem okozott volna ilyen nagy problémát a jogalkalmazók számára.

A civil szervezet kritériumait az alábbiakban tudnám összefoglalni:

- profitszétoztás tilalma, és a gazdasági tevékenység végzésnek kizárása teljesen, vagy elsődlegesen;
- szerződés, alapszabály, vagy alapító okirat alapján jönnek létre, szervezett keretek között működnek;
- pártpolitikai, egyházi tevékenység kizárása;
- céljuk a civilek, polgárok életének megkönnyítése, segítése, jobbá tétele bármely társadalmi területen.

Ha nem jogi szervezeti megközelítésből nézzük a civil szervezeteket, akkor a következőképpen tudnám jellemezni. Megmutatja, hogy az emberek, mint civilek, hogyan vehetik kézbe saját környezetük jobbá tételét, olyan ügyeket, célokat szolgálva, amelyek bár társadalmunk fontos részét képezik – hiszen olykor állami, önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok elvégzéséről van szó – mégsem jut elég idő, figyelem, szándék rájuk. Legtöbbször elhivatottságból, a változtatás, a segítség erős szándékától vezérelve hoznak létre ilyen szervezeteket, és kevés pénzből, tenni akarásból táplálkozva, nonprofit, azaz haszonszerzési cél nélkül léteznek.

Összehasonlítva a nonprofit szektorral, megállapítható, hogy a nonprofit szektornak egy részét képezik csak a civil szervezetek, tehát valamennyi civil szervezet nonprofit, de nem valamennyi nonprofit szervezet lesz civil. Ebből következik, hogy a civil szervezetekre helyesen alkalmazható a nonprofit elnevezés,

⁵² 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (továbbiakban Civil Törvény)

⁵³ Ld. 15. o.

⁵⁴ Civil Törvény 2. § 6. pontja

azonban fordítva vigyáznunk kell, hiszen csak kevés nonprofit szervezetet hívhatunk egyben civil szervezetnek is. A civil szervezet meghatározást a jogi megközelítés hívta életre, ezt a megfogalmazást, vagy inkább gyűjtőfogalmat, ezen megközelítésből lehetne használni.

6. Közhasznú szervezet

Szükséges górcső alá vetni a közhasznúságot, mint jelzöt, melyet 1997. utolsó parlamenti munkanapján fogadott el az Országgyűlés a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel (továbbiakban Kszt.). Ezzel megszületett a „közhasznú” terminológia, sőt, a törvény különbséget tett közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezet között. Ez a jogállás egyrészt jogokat, másrészt kötelezettségeket tartalmazott. Jogosultságnak nevezhetjük az állami támogatáshoz való jogot, kötelezettségnek pedig az átlátható közhasznúsági feltételeknek való elégtételt a civil szervezetek részéről. A civil szervezetek körében ekkor bekövetkezett robbanásszerű növekedés⁵⁵ – ekkor már ötmenezer körüli szervezetről beszélünk, 250 milliárd forintos bevétellel – halaszthatatlanná tette a törvényi keretek megváltoztatását. Az időközben végbement gazdasági és társadalmi változások messzemenően hatással voltak a civil társadalomra. Már eddig is többféle jelzöt használtak a szóban forgó szervezetekre: civil, nonprofit, közhasznú. A közhasznú jelző egyesítette magában a szektor társadalmi megítélését, és a gazdálkodást is, de közhasznú jelzöt csak az a nonprofit szervezet használhatott, aki a Kszt. hatálya alá bejelentkező, annak a következményeivel élő szervezet volt.⁵⁶

A Kszt. azonban nem fogta át az egész nonprofit szektor gazdálkodását, működését, kedvezményeit, hanem megelégedett azzal, hogy a civil szféra keretein belül egyfajta minősítési rendszert vezetett be, amely tulajdonképpen kiegészítette a szektor eddigi szabályozását. A működési szabályokat továbbra is külön jogszabályok határozták meg. Nemes András a következőképpen fogalmazta meg a Kszt. lényegét egy mondatban: „A törvény meghatározott szervezetek számára lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos többletkövetelmények – önkéntes elhatározásuk alapján történő – teljesítése esetén, kérelmükre, többletkedvezményre jogosító szervezeti státuszt szerezhessenek.”⁵⁷

Az új Civil törvény új közhasznúsági fogalmat vezetett be, mely a korábitól lényeges eltéréseket tartalmaz. Az új közhasznúsági jogállás nem a törvényben rögzített tevékenységi listán alapul, hanem a közfeladat fogalmára épül. Minden

⁵⁵ Az alapítvány intézménye 1987-ben került vissza a Polgári Törvénykönyvbe, az 1989 évi egyesületi törvény az egyesülési jognak nyitott szabad szervezkedési lehetőséget, 1993 óta ismertek olyan új típusú szervezetek, mint a közalapítvány, köztestület.

⁵⁶ Ebben az időszakban egyébként több olyan jogszabály is született, mely a közcélú szektor működését kívánta megerősíteni. Ezek közül kiemelném a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint történő 1%-os felajánlását a közhasznú szervezet részére, mely az 1996. évi CXXVI. törvényben, az úgynevezett 1%-os adófelajánlási törvényben került szabályozásra.

⁵⁷ Nemes András: A közhasznú szervezetekről szóló törvényről (egy bővített mondatban) Acta Humana 1998 N 31. 77. o.

olyan tevékenység közhasznú, mely a létesítő okiratban (alapszabályban vagy alapító okiratban) megjelölt közfeladat teljesítését szolgálja, és ezzel hozzájárul a társadalom és az egyen közös szükségleteinek kielégítéséhez. Ezzel a jogalkotó tágra nyitotta a közhasznú tevékenységek körét, annak korlátja csupán a közfeladatok véges száma. Közfeladat⁵⁸ azonban csak valamely jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat (tehát nem csupán az önkormányzati törvény alapján kötelezően ellátandó feladat, hanem önkormányzati rendeletben önként vállalt feladat is) lehet, melyet az arra kötelezett állami szerv közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek mellett végez.

A jogalkotó ebben az esetben nem célt, hanem feladatot jelölt meg, amely azt jelenti, hogy konkrét feladatot kell megjelölnie jogszabályi szinten az alapítóknak az alapító okiratban. Érdekes helyzet állhat elő abban az esetben, ha az alapító okiratban megjelölt jogszabályhely módosításra kerül. Véleményem szerint ez nem eredményezheti minden esetben az alapító okirat módosítását, csakis akkor, ha a megjelölt feladatot jogszabály-változtatás folytán törli a jogalkotó a közfeladatok köréből. Hiszen ekkor nem áll fenn tovább a közhasznúságnak az egyik alapvető feltétele.

A közhasznúságnak ezen kívül egyéb követelményei is vannak, egyéb feltételeknek is meg kell felelnie a szervezetnek ahhoz, hogy ezt a jelzőt viselni tudja.⁵⁹ A közhasznúságnak, mint szervezeti jelzőnek a széles körben történő ismertetésére jelenleg nem kerül sor, miután e területen olyan nagy változás következett be, amely nagyon sok kérdést, problémát vet fel. Ez pedig szükségessé tenné mind a korábbi, mind pedig a jelenlegi szabályozás részletes bemutatását. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a közhasznú jelzőt nem csak civil szervezetekre használhatjuk, és nem lehet valamennyi civil szervezet közhasznú. Hiszen a civil szervezetek fogalmi köréből csak az alapítványok és egyesületek szerezhettek ilyen jogállást, e fogalmi körön kívül eső jogi személyek közül még a nonprofit gazdasági társaságok is kaphatnak közhasznúsági megjelölést, amennyiben a jogszabályban meghatározott egyéb feltételeknek megfelelnek.

7. Záró gondolatok

Összességében elmondható, hogy a civil szervezet kategóriájába tartozó szervezetek több gyűjtőfogalom alá tartozhatnak attól függően, hogy milyen megközelítésből kívánjuk megemlíteni ezeket a jogi személyeket. Politikai, statisztikai, gazdasági, társadalmi vagy jogi szempontból tesszük-e vizsgálat tárgyává. Az új Civil Törvény tehát lényeges újítást hozott többek között abban, hogy bevezette a civil szervezet új, jogi gyűjtőfogalmát. A jogszabályban alkalmazott új megjelölést összességében jónak tartom, amellet, hogy hiányolom a fogalmat jellemző kritériumok felsorolását. A jogalkotó azonban –nagyon helyesen – felsorolja azokat a szervezeteket, melyek ebbe a kategóriába tartoznak,

⁵⁸ Civil Törvény 2. § 19. pontja

⁵⁹ Civil Törvény 32. § (2)-(5).

így nem lesz akkora a bizonytalanság, mint a korábbi társadalmi szervezet meghatározással kapcsolatban volt tapasztalható. A szervezeti forma szerinti felsorolás elegánsan rövid, egyértelmű határokat jelöl ki, és elégtelen. Nyilvánvaló, hogy az eddig használt jelzőkön kívül jogi megközelítésből egy új gyűjtőfogalmat kellett létrehozni, hiszen a korábban ismeretes jelzők a fentebb kifejtett indokok alapján nem voltak alkalmasak arra, hogy csak azokat a szervezeteket öleljék fel, amelyeket a jogi szempontból meghatározott civil szervezet fogalom felölel.

Azt azonban megjegyezném, hogy hiába van hatályban az új Civil Törvény immáron három éve, még mindig találkozhatunk olyan nyomtatványokkal, pályázati kiírásokkal, űrlapokkal, ahol az alanyi kör meghatározásánál külön említik az alapítványt, valamint a társadalmi szervezeteket. Vannak olyan pályázati kiírások is, ahol civil szervezeteknek adnak lehetőséget támogatás igénylésére, és külön felhívják a figyelmet, hogy az egyház, és a párt nem minősül ilyen szervezetnek. Ez azt mutatja, hogy szükséges még bizonyos idő az „átállásra”, hiszen a gyűjtőfogalmat alkalmazók köre még nem minden esetben tud különbséget tenni a különböző szempontú fogalom-meghatározások között. Alkalmazásuknál tehát elsősorban mindig azt kell eldönteni, hogy milyen viszonylatban teszünk említést, próbálunk különbséget tenni, vagy alanyi kört meghatározni a jogi személyek köréből, hiszen valamennyi gyűjtőfogalom létezik, helyes, ha a megfelelő nézőpontból használjuk azokat.

A képmás-per, avagy gondolatok egy Pp. módosítás margójára Rainer Lilla*

a 2015. április 2-án hatályba lépett 2015. évi XI. törvény a XXI/A. számú fejezet alatt egy új pertípussal, a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti perrel (továbbiakban: képmás-per) egészíti a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (továbbiakban Pp.) Ezzel a sajtóhelyreigazítási eljáráshoz hasonló különleges pert hozott létre a jogalkotó, melynek célja a jogsérelem speciális, gyors, törvényszéki hatáskörbe tartozó eljárásban való orvoslása.

Az új pertípus lényege az, hogy akiről engedélye nélkül képmás vagy hangfelvétel készül, illetve ilyen – akár engedéllyel készített – képmás vagy hangfelvétel engedély nélkül kerül felhasználásra, az a készítőhöz, illetve felhasználóhoz kérelmet terjeszthet elő a jogsérelem orvoslására, a kérelem kérelmező által megszabott határidőben való teljesítésének elmulasztása esetén pedig jogai védelme érdekében pert indíthat, amelyet a bíróság soron kívül, rövid határidőkkel köteles lefolytatni.

A képmáshoz és hangfelvételhez való jogot az Alaptörvény mellett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) is nevesíti, rögzíti az elkészítés és felhasználás feltételeit, továbbá ezen személyiségi jogokra is kiterjedően szabályozza a jogsértés felróhatóságtól függő, valamint attól független szankcióit.

Figyelemmel arra, hogy az érintett személy az anyagi jogi szabályozás alapján a Pp. módosítást megelőzően is kérhette jogainak védelmét és a jogsértés szankcionálást a Pp. általános szabályai szerint lefolytatandó perben, felvetődik a kérdés, hogy a módosítással bevezetett új pertípus létrehozása valóban szükséges és indokolt volt-e, illetve hogy annak megalkotása valóban biztosítja-e a jogalkotói szándékot, azaz a képmáshoz és hangfelvételhez való jog eddiginél egyértelműen hatékonyabb és gyorsabb védelmét, valamint a jogsérelem szankcionálását. A jelen tanulmány ezen kérdésekre keresi a választ.

* Bírósági titkár

1. A képmáshoz és hangfelvételhez való jog kiemelése a személyiségi jogok közül

Az Alaptörvény a Szabadság és Felelősség című fejezetben – a tényleges tartalom részletes kibontása nélkül – több személyiségi jogot nevesít, egyebek mellett a magán és családi élethez, a jó hírnévhez fűződő jogot,¹ a személyes adatok védelmének jogát,² valamint a véleménynyilvánítás szabadságához és sajtószabadsághoz fűződő jogot.³

Az alaptörvényi védelemmel párhuzamosan szabályozza a személyiségi jogok védelmét a Ptk. a 2:42. §-ban rögzített generálklauzulával, majd egyes személyiségi jogoknak a 2:43. §-ban való példálódzó felsorolásával – köztük a becsülethez és jóhírnévhez való jog, a magántitokhoz és személyes adatok védelméhez való jog, valamint a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog rögzítésével – illetve ezt követően egyes személyiségi jogok tekintetében normatív szabályozással. Így a képmáshoz és hangfelvételhez való jog esetében a Ptk. kifejezetten az érintett személy hozzájárulását követeli meg a képmás és a hangfelvétel készítéséhez,⁴ kivételt tesz azonban a tömegfelvétel és a nyilvános közéleti szereplés eseteiben, melyekhez nem kellene hozzájárulások.⁵ A Ptk. általánosságban, valamennyi személyiségi jogra vonatkozóan szabályozza azokat a szankciókat, amelyeket az érintett a személyiségi jogainak megsértése esetén kérhet.⁶

A Ptk. a személyiségi jogok szabályozását számos tekintetben a korábban kikristályosodott bírói gyakorlatnak megfelelően rendezi, azaz az „élő jogot”, a kialakult bírói gyakorlatot emeli a normatív szabályozás szintjére. Így, míg a képmás és hangfelvétel tekintetében a régi Ptk.⁷ szabályozása nem tette kötelezővé a felvétel készítéséhez az érintett hozzájárulását,⁸ a Ptk. a kialakult bírói gyakorlatnak megfelelően új elemként kifejezetten rögzíti, hogy a felvétel elkészítéséhez is megkövetelendő a jogosult hozzájárulása.⁹ A bírói gyakorlatban „a

¹ Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

² Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés

³ Alaptörvény IX. cikk

⁴ Ptk. 2:48. § (1) bekezdés

⁵ Ptk. 2:48. § (2) bekezdés

⁶ A Ptk. 2:51. § (1) bekezdésének a)-e) pontjában a felróhatóságtól független szankciókat, a 2:52. §-ában a sérelemdíj iránti igényt, valamint a 2:53. §-ban a kártérítési felelősség érvényesítésének lehetőségét.

⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.).

⁸ A régi Ptk. 80. § (1) bekezdése alapján a személyhez fűződő jogok megsértését jelentette a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés, míg a (2) bekezdés rögzítette azt, hogy a képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.

⁹ „Míg az 1959-es Ptk. általánosságban tiltotta a hangfelvétellel, képmással való visszaélést, anélkül, hogy meghatározta volna a visszaélésszerű magatartások körét, addig az új Ptk. már egyértelművé teszi, hogy a felvétel elkészítése és felhasználása egyaránt a jogosult rendelkezési körébe tartozó cselekmény” Fézer Tamás: Személyiségi Jogok, in: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (szerk.: Osztvics András), Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 301. o.

legtípusabban előforduló esetek eddig is a képmás vagy hangfelvétel jogosulatlan elkészítésével, felhasználásával megvalósuló visszaélések voltak”,¹⁰ ennek nyomán a legújabb kori bírói gyakorlat ahozzájárulás nélküli felvételkészítést önmagában a személyiségvédelmet megalapozó visszaélésnek minősítette,¹¹ és önmagában a fényképfelvétel elkészítéséhez adott hozzájárulást nem tekintette egyben a felhasználás engedélyezésének is.¹² Ugyanígy a bírói gyakorlat alakította ki azt, hogy a felvétel elkészítése vagy felhasználása milyen alapon nem minősül visszaélésnek, így például tömegfelvétel esetén,¹³ közvetlenül fenyegető vagy már bekövetkezett jogsértés bizonyítása érdekében készített felvétel¹⁴ esetén, illetve a birtokháborító magatartásról készült videófelvétel¹⁵ esetén, vagy hogy mi számít közszereplésnek,¹⁶ amikor a hozzájárulásra nincs szükség.

Az új típusú eljárás bevezetésével a jogalkotó a Ptk.-ban szabályozott személyiségi jogok közül ragad ki kettőt, a képmáshoz és hangfelvételhez való jogot, és rögzít a kiemelt védelmük biztosítása érdekében a Pp.-ben speciális eljárási szabályokat, létrehozva ezzel egy különleges, gyorsított pertípust.

Az új pertípus létrehozására vonatkozó törvényjavaslat általános indokolása szerint „A magánélethez való jogot napjainkban – a kommunikáció és információtechnológia fokozatos fejlődése révén – jellemzően a képmással és a hangfelvétellel történő visszaéléssel lehet megsérteni.”¹⁷ Az indokolás alapján „A mai digitális korban mindinkább sürgető feladattá válik annak biztosítása, hogy ezekben az esetekben az érintettel rendelkezésére álljon a jogsértések elleni gyors, hatékony és átlátható fellépési lehetőséget biztosító eljárási rend.”¹⁸ Az indokolás utal arra, hogy a Pp. szabályozása alapján a képmáshoz és hangfelvételhez való jogmegsértése esetén az általános szabályok alapján indítható per, azonban „a jogsértés jellege miatt elengedhetetlen a rövid időn belüli reagálás és szankcionálás”,¹⁹ továbbá kifejti, hogy a személyiség egyes elemei jogi védelmének erősítése, fokozott biztosítása szükséges nem csak az anyagi jogi, hanem a jogérvényesítés hatékonyságát növelő eljárási szabályozás révén is.

A fentiek alapján az újszabályozás a személyiségi jogvédelem köréből szakít ki egy részt azzal az indokolással, hogy a magánélethez való jog megsértése, és ezen a területen a jogsértés jellege miatt elkerülhetetlen a gyors jogvédelem, a jogsértés rövid időn belüli szankcionálása, azaz előnyben részesít egyes személyiségi jogokat más személyiségi jogokkal szemben. Az indokolás azonban semmilyen módon nem támasztja alá azt, hogy a magánélethez való jog megsértése „jellemzően” a képmással és hangfelvétellel való visszaéléssel

¹⁰ Uo. 301. o.

¹¹ BH2008.266., BDT2009.1962., BH1985.57.

¹² BDT2007.1682, BH1995.632. Kivételként ismeri el a bírói gyakorlat, ha a felvétel elkészítésére vonatkozó engedély a nyilvánosságra hozatalra is kiterjedt. (BDT2003.823)

¹³ BH1985.17.

¹⁴ BDT2014.3076.

¹⁵ BH2000.485.

¹⁶ BH2006.282., BDT2006.1298., BDT1999.4.

¹⁷ T/3018. sz. törvényjavaslat 3. oldal <http://www.parlament.hu/irom40/03018/03018.pdf>

¹⁸ Lásd uo. 3. oldal

¹⁹ Lásd uo. 3. oldal

történne, és nem tér ki arra, hogy a magán- és családi élettel szoros kapcsolatban álló egyéb személyiségi jogok (pl. magántitokhoz való jog, névviseléshez való jog, jóhírnév tiszteletben tartásához való jog) milyen okból maradnak ki ebből a speciális védelemből, holott a kommunikáció és az információtechnológia fokozatos fejlődése révén ezek megsértésének lehetősége is könnyebbé vált. Ugyanakkor, az indoklás „mai digitális korról” beszél, azonban a létrehozott új pertípus nem csak a digitális világra alkalmazandó, hanem általános jogérvényesítő eszköz, azaz az új per megindítható abban az esetben is, ha a képmással, vagy hangfelvétellel visszaélés nem a média, vagy internetes jelen idejű kommunikáció útján valósult meg.

A szabályozást megvizsgálva a képmáshoz és hangfelvételhez való jognak a Ptk.-ban elfoglalt helye alapján nem vezethető le, hogy milyen okból lenne szükség pont ezen személyiségi jogok speciális védelmére. Jogilag nem indokolható a Ptk.-ban rögzített személyiségi jogok között megkülönböztetést tenni, a személyiségi jogok közül egyet vagy többet kiemelni, miután a személyiségi jogok sem az Alaptörvény, sem a Ptk. szerint nem konkurálnak egymással.

A Pp. módosítás indokolását áttekintetve egyértelmű, hogy a jogszabálymódosítás nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban Jat.) 18. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak, amelyek értelmében a jogszabály tervezetéhez csatolt indokolásban kéne bemutatni azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertetni a jogi szabályozás várható hatásait. Ennek ellenére az indokolás csak a már idézett, általános szinten utal a módosítás szakmai okaira és céljaira, a várható hatásokról pedig említést sem tesz. Utalás sincs az indokolásban a jogszabály előkészítése során végzett hatásvizsgálatra, tudomásunk szerint ilyen nem is készült. Az előzetes hatásvizsgálat elmaradása ezzel megsérti a Jat. 17. §-ban rögzítetteket, amely az (1) bekezdésben előírja, hogy a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit, illetve a (2) bekezdésében rögzíti, hogy a hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A fent kifejtettek alapján a Pp. módosítása – a módosítás szükségességének részletes vizsgálata nélkül – indokolatlan megkülönböztetést tesz az egyes személyiségi jogok között, kettőt kiemelve közülük, azonban sem a képmáshoz és hangfelvételhez való jog Ptk.-ban elfoglalt helyéből, sem a törvénymódosítás indokolásból nem vezethető le az, hogy milyen okból van szükség ezen két személyiségi jog különleges védelmére.

2. A sajtó-helyreigazítási perrel analóg szabályozásból eredő problémák

A jogalkotó az új per szabályozását lényegében a sajtó-helyreigazítási perhez hasonlóan rendezi. Mindkét eljárás soron kívüli, és mindkettőt meg kell, hogy előzze egy előzetes eljárás, amely során az érintett a jogsérelem orvoslása iránti kérelmet intéz a jogsértőhöz.

A sajtó-helyreigazítási eljárás szabályai 1973. óta szerepelnek a Pp.-ben, 2011. január 1-jei hatállyal ezek át – részben az időközben kialakult bírói gyakorlat, részben pedig a digitális, informatikai fejlődés hatására – átfogó módosításon.²⁰ Ugyanakkor ezen eljárásban jelenleg is több, szabályozatlan kérdés van, amire a választ a bírói gyakorlat alakította ki.²¹

Álláspontunk szerint az, hogy a sajtó-helyreigazítási eljárást a Pp. évtizedek óta szabályozza, és a bírói gyakorlattal kiegészítve²² ezen eljárás a gyakorlatban működik is, nem indokolhatta volna a szabályozás jellegének új pertípusra vonatkozó automatikus átvételét. Alapvető dogmatikai eltérés a két pertípus között, hogy a sajtó-helyreigazítási per esetén az eljárásjogi szabályok mögött részletesebben kidolgozott anyagi jogi háttér van:²³ a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, amely fogalom-meghatározásokkal, kötelezettségek rögzítésével és felelősségi kérdések szabályozásával rendezi az eljárás háttérszabályait, meghatározva egyúttal a sajtó-helyreigazítási jog tartalmát is,²⁴ valamint a helyreigazító közlemény határidejét és módját. A képmáshoz és hangfelvételhez való jog esetén ilyen részletszabályozás nincs, a Ptk. pedig – a már említettek szerint – csak a képmás, hangfelvétel elkészítéséhez, illetve felhasználáshoz való hozzájárulás szükségességét, illetve hozzájárulás hiányában is jogszerű elkészítés, felhasználás eseteit rögzíti.

A jogsértés jellegéből adódóan eltérően kerültek szabályozásra a két pertípus esetében a jogsértő felé intézhető, majd a keresetben érvényesíthető szankciók. A sajtó-helyreigazítási per az általános személyiségvédelmi pertől abban is különbözik, hogy itt az előzetes eljárásban kizárólag helyreigazítás kérhető, a per során pedig az alperes kizárólag a közlemény helyreigazítására kötelezhető, más szankció – sem felróhatóságtól függő, sem attól független – nem érvényesíthető, majd ezt követően a jogsértéssel kapcsolatban indított személyiségi jogi perben

²⁰ Beiktatta a 2010. évi CIV. törvény 22. § (1) bekezdése

²¹ Példák a teljesség igénye nélkül: a keresetlevél benyújtására vonatkozó határidő anyagi vagy eljárásjogi jellege (BDT2008.1853., BDT2013.3039.), eljárási határidők számítása (BH1986.22., BH1998.236.), a tárgyalási időközre (ÍH2014.28.), az igazolási kérelemre (BH1990.61., BDT2002.660.) és a bizonyításra (BH1986.23., BH1992.12., BH1993.686., PK 14.) vonatkozó eljárási szabályok, a másodfokú eljárásban a keresetfelemelés (BH2008.181.) kérdése.

²² Ide tartoznak a Legfelsőbb Bíróságnak a bírói gyakorlat irányítására kiadott PK 12., PK 13., PK 14. és PK 15. számú állásfoglalásai

²³ Bővebben lásd Dr. Kiss Tibor: A sajtó-helyreigazítás gyakorlata az új szabályozási környezetben, *Magyar Jog* 2011/11., 651-658. o., valamint Dr. Kovács László: A jogalkalmazás mindennapi kérdései a sajtó-helyreigazítási perekben, *Magyar Jog* 2011/11., 659-670. o.

²⁴ 2010. évi CIV. törvény 12. § (1) bekezdés: Ha valakiről bármely médiatartalomban valótlan tényt állítanak, híresztelnek vagy vele kapcsolatban való tényeket hamis színben tüntetnek fel, követelheti olyan helyreigazító közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlés mely tényállítását valótlan, illetve megalapozatlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben és ehhez képest melyek a való tények.

már nincs helye a helyreigazítás iránti kérelemnek, azonban bármely személyiségi jogi szankció iránt előterjeszhető a kereset.

A képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti új pertípusban már az előzetes eljárás során, a képmás vagy hangfelvétel készítőjéhez, illetve felhasználójához intézett kérelemben előterjeszhető a Ptk.-ban szabályozott, felróhatóságtól független szankciók egy része iránti kérelem, azaz az érintett itt kérheti a jogsértés abbahagyását; azt, hogy a jogsértő adjon megfelelő elégtételt, és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot; illetve kérheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő mivoltától való megfosztását.²⁵ Ha a készítő, illetve felhasználó ennek a kérelmező által napokban megszabott határidőn belül nem tesz eleget, akkor a kérelmező a keresetében ezen túl kérheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, valamint a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől. Így a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti perben a Ptk. 2:51. § a)-d) pontjában szabályozott, felróhatóságtól független szankciók érvényesíthetők, viszont az e) pontban rögzített, szintén felróhatóságtól független jogkövetkezmény – azaz, hogy a jogsértő vagy jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésére kötelezhető a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint – ebben a perben nem terjeszhető elő. Ilyen kérelem, valamint sérelemdíj megfizetése és kártérítés iránti igény külön perben érvényesíthető.²⁶ A perben érvényesíthető szankciók leszűkítésének oka a törvény indokolása szerint az, hogy ezek a szankciók a jogsértés mielőbbi megszüntetését szolgálják, illetve hogy ezekre vonatkozóan a bizonyítás egy gyors, soron kívüli eljárásban is lefolytatható.

3. Különleges eljárások kivételességére való törekvés

A Pp. az 1953. január 1-jei hatálybalépésekor szűk körben, mindössze öt perre vonatkozóan tartalmazott különleges szabályokat, majd az idő múlásával került kibővítésre úgy, hogy jelenleg „Különleges eljárások” cím alatt 14 fejezet szabályoz ilyen eljárást.

Az új Pp. kodifikációja során is megfogalmazódott az igény a világos, átlátható és egyszerűbb szabályozás iránt, ennek megfelelően az új Polgári perrendtartás Kormány által elfogadott koncepciója²⁷ a szabályozási elvek és célok között rendezte azt, hogy „a különleges perekre vonatkozó szabályozás fenntartása mellett annak rögzítése, hogy a védendő érdekek és kiemelt szempontok mentén kizárólag az indokolt eltérések fogalmazhatók meg az egyes különleges perek

²⁵ Pp. 346/A § (1) bekezdés. Érhetetlen okból kimaradt a szabályozásból a Ptk. 2:51. § a) pontja szerinti tartalom megfelelője, a jogsértés megtörténtének elismerésére vonatkozó kérelem.

²⁶ Pp. 346/B. § (1) bekezdés

²⁷ Az új Polgári perrendtartás koncepcióját (továbbiakban: Pp. koncepció) a Kormány a 2015. január 14. napján megtartott ülésén fogadta el. A Pp. koncepció elérhető itt: <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3ja.pdf>

esetében.²⁸ A Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság által az Igazságügyi Miniszter részére megküldött, a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013 (V.17.) Korm. határozat által elkészíteni rendelt Konceptió I. Tervezete (2014. június 30., a továbbiakban: Konceptió I. Tervezete) szintén rögzíti, hogy „a Konceptió a különleges perek körének meghatározása során a mértéktartásra törekszik, kerülni szándékozik a felesleges túlhajtásokat, és csak ott látja szükségesnek különleges pertípus megalkotását, ahol annak eljárásjogi szakmai indoka van.”²⁹

Az új pertípus bevezetésének célja a törvénymódosítás már hivatkozott általános indokolása szerint a rövid időn belüli reagálásra és szankcionálásra vonatkozó lehetőség megteremtése. A szabályozás „különlegességét” azonban kizárólag a soron kívüli eljárás, azaz a kötött és rövid eljárási határidők jelentik, mivel mind az elsőfokú,³⁰ mind a másodfokú³¹ bíróságnak a keresetlevél, illetve a fellebbezés beérkezésétől számított nyolcadik napra tárgyalást kell tűznie, illetve a tárgyalás – legfeljebb nyolc napra – csak kivételesen halasztható el.³²

Alláspontunk szerint a különleges eljárásra vonatkozó szabályozás létrehozásának indoka önmagában az eljárás gyorsítása nem lehet. Az új Pp. koncepciója is rögzíti, hogy perhatékonyság növeléséhez, az eljárások ésszerű időn belüli befejeződéséhez a határidők csökkentése nem elegendő.³³ Utalunk arra, hogy a váltóperre vonatkozó szabályozás – amelyre a Pp. a jelenleg hatályos „leggyorsabb”, három napon belüli eljárást írja elő – sem különleges eljárásként kerül szabályozásra, hanem az általános perekben belül – de a határidők vonatkozásában eltérő szabályokkal.³⁴

A különleges eljárásként való szabályozást indokolhatná még a perek tömeges vagy tipikus jellege, azonban ebben az esetben ez nem merül fel, illetve – mivel hatásvizsgálat a már említettek szerint, a Jat. 17. §-ban rögzítettekkel szemben nem készült – erre vonatkozóan adat nem áll rendelkezésre.

Az egyértelmű, hogy az új pertípus tovább növeli a soron kívül intézendő ügyek számát, amelyek már a módosítást megelőzően is több tucatnyian voltak, és amelyeket a bíróságoknak a nem soron kívüli, „általános” eljárások rovására, rövid – három, nyolc vagy tizenöt napos határidővel – kell intéznie. Mivel nem történt előzetes hatásvizsgálat, nem került sor annak felmérésére, hogy a módosítás mennyiben növeli a bíróságok költségvetését, adminisztratív terheit, a tervezett követelmények teljesíthetőek-e a bíróságok rendelkezésre álló személyi, szervezeti,

²⁸ Pp. koncepció 3. oldal

²⁹ Konceptió I. Tervezete 278. o.

³⁰ Pp. 346/C. § (1) bekezdés

³¹ Pp. 346/E. § (1) bekezdés

³² Pp. 346/D. (3) bekezdés

³³ A Pp. Konceptió alapján a „már említett, adott keretek a módosítások irányait is behatárolták, többnyire egy irányba, a határidők csökkentésének irányába hatottak, amelyek tekintetében bebizonyosodott mára, hogy nem elegendők a perhatékonyság növeléséhez, és különösen ezen belül az eljárások ésszerű időn belüli befejezése követelményének érvényre juttatásához.” Pp. Konceptió 2. oldal

³⁴ Megemlítendő, hogy a Konceptió I. Tervezete a 275. oldalon rögzíti, hogy egyebek mellett a váltóper esetében is érdemes megvizsgálni, hogy célszerű-e az új polgári perrendtartásban külön eljárásként szabályozni.

tárgyi és pénzügyi feltételeivel – különös figyelemmel a Fővárosi Törvényszékre, ahol eddig is számos soron kívüli eljárás nehezítette az ésszerű időn belüli ügyintézését.

Amennyiben a jogalkotói cél a két személyiségi jog kiemelésével és különleges védelmével kapcsolatban indokolható is lenne, az akkor is megállapítható, hogy nem szerencsés a módosítás időzítése, miután folyamatban van az új Pp. kodifikációja, és álláspontunk szerint – hosszabb megfontolás, és hatásvizsgálatok elvégzése után – a szabályozás szükségessége és módja tekintetében az új Pp.-nek kellett volna állást foglalnia.³⁵

4. Az új pertípus létrehozása helyetti alternatíva

Az új pertípus bevezetésének indoka a rövid időn belüli reagálás és szankcionálás biztosítása volt, azonban egy ennek a követelménynek megfelelő és ezt biztosító eljárási lehetőség már a Pp. módosítását megelőzően is rendelkezésre állt, mégpedig a Pp. 156. §-ban³⁶ szabályozott ideiglenes intézkedés formájában.

Az ideiglenes intézkedés soron kívüli, gyors, hatékony és átlátható fellépési lehetőség, amely számos pertípusban és jogvitában alkalmazható, és a gyakorlat alapján alkalmazandó is.³⁷ Az ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályozás alapján az érintett félnek a megsértett személyiségi jogainak védelme érdekében előterjesztett ideiglenes intézkedés elrendelése iránti kérelméről a bíróság soron kívül, előzetesen végrehajtható végzésben határoz.³⁸

A fentiek szerint egy új pertípus alkalmazása helyett elegendő lenne, ha a személyiségi jogi per során a felperes ideiglenes intézkedés elrendelése iránti kérelmet terjesztene elő. Bár álláspontunk szerint erre az ideiglenes intézkedés jelenlegi szabályozása mellett is lehetősége van a felperesnek egy, az általános szabályok szerint zajló személyiségi jogi perben, a szabályozás egyértelműsítése és a jogalkalmazás egységessége érdekében célszerű lett volna az új pertípus

³⁵ A Pp. koncepció az 57. oldalán rögzíti is, hogy "A polgári perjogi kodifikációról rendelkező 1267/2013. Korm. határozat preambulumban meghatározott kiemelt célok között szerepelt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény által újraszabályozott polgári anyagi jogviszonyok és az anyagi jogi normák érvényesülésének biztosítása, mely az új perrendtartásra hárul."

³⁶ Pp. 156. § (1) bekezdése alapján a bíróság kérelemre ideiglenes intézkedéssel elrendelheti a kereseti kérelemben (viszontkeresetben), illetve az ideiglenes intézkedés iránti kérelemben foglaltak teljesítését, ha ez közvetlenül fenyegető kár elhárítása vagy a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetve a kérelmező különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges, és az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. A bíróság az ideiglenes intézkedés elrendelését biztosítékadáshoz kötheti. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.

³⁷ A régi Ptk. 85. § (4) bekezdése kifejezetten rögzítette is, hogy a személyhez fűződő jogok érvényesítése iránti perben a bíróság ideiglenes intézkedést tehet. A gyakorlat ennek megfelelően alkalmazta az ideiglenes intézkedés jogintézményét személyiségi jogi perben is, rendkívül sürgős szükség esetén akár a felek meghallgatásának mellőzésével. (BDT2011.2428., Fővárosi Ítéletábrla Pf.20156/2012/6.)

³⁸ Bővebben lásd Murányi Katalin: A polgári jogi igények érvényesítésének eljárási szabályai, in: *A személyiség jogi védelme* (szerk.: dr. Petrik Ferenc), Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 230-231. o.

bevezetése helyett a Pp. 156. §-ában utalni arra, hogy a felperes személyiségi jogi perben is előterjeszthet ilyen kérelmet. Ez a megoldás az évtizedes gyakorlata alapján valóban gyors és hatékony jogvédelmet biztosítana. A képmás-perben a tényleges jogvédelem viszont csak az ítélet jogerőre emelkedése után valósulhat meg – amely még a nagyon rövid eljárási szabályokat figyelembe véve is csak később következhet be, mint egy előzetesen végrehajtható ideiglenes intézkedésről való döntés az általános szabályok szerint zajló személyiségijogi perben.

5. Az új pertípushoz kapcsolódó szabályok módosítása, illetve a módosítás elmaradása

Az új pertípus bevezetésével egyidejűleg a Pp. 23. § (1) bekezdésének i) pontja kiegészült azzal, hogy a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránt indított perek a törvényszék hatáskörébe tartoznak. A módosítás lényegében felesleges, miután a 23. § (1) ga) pontja alapján³⁹ a per amúgy is törvényszéki hatáskörbe tartozik. Elmaradt viszont a Pp. 73/A. § (1) bekezdése bb) pontjában – amely a kötelező jogi képviselő esetében alóli kivételeket szabályozza – a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti perre vonatkozó visszautalás. Így az a helyzet állt elő, hogy ebben a perben a jogi képviselő kötelező, ezzel szemben az eljárásra folyamatában rendkívül hasonló sajtó-helyreigazítási perekben, valamint a felróhatóságtól független szankciók alkalmazása iránti személyiségi jogok megsértésével kapcsolatos perekben pedig nem.⁴⁰ Miután a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti per nem előfeltétele a személyiségi jogok érvényesítése iránti pernek, előállhat az a helyzet, hogy a felperes a képmás-perrel egyidejűleg, például a Ptk. 2:51. § (1) bekezdésének e) pontja iránti szankció érvényesítése iránt is pert indít, meg mondjuk a sajtó útján elkövetett jogsértés esetén ezzel szintén egy időben ugyanazon tényállás alapján egy újabb perben sajtó-helyreigazítást is kér, így akár ugyanazon törvényszék előtt indít meg egyidejűleg három különböző, de ugyanabból a jogalpból származó pert – kettőben jogi képviselő nélkül eljárva, míg a harmadikban kötelező jogi képviselőről gondoskodva. A szabályozás ezen módja visszásságának okára a törvénymódosítás indokolásában utalás sincs, és álláspontunk szerint jogilag nem indokolható.

6. A szabályozásról – részletesen

A jelen fejezetben az új pertípus részletes szabályozása kerül bemutatásra.

6.1. Az előkészítő szakaszra vonatkozó szabályozás. A Pp. 346/A. § (1) bekezdése alapján a Ptk. 2:51. § b)-d) pontjának megfelelő kérelmet terjeszthet

³⁹ A Pp. 23. § ga) pontja értelmében a törvényszék hatáskörébe tartoznak azok a perek, amelyekben felróhatóságtól független szankciók alkalmazását kérik, ideértve azokat a pereket is, amelyekben a felróhatóságtól független szankció mellett – e jogok megsértése miatt – sérelemdíj, illetve kártérítés iránti igényt is érvényesítenek.

⁴⁰ A Pp. 73. § (1) bekezdésének bb) pontja

elő a képmás, hangfelvétel készítőjéhez, illetve felhasználójához az, akiről hozzájárulása nélkül képmás vagy hangfelvétel készül, illetve kerül felhasználásra. A kérelem előterjesztésének határideje a készítésről, illetve a felhasználásról történt tudomásszerzés időpontjától számított harminc nap, de – a (2) bekezdés alapján – a készítésnek, illetve felhasználásának időpontjától számított hat hónap eltelte után a sérelem orvoslása iránti kérelem előterjesztésének nincs helye.

A szabályozás a kérelem tartalmán túl annyiban tér el a sajtó-helyreigazítási pertől, hogy ott a kérelem előterjesztésének határideje a közlemény közzétételétől kezdődik – értelemszerűen, miután ennek időpontja egyértelműen megállapítható. Ezzel szemben a képmás-perben szabályozott „tudomásszerzést” lényegesen nehezebb bizonyítani, illetve eleve jóval nehezebb megállapítani a jogsértés bekövetkeztének időpontját abban az esetben, ha a felvétel elkészítésének időpontja nem behatárolható⁴¹ (például a fényképen nincs digitálisan rögzítve az időpont), vagy nem állapítható meg egyértelműen, hogy az mikor került felhasználásra (például mikor történt a kép feltöltése egy honlapra).

A Ptk. 2:51. §-a szerinti jogkövetkezményeket az érintett „általános” perben elévülési időn belül kérheti, a különleges eljárásban viszont a tudomásszerzéstől számított harminc napja, illetve a jogsértéstől számított legfeljebb hat hónapja van erre. Érthetetlen az, hogy ha a módosítás célja a jogsértő állapot gyors megszüntetése, a gyors szankcionálás, akkor milyen okból kap a jogosult harminc napot annak meggondolására, hogy kívánja-e a jogát egy speciális, gyors lefolyású eljárásban érvényesíteni, és a kérelmezőhöz, felhasználóhoz kíván-e kérelmet intézni – különös figyelemmel arra, hogy a bíróságnak 8 napon belül kell tárgyalást tartania akkor is, ha a jogosult mondjuk a 29-ik napon döntötte el, hogy igen, érvényesíti az igényét. A hat hónapos határidő hosszúsága szintén érthetetlen, hiszen ha egy képet tegyük fel jogosulatlanul jelentetnek meg egy honlapon, egy hat hónappal későbbi kérelem alapján a jogsérelem gyors orvoslásának igénye már értelmét veszítette.

Visszás helyzet állhat elő abban az esetben, amikor a képmás, illetve hangfelvétel készítője és felhasználója nem azonos személy. Ha a képmás vagy hangfelvétel jogosulatlan elkészítését követően a jogosulatlan felhasználásra csak később kerül sor – olyan időpontban, amikor a készítéstől számítva már több mint hat hónap eltelt – a jogosult viszont csak a felhasználásból szerez tudomást a készítésről, a készítővel szemben a különleges perben már igényt nem érvényesíthet (azaz, különleges eljárást indíthat a felhasználóval szemben, és az általános szabályok szerinti eljárást a készítővel szemben).

Problémát okozhat a gyakorlatban, hogy a törvényszöveg nem rögzíti, hogy a jogsértőnek mennyi időn belül kéne a jogosult kérelmének eleget tennie, hanem a határidő meghatározását a jogosultra bízza azzal, hogy annak napokban megállapítottnak kell lennie.⁴² Sajtó-helyreigazítási eljárás esetében a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény rögzíti

⁴¹ Természetesen ha a felvétel készítésének időpontja nem állapítható meg, a jogosult az igényét a felhasználóval szemben a képmás-perben a felhasználástól számított időintervallumon belül érvényesítheti.

⁴² Pp. 346/B. § (1) bekezdés

ezt a határidőt,⁴³ ami a jogsértő személyétől függően öt vagy nyolc nap lehet. A képmás-perben a határidő viszont a jogosult választása szerint akár egyetlen nap is lehet, ami a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz képest irreálisan rövid, figyelemmel arra is, hogy utóbbiban a kötelezett egy szervezet (napilap szerkesztősége, médiaszolgáltató, hírügynökség), előbbiben pedig akár magánszemély is lehet.

A Pp. 346/A. § (3) bekezdése alapján, ha a kérelem határidőben került előterjesztésre, akkor a teljesítését csak akkor lehet megtagadni, ha a kérelemben előadottak valósága nyomban megcáfolható. A normaszöveg itt tartalmában megegyezik a sajtó-helyreigazítási eljárásnál szabályozottakkal, azonban a két jogsérelem eltérő sajátosságai miatt talán helyesebb lett volna a „nyomban megcáfolható” helyett más megfogalmazás, mert ez a rendelkezés elsősorban a jóhírnév sérelmét eredményező tényállítások esetén értelmezhető. Így alkalmazhatóbb lenne egy olyan megfogalmazás, hogy a kérelem teljesítését csak akkor lehet megtagadni, ha a készítéshez, felhasználáshoz adott hozzájárulás nyomban igazolható, vagy megállapítható, hogy hozzájárulásra a készítéshez, felhasználáshoz nem volt szükség.

Problémát jelenthet a gyakorlatban az, hogy a készítő, illetve felhasználó nem minden esetben tudja megítélni, hogy a jogosult a kérelmet határidőben terjesztette-e elő, hiszen nem feltétlenül tudja megállapítani, hogy a jogosult mikor szerzett tudomást a készítésről, illetve felhasználásról.

6.2. A keresetindítás. A jogosult az általa megszabott határidő eredménytelen lejárta követő 15 napon belül élhet keresettel.⁴⁴ A képmás-perben a felperes a Ptk. 2:51. § a)-d) pontjainak alkalmazása iránti kérelmet terjeszthet elő, a személyiségi jogainak megsértése miatti egyéb szankciók alkalmazását⁴⁵ külön perben kérheti.⁴⁶ A képmás-peret más keresettel összekapcsolni, egyesíteni nem lehet.⁴⁷

Azt semmi sem zárja ki, hogy a jogosult az egyéb szankciók érvényesítése iránt akár a képmáshoz és hangfelvételhez való jog érvényesítése iránti per megindításával egyidejűleg, akár azt követően személyiségi jogi pert indítson a további szankciók iránt, illetve hogy adott esetben sajtó-helyreigazítási eljárást is indítson.⁴⁸ Az általános szabályok szerint indított, egyéb felróhatóságtól független

⁴³ 2010. évi CIV. törvény 12. § (2) bekezdés

⁴⁴ Pp. 346/B. § (3) bekezdés

⁴⁵ Azaz a Ptk. 2:51. § (1) bekezdés e) pontja szerint azt, hogy a jogsértő vagy jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előnyt engedje át javára a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint; valamint a Ptk. 2:52. §-a szerinti sérelemdíjat és a 2:53. § szerinti kártérítést.

⁴⁶ Pp. 346/B. § (1) bekezdésének utolsó mondata, 346/F. §

⁴⁷ Pp. 346/B. § (2) bekezdés

⁴⁸ A bírói gyakorlat alapján az érvényesített jog különbözősége miatt sem anyagi jogi, sem eljárási jogi akadálya nincs annak, hogy a sajtóban elkövetett jogsértés jellegétől függően a sértett fél a sajtó-helyreigazítással egyidejűen vagy több egyéb személyhez fűződő joga megsértése miatt is jogvédelmet igényeljen (BH1996.525.) Abban az esetben, ha mind a sajtó-helyreigazítási, mind pedig az általános személyiségvédelmi per feltételei egyidejűleg fennállnak, a jogosult választhat a kétféle igényérvényesítési mód között, ha ugyanaz lenne a kereseti kérelem tárgya. Más esetekben a sajtó-helyreigazítási per indítása nem akadályozza az általános személyiségvédelmi per megindításának – Sántha Ágnes: A sajtóhelyreigazítási eljárás, in: *A polgári perrendtartás magyarázata 2.* (szerk.: Németh János – Kiss Daisy), Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, 2007, 2075. o.

szankció érvényesítése iránti per törvényszéki hatáskörbe tartozik akkor is, ha azzal egyidejűleg felróhatóságtól függő szankciót – sérelemdíj, kártérítés iránti igényt – is érvényesítenek.⁴⁹ Azonban előfordulhat az is, hogy az általános szabályok szerint indított per – ha az pl. csak 30 millió forint alatti sérelemdíj megfizetésére irányul – nem is törvényszéki hatáskörbe, hanem járásbíróságra tartozik.

Viszont mivel ezekben a perekben a peres felek személye és a jogalap megegyezik, a szabályozásnak rendeznie kellett volna a perfüggőség, valamint az anyagi jogerő kérdését. Felfüggesztési ok lehet-e az általános szabályok szerint zajló perben az, hogy különleges szabályok szerint zajló per is van folyamatban, illetve ha az egyik perben tényállást megállapító ítélet született, az köti-e a másik perben eljáró bíróságot? Ezek a nyitott kérdések tisztázhatóak lettek volna azzal, ha a szabályozás engedné a perek egyesítését (de legalább az azonos ténybeli alapból származó sajtó-helyreigazítási per és képmás-per egyesítését, figyelemmel arra, hogy mindkét eljárás soron kívül intézendő), vagy legalább egy kizárólagos illetékességi szabállyal arról rendelkezne, hogy ilyen esetben mindegyik per egy törvényszék hatáskörébe tartozik – hogy a bíróság legalább biztosan tudomással bírjon arról, hogy másik per is van folyamatban. Nehéz jogi indokolását adni annak, hogy a kereset milyen okból nem lehet összekapcsolni az azonos ténybeli alapból származó személyiségi jog érvényesítésére vonatkozó keresettel, illetve, valószínűsíthetően csak szimplán az áll a normaszöveg háttérében, hogy a sajtó-helyreigazítási per is így került 1972-ben szabályozásra.⁵⁰

Miután az eltérő perekben érvényesített jog különböző, a Pp. 4. § (1) bekezdése alapján elméletben a bíróságot határozatának meghozatalában a másik perben hozott határozat, illetve az abban megállapított tényállás nem köti. Így nem kizárt, hogy a törvényszék különböző tanácsai, vagy a képmás-perben eljáró törvényszék és a sérelemdíj tárgyában eljáró járásbíróság a tényállás és a jogsértés megvalósulása tekintetében eltérő jogi álláspontot fogadjon el. Ez a szabályozás nemcsak a jogbiztonsággal, hanem a hatékonysággal is ellentétes, miután a bírói fórum szükségtelen megkettőzését (vagy megháromszorozását) eredményezi.

A szabályozás alapján a jogosult a keresetében többet kérhet, mint a jogsértőhöz eljuttatott kérelmében: a perben már kérheti a jogsértés megtörténének bírósági megállapítását, valamint a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől. A jogsértés megállapítására vonatkozó szabályozás viszont ellentétben áll a pertípus bevezetésének indokával, ami a sérelmes helyzet gyors megszüntetését célozza. A jogsértés megállapításához – a jó hírnév megsértéséhez hasonlóan – adott esetben részletesebb bizonyításra lenne szükség, ami a rövid határidőkre tekintettel a képmás-perben nehezen folytatható le.⁵¹

A Pp. 346/B. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapjánha az, aki a képmás vagy hangfelvétel készítőjének, illetve felhasználójának minősül, nem természetes

⁴⁹ Pp. 23. § (1) bekezdésének ga) pontja

⁵⁰ 1972. évi 26. törvényerejű rendelet 60. §

⁵¹ Kiemelendő az is, hogy a jogsértés megállapítása iránti kérelemnek a Pp. 123. §-ában foglalt korlátozás figyelembevételével csak abban az esetben van helye, ha a felperes teljesítést nem követelhet, így ilyen esetben arra vonatkozóan is bizonyítás lefolytatása válhat szükségessé, hogy teljesítés egyébként követelhető-e.

személy, félként jár el akkor is, ha egyébként nincs perbeli jogképessége. Miután nincs olyan anyagi jogi háttérszabály, amely jogképességgel nem rendelkező szervezetet készítőnek, illetve felhasználónak minősítene, és a törvény indokolása sem tér ki arra, hogy ki lehet a jogképességgel nem rendelkező fél, a szabályozás gyakorlati alkalmazása problémákhoz vezethet. A szabályozás mintája vélelmezhetően itt is a sajtó-helyreigazítási eljárás volt, amely rögzíti, hogy a kötelezett – aki médiaszolgáltató, sajtótermék szerkesztősége vagy hírügynökség lehet – perbeli jogképesség hiányában is félként jár el.⁵² A sajtó-helyreigazítási eljárást követő szabályozás azonban itt sem szerencsés, egyrészt azért, mert míg az előbbinél meg lehet határozni azt az alanyi kört – a szerkesztőségeket – akikre a szabályozás vonatkozik, utóbbinál azonban nem,⁵³ másrészt pedig azért sem, mert a sajtó-helyreigazítási eljárásban az esetlegesen jogképességgel nem rendelkező alperessel (szerkesztőséggel) szemben csak egyetlen szankció, a közzététel iránti kérelem érvényesíthető, a további jogkövetkezményeket a jogi személyiséggel rendelkező kiadóval szemben kell a felperesnek érvényesítenie. A képmás-perben a perbeli jogképességgel nem rendelkező személy félként jár el, azonban a szabályozás hiányában az a bírói gyakorlatra van bízva, hogy a szankciók miképpen érvényesíthetőek egy ilyen féllel szemben.

A kifejtett problémák elkerülhetőek lettek volna, és a szabályozás indokának is megfelelt volna az, ha a képmás-per alkalmazási körét – a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz hasonlóan – a jogalkotó a médiatartalomban engedély nélkül közzétett képmásokra és hangfelvételekre korlátozta volna, és a jogsértés következményeként egy a felvétel törlésére is kiterjedő, a helyreigazításhoz hasonló szankciót szabályozott volna.

6.3. Soron kívüli eljárás. A bíróság a perben soron kívül jár el, és ha a keresetlevél határidőben került előterjesztésre, akkor legkésőbb a keresetlevél benyújtásától számított nyolcadik napra tárgyalást tűz.⁵⁴

A szabályozás alapján világos az elkésett keresetlevél sorsa: a Pp. 130. § (1) bekezdésének h) pontja alapján idézés kibocsátása nélküli elutasítás.⁵⁵ A szabályozás azonban nem rendelkezik arról, ha az elkésettségen kívüli, más hibája van a keresetlevélnek, így például, hogy hiányos keresetlevelet milyen határidővel kell a felperesnek hiánypótlásra visszaadni? Ha a jogalkotó a hatékonyság eszközét a kötött határidőkben és a soron kívüli intézésben látta, akkor érthetetlen, hogy miért nem rendelkezett hiánypótlás esetén is a rövid határidőről (mint ahogy az sem érthető, az ítélet előzetesen végrehajthatónak való minősítése milyen okból

⁵² Pp. 343. § (3) bekezdés

⁵³ Az alperesi kör meghatározásánál problémát okozhat a szabályozás hiánya abban a vonatkozásban is, hogy jogi személy által készített képmás, hangfelvétel esetén ki minősülhet készítőnek, illetve felhasználónak: a jogi személy, vagy a nevében eljáró tag, illetve alkalmazott? A sajtó-helyreigazítási eljárás esetén ezt a kérdést az ágazati háttérszabály (a 2010. évi CIV. törvény) rendezi, a képmás-pernél azonban ilyenről nincs szó.

⁵⁴ Pp. 346/C. § (1) bekezdés

⁵⁵ A kötött, rövid határidőkre, valamint a hiánypótlási határidő rendezetlenségére tekintettel célszerű lett volna annak előírása, hogy a keresetlevél kötelezően csatolandó melléklete az alpereshez intézett kérelem, a kézbesítést igazoló dokumentum, továbbá az idézések kézbesítésének elősegítése érdekében a felek rövid úton való elérhetősége.

maradt el a szabályzásból). Nem került rögzítésre azt sem, hogy mi a teendő egy alakilag hiányos előkészítő eljárás esetén, elutasítható-e idézés kibocsátása nélkül, és ha igen, a Pp. 130. § (1) bekezdésének melyik pontja alapján, vagy kötelező ebben az esetben is tárgyalást tartani, és a kérelmet ítélettel elutasítani?

Az a bírói gyakorlatban már régóta bebizonyosodott,⁵⁶ hogy a bíróság számára a tárgyalás kitűzésére meghatározott nyolc napos határidő munkaszervezési okok miatt az esetek többségében nem elegendő, illetve a tárgyalás ilyen határidejű kitűzése esetén is gyakran előfordul, hogy érdemi tárgyalást nem lehet tartani, mert a postai szolgáltatások időigényére tekintettel az idézések kézbesítésének szabályszerűsége nem állapítható meg. A nyolc napos határidő előre láthatóan és egyértelműen betarthatatlan akkor, amikor az egyik félnek külföldre kell kézbesíteni, márpedig ezen eljárásban az alperes személye⁵⁷ tekintetében sokféle lehetőség felmerülhet, és valószínűsíthető, hogy a perek jelentős része internetes felhasználáshoz fog kapcsolódni, ami gyakran jelentheti külföldi alperessel szembeni keresetindítást.

A sajtó-helyreigazítási eljáráshoz hasonlóan – a szabályozás ismételt szó szerinti átvétele miatt – itt is felmerül az a bírói gyakorlat által eldöntendő probléma, hogy míg a keresetlevél benyújtására rendelkezésre álló tizenöt napos határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye,⁵⁸ addig a szabályozás rögzíti⁵⁹ azt is, hogy a perben igazolásnak helye nincs.

A sajtó-helyreigazítási per szabályainak szó szerinti átvétele megjelenik a másodfokú eljárásban is: a másodfokú bíróság a fellebbezést a képmás-perben is legkésőbb az iratok beérkezésétől számított nyolc napon belül tárgyalni köteles,⁶⁰ annak ellenére, hogy a – természetesen jóval a sajtó-helyreigazítási per szabályainak megalkotását követően, a közelmúltban elfogadott – új Pp. koncepciója a „rendes perorvoslati eljárás kapcsán rögzített koncepcionális tételek” cím alatt mondja ki, hogy „A kötelező jogi képviselőre tekintettel nagyobb mértékben lehet alkalmazni a tárgyaláson kívüli elbírálást, és csak a felek kérelmére kell tárgyalást tartani.”⁶¹ A szabályozás hiányára tekintettel, a sajtó-helyreigazítási perhez hasonlóan ebben az esetben is a bírói gyakorlatnak kell kimondania azt, hogy természetesen a tárgyalási kötelezettség csak abban az esetben áll fenn, ha ennek egyéb feltételei megvannak, azaz ha külön intézkedésre a tárgyalást megelőzően nincs szükség.⁶²

6.4. A tárgyalásra és a bizonyításra vonatkozó szabályok. A szabályozás alapján⁶³ a tárgyaláson bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra

⁵⁶ Sántha Ágnes: A sajtóhelyreigazítási eljárás, 2113. o.

⁵⁷ Sajtó-helyreigazítás perben annyival talán egyszerűbb az eljárási határidő betartása, hogy az alperesként perbe állítható médiaszolgáltató, szerkesztőség vagy hírügynökség esetén bírósági gyakorlat az idézés fax útján történő kézbesítése, amire viszont a képmás-perben sokszor (pl. magánszemély alperes esetén) nincs lehetőség.

⁵⁸ Pp. 346/B. § (3) bekezdés

⁵⁹ Pp. 346/C. § (2) bekezdés

⁶⁰ Pp. 346/E. § (1) bekezdés

⁶¹ Pp. koncepció 76. oldal

⁶² Sántha Ágnes: A sajtóhelyreigazítási eljárás, 2113. o.

⁶³ Pp. 346/D. § (2) bekezdés

vonatkozóan van helye, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy azokkal a felperes bizonyítsa, hogy a képmás vagy a hangfelvétel elkészült, illetve azt felhasználták, illetve hogy azokkal az alperes bizonyítsa, hogy a felperes az elkészítéséhez, illetve a felhasználásához hozzájárult, vagy a felperes hozzájárulására törvény alapján nincs szükség. Bizonyítás felvételének van helye továbbá, ha az az objektív jogkövetkezmények alkalmazása körében szükséges; e tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el. Bizonyítás felvételének olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, vagy amelyeket a felek nyomban felajánlanak.

Ennek alapján az eljárásban korlátozott a bizonyítandó és bizonyítható tények köre. Egyrészt a felperes bizonyítja a képmás, hangfelvétel elkészültét, felhasználását. A felperes bizonyítási kötelezettsége ennyiben ki is merül, és a sajtó-helyreigazítási perhez hasonlóan a további bizonyítás vonatkozásában a bizonyítási teher megfordul: az alperesnek kell bizonyítania a felperesi hozzájárulást, vagy azt, hogy hozzájárulásra nem volt szükség. Az a sajtó-helyreigazítási perben is nehézséget okoz, hogy az alperes a rá háruló bizonyítási tehernek eleget tegyen, azaz, hogy igazolja, hogy a tényállítása nem volt valótlan. Miután azonban a képmás, hangfelvétel elkészítéséhez, illetve felhasználásához való hozzájárulás nincs formaisághoz kötve,⁶⁴ tehát akár ráutaló magatartással is⁶⁵ megtehető, az alperes abba a lehetetlen helyzetbe kerülhet, hogy – a rövid határidőn belül beszerzett, a tárgyaláson azonnal rendelkezésre álló, vagy rögtön felajánlott bizonyítási eszközökkel – azt kell igazolnia, hogy a felperes ráutaló magatartással (például egy fejbőlintással) hozzájárult a képmás elkészítéséhez.⁶⁶

Aggályos, hogy a módosítás következtében az eljárási szabályokat tartalmazó Pp. a bizonyítási teher felekre való telepítésével, dogmatikailag helytelenül anyagi jogi rendelkezésekkel került kiegészítésre. A szabályozás mintapéldájául szolgáló sajtó-helyreigazítási perben a bizonyítási teher alakulásának alapjait nem a Pp., hanem a külön anyagi jogi szabályozás tartalmazza.

A szabályozás kitér olyan esetekre, amikor a képmás, hangfelvétel készítéséhez, felhasználásához nincs szükség hozzájárulásra: azaz lefedi azt, amikor tömegfelvételtől, nyilvános közéleti szereplésről készült felvételtől van szó,⁶⁷ illetve, amikor az érintett személy közéleti szereplő.⁶⁸

⁶⁴ „A hozzájárulás formáját a jog természetesen nem írja elő, a mindennapi életben a ráutaló magatartással való hozzájárulás a gyakori, mikor is a hozzájárulást a tiltakozás, az elhárítás hiánya fejezi ki.” dr. Székely László: Általános szabályok és egyes személyiségi jogok, in: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (szerk.: dr. Vékás Lajos, dr. Gárdos Péter), Budapest, WoltersKluwer Kft., 2014.

⁶⁵ Így „Ha az érintett személy a képfelvétel tanulsága szerint egyértelműen tudott a felvétel elkészítésének tényéről (pl. »pózolt« a kamera kedvéért), akkor a felvétel elkészítéséhez adott hozzájárulása vélelmezhető.” Fézer: i.m. 302. o.

⁶⁶ Ugyanakkor „ha olyan eseményen vesz részt valaki, ahol felvétel készül, a megjelenéssel, mint ráutaló magatartással megadja a kép készítéséhez, illetve a körülményekből adódóan akár a felhasználáshoz is a hozzájárulását”. Székely László, Vékás Lajos: Személyiségi Jogok, in: *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal* (szerk.: Vékás Lajos) Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013, 54. o.

⁶⁷ Ptk. 2:48. § (2) bekezdés

⁶⁸ Ptk. 2:44. §

Gyakorlati problémát okozhat, hogy a szabályozás nem rendelkezik arról az esetről, amikor a képmás, hangfelvétel készítésére, felhasználására más jogsértés bizonyítása érdekében került sor. Életszerű példa utóbbira a bűnelkövetőről készült felvétel, amikor egy képmás felhasználása (pl. bankrabló fényképének médiában való közzététele) egyértelműen szükséges és társadalmilag hasznos. A példánál maradva: abszurd módon a képmása közlését sérelmesnek tartó bankrabló keresetindítása esetén, a bíróság előtti soron kívüli eljárásban, azonnal rendelkezésre álló vagy nyomban felajánlott bizonyítási eszközzel az alperest terheli annak bizonyítása, hogy a képmás felhasználáshoz nem volt szükség a felperesi hozzájárulásra, illetve hogy a jogérvényesítéssel a felperes joggal való visszaélést valósít meg. A régi Ptk. ezt a kérdés rendezte a 80. § (3) bekezdésében annak rögzítésével, hogy a súlyos bűncselekmény miatt büntető eljárás alatt álló személyről készült képmást nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből hatósági engedéllyel felhasználható. A Ptk. ezt a szabályozást elhagyta, ami természetesen nem jelenti azt, hogy egyes ágazati törvények ezt ne engedhetnék meg továbbra is,⁶⁹ azonban az engedély igazolása a soron kívüli eljárásban problémás lehet.

A Pp. 346/D.§ (3) bekezdése alapján a tárgyalást legfeljebb nyolc napra lehet elhalasztani, és csak abban az esetben, ha ezt valamelyik fél kéri, továbbá, ha egyidejűleg valószínűsíti az általa felajánlott bizonyítás eredményességét. Kérdésként merül fel az, hogy ha a bizonyítási indítvány tanú meghallgatására vonatkozik, hogyan tudja a fél valószínűsíteni azt, hogy a meghallgatni kért tanú eredményesen fogja bizonyítani az állítását? Továbbá az is kérdéses, hogy a már kifejtettek szerint, a postai kézbesítés időigényességére tekintettel van-e értelme ilyen esetben is a kötött, 8 napos határidőnek.

7. Összegzés

A tanulmány bevezetésénél célul tűztük ki annak elemzését, hogy a már meglévő, általános szabályok szerint lefolytatható perre vonatkozó szabályozás mellett indokolt volt-e egy új, különleges eljárás létrehozása, illetve hogy a bevezetett új per alkalmas-e a szabályozás céljának betöltésére. Miután hatástanulmány nem készült, nem állapítható meg, hogy számát tekintve hány ilyen típusú per indulhat, illetve hogy azoknak milyen társadalmi-gazdasági jelentősége lenne. Ennek következtében a szabályozás társadalmi igénye, a szabályozás indokoltsága és létjogosultsága nem került igazolásra.

Hatásvizsgálat hiányában nem történt meg a bíróság személyi, tárgyi és adminisztratív adottságainak és az új pertípus által rá rótt kötelezettségek hatásainak a felmérése, azaz nem folyt arra vonatkozóan vizsgálat, hogy a bíróságok rendelkeznek-e az újabb soron kívüli eljárás határidőben való lefolytatására megfelelő kapacitással,⁷⁰ illetve ha nem, akkor a probléma milyen költségigénnyel bír, és milyen

⁶⁹ dr. Székely László: *Általános szabályok és egyes személyiségi jogok*, 161. o.

⁷⁰ Ennek vizsgálata pedig a Pp. koncepció szellemében is szükséges lenne, amely a 38. oldalán kifejezetten rögzíti is, hogy az eljárások gyorsításának kulcsa nem a sajátos perjogi szabályokban, pl. a külön eljárási rendekben, azokon belül a határidő szabályozásokban van, hanem a bírák személyes minőségében és a leterheltségüket pozitívan befolyásolni képes szervezeti szabályozásban, valamint a

többletforrásból oldható meg. Mivel a módosítás indokolása a módosítás társadalmi igényére vonatkozóan csak azt az utalást tartalmazza, hogy a magánélethez való jogot „jellemzően a képmással és hangfelvétellel való visszaéléssel lehet megsérteni”,⁷¹ nem állapítható meg, hogy a kiemelt személyiségi jogok a valóságban mennyire privilegizáltak, illetve hogy ennek következtében mennyi új típusú per fog megindulni. Ha ez valóban nagyszámú és jelentős lesz, akkor a hatékony működés érdekében fel kellett volna mérni és biztosítani kellett volna a szükséges tárgyi és személyi feltételeket, ha viszont jelentéktelen számú ügy várható, akkor a szabályozás bevezetése volt felesleges.⁷²

Az eljárásrendi szabályok alapján az látszik megállapíthatónak, hogy bár a szabályozás indoka és célja, a személyiségi jogok védelme maximálisan támogatandó, a módosítás átgondolatlansága, az előkészítő szakaszban az egyeztetések hiánya miatt a cél a megalkotott eljárásrenddel hatékonyan nem érhető el. A bemutatottak alapján az új pertípus azt eredményezi, hogy ugyanazon jogviszonyban, ugyanazon tényállás alapján ugyanazon felek között két pert is le kell folytatnia a bíróságnak, az egyiket kötött határidővel, soron kívül. Az eljárások megkettőzése akadálya a hatékonyságnak és az átláthatóságnak, továbbá jogbizonytalansággal kapcsolatos problémákat vethet fel.

Ugyanakkor, a módosítás általános indokolásában kitűzött, elérni kívánt cél a módosítás nélkül is érvényesíthető a már korábban létező jogintézmény, a Pp. 156. §-ban szabályozott ideiglenes intézkedés megfelelő alkalmazásával. Az ideiglenes intézkedés mind célját, mind tartalmát tekintve alkalmas a jogalkotó által kitűzött gyors és hatékony jogvédelmet megvalósítására.

A módosítással a jogalkotó minden tekintetben figyelmen kívül hagyja az új Polgári perrendtartás megalkotására irányuló szándékot azzal is, hogy az új különleges pertípus bevezetésének szükségességéről való döntést nem bízta az új Pp.-re, a szabályozás módjával kapcsolatos döntéssel nem várta meg a Pp. újraszabályozását, de ezen felül azzal is, hogy számos, a Pp. koncepcióban már lefektetett szabályozási elvvel, rögzített elgondolással ellentétesen szabályozta a képmás-pert. Ezek közül a legjelentősebb annak figyelmen kívül hagyása, hogy a Pp. koncepció alapján különleges perre vonatkozó szabályozás csak kivételesen, indokolt esetben lehetséges, azaz ahhoz nem szolgálhat alapul kizárólag a gyors jogvédelem biztosítása, valamint, hogy egy per hatékonyságának elérése nem feltétlenül a határidők szűkítésével valósulhat meg.

Mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy a bevezetett pertípus a kívánt jogvédelmi célt nem tudja biztosítani, továbbá számos eljárásjogi problémát vet fel, viszont a „rövid időn belüli reagálás és szankcionálás” egy már rendelkezésre álló szabályozással, illetve annak egyszerű módosításával is biztosítható lett volna.

perek hatékony elintézését lehetővé tevő szabályokban rejlik.

⁷¹ T/3018 sz. törvényjavaslat 3. oldal

⁷² Messzemenő következtetések levonására semmiképpen sem alkalmas, de mégis érdekességképpen megemlítendő, hogy a Fővárosi Törvényszék lajstromadatai alapján a pertípus 2015. április 2-i bevezetése és a kézirat 2015. május 26-i lezárása közötti időszakban a Fővárosi Törvényszéken egyetlen ügy sem került képmás és hangfelvétel érvényesítése iránti perként lajstromozásra.

Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján

Bordás Péter^{*}

Bevezetés

a kormányzati szintek közötti feladatmegosztásból adódóan a helyi szintre telepített feladatok ellátásához szükség van pénzügyi erőforrásokra. Így nem csak a feladatok, hanem a pénzügyi eszközök megosztásáról is beszélhetünk a különböző kormányzati szinteken meghozott döntések során. A helyi önkormányzatok pénzügyi alapjai szorosan kapcsolódnak a központi pénzügyi rendszerhez, szerves részei az államháztartásnak. Vigvári¹ kiemeli, hogy a kormányzati szintek közötti kapcsolatok jellegét és a helyi kormányzat magatartását nagyban befolyásolják az említett források keletkezésének és elérhetőségének mechanizmusai.

Az önkormányzatok pénzügyi rendszere egy sokszereplős és igen bonyolult képződmény, ahol a költségvetésen kívüli szektor szerepe is jelentős. A helyi önkormányzatok költségvetési bevételei a '90-es évek elejétől a megváltozott szerepekhez alkalmazkodva kerültek meghatározásra. A tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer széles, s az évek során még inkább szélesedőbb feladatrendszere egyfelől megfelelő pénzügyi forrásokat, másfelől valós helyi döntési autonómiát kívánt. A rendszerváltás során újraszabott 1949-es Alkotmány² rögzítette, hogy a helyi képviselő-testület az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozási tevékenységet is folytathat, továbbá a törvényben meghatározott feladatai ellátásához saját bevételekre jogosult, s a feladatokkal arányos állami támogatásokban részesül, megállapítja a törvény keretei között a helyi adókat és

* Tudományos segédmunkatárs, MTA–DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport.

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

¹ Sivák József – Vigvári András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 177. o.

² 1949. évi XX. törvény, 44/A. § (1), 1990-től hatályos módosítása.

mértékét. Majd ezt követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) bontotta ki az egyes rendelkezések tartalmát. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, melyet hazánk is elfogadott, rögzíti a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági eszközrendszerének szükségességét és meghatároz számos alapelvet.³ Így többek között, hogy a jogszabályokban meghatározott önkormányzati feladatokkal arányban lévő pénzügyi forrásokat kell biztosítani. A források egy részének helyi adó és díjbevételekből kell származnia, mely mértékének meghatározása is helyi szinten kell, hogy megvalósuljon. A pénzügyi források legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a közfeladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást – adja iránymutatásul a Charta. Olyan elosztó mechanizmust és szabályozást kell működtetni, amely korrigálja a pénzügyi források egyenlőtlen eloszlását, de ez nem csökkentheti a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát. Továbbá azt is kimondja, hogy a lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. E pénzügyi tartalmú megállapításokat alapelveként kellene figyelembe venni a részes országok önkormányzati rendszerének kialakításakor.

2011. április 25-én elfogadásra került Magyarország Alaptörvénye, melynek 32. cikke közel azonos tartalmú a korábbi Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó szakaszával. Közpénzügyi szempontból kiemelendők az Alaptörvény azon rendelkezései, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Kimaradt ugyanakkor az Alaptörvényből a feladatokkal arányos központi támogatás deklarálása. Ez előre vetítette a későbbi szabályozási változások irányát, lényegében előkészítette a feladatfinanszírozás bevezetését.

Ezt követően elfogadásra került a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) és a helyi önkormányzatok finanszírozása tekintetében a korábbi forrásszabályozási rendszert feladatalapú finanszírozás váltotta fel.⁴ Míg az előbbi az egyes adóbevételek megosztására és a normatív, általános célú, azaz felhasználási kötöttség nélküli állami támogatásokra épült, addig az új rendszer az egyes feladatokhoz megállapított normatív állami támogatásokra.

Ugyanakkor az elmúlt több mint 20 év gyakorlati tapasztalatai nem kerülhetnek a feledés homályába, hiszen önmagában egy rendszer elnevezésének módosítása és belső szerkezetének átstrukturálása nem szüntet meg számos hatást és jelenséget, melyet a kormányzati szintek közötti pénzügyi transferek okoznak. Így

³ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 9. cikk.

⁴ Az Mötv. 117. § (1) bekezdése alapján a helyi közfeladatokat a központi kormányzat a feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít.

a tanulmány célja, hogy a forrásszabályozási rendszer azon elemeit mutassa be, melyek meghatározzák a jelenlegi rendszer alapjait, sőt mi több, melyek az új rendszerben továbbélnék. Úgy vélem tehát, hogy vannak olyan alapvető elvek és hatások, melyek a finanszírozás logikájától függetlenül alakítják a kormányzati szintek közötti pénzügyi források megosztását.

Így fontosnak tartom bemutatni a forrásszabályozási rendszer alatt működő önkormányzati bevételi típusokat és a támogatási rendszer településkategóriákra gyakorolt hatását. Egy támogatási, szabályozási forma nem csupán a költségvetések kiadási, bevételi tételeiként jelenik meg, inkább az adott település nyújtotta közszolgáltatások és életkörülmények (foglalkoztatási lehetőségek, kultúra, sport, egészségügyi, oktatási szolgáltatások) minőségét és mennyiségét determinálja. A bevételi szerkezet jogcímeit elemezve úgy vélem, hogy képet kaphatunk arról, hogy mit jelent egy város, egy megyei jogú város vagy épp egy község lakosának lenni, nem beszélve a település térbeli elhelyezkedéséről.

1. Településkategóriák

A helyi önkormányzatok finanszírozási, bevételi szerkezetének alakulását a támogatási szabályokon túl több tényező is befolyásolja. Az egyik ilyen az önkormányzat közigazgatási mérete, jogállása. E tényezőt érdemes két dimenzióban vizsgálni, egyfelől igazgatási, szabályozási szempontból, másfelől az urbanisztikai értelemben vett településszerkezet szemszögéből.

Magyarország Alaptörvényének F) cikke nevesíti, hogy az ország területi beosztása megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ez egy kétszintű rendszert takar, hasonlóan a korábbi önkormányzati törvénynek megfelelően. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében a helyi önkormányzathoz való jog a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg, így beszélhetünk települési és területi önkormányzatokról.⁵ Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.⁶ A főváros az Mötv. 3.§ (3) bekezdése értelmében különös a tekintetben, hogy a fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzatnak is minősül.

Az állam területi beosztását tehát az Alaptörvény által meghatározott kategóriák jelentik, s az Mötv. által említett további formák, mint például a megyei jogú város, járásszékhely város nem bírnak jogállásbeli különbséggel.⁷ Bár találunk példát az eltérésre a feladat-telepítés során, ilyen például az, hogy az építési engedélyek kiadását a járásszékhely település végzi. Továbbá az is megállapítható, hogy nincs és nem is volt hierarchikus, alá- fölérendeltségi viszony az egyes önkormányzati típusok között a rendszerváltást követően, mellérendeltség érvényesült közöttük.⁸

⁵ Mötv. 3. § (1) bekezdés.

⁶ Mötv. 3. § (2) bekezdés.

⁷ Árva – Balázs – Balla – Barta – Veszprémi: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2012, 48. o.

⁸ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 184. o.

Ugyanakkor a finanszírozásra hatással lévő költségvetési törvények előszeretettel alkalmazták az egyes településkategóriákhoz rendelt eltérő finanszírozást, kiegészítő szabályokat, s mivel a feladatok tagozódtak, így a fajlagos költségeknek is különbözniük kellett.

A korábban említett másik dimenzió, a közigazgatási urbanisztika szemszögéből is érdemes néhány szót szólni az egyes hazai településkategóriákról. A települési önkormányzatok alapvetően két nagy csoportba sorolhatók, ez a falvak (község) és a városok kategóriája. Ehleiter megfogalmazásában a falu olyan csoportos település, mely lakossága alapvetően mezőgazdasági vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységet folytat, nem zárt építkezésű, alakját és méretét nagyban a földrajzi környezet határozza meg.⁹ Számos típusa és formája megkülönböztethető, de általánosságban elmondható, hogy lakosság száma hazánkban körülbelül a 4-6 ezer főig terjed, de jellemzően a 2 ezer fő alatti községek vannak többségben.¹⁰ A városok alapvető jellemzői, hogy többes funkcióval bírnak a falvakhoz képest, ahol jellemzően nem mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, kisebb-nagyobb mértékben hatást gyakorolnak a környezetükre és az ott elhelyezkedő településekre, lakosság számuk pedig a falvakhoz képest magasabb.¹¹ A hazai városok népességszáma körülbelül 160 ezer főig terjed. Kivételt képez ez alól hazánk második legnagyobb városa, Debrecen a maga 207 ezer főjével és Budapest milliós lakosság száma. Ugyanakkor a fenti lakosság számok nem teljesen egyeznek a jogszabályokban leírtakkal, hiszen számtalan 2-3 ezer fős település kapott városi rangot az elmúlt időszakokban. A 2014-es KSH adatok¹² szerint 346 város és 2808 község működik jelenleg hazánkban. Bár a városok száma töredéke a községek számának, a lakosság túlnyomó része a városokban él.

A megyei jogú városok sajátos szerepet töltenek be, a korábbi önkormányzati törvény¹³ alapján 1994-től valamennyi megyeszékhely megkapta e címet, továbbá az 50.000 fő feletti települések kérhették a cím elnyerését, melyet 2006-ra 23 település birtokolt. A cím birtokosai saját feladat- és hatáskörben láthatták el a megyei önkormányzati feladatokat. Az Möt. értelmében a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat biztosítja és nem a megyei önkormányzatok feladatait látja el. Finanszírozási szempontból e cím azért is érdekes, mivel a nagyobb feladatmennyiség elláthatóságához több forrásnak kellene társulnia.

Így koránt sem egyértelmű az, hogy a jogszabályokban nevesített települési feladatok mit takarnak a gyakorlatban, milyen módon és minőségben kerülnek megszervezésre, és mit jelentenek az egyes támogatási összegek, mire elegendőek, soknak vagy kevésnek tekinthetők. Drágább-e a nagyvárosi élet, s ehhez képest hogyan alakul a bevételi szerkezet?

⁹ Ehleiter József: *Közigazgatási urbanisztika. Urbanisztika és regionalitás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 127. o.

¹⁰ Ld. erről részletesen: Beluszky Pál – Sikos T. Tamás: *Változó falvaink. Magyarország falutípusai az ezredfordulón*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2007, 215-340. o.

¹¹ Uo. 128. o.

¹² https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html (letöltés dátuma: 2014. november 12.)

¹³ 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

A településkategóriák esetében pusztán a jogszabályok által leírtak, nem adnak pontos képet arról, hogy valójában milyen kvalitással rendelkeznek az egyes település típusok. A korábbi önkormányzati törvény szabályozása és a jelenlegi Möt. eltérő feladatokat és hatásköröket meghatározó rendelkezései sem képesek a rendszer közszolgáltatási, finanszírozási nagyságrendjét leírni.

2. Támogatási rendszerek és a helyi önkormányzatok bevételi szerkezete

A helyi egységek finanszírozása többféleképpen valósulhat meg, melyre az elmúlt évtizedekből gyakorlati tapasztalataink is vannak. A változások megértéséhez tekintsük át röviden az egyes finanszírozási logikákat.

A rendszerváltást megelőzően a kiadásalapú finanszírozás érvényesült a gyakorlatban. Ez azt jelentette, hogy egy tervezési folyamat során az egyes önkormányzatok kiadási előirányzatait határozták meg központi szintről, tehát azt, hogy mennyit költhet az adott évben. A helyi testület ezt követően szinte csak áldását adta jóváhagyásával a tervszámokra. A rendszer nem tudta kezelni a közszolgáltatások iránti valós igényeket, épp ezért nem beszélhettünk a közfeladat-ellátásban túlzott hatékonyságról vagy gazdaságosságról.

1990-től a rendszerváltással egyidejűleg a finanszírozás logikája is megváltozott, az úgynevezett forrásszabályozás került bevezetésre. E rendszer az előzővel szemben nem a kiadásokat, hanem a helyi bevételeket szabályozta, úgy, mint a saját bevételi lehetőségeket, a központi támogatások mértékét, a hitelfelvétel lehetőségét. Megfordult tehát a logika, mely teret engedett a valós helyi közösségi igények kielégítésének, melyben ugyanakkor a bevételek maximuma szabott korlátot. Ehhez társult a források csökkenése, az alulfinanszírozás folyamatos problémája.

A következő logikai váltás 2012-ben következett be, amikor az új önkormányzati törvény alapján a feladatalapú finanszírozás került bevezetésre. Ennek keretében az állami támogatások egy részénél az átlagos kiadáshoz viszonyítva számítják ki a támogatás pontos összegét, figyelemmel az önkormányzatok méretére. Azaz a helyi feladatok költségeit a központi kormányzat figyelembe veszi a támogatások meghatározása során, valamint épít a helyi bevételi lehetőségekre is. Ugyanakkor jól látható, hogy a rendszer bizonyos mértékig továbbra is a forrásszabályozásra épül.

Az önkormányzatok szabályozásában bekövetkező változások, valamint a finanszírozás reformja, mint már említettem, aligha értelmezhető a korábbi rendszer ismerete nélkül. Sőt, a 22 éven keresztül működő gyakorlat olyan, mindenkor érvényes megállapításokkal szolgál, melyek a változásoktól függetlenül fennállnak. Így a tanulmány egyik célja a láttelep adása mellett az, hogy a támogatási rendszer 1993 és 2010 közötti időszakának bemutatásával rávilágítsak azokra az összefüggésekre, melyek a finanszírozás megváltoztatásával nem feltétlenül múltak el. Továbbá a településkategóriák közötti pénzügyi forráskülönbségek és az egyes támogatási formák és kiegyenlítési technikák viszonyrendszerét kívánom feltérképezni. Arra a kérdésre keresem tehát a választ, hogy a forrásszabályozási rendszer milyen okokból és hogyan érett meg, vagy épp nem a változásra a támogatási struktúra alapján.

Az önkormányzatok pénzügyi bevételeit Nagy Árpád¹⁴ nyomán öt kategóriába oszthatjuk, mely alapján mai napig csoportosíthatók az egyes bevételi típusok. Ezek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferek), az egészségbiztosítási támogatások és a hitelek. Más szerzők, mint Vigvári, Györffi¹⁵ az első három típust emelik ki, mint a klasszikus bevételi forrásokat. A felsoroltakon túl, Péteri¹⁶ csoportosítását alapul véve megkülönböztethetjük a helyi önkormányzatok rendszeres, folyó bevételeit (adók, díjak, illetékek), és a sajátos egyszeri tőkebevételeket (ilyen lehet a privatizációs bevétel) és a hitelbevételeket. Mindezek alapján a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra összpontosítva a korábbi hármass felosztás szerinti tárgyalást kívánom követni elemzésem során. A saját bevételek – mint már korábban említésre került – további csoportra bonthatóak. A következőkben e tematika alapján elemzem az egyes jogcímek bevételi összegeit. A hitelfelvételből eredő bevételeket speciális jellegűkből adódóan jelen tanulmány nem elemzi.

3. A helyi önkormányzatok saját bevételei

Az egyik legjelentősebb bevételi formát a saját bevételek teszik ki. A különböző közfeladatok helyi szintre történő telepítésével egyidejűleg a pénzügyi források decentralizálásáról is döntésnek kell születnie. Így a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás kérdése pénzügyi szempontból is jelentős.

A saját bevételek azon pénzügyi források, amelyek alapját, mértékét és behajtását is helyi szinten szabályozzák. A szerint, hogy e három feltétel mennyire teljesül, azaz mekkora az önkormányzat szabadsága benne, különbséget tehetünk teljes és részleges saját bevételek között. A saját bevételek az önkormányzati autonómia fokát is meghatározzák, hiszen a helyben képződő, nem kötött felhasználású bevételek nagyobb döntési és pénzügyi szabadságot biztosítanak az önkormányzatok számára. Ugyanakkor, ahogy Péteri¹⁷ is felhívja rá a figyelmet, a lokális szint pénzügyi autonómiájának mértéke csak részben függ a saját bevételek szerkezetétől, sok más egyéb tényezőnek is hatása van rá.

A saját bevételek legjelentősebb formája a helyi adó. Megállapítása törvényi keretek között lehetséges, viszont e keretek között mérlegelési jogot gyakorolhat a képviselő-testület a szabályozását (pl. a bevezetését és a mértékét) illetően. A helyi adók közül az iparűzési adó a legszélesebb körben bevezetett helyi adótípus.¹⁸

Jelentős saját bevételi forrás az önkormányzat saját tevékenységéből vagy vagyonából származó bevétel, magánjogi szereplőként elért nyereség, osztalék, kamat vagy bérleti díj. E körben az önkormányzati bérlakások és az egyéb önkormányzati tulajdon értékesítése (privatizációja) a kiemelendő, mely a

¹⁴ Nagy Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei*. In *Pénzügyi jog*, Simon István (szerk.), Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 218. o.

¹⁵ Zsugyel János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, ComLex Kiadó, Budapest, 2009, 236. o.

¹⁶ Péteri Gábor: *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 40. o.

¹⁷ Péteri (2014): *i.m.* 37. o.

¹⁸ Lásd erről részletesebben a KSH adatait: www.ksh.hu

folyamatos hiánnyal küzdő önkormányzatok egyik bevételszerzési formája volt. Ez jellemzően a 90-es évek végéig tartott, e bevételi kategória nagyságáról összesített, pontos adatok nem állnak a rendelkezésünkre.

Harmadik kör az önkormányzat illetékességi területén beszedett illetékek, bírságok, díjak egésze vagy része. Az elmúlt években folyamatosan változott ezek köre és mértéke is. Legjelentősebbek a vagyonátruházási és az államigazgatási eljárási illetékek voltak, melyek megosztásának mértékéről az éves költségvetési törvények rendelkeztek.¹⁹

Negyedik csoportba a gazdálkodó szervezetektől, magánszemélyektől vagy alapítványoktól átvett pénzeszközök sorolhatók. Nagyságrendileg ez már jóval kisebb körnek tekinthető. Jellemzően itt nem pénzeszköz átvételéről, hanem azon vásárolt értékről van szó. Természetesen léteznek egyéb bevételi források is, ugyanakkor úgy vélem, hogy azok valamely korábban említett kategóriába besorolhatók.

Ha megvizsgáljuk a saját bevételek összesített nagyságát és az önkormányzat térbeli elhelyezkedését az 1. számú diagram alapján, akkor könnyen megállapíthatóvá válik, hogy a forrásszabályozási rendszerben 1993 és 2010 között egyenlőtlenül oszlottak meg a bevételek térben és időben. Ez nem feltétlenül a rendszer hibájából, hanem sok más társadalmi-politikai, urbanizációs folyamatból adódott. A legkisebb bevétellel a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok rendelkeztek, de nem volt sokkal jobb a helyzet Hajdú-Bihar, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun és Heves megyékben sem. E megyék települései részben egybevágóan a statisztikai értelemben vett hátrányos helyzetű, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak minősülő településekkel.²⁰ A magas munkanélküliség, a gazdasági vállalkozások alacsony letelepedettsége miatt nem volt jelentős adóerő-képesség a jellemzően az ország keleti felén elhelyezkedő településeken. Természetesen a megyeszékhelyek külön kezelendők, mivel magasabb bevételi forrásokra tettek szert – köszönhetően a nagyvárosi jellegből adódó előnyöknek. Jól látható az is, hogy a legmagasabb bevétellel a Győr-Moson-Sopron megyei, valamint a Komárom-Esztergom, Somogy, Zala, Veszprém és Vas megyei települési önkormányzatok rendelkeztek, melyek a Dunántúlon, az ország nyugati felén fekszenek. A leszakadó települések esetében 1993-tól a kétezres évekig kis mértékben ugyan, de növekedtek a bevételek az országos átlaghoz képest, de nem tudták utolérni a fejlettebb, urbanizáltabb településeket.²¹

A főváros, mint a diagramon is látható egy külön kategóriába esik. A saját bevételek egy főre jutó nagysága többszörösen meghaladta a megyei átlagokat. Budapest esetében nem csak a népsűrűség magasabb a többi városhoz képest, hanem a legtöbb nagyvállalat központja is itt található. De nem csak a helyi

¹⁹ A növekedés mértéke az elemzett időszak zárszámadási törvényeiből jól kivehető.

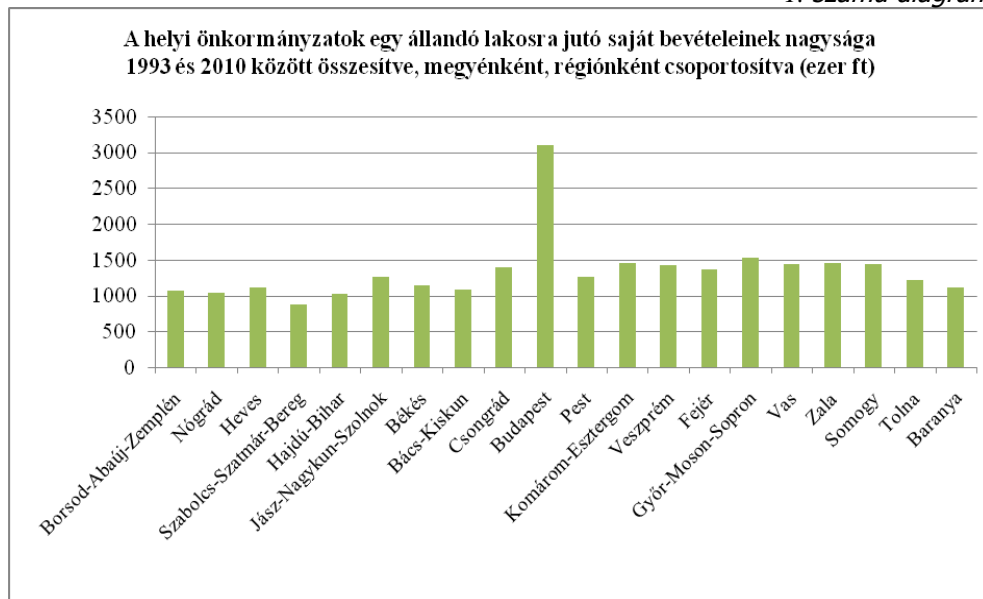
²⁰ Ld. erről részletesen a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet mellékletét.

²¹ Az adatok forrása az MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport adatbázisában fellelhető településsoros bevételi adatok.

kommunális, iparüzési és egyéb adók, illeték és díjbevételek biztosítják ezt az előnyt, hanem az önkormányzatok vállalászási tevékenységének nagyobb potenciálja is.

Így könnyen állíthatjuk azt, hogy a saját bevételek nagyságát erősen meghatározza a település földrajzi elhelyezkedése és a térségben, megyében játszott szerepe is.

1. számú diagram



Forrás: saját szerkesztés Vécsei Pál adatai alapján²²

3.1. Helyi adók. A saját bevételek legjelentősebb típusa a helyi adók, így külön tárgyalást érdemel. A helyi adók megállapítási joga lényegében az 1990-tól került bevezetésre hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.²³ A helyi adók bevezetéséről helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete. Ugyanakkor a kivetése soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének alsó és felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek.

Stanford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adókkal kapcsolatban arra tekintettel, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas

²² Vécsei Pál adatbázisa, melynek forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Elérhető: MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport adatbázisa.

²³ Nagy Árpád – Tóth János – Nagy Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993.

és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.²⁴ További elvárásnéként fogalmazhatjuk meg, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben a helyi iparüzési adó nem felel meg.

A helyi adók között Vigvári és Györffi²⁵ tipizálását követve megkülönböztetünk vagyoni típusú adókat, mint az építményadó, telekadó, valamint kommunális jellegű adókat, mint a magánszemélyek és a vállalkozások kommunális adója,²⁶ idegenforgalmi adó, és végezetül tevékenység típusú adókat, mint a helyi iparüzési adó. A '90-es évektől kezdődően ezek voltak a legjelentősebb helyi adók, melyet néhány kisebb adó egészített ki. A saját bevételek egészét tekintve átlagosan annak 40%-át tették ki.²⁷

Ez az a bevételi típus, amely a leginkább függ a helyi képességektől és adottságoktól. Nem kevésbé attól, hogy milyen a település mérete, a lakosság szerkezeti összetétele, az ingatlanállomány típusa és értéke, milyen mértékű a vállalkozások jelenléte. Ezek meghatározzák, hogy az adott település mekkora bevételre tehet szert helyi szinten.

A következőkben a helyi adó bevételek egy állandó lakosra jutó összegének alakulását vizsgálom 1993 és 2010 között, az egyes településkategóriák tekintetében, a hangsúlyt mindenekelőtt a nagyságrendekre helyezve.

Az 2. számú diagram adatait elemezve megállapíthatjuk, hogy először is különbség van a bevételek között attól függően, hogy milyen településkategóriáról van szó. A főváros és a megyei jogú városok adóbevételei voltak mindig is a legmagasabbak, de a városok sem maradtak el sokkal, viszont a községek egészen alacsony bevételekkel rendelkeztek. Miből is adódik ez? Egyfelől abból, hogy az ipari, kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások a városokba, különösen Budapestre települtek, nem csak a szakképzett munkaerő koncentrációja miatt, hanem az infrastruktúra magasabb fejlettségi szintje miatt is. Ehhez járult még hozzá az egyes városok erősebb lobbiszerű tevékenysége az adóversenyben. Számtalan adókedvezmény és egyéb előnyös feltételek biztosítása okán választották székhelyüknek a nagyobb városokat az egyes ipari cégek. Hosszútávon ugyanakkor az érintett önkormányzatok lettek ennek a nyertesek. Ez leginkább a helyi iparüzési adóbevételek növekedésében mutatkozott meg, de a többi helyi adó bevezetése is hasonló ütemet mutatott. E gazdasági előny leginkább a 10.000 fő lakosság feletti települések esetében volt jelentősebb. Másfelől a községek esetében a helyi adók bevezetése eleinte könnyebben esett a politikai érdekek áldozatául, abban az esetben, ha a bevétel összege egyébként is alacsony lett volna. Továbbá az sem elhanyagolható tény, hogy sok község esetében már csak azért sem kerültek bevezetésre egyes adótípusok, mivel az adminisztrációs költség magasabb lett

²⁴ Sandford C Thomas: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 239. o.

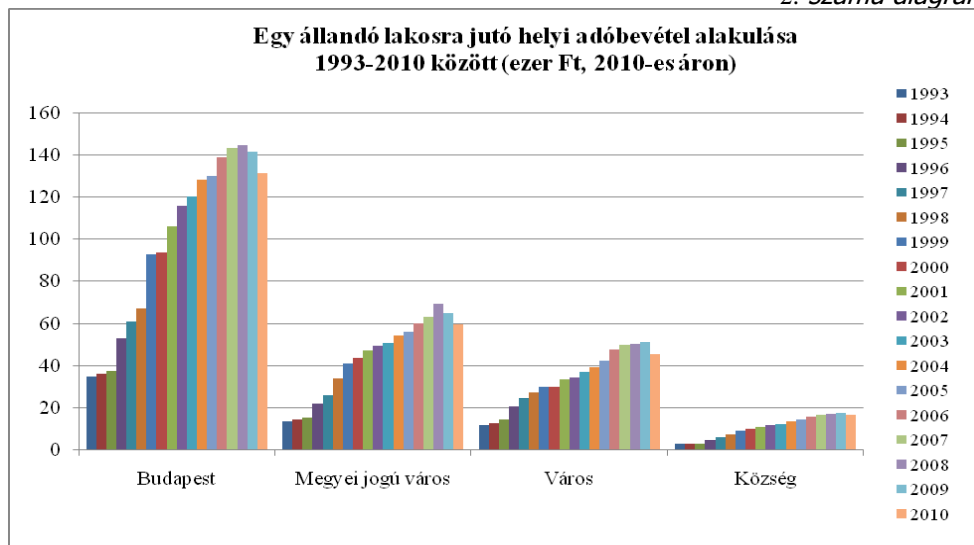
²⁵ Zsugyel: *i.m.* 240. o.

²⁶ Ez az adótípus 2011. január 1-jétől kivezetésre került a rendszerből.

²⁷ Az 1993-2010 közötti időszak adatait vizsgálva, a saját bevételek esetében a helyi adók földrajzi elhelyezkedéstől és a település adottságaitól függően 30 és 59 % közötti nagyságot tettek ki. Forrás: MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

volna, mint maga az adóbevétel. Az alacsonyabb bevételeket indokolja az a tény is, hogy a bevezetett adók jellemzően kisebb mértékben kerültek meghatározásra, mint a városok esetében.

2. számú diagram



Forrás: saját szerkesztés Vécsei Pál adatai alapján

Látható továbbá, hogy valamennyi településkategória estében 1993-tól folyamatosan nőttek a bevételek, köszönhetően annak, hogy minden önkormányzat igyekezett a szűkös források miatt a helyi lehetőségeket kiaknázni, s a helyi adókban keresték a megoldás egyik útját. Mindez egészen 2008-2009-ig tartott, amikor is a gazdasági világválság érezhetően csökkenést hozott a bevételekben. Ez nagymértékben a helyi iparüzési adóbevétel mérséklődésének volt köszönhető. Jól látható, hogy a nagyobb települések jobban estek ennek áldozatul, mint a kisebbek, pont a fentebb említett okok miatt. A diagramon szándékosan nem szerepelnek a megyei önkormányzatok, mivel helyi adó megállapítási jogosítványt nem kaptak az önkormányzati rendszer megszületése során, mely oka és indoka is, hogy jelentős feladat- és hatáskörrel nem rendelkeztek.

Megállapítható tehát, hogy a megyei jogú városok adóerő-képessége a legmagasabb és a közigazgatási jogállás csökkenésével ezen érték is csökken. A fővárosban volt mindig is a legmagasabb az egy főre jutó helyi adóbevétel, melyből nem következik egyenesen az, hogy a fővárosban élők számára ez egy magasabb színvonalú közszolgáltatási kört jelentene, bár az ellenkezője sem. Ehhez meg kell vizsgálni egy másik kérdést is, mely a fenti tényekhez kapcsolódik, mégpedig azt, hogy a városi élet drágább-e. A közszolgáltatások sokkal szélesebb körét kell lefednie egy városnak, mint egy községnek. Nem csak a jogszabályi kötelezettségek miatt, hanem a városi életforma igényeiből is adódóan. Csak hogy

egy példát említsek, egy nagyvárosban nem elegendő a közút leaszfaltozása, hanem járdaszigeteket, jelzőlámpákat kell kiépíteni és üzemeltetni. Arról nem is szólva, hogy a nagyobb igénybevétel miatt hamarabb kell az úthálózatot felújítani, javítani. Így van ez a legtöbb nagyvárosi közszolgáltatás esetében. A magasabb bevételi igényeket az elmúlt évtizedekben a tömegközlekedés és az egészségügyi intézmények működtetése generálta leginkább. Magasabb helyi közkiadások tehát magasabb helyi bevételeket követelnek meg. A főváros és a megyei jogú városi jelző tehát nem pusztán egy cím, hanem egy mérték is. Olyan jelző, amely az igénybe vehető közszolgáltatások szélesebb körére utal, s egyben egy költségesebb működési formára.

4. A személyi jövedelemadóból származó helyi bevételek

E bevételi forma sajátos a tekintetben, hogy helyben képződő forrásról van szó, mely főszabály szerint a központi költségvetést gyarapítja. A kormányzati szintek közötti forrásmegosztás rendszerében nem csak közvetlen pénzügyi támogatási forma képzelhető el, hanem olyan is, hogy egy bevétel megosztottan támogassa a helyi és a központi költségvetést. A helyi pénzügyi autonómia szempontjából nem csak a saját bevételeknek van szerepe, hanem a nagyobb részt kitevő támogatások és megosztott bevételek elosztási rendszerének is.²⁸ Vigvári szerint a központi adók helyi szint számára történő részbeni vagy teljes átengedése a vertikális pénzügyi egyensúly biztosításához járul hozzá.²⁹ Érdekes megemlíteni azt a lehetőséget is, amikor a központi kormányzat egyfajta támogatásként használhatja az adómegosztás intézményét és egy-egy kötelező helyi közfeladat ellátásához kötötten biztosítja a pénzügyi forrást a központi adó révén. Emellett VIGVÁRI kiemeli, hogy beszélhetünk horizontális elosztásról is a helyi önkormányzati szereplők között, amikor az elosztás módjában tükröződik az adótömeg képződési helye is. Magyarán, mint korábban említettem a helyi sajátosságoknak, például az adó-erőképességnek a figyelembevételével kerül visszaosztásra a beszedett adó. Így fenntartható az önkormányzatok érdekeltisége is, hiszen tudják, hogy a saját teljesítményük is mérvadó. Ha nem így működik a rendszer, akkor elvész az érdekeltiség, feszültség alakulhat ki, egyes önkormányzatok nyertesek, mások vesztesek lesznek, s inkább egy kiegyenlítő finanszírozási technikává válik.

A hazai forrásszabályozási rendszerben a személyi jövedelemadó (továbbiakban: SZJA) és a gépjárműadó volt átengedett központi adó. Mindkettő esetében a bevezetésétől a helyi szinten maradó rész folyamatos ingadozást mutatott, így nem adható egységes kép a megosztás mértékéről.

Az említett átengedett központi adók közül a személyi jövedelemadó volt a jelentősebb bevétel az önkormányzatok számára a bevezetés évétől egészen 2012-ig.³⁰ Az Mőtv. és az egyes adójogi törvények ekkortól már nem sorolják az átengedett központi adók körébe a személyi jövedelemadót, mely lényegi változás

²⁸ Péteri (2014): i.m. 40. o.

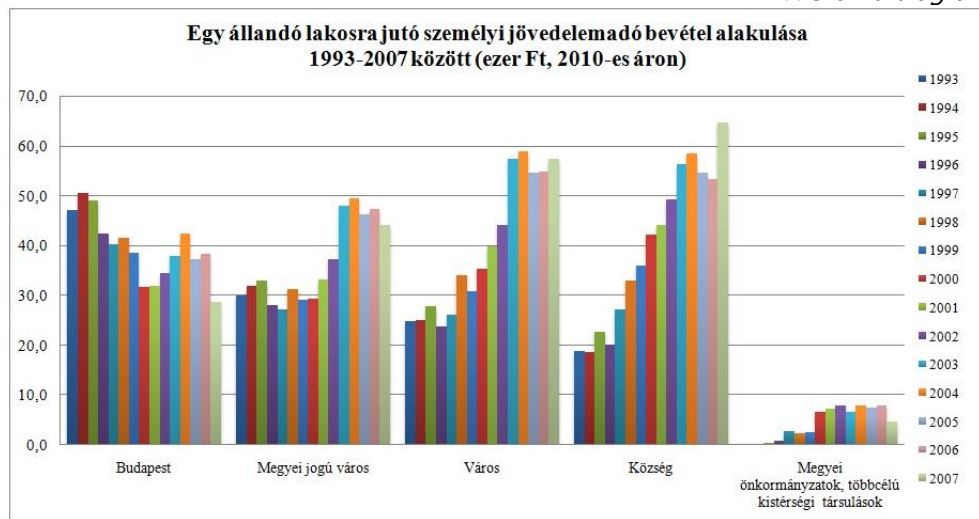
²⁹ Sivák József – Vigvári András: *i.m.*,181.o.

³⁰ Forrás: MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

a rendszerben.³¹ A helyben maradó rész mértéke 1988 és 1992 között 100% volt, majd ezt követően 30 % és 50 % között mozgott. De nem csak a mértékek, hanem az elosztás elve is változott a rendszerben 1995-ben, így ezen évek (1995 előtti és utáni) adatsorai nem teljes mértékben hasonlíthatók össze. A megosztás hazai sajátossága, hogy a tárgyévben visszajuttatott pénzüsszeg az azt megelőző két évvel korábban beszedett SZJA alapján történt. E megoldás változatlan mértékű visszaosztás esetén, magas és növekvő infláció mellett előnytelen volt az önkormányzatok részére.³² Az már csak árnyalja a rendszert, hogy a megosztott rész sem volt teljesen szabadon felhasználható. 1998-tól a 40%-os visszaosztott rész 8%-a volt mindösszesen szabadon felhasználható, a maradék 32% az állami hozzájárulások fedezetére szolgált.

Az SZJA átengedés rendszere a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti vertikális, valamint az eltérő pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok közötti horizontális kiegyenlítést is szolgálta. A támogatási volumeneket vizsgálva (3. számú diagram) azt mondhatjuk, hogy a fővárosban volt a legmagasabb az egy lakosra jutó átengedett személyi jövedelemadóból származó bevétel, bár kis mértékben folyamatosan csökkent az ezredfordulóiig.

3. számú diagram



Forrás: saját szerkesztés Vécsei Pál adatai alapján

A megyei jogú városok, városok és községek esetében a bevételek a kezdeti évektől eltekintve 1997-től fokozatosan emelkedtek, egészen 2004-ig, majd egy kisebb csökkenés után – a megyei jogú városok kivételével – 2007-ben érték el a maximumot. Megállapítható, hogy a településkategóriák méretének csökkenésével

³¹ Kivételt képez a termőföld bérbeadásából származó jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó, amely 100%-a az illetékes települési önkormányzat bevétele, viszont ez nem jelentős bevételi forrás.

³² Vigvári (2002): *i.m.* 204. o.

az egy lakosra jutó SZJA bevétel alacsonyabb értékről indul, majd jelentősebb emelkedést mutat. Ez abból a sajátosságból adódik, hogy egyfajta kiegyenlítő szerepet kapott az átengedett központi adó.

A 2008-as évben változás következett be a támogatások elosztásában, ugyanis az SZJA bevétel átkerült az állami támogatások közé, ezért ekkortól a diagramon nem került feltüntetésre. A változás hatása a tanulmány következő részében, a normatív támogatási típusnál jól megfigyelhető lesz.

Az SZJA, mint átengedett központi adó megosztása a forrásszabályozási rendszer utolsó éveire jelentősen átalakult. A helyi önkormányzatok egyre kisebb mértékben élvezhették e helyben képződő forrás előnyeit, a helyben maradó részből (40%) csupán 8%-al gazdálkodhattak szabadon.

A megyei önkormányzatok és a kistérségi társulások számára átengedett adóbevétel 1993 és 1994 között egyáltalán nem, a további években is csak minimális összegű volt, egy lassan növekvő, változékony pályát írt le a vizsgált 14 év alatt. Ez is bizonyítja, hogy sem a saját bevételekből, sem az átengedett központi adókból nem származott jelentős forrásuk, mely valódi pénzügyi autonómiát tudott volna teremteni.

5. Állami támogatások

A kormányzati szintek közötti transzferek esetében az állami támogatásokat nevezhetjük a legközvetlenebb formának. A helyi szintre telepített közfeladatok ellátásának központi finanszírozásáról van szó, mely esetében a feladat és döntési jogosítvány decentralizálásával a szükséges pénzügyi támogatás is hozzárendelésre kerül. Az állami támogatások számos módon tipizálhatóak funkciók és tulajdonságok alapján. SIVÁK³³ csoportosítását követve, mely az OECD terminológiájára épül, beszélhetünk szabad vagy kötött felhasználású támogatásokról aszerint, hogy van-e a helyi önkormányzatnak beleszólása a támogatás bizonyos célra fordításában. Másik ismérv lehet, hogy a támogatás alanyi jogon, kötelezően folyósítandó vagy mérlegelés, diszkrecionális döntés alapján. Tovább tipologizálható az alapján is, hogy helyi hozzájárulás szükséges-e vagy sem a támogatás igénybevételéhez, azaz a helyi addicionalitásnak mekkora a jelentősége. Végezetül a források maximális elérhetősége szempontjából a diszkrecionális támogatások között beszélhetünk nyitott és zárt végű támogatási formákról. Természetesen e szempontokon túl számos más megközelítési formát is alkalmazhatunk, az egyes országspecifikus jellemzőknek megfelelően. A hazai állami támogatások rendszerében az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján három nagy kört különíthetünk el, így beszélhetünk normatív állami hozzájárulásról, cél- és címzett támogatásokról és a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásokról. Ezek között vagy mellett megemlíthetjük még például a központosított előirányzatokat vagy épp a vis maior támogatásokat is. A következőkben a hármass struktúrát követve mutatom be a forrásszabályozási rendszer alatt működő állami támogatási formákat.

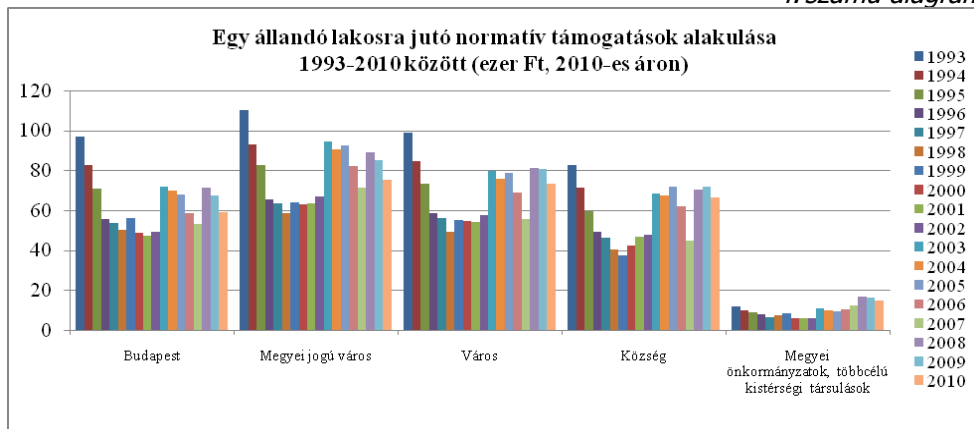
³³ Sivák József – Vigvári András: *i.m.* 183. o.

5.1 Normatív támogatások. A normatív hozzájárulás olyan pénzügyi forrás, amely alanyi jogon és egységes elosztási elvek alapján illette meg az önkormányzatokat. Az éves költségvetési törvények meghatározták a normatívák jogcímeit és fajlagos összegeit, melyek jellemzően település-üzemeltetési, közoktatási, sport, szociális, gyermekvédelmi szakfeladatokhoz kapcsolódtak. Előnye, hogy a feladat mennyiségi változásával a normatíva is arányosan változott, mely biztosította a horizontális egyensúlyt az önkormányzatok között. Bár feladatmutatók alapján került kiszámításra, nem teljesen fedezte az egyes feladatok költségeit és az önkormányzatoknak saját vagy megosztott forrásait is hozzá kellett tenniük.

Egy speciális formája a normatíváknak a felhasználási kööttséggel bíró hozzájárulás, mely csak bizonyos célra fordítható, nem csoportosítható át más feladat ellátására. E megoldást a forrásszabályozás rendszerében is alkalmazták, például a közoktatás támogatásánál, majd 2010-től fokozatosan bővült a köre az új rendszer kialakításáig. A '90-es évektől folyamatos változás tanúi lehetünk valamennyi támogatási forma esetében, így egységes képet nem tudunk adni a normatívákról sem. Épp ezért a jelen részben is a tendenciákra és az igazgatási összefüggésekre kerül a hangsúly.

A normatív támogatások elsősorban a közigazgatási jogállásból adódóan, eltérő feladatok finanszírozására szolgáltak. A 4. számú diagram mutatja a támogatási nagyságrendeket. 1998-ig egyfajta csökkenő pálya vehető ki az adatsorokból. Ha a korábbi táblázatokkal összevetjük, akkor jól látszik, hogy a saját bevételek, azon belül is a helyi adóbevételek növekedésével a normatív támogatások összege csökkent. Ahogy az önkormányzatok éltek a jogalkotó által adott adómegállapítás lehetőségével, úgy csökkent a kiegyenlítés mértéke. Másrészt a központi költségvetési hiány mérséklése a támogatások folyamatos elvonását eredményezte, mely az önkormányzatok részéről a későbbiekben a hitelfelvételhez, majd az eladósodáshoz vezetett. 1998-tól a csökkenés megállt és 2002-ig egy lassan növekvő, stagnáló szintre állt be. Majd 2003-tól egy ugrásszerű növekedés figyelhető meg a normatív támogatások összegében valamennyi kategória esetében.

4. számú diagram



Forrás: saját szerkesztés Vécsei Pál adatai alapján

Ha megfigyeljük az évszámokat és összevetjük a választási ciklusokkal, akkor azt láthatjuk, hogy az országgyűlési választásokat követő évben növekedés figyelhető meg. Ez abból adódik, hogy az új kormány csak a következő évi költségvetésben tud érdemi változtatásokat bevezetni. Ugyanezt láthatjuk 2006-ban is azzal az eltéréssel, hogy ott a következő évben már jelentősen redukálódtak a normatívák. Viszont ez nem tartott sokáig, 2008-ban markáns növekedés volt megfigyelhető, melyet a korábban említett rendszertani változás, az SZJA állami támogatások közé való átkerülése okozott. Mint láthatjuk tehát, hullámnak mondható a normatív állami támogatások összege a vizsgált időszakban, mely nagyban igazodik a választási ciklusokhoz és a különböző kormányzati politikákhoz. Érdemes megemlíteni a megyei önkormányzatokat is, melyek hasonló képet mutatnak. Bevételeiknek jelentős részét teszik ki a normatívák, de nagyságrendileg még így is jóval alul maradtak finanszírozásban a települési önkormányzatokhoz képest.

A megyei jogú városokban élő lakosságra jutott a legmagasabb normatív támogatási összeg, mely igazodott a nagyobb feladatok költségességéhez. A települési önkormányzatok közül a községekhez érkezett e címen a legkevesebb támogatás, mely egyik oka a kisebb népsűrűség. Az átengedett központi adókkal történő összehasonlításból az látható, hogy míg az főleg a községeknek és részben a városoknak kedvezett, addig a normatívák a megyei jogú városoknak. E mögött a normatívák kiegyenlítő hatása húzódt meg, mellyel igyekeztek a többi forrás okozta bevételi különbségeket kiegyenlíteni.

A központi kormányzattól érkező támogatások esetében a folyósítás alapja egyre inkább az adott közintézmény által ellátottak számához igazodott, s nem pedig a fogyasztók oldaláról jelentkező valós igények mutatójához.³⁴ Ez vezetett sok esetben a feladatok alulfinanszírozottságához. A normatív támogatások esetében egyre inkább – de különösen 2010-től – a pántlikázott, azaz a felhasználási kötöttséggel bíró állami hozzájárulások kerültek előtérbe, megalapozva ezzel egy új rendszert.

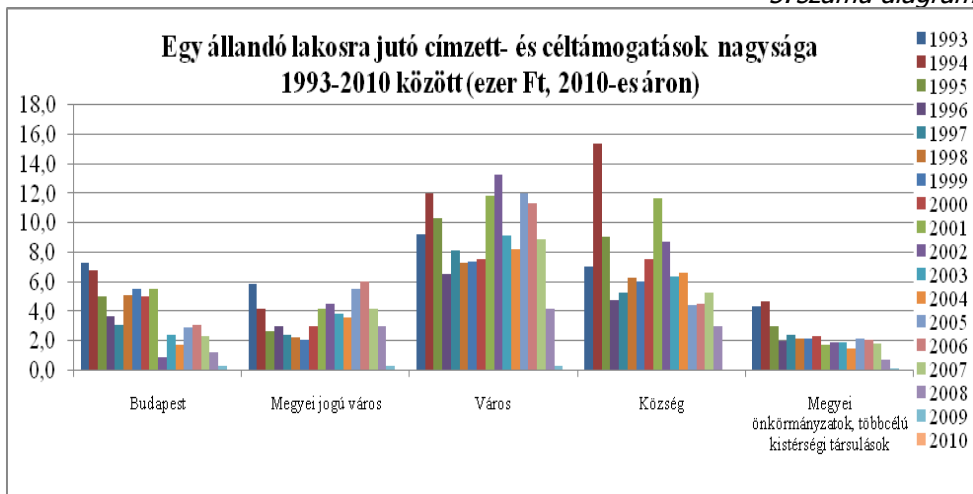
5.2 Címzett és céltámogatások. A helyi közfeladatok ellátása során jelentkeznek olyan feladatok, melyek megvalósítása kiemelt szerepet kap a központi kormányzattól. Részben ezek olyan beruházások, melyek megvalósítása az önkormányzat pénzügyi erejét meghaladja és csak központi pénzügyi támogatással lehetséges. Másrészt a települések közötti infrastrukturális különbségek felszámolására nyújtott támogatások értendők ide.³⁵ Rendszertanilag a címzett és céltámogatások elkülönítése az alábbiak szerint tehető meg. A címzett támogatásokról egyedi elbírálás alapján az Országgyűlés dönt, mely során az igénylésnek nincs felső pénzügyi határa. Tehát egy adott önkormányzatnak, egy adott közfeladathoz kapcsolódó beruházásához egyedileg biztosít forrást az Országgyűlés. A céltámogatás bizonyos törvényben rögzített fejlesztési célok eléréséhez nyújtott támogatást jelent, előre meghatározott feltételek teljesülése esetén, azaz itt sokkal kisebb a kormányzat mérlegelési jogköre. Mindkét támogatásforma a saját források biztosítását is igényli.

³⁴ Péteri (2014): *i.m.* 41. o.

³⁵ Vigvári (2002) *i.m.* 206. o.

Az 5. számú diagram a címzett és céltámogatások egy lakosra jutó összegét mutatja 1993 és 2010 között, településkategóriánként évenkénti bontásban. Jól kivehető, hogy a kisebb gazdasági teljesítménnyel rendelkező községeknek és városoknak nyújtották a legnagyobb összegeket. A főváros és a megyei jogú városok az előzőekben már felvázolt előnyüknél fogva kisebb mértékben részesültek belőle. Az is látható, ha összevetjük a normatív támogatások diagramjával, hogy nagyságrendileg a cél- és címzett támogatásokra jóval kevesebbet fordított a központi kormányzat. Egyedül a megyei önkormányzatok esetében érzékelhető kisebb különbség, arányában ez jelentősebb bevételi forrásnak bizonyult számukra. Az évenkénti mozgásokat figyelve elmondhatjuk, hogy a rendszerváltást követő években egy nagyobb támogatási összeg került szétosztásra az önkormányzatok között, a feladatellátás alapjainak megteremtése érdekében. Említésre érdemes az ezredforduló időszaka, amikor is kiugró növekedést könyvelhettek el a városok és községek. E mögött a választási időszak pozitív hatása figyelhető meg, mely során fokozottan támogatták a hátrányosabb helyzetű településeket. Ezt követően hullámszó, de összességében csökkenő tendenciát mutat a támogatási forma, 2010-re szinte kivételre került a rendszerből, s a feladatfinanszírozás bevezetésével már teljes egészében megszűnt. A fejlesztési célú támogatások folyamatosan csökkentek, először az önkormányzati közfeladat-ellátókra, szolgáltatókra, majd az európai uniós fejlesztési forrásokra, valamint a hitelekre támaszkodva próbálták e csökkenést korrigálni az önkormányzatok. Összességében azért levonhatjuk azt a következtetést, hogy a kisebb saját bevételi forrásokkal és teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknak kedveztek e támogatási formák.

5. számú diagram



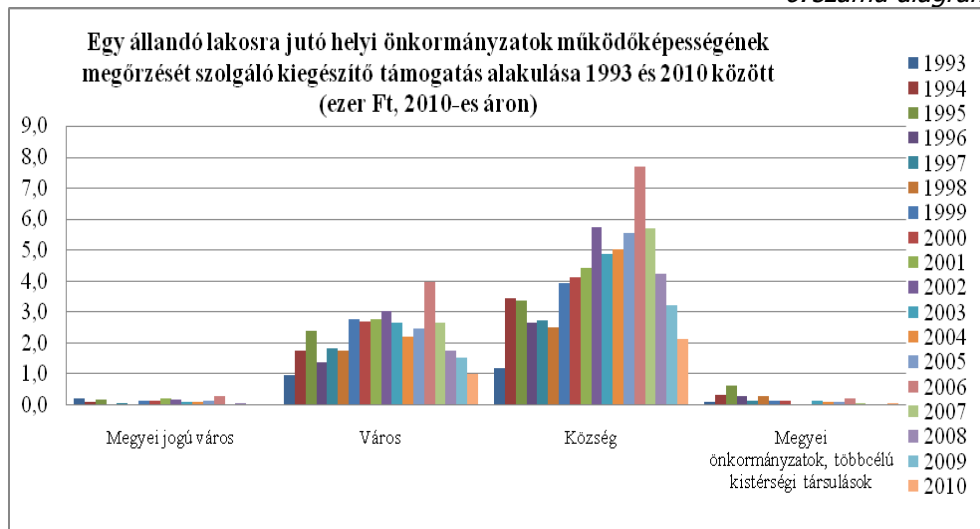
Forrás: saját szerkesztés Vécsei Pál adatai alapján

5.3 Működőképesség megőrzést szolgáló kiegészítő támogatások. Az előzőekben ismertetett állami támogatási formák végső célja nem volt más, mint a közfeladatok ellátásának biztosítása. Ugyanakkor a már többször említett egyenlőtlenségekből fakadóan voltak olyan önkormányzatok, akik e forrásokból sem tudtak fenntarthatóan, hitel felvétele nélkül gazdálkodni, egyes intézményeiket fenntartani. A működőképesség megőrzését szolgáló támogatások egyfajta újabb kiegyenlítési technikaként funkcionáltak. Alapvetően három támogatási formát említhetünk e körben, úgy, mint az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok támogatása, a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok támogatása és a működéseképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása.

Az 6. számú diagram mutatja az e címen folyósított összegek nagyságát. Ami először feltűnhet, hogy nagyságrendileg nem beszélhetünk jelentős támogatási formáról, még 2006-ban, amikor a legmagasabb volt az összege, akkor sem érte el a normatív támogatások 10%-át. A másik jelenség, amely megfigyelhető, hogy a városok, de különösen a községek esetében volt releváns a támogatás, azaz a működéseképtelenség veszélye jellemzően e településkategóriáknál állt fent, mely egybevág a korábbi megállapításokkal. A már említett egyenlőtlenségeket korigálta e támogatási forma, melyek például a községek alacsony saját bevételi forrásaiból fakadtak.

Bár a főváros nem szerepel a diagramon, de az tudjuk, hogy 1999 után egyáltalán nem kapott e címen támogatást és addig is csak csekély mértékben. Ahogy a megyei jogú városok, megyei önkormányzatok esetében is igen alacsony volt a jelentősége. A választási ciklusok hatása ugyanakkor itt is jól kimutatható. A kormányzatok e formában próbálták a helyi szintű elégedetlenségeket csillapítani és pénzt pumpálni a rendszerbe, de nagyságát tekintve ez sem volt akkora jelentőségű, mint a többi támogatási forma.

6. számú diagram



Forrás: saját szerkesztés, Vécsei Pál adatbázisa alapján

A rendszer tehát nem volt annyira működésképtelen a finanszírozás szempontjából, inkább a feladatok rossz elosztása és a helyi „korlátok nélküli” gazdálkodás okozhatta a nehézségeket. Természetesen számos további érv is felhozható – nem csak az eladósodás, hanem –, mint a rendszer belső korlátjainak le nem építése vagy épp a méretgazdaságossági problémák.³⁶ E témához kapcsolódóan természetesen szót lehetne ejteni a fedezetlen kiadási tételek hitelből történő finanszírozásáról is, de a tanulmány alapvető célja a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok, transzferek bemutatása volt. Így csak utalva rá megemlíthető, hogy a települési önkormányzatok hitelfelvétele legtöbb esetben nem a folyó kiadások finanszírozására szolgált, hanem beruházási célúak voltak,³⁷ mely nem csökkenti a téma fontosságát.

ÖSSZEGRZÉS

A forrásszabályozási rendszer a rendszerváltással egyidejűleg született hazánkban. A bevételi struktúrát, a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát, a helyi adózás és a személyi jövedelemadó átengedése alapozta meg. 1993-tól az éves költségvetési törvényekben a normatív állami támogatások kerültek előtérbe. A rendszer a pénzügyi források önkormányzatok közötti, igazságos elosztásával próbálkozott, ahol a kapacitások, a valós igények és a hatékonyság igénye nem mindig kerültek teljesen összhangba. De még így is megállapítható, hogy a normatív támogatások bevezetése reformlépésnek számított saját korában.

Mint láhattuk, a támogatási struktúrának térbeli és időbeli, gazdasági és társadalmi hatásai vannak szűkebb és tágabb környezeti kontextusban is. Folyamatos korrigálást igényelt a rendszer, hogy a kiegyenlítés megfelelő legyen. Kezelnni kellett többek között a fejlett és kevésbé fejlett országrészek közötti különbségeket, az eltérő adóerő-képességből adódó problémákat, a felelőtlen költsékezést, a hitelfelvételt, az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok sorsát. Utóbbi esetében ugyanakkor láhattuk az adatok alapján azt is, hogy valójában a többi támogatáshoz képest a működésképtelenség támogatása szinte elenyésző volt. A finanszírozás beszűkülése nem egyenlő mértékben érintette az ország különböző térségeiben lévő településkategóriákat. A települések mérete, urbanizáltsága, a térség fejlődési dinamikája egyaránt befolyásolta a finanszírozási lehetőségek alakulását. Megállapítható, hogy a fejlettebb települések, jellemzően a városok magasabb, míg az elmaradottabb községek alacsonyabb bevételi hányaddal rendelkeztek a GDP-hez mérten.

Egyre több jogcímen érkeztek a különböző központi támogatások a helyi egységekhez, mely által elaprózódottá vált a struktúra. A normatív támogatási forma a rendszer utóbbi éveire egyre inkább felhasználási kötöttséggel egészült ki. A cél- és címzett támogatások fokozatosan kivezetésre kerültek. A saját bevételek

³⁶ Lásd erről részletesen: Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál: *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 331-353. o.*

³⁷ Vasvári Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In Statisztikai Szemle, 2013, 91. évfolyam 2. szám 156. o.

közül a helyi adók, azon belül is az iparűzési adó jelenti a legnagyobb saját forrásokat. Ez azonban – eloszlását tekintve – szintén a nagyobb teljesítő képességű, fejlettebb településeknek kedvezett.

Azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a forrásszabályozási megoldás önmagában nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb tényező okozta a rendszer hibáit. Úgy, mint a tér-strukturális problémák, mely alatt az elaprózott önkormányzati rendszert kell érteni. Problémát okozott, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági kérdések nem kerültek napirendre, a társulási formák nem lettek a feladatellátás jellemző szereplői. A feladat- és hatáskör telepítéssel nem tartott egyenlő ütemet a finanszírozási rendszer változtatása. A városi élet drágább, melynek a pénzügyi decentralizáció módjában is testet kell ölteni. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyan olyan jogállású helyi egységeket. Mindezen tényeket nem lehet félretenni, melyet a rendszer magában hordozott, és nem lehet azt állítani, hogy nem adott volna kellő tapasztalatot és tanulságot a hazai pénzügyi decentralizáció jövőbeni szabályozásához.

A »jó gyakorlatok« definíciója a fiatalok (büntető) igazságszolgáltatása területén *

Cedric Foussard**

napi munkánk során érzékeljük a joggal összeütközésbe kerülő fiatalokkal¹ foglalkozó igazságszolgáltatási rendszer fejlesztése iránti közösségi igényt. Az államok, szervezetek, szakértők és magánszemélyek a világ minden tájáról részt vesznek és érdekeltek ebben az általános aggodalmat kiváltó témakörben, s a fiatalok igazságszolgáltatását érintő hatékonyabb és gazdaságosabb megoldásokért dolgoznak. Ez a szándék a 80's évek közepétől² kidolgozott nemzetközi normák és sztenderdek sorában került nyilvánításra, kezdve a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény elfogadásával és folytatva a problémában érdekelt szervek és szereplők számának növekedésével.³

Fontosabbá vált, mint bármikor máskor a nemzetközi sztenderdek implementációjának fejlesztése; ennek következtében a „jó gyakorlatok” meghatározása és elterjesztése a konkrét eredmények elérését célzó folyamat részének tekinthető. A jó gyakorlatok hatékony eszközei a tanulásnak, mivel

* A fordítás a szerzőtől kapott kézirat alapján készült. Fordította: Csemáné Dr. Várad Erika egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológia Tanszék.

** Cedric Foussard a fiatalok igazságszolgáltatásának szakértője, az International Juvenile Justice Observatory (IJJO, Belgium) nemzetközi kapcsolatok igazgatója

¹ Az ENSZ a fiatalok igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 1985. november 29-én kelt 40/33-as ENSZ közgyűlési határozatnak („Pekingi Szabályok”) megfelelően „fiatalkorú az a gyermek vagy fiatal személy, aki a rá vonatkozó mindenkorin igazságszolgáltatási rendszerben a felnőttektől eltérő elbánásban részesülhet büntetendő cselekmény elkövetése esetén.” (art 2.2a).

² Beleértve, másokkal együtt: A Fiatalok igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ENSZ Minimumszabályokat (Pekingi Szabályok), melyet a Közgyűlés 40/33-as határozatával 1985. november 29-én fogadott el; a Gyermek Jogairól szóló Egyezményt, melyet az ENSZ Közgyűlése 44/25-ös határozatával egyhangúlag fogadott el 1989. november 20-án; a Fiatalok bűnözés megelőzésére vonatkozó ENSZ irányutakat (Rijádi irányelvek), amelyek 1990. december 14-én kerültek elfogadásra és kihirdetésre a 45/112-es határozattal; az ENSZ a Szabadságelvvel nem járó intézkedésekre irányadó általános Minimumszabályait (a Tokiói Szabályokat), melyeket a Közgyűlés 1990 decemberében fogadott el 45/110-es határozatával; és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2007-es, 10 számú Általános Észrevételét a „Gyermekjogok a fiatalok igazságszolgáltatásában” címmel.

³ Meg kell említeni, hogy évtizedek óta léteznek a fiatalok igazságszolgáltatásának kérdéseivel foglalkozó releváns nemzetközi normák, bár speciálisan gyermekközpontú normák csak a 80's évek közepétől kerültek kidolgozásra.

elkülönítik a működőt attól, amin változtatni kell, és ezzel innovatívabb és megalapozott megközelítésekhez járulnak hozzá.⁴ A fiataikorúak igazságszolgáltatása területén növekvő számú szervezet dolgozik együtt, hogy azonosítsa és elterjessze a „jó gyakorlatokat” annak érdekében, hogy a nemzetközi sztenderdeknek teljes mértékben megfelelő, jobb fiataikorúak igazságszolgáltatási rendszere jöjjön létre.

E sorok megírásával célunk az, hogy áttekintést adjunk a jó gyakorlatok fiataikorúak igazságszolgáltatásában megjelenő eltérő definícióiról, utalva a joggal összeütközésbe kerülő gyerekekkel kapcsolatos jó gyakorlatok eredetére és elméleti hátterére. Annak fogalma, hogy a fiataikorúak igazságszolgáltatása területén mi tekintendő ilyennek, különösen meghatározó, ha a fiataikorúak igazságszolgáltatási rendszerét fejlesztjük, vagy olyan jogi reformokra vállalkozunk, melyek befolyásolhatják a joggal konfliktusba kerülő gyermekek jogait.

1. A „jó gyakorlatok” koncepciójának eltérő definíciói

Nem könnyű feladat annak definiálása, hogy mi minősül jó gyakorlatnak, és nem létezik egyetlen, kizárólagos fogalom-meghatározás. A sikeresnek tekintett gyakorlat – mely bizonyos feltételek mellett más területekre is kiterjeszhető – azonosításának módszertanát kezdetben a magánszektorban alkalmazták, a versenytársakkal szembeni teljesítményjavítás erősítése céljából, „bevált gyakorlatok” elnevezés alatt.⁵ Manapság, ahogy azt már fentebb bemutattuk, a folyamat nem a magánszektor sajátja, és áttért a közzférára is.⁶

Annak ellenére, hogy mára a közzférában közös és átfogó megoldások vannak, a különböző területeken aktív szervezetek csak a 90's évektől kezdve fogtak össze a „jó gyakorlatok” azonosítása és elterjesztése érdekében. Nemzetközi, európai és nemzeti szinten, eltérő szektorokban működő szereplők tettek javaslatokat ennek meghatározására.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete az emberi településekről Isztambulban, 1996 júniusában tartott Második Konferenciájával (HABITAT II) jelentős mértékben hozzájárult ehhez, amikor támogatta annak gondolatát, hogy a Nemzeti Bizottságok a jó gyakorlatoknak tekinthető példák felismerésére alkalmas folyamatot dolgozzanak ki.⁷ Ez az ötlet később más területekre is kiterjesztésre került és más nemzeti érdekcsoportoktól is támogatást élvezett annak érdekében, hogy azonosítsák „azokat a politikákat és akciókat, amelyek hatásosnak mutatkozhatnak a témával kapcsolatos életkörülmények javításában, az eredmények bizonyításában és egy olyan szemléltető foratókönyv elkészítésében,

⁴ Lásd http://www.unicef.org/evaluation/index_goodpractices.html

⁵ „A legjobb gyakorlatok, mint innovációs eszközök meghatározása” A Városi Ügyekkel foglalkozó Egyesület éves konferenciáján (Montreal, Kanada) 2006. április 22. napján tartandó előadásra készült anyag.

⁶ *Uo.*

⁷ A fiatalok erőszak megelőzésére, a rehabilitációra és a visszailleszkedésre vonatkozó jó gyakorlatok Közép-Amerikában. El Salvador: Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil, 2009.

mely az empirikus tapasztalatokból való tanulás lehetőségét biztosítja számunkra. Ez [mármint a folyamat] fogja megállapítani azokat a kritériumokat, amelyeket figyelembe kellene venni és azokat a gyakorlatokat, amelyeket alkalmazni kellene”.⁸

Az UNICEF például a 'jó gyakorlatot' „jól dokumentált és értékelt programtervezési módszerként” határozza meg, „amely bizonyítékot szolgáltat a sikerességre/hatásosságra, és amely értékes az ismételt előállítás, bővítés és további kutatás szempontjából”, hozzátéve, hogy „általában különböző országok és környezetek hasonló tapasztalatain alapul”.⁹ Következésképpen a „jó gyakorlat” nevesítése annak folyamata, melyben elkülönítjük a működőt a nem hatékonytól azáltal, hogy megértjük azokat a módokat, okokat és feltételeket, amelyek sikeressé tesznek egy cél elérésében.¹⁰ Az egyik kontextusban sikeres gyakorlat nem feltétlenül megfelelő ahhoz, hogy egy másik szituációba adaptáljuk. Emiatt a jó gyakorlatok azonosítása egyben a szervezetek programjainak és aktivitásainak jobb ellenőrzését és értékelését elérő folyamat része, hozzájárulva ezzel a „programkiválóság”¹¹ megvalósításához.

Néhány szervezet „jó gyakorlatok” helyett a „bevált gyakorlat” elnevezéssel is dolgozik. Például az UNESCO (2007)¹² nem csak a „jó gyakorlat”, hanem a „bevált gyakorlat” fogalmát is használja.¹³ Mindazonáltal, a szervezetek növekvő mértékben alkalmazzák a „jó gyakorlat” definícióját. Például a Best eEurope Practices (BEEP) Projekt¹⁴ összehasonlítja a két megnevezést, megmagyarázva, hogy manapság miért preferálják az előbbit. A BEEP szerint a „jó gyakorlat” alkalmazása úgy is definiálható, mint „egy olyan módszer, eszköz, technológia, stb. alkalmazása, melyet általában a »tanulás szempontjából jól használható« megoldásnak tekintenek; azaz olyannak, mely vagy eléri a célt és/vagy pozitív hatással van a környezetére, vagy (és ez még fontosabb) olyan hasznos tanulási tapasztalattal szolgál, mely valószínűsíthetően ösztönzi a felhasználók kreativitását, zsenialitását és ön-reflexiók képességét”.¹⁵ A 'bevált gyakorlat' szerintük olyan

⁸ A fiatalok erőszak megelőzésére, a rehabilitációra és a visszailleszkedésre vonatkozó jó gyakorlatok Közép-Amerikában. El Salvador: Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil, 2009: 28.

⁹ http://www.unicef.org/evaluation/index_49082.html

¹⁰ http://www.unicef.org/evaluation/index_goodpractices.html

¹¹ http://www.unicef.org/evaluation/index_goodpractices.html

¹² Vlăsceanu, L., Grünberg, L. és Pârlea, D., 2007, Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions (Bucharest, UNESCO-CEPES) Átdolgozott és frissített kiadás. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001346/134621e.pdf>

¹³ „Egy felsőoktatási intézmény vagy program javuló teljesítményét eredményező biztonságos és ésszerű gyakorlatokat is magában foglaló módszert vagy innovatív eljárást a társintézmények általában 'legjobbként' ismernek el. Egy jó gyakorlat nem feltétlenül jelent abszolút, kizárólagos példát vagy mintát, jelenléte a felsőoktatási intézmény vagy program javuló teljesítményét biztosítja; inkább az adott szituációhoz illeszkedő legjobb megoldást határozza meg, minthogy az intézmények és programok jelentősen eltérnek elemeikben és terjedelmükben.” (Vlăsceanu 2007: 41).

¹⁴ A „Best eEurope Practices Project” (BEEP) az Európai Bizottság által az Információs Társadalmi Technológiák (IST) alatt, az Ötödik Keretprogramban (2001-2003) támogatott aktivitás. A Beep-pel kapcsolatos további információkhoz lásd: <http://www.beep-eu.org/Beep/HTML/home-fs.htm>

¹⁵ A 'jó gyakorlatok' definíciója a Beep-glosszáriumban jelent meg: <http://www.beep-eu.org/Beep/HTML/home-fs.htm>

megoldás meghatározása, amelyet „az adott szituációban – a teljesítménymérők és más elemzések eredményeként – a »legjobb» tekintenek”.¹⁶ Mára a BEEP elsősorban a 'jó gyakorlat' kifejezést használja, mivel így elkerüli a további fejlesztés szükségtelenségének téves gondolatát, és figyelembe veszi a megoldások szubjektív jellegét és kontextuális függőségét.¹⁷

A 'jó gyakorlat' fogalmának a „fenntartható fejlődést szolgáló oktatás (Education for Sustainable Development)” területén történt azonosításának megfelelően, újabban az UNESCO is e definícióval dolgozik, azt „*kezdeményezésként, projektként és/vagy eljárás módoként*” azonosítva, szoros összefüggésben azzal, hogy „gyakorlati példákat biztosít, ötleteket teremt és hozzájárul a politika fejlődéséhez.”¹⁸

Végül fontos a 'jó gyakorlatot' megkülönböztetni a 'tanulástól'. Ezeket gyakran alkalmazzák együtt új programok tervezésénél. Az UNICEF az alapján határolja el őket egymástól, hogy a 'tanulások' – eltérően a 'jó gyakorlatoktól' – „az egyes programokra illetve működésre adott részletes visszajelzések” eredményei, amelyek megtestesíthetnek sikereket és kudarokat is.¹⁹

2. A »jó gyakorlatok« meghatározása a fiatalkorúak (büntető) igazságszolgáltatása területén

A fiatalkorúak igazságszolgáltatása területén számtalan képviselő és szervezet vett és vesz részt ebben a feladatban. A Gazdasági és Szociális Tanács állásfoglalása alapján a Fiatalkorúak Igazságszolgáltatásának Tárcaközi Bizottsága (IPJJ, Interagency Panel on Juvenile Justice)²⁰ 1997-ben azon tevékenkedett, hogy információkat gyűjtsön jó gyakorlatokról a jogi támogatás, alternatív szankciók, kapacitás-bővítés és képzés, társadalmi tudatosság és érdekképviselet, monitorozás és jelentéstétel területéről.²¹ Ez, a Bizottság által kivitelezett fontos munka jól mutatja, hogy milyen bonyolult a 'jó gyakorlatok' azonosítása közös teljesítménymérők és értékelési kritériumok²² meghatározása – mint a működő és más körülmények közé is kiterjeszhető megoldások megkülönböztetéséhez szükséges lényegi lépés megtétele – nélkül. Érdemes megemlíteni, hogy 2006-ban a Bizottság a Bizottsági tagok fiatalkorúak igazságszolgáltatását érintő

¹⁶ A 'jó gyakorlatok' és a 'bevált gyakorlatok' definíciója megjelent a Beep glosszáriumban: <http://www.beep-eu.org/Beep/HTML/home-fs.htm>

¹⁷ Uo.

¹⁸ UNESCO, *ESD good practices*, in <http://www.unesco.org/en/esd/publications/good-practices/>

¹⁹ http://www.unicef.org/evaluation/index_goodpractices.html

²⁰ A Fiatalkorúak Igazságszolgáltatásának Tárcaközi Bizottsága (IPJJ), mely korábban a Fiatalkorúak Igazságszolgáltatásának Ügynökségek közötti Kooperációs Bizottságaként volt ismert, az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) 1997/30, 2007/23 és 2009/26 állásfoglalásaival a Gyermejjogi Egyezményrel és más releváns nemzetközi normákkal és sztenderdekkel kapcsolatos technikai tanácsadás és segítségnyújtás koordinálásával a fiatalkorúak igazságszolgáltatása terén megbízott csoport.

²¹ Lásd Dandurand, Yvon. (2010). *Criteria for the design and evaluation of juvenile justice reform programmes*. Megjelent: Geneva: Interagency Panel on Juvenile Justice, pag 4

²² Uo.

programjaiból és érdekvédelmi tapasztalataiból gyűjteményt jelentetett meg, és más partnerekkel együttműködésben ajánlást készített a 'jó gyakorlatok' azonosításához és használatához.²³

Az UNICEF szintén foglalkozott a joggal összeütközésbe került gyermekkel kapcsolatos jó gyakorlatok meghatározásával, és projekteket támogatott a megállapításukhoz és elterjesztésükhöz történő segítségnyújtás céljából. Az UNICEF minden évben kiadja az újítások, a megszerzett tapasztalatok és jó gyakorlatok válogatott gyűjteményét, a 2006-2013 közötti Középtávú Stratégiai Tervében meghatározott 5 fókuszterületnek megfelelően csoportosítva azokat. Ezek: kisgyermekek életben maradása és fejlődése, alapvető oktatás és nemek közötti egyenlőség, HIV/AIDS és gyermekek, a gyermekek erőszakkal és bántalmazással szembeni védelme, támogató politika és partnerség a gyermekjogokért.²⁴ Követve az „Elveszve az igazságszolgáltatási rendszerben – A joggal konfliktusba került gyermekek Kelet-Európában és Közép-Ázsiában” címmel 2008-ban kiadott, Közép- és Kelet-Európára és a Független Államok Szövetségére (KKE/FÁK-régió) vonatkozó jelentésben²⁵ található Ajánlást, a szervezet nemrég katalógust²⁶ adott ki a régióbeli jó gyakorlatok és ígéretes kezdeményezések²⁷ dokumentálásához annak érdekében, hogy az a fiatalok igazságszolgáltatási rendszere reformja támogatásához normatív iránymutatásként szolgáljon.²⁸ Az információk nem kerültek a KKE/FÁK-régió országainak mindegyikében begyűjtésre, csak azokban, amelyekben dinamikus reformok zajlottak.²⁹

Európai szinten az igazságszolgáltatás területén az Európai Bűnmegelőzési Hálózat vesz részt a bűnmegelőzésben létrejött jó gyakorlatok elterjesztésében.³⁰ A disszemináció megvalósítása érdekében jó gyakorlat-projektek és fejlesztések értékelésére szolgáló módszertant dolgoztak ki, mely a tagállamok közötti információ-megosztás kiépítését célozta.³¹ E folyamat egyben alkalmas volt a jó gyakorlatok végrehajtási feltételei megteremtésére is.³²

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC), mely egyike a fő ENSZ-irodáknak, s mely felelős a bűnmegelőzésre és igazságszolgáltatásra vonatkozó irányadó ENSZ-minimumszabályok elterjesztéséért, és hatáskörrel bír az igazságügyi intézmények rehabilitációjának és

²³ <http://www.juvenilejusticepanel.org/resource/items/I/P/IPJJProtecRightsChildConflictLaw06EN.pdf>

²⁴ Lásd http://www.unicef.org/evaluation/index_49082.html

²⁵ UNICEF (2008) *Lost in the Justice System – Children in conflict with the law in Eastern Europe and Central Asia*: pag. 8 http://www.unicef.org/ceecis/Lost_in_the_Justice.pdf

²⁶ UNICEF, *Good Practices in Juvenile Justice in the CEE/CIS Region* (2010)

²⁷ „»Ígéretes kezdeményezések« – a gyakorlati szakemberek és szakértők elismerik (és használják) a fogalmat, azonban nem került hivatalos értékelésre.” UNICEF, *Good Practices in Juvenile Justice in the CEE/CIS Region* (2010), pag. 8

²⁸ UNICEF, *Good Practices in Juvenile Justice in the CEE/CIS Region* (2010), pag. 6

²⁹ UNICEF, *Good Practices in Juvenile Justice in the CEE/CIS Region* (2010), pag. 10

³⁰ See <http://www.eucpn.org/keydocs/Good%20practice%20Methodology.pdf>

³¹ Az EUCPN Tanácsa 2005. október hó 18. napján fogadta el.

³² EU Crime Prevention Network *A Methodology for Assessing Good Practice Projects and Initiatives* pag. 1 lásd: <http://www.eucpn.org/keydocs/Good%20practice%20Methodology.pdf>

a fiatalok – ezen összefüggésben³³ megvalósuló – védelmének biztosítására, az UNICEF-fel együtt *Kézikönyvet* fejlesztett ki a *Fiatalok Igazságszolgáltatása Mutatóinak Méréséhez*³⁴ (2006). A kézikönyv bemutatja az UNICEF és az UNODC által – más partnerekkel konzultációban – javasolt tizenöt indikátort, és megmagyarázza [a könyv] hasznosságát a bárhol a világban a fiatalok igazságszolgáltatási rendszerében (zajló) reformok támogatásában.

A fiatalok igazságszolgáltatása területén dolgozó gyakorlati szakembereknek szóló konkrét útmutató biztosítása érdekében, a „Save the Children” *Fiatalok Igazságszolgáltatása: Modern koncepció a joggal konfliktusba került gyermekekkel való munkához* címmel 2006-ban publikációt adott ki, amelyben a jó gyakorlatok vizsgált és dokumentált modelljei találhatók.

3. A »jó gyakorlat«, mint a nemzetközi sztemderdek teljesítését támogató eszköz szükségessége

20 évvel ezelőtt a Gyermekjogi Egyezmény (UNCRC) deklarálta, hogy a részes államoknak a joggal konfliktusba került gyermekek legjobb érdekét kell szem előtt tartaniuk.³⁵ Legutóbb (2007) a 10. számú Általános Észrevétel – kimondottan a fiatalok igazságszolgáltatási rendszerének kontextusára utalva – egészítette ki ezt azzal, hogy ez a védelem például a rehabilitációs intézkedések felkutatását és a helyreállító igazságszolgáltatás³⁶ alkalmazását is magában foglalja. Mindazonáltal sok országban és közösségben a szabadságvonást még mindig nem megfelelően³⁷ alkalmazzák és a fiatalok bűnözésére adandó tipikus választ a kiskorúak jogainak biztosítása és bűnözésük megelőzése terén³⁸ még szerénynek, visszafogottnak tartjuk. Mégis, történt néhány előrelépés - mint a diverzió megjelenése és a szabadelvonással járó intézkedések alternatívái, például Kelet-Közép-Európában/FÁK régióban.³⁹

³³ *Renee Sabbagh UNODC Salamanca, 27-29 October 2004: First International conference: Juvenile Justice and Prevention of Juvenile Delinquency in a Globalized world. Police perspective: For a multidisciplinary collaboration In the best interest of the child: 2.*

³⁴ UNICEF and UNODC *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators* (2006).

³⁵ United Nations, Convention on the Rights of the Child, article 3^o n.º 1.

³⁶ Committee on the Rights of the Child, GENERAL COMMENT No. 10 (2007), paragraph 10 (art. 3 on the Best Interests of the Child).

³⁷ Lásd például Jenny Talbot: *Seen and Heard: supporting vulnerable children in the youth justice system*. 2010: pag. 10, utalva a következőre: „The *Out of Trouble* programme, the Prison Reform Trust’s five-year programme to reduce child and youth imprisonment in the UK”.

³⁸ Lásd Yvon Dandurand: *Criteria for the design and evaluation of juvenile justice reform programmes*. Megjelent: Geneva: Interagency Panel on Juvenile Justice, 2010, pag. 6.

³⁹ United Nations Children’s Fund (UNICEF) *Good Practices in Juvenile Justice in the CEE/CIS Region* (2010): pag. 7.

A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény a fiatalok igazságszolgáltatása kapcsán történő teljesülésének átfogó értékeléséhez lásd IJJO International Campaign „Two decades of Juvenile Justice: improvements since the adoption of the Convention on the Rights of the Child.” <http://www.oijj.org/crc20/index.php>

Figyelemmel arra, hogy a joggal összeütközésbe kerülő gyermekek kérdése már hosszabb ideje a nemzeti, nemzetközi programok részévé vált (bár gyakrabban a fiatalkori bűnözés ellenőrzésével, semmint a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának támogatásával összefüggésében⁴⁰), és arra a tényre, hogy a nemzetközi normák és sztenderdek (még azok sem, amelyek kimondottan a fiatalkorúak igazságszolgáltatását célozzák) nem kínálnak megoldást az aktuális programoknak az ajánlások⁴¹ nemzetközi szövegeiben meghatározott elveknek való megfeleltethetőségére, a 'jó gyakorlatok' azonosítása önmagában is fontos eszköznek mutatkozik azon résztvevők megsegítésében, akik világszerte erőfeszítéseket tesznek a fiatalkorúak igazságszolgáltatása tökéletesítéséért. Éppen ezért a 'jó gyakorlatok' a politikai döntéshozók és a közvetlenül a területen dolgozók közötti jobb kapcsolatok kialakításához is hozzájárulnak.

4. Konklúzió

A fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerei világszerte jelentősen eltérhetnek egymástól és – mivel az országok a joggal konfliktusba kerülő fiatalokat különböző módokon kezelik – gyakorlatilag lehetetlen egyetlen modell⁴² meghatározása. Ez az, ami miatt fontos a homogén információk rendszeres gyűjtésének fejlesztése, a könnyen összevethető és mérhető teljesítményértékek segítségével történő egyeztetés, amely biztosítaná a fiatalkorúak különböző igazságszolgáltatási gyakorlatainak objektív összehasonlítását. Innentől lehetséges a 'jó' tartott gyakorlat azonosítása, amennyiben az a nemzetközi normákban meghatározott módon veszi figyelembe a kiskorúak jogait, a jogsértő kiskorúak teljes társadalmi és szakmai befogadását célozza, és ha más összefüggésben és körülmények mellett is alkalmazható.

⁴⁰ UNICEF, Innocenti Digest 'Juvenile Justice', January 1998: 17.

⁴¹ Lásd Yvon Dandurand: Criteria for the design and evaluation of juvenile justice reform programmes. Megjelent: Geneva: Interagency Panel on Juvenile Justice, 2010, pag. 6.

⁴² A fiatalkorúak igazságszolgáltatásai rendszerei közötti különbségekről lásd: James Dignan „Juvenile Justice Systems: A Comparative Analysis”.