

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

12. évfolyam

2017

2. különszám

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
12. évfolyam (2017) 2. különszám

Tanulmány

ANGYAL ZOLTÁN:

Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése 11

BANKÓ ZOLTÁN:

A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben..... 23

BÁNDI GYULA:

Gyakorlati jogértelmezési gondolatok a hulladék fogalmi rendszere körében.....34

JUDIT BARTA:

Die Organisierung und Finanzierung der betrieblichen ergänzenden Altersvorsorge in Ungarn und in den EWG Mitgliedstaaten..... 45

BARZÓ TÍMEA:

Az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyok sokszínűsége és buktatói..... 57

BÁNYAI KRISZTINA:

A földszerzés korlátozása Nyugat-Európában..... 71

BOBVOS PÁL:

A szövetkezeti hitelintézetek alapításának létszám és tőke feltétele 81

CSÁK CSILLA:

A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban..... 90

CSÉCSY GYÖRGY:

Védjegyfelhasználás a franchising területén..... 100

ERDŐS ÉVA:

Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban....114

FODOR LÁSZLÓ:

A megújuló energiák szabályozása Ausztriában..... 127

GYULAVÁRI TAMÁS:

Munkajogi reformok az EU kelet-európai tagállamaiban: úton a munkavégzésre irányuló jogviszonyok új rendszere felé?..... 138

HAJDÚ JÓZSEF:

A munkakör megosztásról: tandem-munkavégzés..... 154

HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR:

A magyar biztosítási típusú szociális ellátások körében felmerülő ellentmondások, valamint a feltétel nélküli alapjövedelem vizsgálata.....171

HORNYÁK ZSÓFIA:

A földöröklés szabályozása egyes európai országokban..... 182

HORVÁTH GERGELY: <i>Éghajlat- és katasztrófavédelem: a hatodik pecsét</i>	189
HORVÁTH ISTVÁN: Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság.....	202
JAKAB NÓRA: <i>Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából</i>	213
JOBBÁGYI GÁBOR: <i>A magzat jogi helyzete művi megtermékenyítés esetén</i>	227
KÁROLYI GÉZA: <i>Természetes személyek megbízási jogviszony alapján végzett tevékenységéről</i> ..	239
KÁRTYÁS GÁBOR: <i>Kollektív alku többes munkáltatói helyzetekben</i>	246
KENDERES GYÖRGY: <i>A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban</i>	256
KISS GYÖRGY: <i>A munkajog szabályozásának dilemmái</i>	267
KOCSIS BIANKA ENIKŐ: <i>Dworkin szabály elmélete és annak gyakorlati jelentősége a környezetjogban</i>	278
KUN ATTILA: <i>Kellő gondosság alapú belső átvilágítás a munkajogban, mint a transznacionális vállalatok magatartásának új zsinórmértéke</i>	285
KURUCZ MIHÁLY: <i>A szellemi tulajdon szabályozásának agrárjogi specifikumai, különös tekintettel annak az árujelzők és termelőhelyi földhasználat között keletkezett összefüggéseire</i>	298
LAMM VANDA: <i>A nemzetközi szervezetek tisztviselői munkaügyi vitáiban született ítéletek felülvizsgálata körüli anomáliák</i>	318
LENTNER CSABA: <i>Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat</i>	328
LESZKOVEN LÁSZLÓ: <i>Gazdasági magánjog – gazdaság és magánjog</i>	338
MÁDI SAROLTA: <i>A munkavédelmi szakember tevékenységének jelentősége a szervezett munkavégzés során</i>	347
MENYHÁRT SZABOLCS: <i>A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól napjainkig</i>	357
MÉLYPATAKI GÁBOR: <i>Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér - észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz</i>	367
MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: <i>A versenytalpmi megállapodás munkajogi szabályai és a kapcsolódó versenyjogi jogintézmények</i>	376

NAGY ZOLTÁN: <i>Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén.....</i>	391
NÁDAS GYÖRGY: <i>Jogkövetkezmények a változó munkajogi szabályozás rendszerében.....</i>	401
OLAJOS ISTVÁN: <i>Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből.....</i>	409
PAULOVICS ANITA: <i>Jogorvoslat és jogerő az 1957-es évi Áe.-ben.....</i>	418
FRANZ-JOSEPH PEINE: <i>Landwirtschaftliches Klimaschutzrecht.....</i>	427
RAB HENRIETT: <i>A szociális jog megítélése a változó munkajogi környezetben.....</i>	438
RAISZ ANIKÓ: <i>Az önálló nemzetközi környezetjogi bíraskodás létjogosultságáról.....</i>	449
RÁCZ ORSOLYA – RÁCZ ZOLTÁN: <i>A nem vagyoni kártérítés és sérelemdíj alkalmazhatóságának ellentmondásai a munkajogban.....</i>	456
GERT-PETER REISSNER: <i>Zu Rechtsfragen der Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie im österreichischen Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz.....</i>	462
RÉTI MÁRIA: <i>A szövetkezeti forma jelentőségéről az uniós jogban, aktuális nemzetközi tendenciáiról, alkotmányjogi alapok az európai jogrendszerek szövetkezeti jogában.....</i>	479
ROMÁN RÓBERT: <i>A munkaközi szünet szabályozása.....</i>	493
RÚZS MOLNÁR KRISZTINA: <i>Gondolatok a rendeltetésszerűség kérdéséről az Mt. néhány szakasza kapcsán...501</i>	
SÁRKÖZY TAMÁS: <i>Erkölc és jog a média torz tükrében - Egy mesterséges sportbotrány margójára, avagy nagy ügy lett a Kiss-ügy.....</i>	511
SÁRY PÁL: <i>A mezőgazdasági munka erkölcsi elismerése az ókori Rómában.....</i>	519
MONIKA SCHLACHTER: <i>Leiharbeit zwischen Flexibilisierung und Arbeitnehmerschutz: Deregulierung und Re-regulierung in Deutschland.....</i>	526
SZABÓ ÁGNES: <i>A növényfajta-oltalom sajátosságai és a XXI. század kihívásai.....</i>	537
SZALMA JÓZSEF: <i>A munkajogi kártérítési felelősség jogi természete.....</i>	546
SZEKERES BERNADETT: <i>Gondolatok a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek helyzetéről – a munkajog és a polgári jog kapcsolatáról.....</i>	561
SZILÁGYI JÁNOS EDE: <i>Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában.....</i>	569

SZMODIS JENŐ:	
<i>Közhatalom és magánhatalom globális kontextusban.....</i>	578
TÉGLÁSI ANDRÁS:	
<i>Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata.....</i>	587
TOMÁNE SZABÓ RITA:	
<i>EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva.....</i>	604
TORMA ANDRÁS:	
<i>Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására.....</i>	610
TÓTH HILDA:	
<i>Rugalmas biztonság elve a munkaviszony megszüntetése során.....</i>	620
TÖRŐ EMESE:	
<i>A vezető állású munkavállalók jogállásának specifikumai.....</i>	631
UJVÁRINÉ ANTAL EDIT:	
<i>A tartós közvetítői jogviszony „továbbhatása” - versenykorlátozó megállapodás.....</i>	639
VALLASEK MAGDOLNA:	
<i>A kollektív szerződés intézménye a román munkajogban.....</i>	653
VARGA ZOLTÁN:	
<i>A belga nyugdíjrendszer pénzügyi nézőpontból.....</i>	663
GUUS HEERMA VAN VOSS:	
<i>The Free Movement of Workers between Eastern and Western Europe.....</i>	674
WOPERA ZSUZSA:	
<i>A munkaügyi perek megújított szabályai az új polgári perrendtartásban.....</i>	691



Szakmai, tudományos és oktatási tevékenység méltatása

Prugberger Tamás 1937. március 29.-én született Szombathelyen. Egyetemi tanulmányait 1955 és 1958 között végezte a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karán, ahol 1959 júniusában „summa cum laude” minősítéssel szerzett doktori címet. Disszertációját „A bűnözés elleni küzdelem generál- és speciálpreventív eszközei” címmel készítette, mellyel egyetemi pályadíjat is nyert. 1960 óta rendszeresen publikál, kezdetben (1960 és 1964 között) főként büntetőjogi, családjogi és munkajogi témájú tanulmányokat készített, melyek többek között például a Vasi Szemle, a Magyar Jog, a Jogi Tájékoztató, illetve az annak helyébe lépő Jog és Társadalom című folyóiratokban jelentek meg. A későbbiekben (1964 és 1970 között) a Jogtudományi Közlöny és a Döntőbíráskodás című folyóiratokban, továbbá a Kelet Vas megyei mezőgazdasági termelőségvetkezetek Sárvári Területi Szövetsége (TESZÖV) és a TIT Jogi Szakosztálya által kiadott tanulmánykötetben, valamint önálló kiadványokban is publikált.

Az ügyvédi-jogtanácsosi vizsga letételével párhuzamosan szövetkezeti jogtanácsosi munkakörbe került, ami egyfajta fordulópontot jelentett életében, hiszen érdeklődése innentől kezdve egyre inkább a mezőgazdasági és a szövetkezeti jog, valamint az ezek kapcsán felmerülő polgári jogi kérdések felé terelődött. 1969 és 1973 között levelező aspiráns a Gödöllői Agrártudományi Egyetem Jogi Tanszékén. Ezen időszakban főként értekezése témaköréből (a szövetkezetek és a tagok szerződéses kapcsolatai) publikált, melyből három pályamunkája is jutalomban részesült. A Magyar Jogász Szövetségnek a Közalkalmazottak Szakszervezetével közösen meghirdetett országos pályázatán két alkalommal is helyezést ért el. 1970-ben a tagok háztáji gazdaságával kapcsolatban kötött szövetkezeti megállapodások tárgykörében írt dolgozatával II. díjat, míg 1971-ben „A szövetkezeti tagok munkamegállapodásai” című dolgozatával I. díjat szerzett. 1972-ben az MTA Pécsi Akadémiai Bizottságának I. díját nyerte el „A szövetkezet és a tagjai között létesülő belső szerződések” című pályamunkájával.

1972-ben került félállásban a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi karára egyetemi adjunktusként, mellyel párhuzamosan főállású vezető jogtanácsosi pozíciót töltött be az Állami biztosító Baranya megyei Igazgatóságán egészen 1974-ig, amikor is főállású egyetemi adjunktus lett. Két évig az Állam- és Jogelméleti Tanszéken, majd ezt követően 1976-ig a Mezőgazdasági Jogi Tanszéken oktatott. 1974-ben védte meg kandidátusi értekezését, melynek címe „Tagsági megállapodások a szövetkezetekben”, és amely 1979-ben könyv formájában is megjelent.

1976 és 1989 között dolgozott az Szövetkezeti Kutató Intézetben tudományos

tanácsadói munkakörben. Ez időszakban írta meg akadémiai doktori értekezését „Belső vagyoni és vállalkozási jellegű jogviszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál” címmel, amelyet 1990-ben védett meg sikeresen.

1993 nyári szemeszterében a Trieri Egyetem Európai Munkajogi és Munkaügyi Intézetében volt vendégprofesszor. Ebben az időszakban következett be egy újabb fordulópontra szakmai érdeklődésében, ettől kezdve ugyanis figyelme egyre inkább a magyar és az európai munka-, valamint agrárjog, a gazdaságirányítás-közigazgatás joga, valamint a környezetvédelem és a gazdasági társaságok joga irányába terelődött, melyek ettől kezdve fő kutatási területét képezik. E témakörökben azóta számos publikációja született. Ezek közül monografikus műve az 1992-ben megjelent „Összehasonlító munkajog”, amelynek 1994-ben egy lényegesen továbbfejlesztett változata is megjelent „Magyar és európai munkajog” címmel. Továbbá e témakörben született monográfiái köréből szintén fontos kiemelni az 1995-ös megjelenésű „Magyar és európai munka- és közszolgálati jog” című munkáját, illetőleg a 2000-ben készült „Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog” című könyvet, amelynek átdolgozott kiadása 2014-ben jelent meg. 2013-ban „Magyar munka- és közszolgálati reform nyugat-európai kitekintéssel” címmel jelent meg önálló szakkönyve.

1995-től a Rudolf von Jhering MTA-ME kutatóközpont vezetője a Miskolci Egyetemen. Rendszeresen nyert el OTKA, TEMPUS, és FKFP valamint a német és a magyar közös akadémiai kutatásokat a DFG-MTA kutatói közreműködés keretében. Tudományos aktivitását jelzi, hogy közel 500 tudományos közlemény szerzője illetőleg társszerzője. Tudományos eredményeit számos konferencia/nemzetközi konferencia előadás keretében tárja a tudományos közvélemény elé.

1989-ben kapott meghívást a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karára. Kezdetben egyetemi docensként, 1990 őszétől pedig egyetemi tanárként vesz részt a Kar oktatási, kutatási tevékenységében és több évtizeden keresztül, 2002-ig a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete keretei között működő Agrár- és Munkajogi Tanszék vezetője. Ezzel párhuzamosan, 1995 és 2002 között a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Gazdasági Jogi Tanszékét is vezette. 2007-től a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi professor emeritusa.

A Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola tisztségese. Meghirdetett témája „A munka- és szervezeten belüli vállalkozási viszonyok magyarországi jogi rendezésének problémái az ipari és mezőgazdasági termelés, valamint a kereskedelem területén az európai jogfejlődés tükrében”. 2016-ig a Miskolci Egyetem Doktori Tanácsának aktív tagja volt. A Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola témakiírója „A munkaviszony főbb tartalmi elemeinek (munka-, és pihenőidő, munkaviszony módosítás/módosulás) hazai és tagállami szabályozása az EU-jog fényében” valamint „Az érdekegyeztetés és a munkavállalói részvétel (participáció) az üzemi vezetésben” címmel. Tudományos elismertségét, segítőkészségét, hallgatóbarát jellemét fémjelzi, hogy több mint 50 doktorandusz témavezetője volt, akik közül számos doktorandusza szerzett tudományos fokozatot. Oktatói munkájának elismeréseként 2005-ben Mester tanári kitüntetést kapott.

Számos hazai, illetve nemzetközi tudományos és szakmai szervezeti tagsággal rendelkezik. Az MTA Miskolci Területi Bizottság (MAB) Állam- és Jogtudományi Szakbizottságának elnöke. Többek között tagja a CEDR Magyar Agrárjogi Egyesületnek, a Societas Scientiarum Savariensis társaságnak, Magyar Munkajogi Társaságnak, a Környezeti Management és Jog Egyesületnek (EMLA), valamint tiszteletbeli tagja a Vajdasági Magyar Tudományos és Művészeti Akadémiának.

Pályafutása során több egyetemi, országos és nemzetközi elismerésben részesült. 1992-ben a Művelődési és Közoktatási Miniszter részéről megkapta a „Magyar Felsőoktatásért” emlékplakettet. 2009-ben a Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R) nemzetközi agrárjogi szervezettől bronz fokozatú kitüntetésben részesült, az agrárjog területén végzett nemzetközi tudományos és tudományszervezői tevékenységéért.

2016. március 15.-én Magyarország köztársasági elnöke a jogtudományok, főként a munkajog és a szövetkezeti jog területén kiemelkedő, nemzetközi szinten is nagyra becsült tudományos életműve, valamint műhelyteremtő egyetemi oktatói munkája elismeréseként a Magyar Érdemrend középkeresztje (polgári tagozata) kitüntetést adományozta számára. Még ugyanebben az évben Miskolc Város napja alkalmából május 11.-én vehette át a Hermann Ottó Tudományos díjat, melyet tudományos és oktatói munkája elismeréseként kapott.

Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése

ANGYAL ZOLTÁN*

Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékét (a továbbiakban: KTSZ) az Európai Unió közszolgálatával kapcsolatos jogviták elbírálására hozták létre. Az uniós igazságszolgáltatási rendszer legújabb reformjának részeként, közel 11 évnyi működés után a KTSZ 2016-ban megszűnt, illetve beolvadt a Törvényszékbe. A reform aktualitása miatt érdemes áttekinteni, hogy milyen okai voltak a KTSZ létrejöttének; hogyan működött; hogyan illeszkedett be az uniós bírósági rendszerbe; végül pedig milyen érvek szóltak a megszűntetése mellett. Jelen tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a válaszokat.

1. A KTSZ létrejöttének előzményei és megalakulása

A különböző uniós intézményekben alkalmazott több tízezernyi alkalmazottra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az ún. Személyzeti Szabályzat tartalmazza.¹ Ez szabályozza egyebek mellett az uniós tisztségviselők jogait és kötelezettségeit, előmenetelük rendjét, munkafeltételeiket, javadalmazásukat és egyéb szociális ellátásaikat, valamint a velük szemben alkalmazható fegyelmi intézkedéseket. A tisztviselők és az intézmények között természetesen merülnek fel jogviták a Személyzeti Szabályzat alkalmazásával, illetve értelmezésével összefüggésben. A jogviták száma és bonyolultsága nyilvánvalóan egyenes arányban áll az alkalmazotti létszám folyamatos emelkedésével, amely fontos tényező volt a KTSZ felállításakor. Mint arra Kraemer is felhívja a figyelmet, a közszolgálati jogviták speciális bírói fórumba történő ún. kiszervezése korántsem egyedülálló jelenség.²

Előljáróban meg kell jegyezni, hogy a magánszemélyek által indított közszolgálati jogviták és az azokban született bírósági döntések bizonyos perspektívából nézve meglehetősen szűk személyi kört érintenek. Elegendő arra

* Habilitált egyetemi docens, intézeti tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

¹ Az Európai Unió Személyzeti Szabályzata (HL L 56., 1968.3.4., 1.o.) magyar különkiadás 1. fejezet 2. kötet, 5-118.o.)

² Hannes Kraemer: *The European Union Civil Service Tribunal: a new community court examined after four years of operation* (Common Market Law Review 46: 1873-1913, 2009), 1874.o.

utalni, hogy míg pl. a Bíróságnak egy-egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozata akár több millió uniós polgárt is érinthet közvetlenül, addig a KTSZ döntései csupán egy-egy alkalmazott és az adott intézmény közötti ügyre vonatkoznak, és nem gyakorolhatnak hatást az adott jogvitában közvetlenül nem érintett más személyekre. Az sem elhanyagolható különbség, hogy – mint arra Kremer szintén utal – ellentétben a magán-, vagy jogi személyek által más típusú keresetekkel, a KTSZ által hozott döntések nem gyakorolnak érdemi hatást az uniós jog általános rendszerére.³

A közzolgálati jogviták elbírálása 1952 és 1957 között az ESZAK Bírósága, majd 1958 és 1989 között az Európai Közösségek Bírósága rendelkezett hatáskörrel. Első alkalommal az 1970-es évek közepén merült fel annak a gondolata, hogy ez ilyen ügyek elbírálására egy speciális bíróságot kellene létrehozni. A Tanács felhívása alapján a Bizottság már 1978-ban előterjesztette javaslatát az „Európai Közösségek Közzolgálati Törvényszékének” felállításáról, amelynek első fokon lett volna hatásköre a közzolgálati jogvitákban.⁴ A Bizottság 1978-as javaslata azonban soha nem került a Tanács által elfogadásra, így nem jött létre az új Törvényszék.

A jogalappal kapcsolatos bizonytalanságok miatt a későbbiekben egyértelművé vált, hogy amennyiben új szinteket kívánnak a tagállamok létrehozni a közösségi bírósági rendszeren belül, úgy szükség van az alapszerződések ezt megalapozó módosítására. Az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány úgy módosította az ESZAK- és az EGK-Szerződést, hogy megfelelő jogalap jött létre egy új közösségi bíróság létrehozására.⁵ Ezt követően 1988-ban született döntés az Elsőfokú Bíróság létrehozásáról, amely az új bírói fórum hatáskörébe utalta egyebek mellett az intézmények és az alkalmazottaik közötti jogviták elbírálását.⁶ A Lisszaboni Szerződés⁷ 2009. december 1-i hatálybalépése óta Törvényszékké átkeresztelt egykori Elsőfokú Bíróság működésének kezdeti időszakában a közzolgálati jogviták tették ki ügyterhének legnagyobb részét. A későbbiek során ugyan az ilyen ügyek aránya fokozatosan csökkent, ám még 2005-ben is – az utolsó majdnem teljes évben, amikor az Elsőfokú Bírósághoz tartoztak ezek a keresetek – a 469 érkezett ügyből 151 volt közzolgálati kapcsolatos, ami 32%-os arányt jelentett.⁸ A kilencvenes évek végén a Bíróság ugyan javasolta, hogy az Elsőfokú Bíróság létszámát növeljék meg az ilyen típusú ügyek számának növekedése miatt, azonban a javaslat a tagállamok közötti nézeteltérések miatt nem kapott támogatást.⁹

³ Kraemer: i.m., 1875.o.

⁴ Proposal for a Council Regulation (EURATOM, CECA, CEE) amending the staff regulations of officials and conditions of employment of other servants of the European Communities and establishing an Administrative Tribunal of the European Communities (COM/78/395FINAL) (OJ C 225, 22.9.1978, p. 6)

⁵ Lásd az Egységes Európai Okmány 11. cikkét.

⁶ Lásd a Tanács 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozatát (1988. október 24.) az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról (HL L 319, 1988.11.25., 1.o.).

⁷ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007.12.17.)

⁸ Lásd a Bíróság 2005-ös éves jelentésének 226. oldalát.

⁹ Lásd ehhez: Kremer: i.m., 1877.o., és a 20. lábjegyzetet.

2000-ben, a Nizzai Szerződést kidolgozni hivatott kormányközi konferencián ismét napirendre került az uniós igazságszolgáltatási rendszer reformjának ügye. A kormányközi konferencia által megvitatásra került javaslatok közül kiemelés érdemel a Bizottság és a Bíróság által készített tervezet. Kremer szerint mindkét anyagban közös volt, hogy egy ún. aszimmetrikus elsődleges jogi keretet javasoltak abban az értelemben, hogy a közszolgálati ügyekre vonatkozóan létrejöhesse a közösségi bírósági rendszer harmadik szintje, és egyéb területeken, mint pl. a szellemi és ipari tulajdon, nyitva álljon a lehetősége hasonló bírói fórumok létrehozásának.¹⁰ A Bizottság 2000. március 1-i javaslataiban még egy ún. intézményközi fellebbezési törvényszék létrehozását irányozta elő a közszolgálati jogvitákra.¹¹ A Bíróság álláspontja az volt, hogy a közszolgálati ügyeket kötelezően az újonnan létrehozandó Törvényszékhez kell utalni. A kormányközi konferencia végül egyértelmű döntést hozott arról, hogy létre kell hozni a bírósági rendszer harmadik szintjét. A Bizottság és a Bíróság eredeti javaslataihoz képest azonban egy szimmetrikus, egységes elsődleges jogi keretet tartottak kívánatosnak, amely nagyfokú flexibilitást biztosít.¹² A Nizzai Szerződés által az EK-Szerződésbe beiktatott új cikk értelmében: *„A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és az Európai Parlamenttel, valamint a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal bírói különtanácsokat hozhat létre egyes különleges területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására.”*¹³ Az új elsődleges jogi szabályok nem utaltak tehát kifejezetten a közszolgálati ügyek csoportjára a bírói különtanácsokat illetően, azonban a Nizzai Szerződéssel egyidejűleg elfogadott egyik nyilatkozat már világosan nem hagyott kétséget a bírósági reform irányát illetően: *„A Konferencia felkéri a Bíróságot és a Bizottságot, hogy a lehető legrövidebb időn belül készítse el egy olyan bírói különtanács létrehozásáról szóló határozat tervezetét, amely a Közösség és az alkalmazottai közötti jogviták első fokon történő elbírálására rendelkezik hatáskörrel.”*¹⁴

2003 novemberében a Bizottság előterjesztette javaslatát az „Európai Közszolgálati Törvényszék” létrehozására, majd az uniós döntéshozatalban megszokotthoz képest villámgyorsan megérkezett a Bíróság véleménye is a tervezetről. A Bíróság három főbb változtatást javasolt. Egyrészt az új bírói különtanácsot a bizottsági javaslattól eltérően az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének kívánta elnevezni, másrészt lehetővé kívánta tenni az egyes bíró előtti eljárást, végül a szóbeli szakasz mellőzését a felek előzetes egyetértéséhez kívánta kötni. Egy éves tárgyalásokat követően a Tanács 2004 novemberében hozta meg határozatát a KTSZ létrehozásáról.¹⁵ A határozat 1. cikke kimondja,

¹⁰ Lásd ehhez: Kremer: i.m., 1877.o.

¹¹ Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform, Reform of the Community courts COM(2000) 109 final

¹² Lavranos, The new specialized courts within the European judicial system, 30 EL Rev. (2005), 262.o.

¹³ *A Nizzai Szerződés az Európai Uniót létrehozó és az Európai Közösséget létrehozó szerződések módosításáról (HL C 80., 2001.03.10.), 32. cikk*

¹⁴ Lásd a 16. Nyilatkozatot az Európai Közösséget létrehozó szerződés 225a. cikkéről

¹⁵ A Tanács 2004/752/EK, Euratom határozata (2004. november 2.) az Európai Unió Közszolgálati

hogyan az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróság mellett létrejön egy bírói külön tanács, amely az európai uniós közszolgálati jogvitákban jár el. A KTSZ felállítása miatt a határozatban szükség volt még a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosítására is. 2005 júliusában került sor a KTSZ hét új bírójának kinevezésére,¹⁶ majd sor került az elnök megválasztására,¹⁷ valamint a hivatalvezető kinevezésére is.¹⁸ Ezek után lehetővé vált, hogy a KTSZ elnöke meghozza az új bíróság szabályszerű megalakítását megállapító határozatát, amelynek Hivatalos Lapban történő megjelenésével, 2005. december 12-én a KTSZ ténylegesen is megkezdte a munkáját.¹⁹

2. A KTSZ működésének főbb sajátosságai

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) értelmében a különös hatáskörű törvényszékek tagjait olyan személyek közül kellett kiválasztani, akiknek a függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik rendelkeznek a bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges alkalmassággal. A bírakat a Tanács nevezte ki egyhangú határozattal.²⁰ Megállapítható, hogy emiatt a kinevezési eljárás formai szempontból némileg eltért a Bíróság és a Törvényszék bírái esetén alkalmazott megoldástól, mivel azok esetében a bírakat a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel.²¹ Ennél jóval nagyobb differencia volt tapasztalható a bírák létszámában, mivel ellentétben az egy tagállam – egy bíró elvvel, a KTSZ mindössze hét bíróból állt. A Bizottság eredeti tervezete hat főben maximálta volna az új törvényszék létszámát, azonban a Bíróság javaslatára az alapokmány ezt egy bíróval megnövelte, továbbá nyitva hagyta az esetleges későbbi létszám bővítés lehetőségét is azzal, hogy felhatalmazta a Tanácsot – a Bíróság által kezdeményezett esetben – a bírák számának minősített többséggel történő megemelésére.²²

Hasonlóan a Bírósághoz és a Törvényszékhez a bírakat itt is hat éves időtartamra nevezték ki és a távozó bírák újból kinevezhetők voltak. A KTSZ létszámának elválasztása a tagállamok aktuális számától mindazonáltal súlyos problémákat is felvetett. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy milyen szempontok alapján történjen a bírák kiválasztása. Kraemer szerint a kinevezési eljárás szabályai a lehető legnagyobb mértékben igyekeztek depolitizálni ezt a kérdést, mégpedig két alapvető mechanizmus segítségével.²³ Először is a bírácoknak jelölt személyekre nem a tagállamok tesznek javaslatokat, hanem minden uniós

Törvényszékének felállításáról (HL L 333., 2004.11.09., 7.o.)

¹⁶ A Tanács 2005/577/EK, Euratom határozata (2005. július 22.) az Európai Unió Közszolgálati Törvényszéke bíráinak kinevezéséről (HL L 197., 2005.7.28., 28.o.)

¹⁷ HL C 271., 2005.10.29., 27.o.

¹⁸ HL C 296., 2005.11.26., 39.o.

¹⁹ HL L 325., 2005.12.12., 1.o.

²⁰ EUMSZ 257. cikk

²¹ EUMSZ 254. cikk

²² Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. mellékletének 2. cikkét.

²³ Kraemer: i.m., 1884.o.

polgársággal rendelkező és a fent említett feltételeket teljesítő személynek volt lehetőségük pályázat benyújtására.²⁴ Másodszor létrejött egy hét tagból álló speciális bizottság, amely a Bíróság, valamint a Törvényszék korábbi tagjaiból és elismert szaktudással rendelkező jogászokból állt. E bizottság működésének szabályait a Tanács állapította meg és alapvető feladata az volt, hogy véleményt nyilvánítson a pályázók alkalmasságáról.²⁵ A bizottságnak össze kellett állítania az általa legalkalmasabbnak tartott pályázók listáját, amelynek a kinevezhető bírák számához képest legalább kétszer annyi jelöltet kellett tartalmaznia.²⁶ Itt kell megemlíteni azt a tényt, hogy a Lisszaboni Szerződés az utóbbi véleményező bizottságot a Bíróság és a Törvényszék bíráinak kinevezési eljárása során is alkalmazni rendelte, némileg eltérő módon.²⁷ A KTSZ bíráinak személyéről szóló döntést végül a Tanács hozta meg, amelynek során ügyelnie kellett annak „[...] kiegyensúlyozott összetételére, mind a tagállamok állampolgárainak a lehető legszélesebb földrajzi területen alapuló kiválasztását, mind pedig a nemzeti jogrendszerek képviselését illetően.”²⁸

A KTSZ főszabályként három bíróból tanácsokban ülésezett, azonban a KTSZ eljárási szabályzata által meghatározott esetekben teljes ülésben, öt bíróból álló tanácsban vagy egyesbíróként is eljárhatott.²⁹ A KTSZ egy 2005. november 30-i határozatával úgy döntött, hogy nem hoz létre öt fős tanácsot, hanem három, egyenként három fős tanácsban és teljes ülésen jár el.³⁰ Az elnök kivételével a hat bíró alkotta az első és a második tanácsot, míg a harmadik tanács a KTSZ elnökéből és négy másik bíróból állt. Az utóbbi tanácsban az elnök felváltva járt el a négy közül mindig két-két bíróval.³¹ A 2015-as adatok szerint a KTSZ által abban az évben meghozott 152 határozat közül 128 esetben járt el három bíróból álló tanács, 17 esetben egyesbíró, 7 esetben pedig az elnök hozott döntést.³²

A KTSZ létrehozásának folyamata a saját eljárási szabályzatának 2007-es elfogadásával vált teljessé, amelyhez a Bíróság egyetértésére és a Tanács minősített többségű jóváhagyására is szükség volt.³³ Általánosságban elmondható, hogy az eljárást meghatározó két vezérlőelv a pergazdaságosságra és a méltányosságra való törekvés volt. Az írásbeli szakasz egyszerűsítését szolgálta,

²⁴ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (2) bekezdését.

²⁵ A Tanács 2009/69/EK határozata (2008. december 18.) a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv I. melléklete 3. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottság tagjainak kinevezéséről (HL 24., 2009.01.28., 11.o.)

²⁶ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (4) bekezdését.

²⁷ Lásd az EUMSZ 255. cikkét.

²⁸ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 3. cikkének (1) bekezdését.

²⁹ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 1. melléklete 4. cikkének (2) bekezdését.

³⁰ HL C 372., 2005.12.17., 16.o.

³¹ A Törvényszék határozata a tanácsok összetételéről és a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 270., 2009.11.11., 18.o.)

³² Lásd az Európai Unió Bírósága 2015-as éves jelentésének 210. oldalát.

³³ Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének eljárási szabályzata (HL L 225., 2007.08.29., 1.o.) és annak módosítása (HL L 24., 2009.01.28., 10.o.)

hogy főszabályként a felek között csak egy beadványváltásra került sor. A szabályzat szerint az írásbeli szakasz a keresetlevél és az ellenkérelem, valamint a válasz és a viszontválasz benyújtásából állt. Második beadványváltásra csak kivételesen és a Bíróság engedélyével kerülhetett sor.³⁴ Utóbbi esetben a – felek egyetértésével – a KTSZ úgy is határozhatott, hogy a szóbeli szakasz mellőzésével, tárgyalás nélkül hozott határozatot.³⁵ Az eljárás gyorsabb lefolytatását számos rendelkezés biztosította. Az egyik ilyen, hogy a Törvényszék előtti eljárással szemben a KTSZ esetén főszabályként az előadó bíró rendelte el a pervezető intézkedéseket, nem pedig a bírói tanács.³⁶ A másik példa, hogy a feleknek az ügy érdemét nem érintő határozathozatal iránti kérelmet, mint amilyen az elfogadhatatlanságra vonatkozó kérelem is, a keresetlevél kézbesítésétől számított egy hónapon belül kellett benyújtani, szemben a Törvényszékkel, ahol két hónap állt rendelkezésre.³⁷

Az EUMSZ kimondja, hogy a különös hatáskörű törvényszékek határozataival szemben kizárólag jogi kérdésekben, illetve ha az adott törvényszéket létrehozó rendelet előírja, akkor jogi és ténykérdésekben a Törvényszékhez lehet fellebbezni.³⁸ Utóbbi felhatalmazás ellenére az uniós jog nem teszi lehetővé a ténykérdésekben történő fellebbezést. A Törvényszék eljárási szabályzata külön foglalkozott a KTSZ határozatai elleni fellebbezések eljárási rendjével.³⁹ A fellebbezések elbírálására a Törvényszék 2008 júliusában úgy határozott, hogy létrehoz egy ún. fellebbezési tanácsot, amelynek tagja a Törvényszék elnöke és rotációs rendszer alapján két további tanácselnök.⁴⁰ Az elmúlt évek adatai azt mutatják, hogy KTSZ jogorvoslattal megtámadható határozatainak mintegy harmadát fellebbezte meg valamelyik fél, 2015-ben a 117 határozatból 33-at. A statisztikai adatok szerint a fellebbezések többségét a Törvényszék elutasította és 2015-ben csak az ügyek egyharmadában hozott teljes vagy részleges hatályon kívül helyező döntést.⁴¹

A Szerződés értelmében a Törvényszéknek a fellebbezési hatáskörében meghozott határozatait a Bíróság kivételesen felülvizsgálhatja, ha fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérül.⁴² Kraemer szerint valódi innovációnak tekinthető a pozitív jogban „*az uniós jog egységessége vagy koherenciája*” fogalmának megjelenése.⁴³ Magam a valódi innovációt abban véltem felfedezni, hogy ezzel a rendelkezéssel megnyílt az elméleti lehetőség a háromfokú bírósági eljárás előtt, amely korábban ismeretlen volt a luxembourgi bíróság gyakorlatában. A Bíróságon 2015 őszéig mindössze

³⁴ Lásd az eljárási szabályzat 33. és 41. cikkeit.

³⁵ Lásd az eljárási szabályzat 48.2. cikkét.

³⁶ Lásd az eljárási szabályzat 56. cikkét.

³⁷ Lásd az eljárási szabályzat 78. cikkét.

³⁸ EUMSZ 257. cikk

³⁹ Lásd a Törvényszék eljárási szabályzatának V. címét.

⁴⁰ Lásd a Törvényszék határozatát a bírák tanácsokba történő beosztásáról (HL C 197., 2008.08.02., 17.o.)

⁴¹ Lásd az Európai Unió Bírósága 20015-as éves jelentését.

⁴² EUMSZ. 256. cikk (2) bekezdés

⁴³ Kremer: i.m., 1904.o.

három esetben fejeződött be felülvizsgálati eljárás, ami a jogintézmény rendkívüliségét és kivételességét igazolja.⁴⁴ A három ügy közül a legelsőben 2009-ben született ítélet.⁴⁵ 2013-ban két újabb ügyben is alkalmazta a Bíróság ezt a kivételes jogorvoslati eszközt. Az egyikben az „ésszerű határidő” fogalmának téves törvényszéki értelmezése miatt az ügy visszautalásával hatályon kívül helyezte a Törvényszék egy ítéletét.⁴⁶ A másikban az éves szabadsághoz való jog tévesnek minősített értelmezése miatt döntött a vonatkozó törvényszéki ítélet hatályon kívül helyezéséről, és ezzel egyidejűleg a Közszolgálati Törvényszék ítélete ellen az Európai Bizottság által benyújtott fellebbezés elutasításáról.⁴⁷

3. A KTSZ megszüntetéséhez vezető bírósági reform

3.1. A reform előzményei. A bírósági reform kezdete még 2011-ig nyúlik vissza, akkor tette meg a Bíróság az alapokmány reformjára irányuló, a Törvényszék bírái számának korlátozott, azaz a tagállamok számától kisebb számú, növelését tartalmazó jogalkotási kezdeményezését. E javaslatot, miután arról a Bizottság kedvező véleményt nyilvánított, a Parlament első olvasatban jóváhagyta. A Tanácson belül fennálló elvi egyetértés ellenére a további bírák kinevezésének módját illető nézetkülönbségek azonban nem oldódtak fel. A Tanács 2014. első félévi görög elnöksége megállapította, hogy a tagállamok számánál kisebb számú bíróból kiinduló, és emiatt a tagállamok közötti választást szükségessé tévő bármely megoldás ugyanazon nehézségekbe ütközik, mint amelyek az elmúlt években is megakadályozták, hogy a Tanácsban egyetértés alakuljon ki, ezért azt javasolta, hogy Bíróság más lehetőségeket is vizsgáljon meg és készítsen új tervezetet.

2014 októberében a Bíróság új javaslatokat terjesztett elő.⁴⁸ Ebben a Bíróság a Törvényszék bírái számának tagállamonként kettőre való növelését javasolta, előirányozva egyben egyrészt e növelés szakaszolását az ezen igazságszolgáltatási fórum előtt indult ügyek számának emelkedésével való párhuzamosság biztosítása érdekében, másrészt az uniós közzolgálati jogvitákra vonatkozó elsőfokú hatáskör Törvényszékhez való áthelyezését. Az indokolás szerint az új javaslat nem csupán a Törvényszék közvetlen szükségleteit elégíti ki, hanem ezen túlmenően hosszabb távon is szolgálja a felmerült nehézségek strukturális és tartós megoldását azáltal, hogy alkalmas a Törvényszék előtt indult ügyek elbírálása kérdésének hosszabb távú rendezésére, mivel lehetővé teszi, hogy ezen igazságszolgáltatási fórum kezelhesse munkaterhének előrelátható növekedését.

⁴⁴ Lásd részletesebben: Angyal Zoltán: *Felülvizsgálati eljárás az Európai Bíróságon*, Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 13-24.o.

⁴⁵ A C-197/09. RX-II. sz. ügyben hozott ítélet [EBHT 2009., I-12033. o.]

⁴⁶ Lásd a C-334/12. RX-II. sz. Jaramillo és társai kontra Európai Beruházási Bank ügyben hozott ítéletet.

⁴⁷ Lásd a C-579/12. RX-II. sz. Bizottság kontra Strack ügyben hozott ítéletet.

⁴⁸ Lásd: Válasz a Tanács olasz elnökségétől kapott felkérésre, amelyben a Tanácson belüli egyetértésre jutás megkönnyítése érdekében új javaslatok tételét kérték az Európai Unió Törvényszéke bírái száma növelésének módjáról (2014.10.13.).

E javaslat belső vitája először a Törvényszék elnökével és elnökhelyettesével, valamint a Közzolgálati Törvényszék elnökével történt meg. Ezután a Bíróság általános értekezlete jóváhagyta e javaslatot, és arról a Közzolgálati Törvényszék általános értekezlete is kedvező véleményt nyilvánított. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Törvényszék általános értekezlete inkább védjegyügyi különös hatáskörű törvényszék létesítése, illetve a Közzolgálati Törvényszéket illetően a status quo fenntartása mellett foglalt állást! Ezt követően a Bíróság elnöke és elnökhelyettese, akiket a Törvényszék különleges általános értekezletére meghívtak, megkísérelték meggyőzni, illetve „megmagyarázni” a Törvényszék tagjainak azon okokat, amelyek a Bíróságot e javaslat megtételére indították. A Bíróság az alábbiakban összegezte a javaslatának főbb előnyeit. Ezek szerint a reform lehetővé teszi:

- a beérkezett ügyekkel azonos számú ügy elbírálását, megállítva ezzel a folyamatban lévő ügyek számának növekedését;
- a folyamatban lévő hátralékos ügyek feldolgozásának megkezdését;⁴⁹
- a Törvényszék előtti eljárás időtartamának csökkentését, így az Unió ésszerű eljárási időtartam megszegése miatti felelőssége megállapítása veszélyének csökkentését;⁵⁰
- az Európai Unió igazságszolgáltatási szervezetének egyszerűsítését és az ítélezési gyakorlat egységének elősegítését;
- a jogviták elbírálásának nagyobb rugalmasságát, mivel a Törvényszék a megfelelő igazságszolgáltatás biztosítása érdekében a jogviták számának alakulásától függően több vagy kevesebb bírót oszthat be egy vagy több tanácsba, illetve bizonyos tanácsokat bizonyos tárgyú ügyek elbírálására jelölhet ki;
- a Törvényszék további bíráinak és a Közzolgálati Törvényszék bíráinak kijelölésével kapcsolatos visszatérő problémák megoldását, sőt az abból adódó problémák megoldását is, amikor a megbízatás lejártakor nem történik kijelölés, vagy amikor ideiglenesen nincs betöltve valamely megbízatás;
- az uniós közzolgálati ügyekben a fellebbviteli hatáskör Bíróságnak való visszaadását, amely feleslegessé tenné a felülvizsgálati eljárást.

3.2. A lehetséges alternatívák. A bírósági reform egy másik útja lehetett volna újabb különös hatáskörű törvényszékek felállítása, és ezen keresztül a Törvényszék további tehermentesítése. Már évek óta napirenden volt például a szellemi tulajdonnal foglalkozó törvényszék létrehozása. Maga a Törvényszék is ezt javasolta. Ezzel szemben a Bíróság nem látta valós alternatívának a következők miatt:

- Egyrészt azért nem, mert bár a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek, mennyiségüket tekintve, a Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyeknek

⁴⁹ A folyamatban maradt ügyek száma 2014-ben érte el az eddig csúcspontját 1423 ügygel, amely 2015-re 1267-re csökkent.

⁵⁰ Ehhez kapcsolódik, hogy már benyújtották a Törvényszékhez az ésszerű eljárási időtartam Törvényszék általi megszegésének Bíróság általi megállapítását követő első két, kártérítés iránti keresetet (T-479/14. sz., Kendrion kontra az Európai Unió Bírósága ügy; T-577/14. sz., Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügy).

jelentős részét teszik ki,⁵¹ ám e tárgykörrel foglalkozó különös hatáskörű törvényszék elé utalásuk a Bíróság szerint nem oldaná meg tartósan a problémát, mivel az ebből eredő „enyhülést” a Törvényszék előtt indult ügyek számának állandó növekedése hamarosan ellensúlyozná. Továbbá a jelenlegi statisztikák szerint a szellemi tulajdon területére tartozó ügyek harmada a különös hatáskörű törvényszék határozatai elleni fellebbezések folytán visszatérne a Törvényszékre.

- Másrészt az újabb különös hatáskörű törvényszékek létesítése növeli az uniós jog egysége és koherenciája csorbulásának veszélyét, mert mindig két igazságszolgáltatási fórum foglalkozhat hasonló kérdésekkel, egyrészt előzetes döntéshozatali eljárásban (a Bíróság), másrészt fellebbezés folytán (a Törvényszék), túl a felülvizsgálati eljárások számának valószínű növekedéséhez kötődő problémákon.
- A Bíróság továbbá úgy véli, hogy a kis igazságszolgáltatási fórumok rugalmatlanok. Ha az ügyek száma jelentősen növekszik, fennáll a veszély, hogy az igazságszolgáltatási fórum nem tudja kezelni e helyzetet; ha viszont az ügyek száma drasztikusan csökken, akkor az érintett bírák hamar feladatnélkülivé válhatnak.
- A kis igazságszolgáltatási fórumok strukturális gyenge pontjai a kijelölés módja (a bírák kinevezésével kapcsolatos nehézségek) és a működés módja, mivel egy vagy két bíró hiánya is megbéníthatja az igazságszolgáltatási fórum munkáját. Kezdetben e gyenge pontok – különösen a terjedelmük – aligha láthatók előre, ám valós létük és tartósságuk semmiképpen nem teszi ajánlatossá, hogy a Közszolgálati Törvényszék legyen a modell a különös hatáskörű törvényszékek létesítéséhez.
- A Közszolgálati Törvényszékre szóló kinevezések sosem tartoztak az egyszerű ügyek közé. Ezen igazságszolgáltatási fórum létrejötte óta nézetkülönbségek álltak fenn abban a kérdésben, hogy vajon a jelentkezések vizsgálatára és az alkalmas jelöltek listájára vonatkozó javaslat Tanács elé terjesztésére felkért bizottságnak (bizottságoknak) tartózkodnia (tartózkodniuk) kellene-e attól, hogy javaslatát (javaslatukat) a jelöltek érdemei szerint rendezett lista formájában tegye (tegyék) meg, ezzel téve lehetővé, hogy a Tanács szabadabban hozza meg a határozatát. Szintén erősen különböző állásfoglalásokat eredményezett az a kérdés, hogy alkalmazandó-e a rotáció elve, és ha igen, milyen mértékben. Az évek során e nehézségek nem tűntek el, sőt az utóbbi időben oly mértékben súlyosbodtak, hogy a Tanács jelenleg képtelen határozni azon kinevezésekről, amelyekre az elsődleges jog kötelezi.

3.3. A reform lényege. A Bíróság az általa javasolt változtatásokat három szakaszban látta lehetségesnek bevezetni.

- Az első szakaszban a Törvényszék bíráinak száma tizenkettővel növekedne, ami azt az azonnali erősítést jelentené, amelyre a Törvényszéknek sürgősen szüksége van. E számot, amely a 2011-ben eredetileg javasolttal egyezik, a

⁵¹ 2015-ben az érkezett ügyek 36%-a.

Törvényszék munkaterhének növekedése jobban igazolja, mint eddig bármikor, a költségek pedig nem haladnák meg e tekintetben azokat, amelyekkel már a 2011. évi jogalkotási kezdeményezés is számolt, és amelyeket az uniós jogalkotó elvi szinten jóvá is hagyott.

- A második szakaszban a Törvényszék bíráinak száma héttel növekedne, és ez az uniós közszolgálati jogvitákra vonatkozó elsőfokú hatáskörnek a Törvényszékhez való áthelyezését hozná magával. Erre 2016-ban (a Törvényszék részleges megújulásának évében) kerülhetne sor, az Európai Unió Bírósága által kidolgozandó ilyen értelmű jogalkotási kezdeményezés alapján. Azon tagállamoknak, amelyeknek állampolgára bírói megbízatást tölt be a Közszolgálati Törvényszéken, lehetőségük lesz e személynek a Törvényszék bírójává való kinevezését javasolni, de csak amennyiben az első szakaszban nem vettek részt.
- A harmadik szakaszban a Törvényszék bíráinak száma – a Törvényszék 2019. évi részleges megújulásakor – kilencel növekedne.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015 végén hozta meg a végleges döntést a bírósági reformról, amely alapvetően a bírósági javaslatra épült.⁵² A rendelet akként módosította a Bíróság alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyvet, hogy a Törvényszék bíráinak száma 2015. december 25-től 40, 2016. szeptember 1-jétől 47, 2019. szeptember 1-től pedig tagállamonként kettőre emelkedik. Fontos kiemelni, hogy a rendelet preambuluma kiemelten foglalkozik a nemek közötti egyensúly biztosításával a Törvényszéken belül.⁵³ Ennek érdekében előírja, hogy amikor a tagállami kormányok fokozatosan elkezdnek majd két-két bírót jelölni ugyanannak a részleges megújításnak a keretében, akkor arra kell „törekedniük”, hogy egy nőt és egy férfit válasszanak.

A KTSZ tényleges megszüntetése érdekében még szükség volt egy további jogalkotási aktusra is, amely rendelet formájában került elfogadásra 2016 nyarán.⁵⁴ A rendelet 2016. szeptember 1-i hatállyal hatályon kívül helyezte a KTSZ-et létrehozó 204/752/EK, Euratom határozatot. Ez módosította az alapokmányt annak érdekében, hogy a jövőben a Törvényszék rendelkezzen az Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálására hatáskörrel, beleértve az egyrészt valamennyi intézmény, szerv vagy hivatal, másrészt pedig azok alkalmazottai közötti jogvitákat. Az átmeneti intézkedések közé tartozott, hogy a KTSZ előtt 2016. augusztus 31-én folyamatban lévő ügyeket át kellett tenni a Törvényszékhez, amely ezekben az ügyekben a saját eljárási szabályzatával összhangban kell lefolytatnia az eljárást.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete (2015. december 16.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról (HL L 341., 2015.12.24., 14–17. o.)

⁵³ Lásd a rendelet (11) preambulumbekendését.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelete (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról (HL L 200., 2016.7.26., 137–139. o.)

4. Következtetések

Hogyan értékelhető az uniós bírósági rendszer reformja? Amennyiben elfogadjuk a Bíróság javaslatainak indokolását, akkor elkerülhetetlen volt az átalakítás, úgy is mondhatnánk, hogy lépéskényszerbe kerültek a tagállamok és az uniós döntéshozók is. A Törvényszék igazságügyi statisztikái már régóta évről-évre rosszabb számokat mutattak, különösen, ami a folyamatban maradt ügyek számát illeti. Az eljárások időtartamának elhúzódása pedig, ahogy arra a javaslat is utalt, elkezdte feszegetni a jogállamiság határait, mivel benyújtották a Törvényszékhez az ésszerű eljárási időtartam Törvényszék általi megszegésének Bíróság általi megállapítását követő első két, kártérítés iránti keresetet, és az egyéb ügyek összességét tekintve 20 millió euróhoz közelít a hivatkozott kárérték.⁵⁵ A Bíróság eredeti javaslata egy költségkímélőbb megoldást javasolt, amikor a Törvényszék bírúinak korlátozottabb emelésére tett javaslatot. A tagállami konszenzus hiánya ugyanakkor egy jóval drasztikusabb és drágább reformot eredményezett.⁵⁶

Elgondolkodtató az is, hogy a második bírósági javaslattal összefüggésben a Törvényszék általános értekezlete inkább védjegyügyi különös hatáskörű törvényszék létesítése, illetve a Közzolgálati Törvényszéket illetően a status quo fenntartása mellett foglalt állást. Vajon miért nem akarta a Törvényszék a bírák számának megduplázását és a közzolgálati ügyekben történő hatáskör hozzá telepítését? A Bíróság pedig miért nem akceptálta a Törvényszék véleményét? Okozott-e ez a nézeteltérés bármilyen szakmai vagy egyéb „konfliktust a bírósági rendszer két szintje között? Ezekre a kérdésekre nincsenek világos és „hivatalos” válaszok, legfeljebb találgatni lehet.

A törvényeségi bírák számának megduplázása közép és hosszabb távon az igazságszolgáltatási fórum kapacitásának ilyen arányú növekedésével is járhat. Az eljárások időtartamának csökkentése érdekében a Törvényszék azonban már évekkel ezelőtt több, kisebb-nagyobb módosítást hajtott végre.⁵⁷ A reform egyik kellemetlen mellékhatása lehet ugyanakkor az, hogy a Bíróság terhelése növekedni fog, mivel a közzolgálati jogvitákban hozzá kerül a másodfokú hatáskör. Az elmúlt évek adatai alapján ez átlagosan 40-50 fellebbezéssel megtámadott határozatot jelent, amely elsősre nem tűnik soknak, azonban az érkezett ügyek számának folyamatos emelkedésével együtt már hatással lehet az eljárások időtartamára is. A bírósági reform eredményeinek értékeléséhez még évekre van szükség, de addig is pozitív várokozással kell tekintenünk az új rendszer működése elé. Bízunk kell abban, hogy a Bíróság, amely az integráció történetében a legstabilabb és legnagyobb hatású intézménnyé vált, továbbra is eleget tud tenni alapvető

⁵⁵ T-479/14. sz., Kendrion kontra az Európai Unió Bírósága ügy; T-577/14. sz., Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügy

⁵⁶ Lásd a Törvényszék megerősítésének becsült költségéről készült bírósági anyagot a Bíróság honlapján. (2014.10.13.)

⁵⁷ 2015. július 1-jén hatályba lépett a Törvényszék új eljárási szabályzata, amely az 1991. május 2-án elfogadott és számos alkalommal módosított eredeti eljárási szabályzata helyébe lépett. Az új eljárási szabályzat az eljárás lefolytatásának hatékonyabbá tétele céljából, valamint a gondos, modern és a jogvitában részes felek eljárási jogait tiszteletben tartó igazságszolgáltatás érdekében új rendelkezéseket is bevezetett.

feladatának, azaz biztosítani tudja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.

A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben*

Bankó Zoltán**

1. Bevezető gondolatok

Prugberger Professor Úr rendkívüli terjedelmű tudományos életműve számos lehetőséget kínál arra, hogy annak egy pontjához ünnepi tanulmány kapcsolódjon, szinte a munkajog (de korántsem csak a munkajog) minden jogintézményével kapcsolatosan publikált, írásaira a kritikai, elemző és nemezetközi összehasonlító módszer alkalmazása mindig is jellemző volt. A munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatosan is számos olyan problémát elemzett, amelyekkel a jogalkalmazási gyakorlat több ízben is találkozott, és sokszor szorgalmazta írásaiban, hogy vagy a jogalkotó vagy a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) adjon iránymutatást dogmatikai kérdésekben, aminek kidolgozásánál vegye figyelembe néhány nyugat-európai állam megoldását is.¹ A munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos ünnepi tanulmány azokat az álláspontokat gyűjti csokorba, amelyeket hosszú évek során ezekkel a jogintézményekkel kapcsolatosan tanulmányokba jegyzett le és a kritikai gondolatai sokszor kódexeken átívelő tanulságait igyekszik bemutatni az ünneplő tudományos közösségnek. Professor Úr születésnapján ezzel a rövid tisztelgő írással kívánok jó egészséget és erőt a további alkotó évekhez.

* A tanulmány az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport keretében készült. A kutatást az OTKA K112961 „A munkáltató jogviszonyalakítási hatalmának gazdasági és munkajogi alapelemei, a munkajogviszony teljesítése során bekövetkező érdekváltozások és érdekműködés” c. pályázat támogatta.

** Tudományos főmunkatárs, MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport; habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék; főtanácsadó, Kúria.

¹ Prugberger, T. (2010): Néhány újragondolást igénylő, a munkaviszony-megszüntetéshez kapcsolódó probléma. *Munkügyi Szemle*, 3. 67.

2. A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok 1945 után

A második világháborút követő időszakban az állami beavatkozás sajátosságát adja Európában a „modern ipari állam, a későbbiekben a „jóléti állam”, illetve a „szociális jogállam” szociológiai, illetve politikai és a jogi eszmerendszere.² Ehhez képest a magyar munkajog 1945 után jelentős szerkezeti és funkcionális átalakuláson ment keresztül.³ A „teljes foglalkoztatottság” eszméje rányomta a bélyegét természetesen a munkajogviszony megszüntetésének szabályozására is, egészen 1992-ig.

A korszakot elemző munkák főként azon az alapon közelítik a kérdést, hogy a teljes foglalkoztatottság eszméje talaján a piaci viszonyokkal teljesen ellentétes jogalkotási megoldások uralták a korszakot. Jól foglalja össze a kor munkaerő-piaci vélekedését az a megállapítás, mely szerint most már nem a munkanélküliség a probléma, hanem az egyre növekvő munkahiány.⁴ Ebből kiindulva lehet munkajogviszony megszűnésével kapcsolatos egzisztenciavédelmi jogintézmények „jelentőségének elvesztéséről” érvelni: a végkielégítés és a felmondási járandóság korlátozásai ekkor kezdődnek meg⁵ a munkanélküliség felszámolásával ez a két intézmény kezdi jelentőségét elveszíteni. Ezen az elvi alapon a munkanélküliség felszámolása és az egyre növekvő munkaerőhiány feleslegessé teszi a túl hosszú felmondási időt és lassan a végkielégítést is, mert e korszakban már nem jelent többé nehézséget a dolgozók részére az elhelyezkedés.⁶ Ebbe a jogalkotási irányba illeszkedett a végkielégítés széttagolt szabályainak „egységesítése”, hangsúlyozva a jogintézmény kivezetését, azzal, hogy a háborút követő átmeneti időszakban a munkavállalók szempontjából még volt jelentősége.⁷

A hazai munkajog háború utáni első szakasza 1945-től 1951-ig, az első Mt. hatálybalépéséig datálható. Ez a viszonylag rövid korszak is két egymástól jól elkülöníthető részből áll. A legelső időszakban – jogi szabályozás hiányában – óriási szerepük volt a kollektív szerződéseknek, és mellettük több rendeletnek, amelyek bizonyos területen korlátozták a munkaadó szerződéses autonómiáját, az egyéni

² Kiss, Gy. (2005): *Munkajog*. Osiris, Budapest, 65.

³ Kiss, Gy. (2005) 68.

⁴ Farkas, J. (1952): *Munkajogunk fejlődése a felszabadulástól a Munka Törvénykönyvéig*. Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, Budapest

⁵ A 4.500/1948. (IV.17.) Korm. sz. rendelet a felmondási járandóságot és a végkielégítést korlátozta. Ezt több rendelet egészítette ki, majd a 11.720/1948. (VI.28.) Korm. sz. rendelet tovább korlátozta a végkielégítést, különösen a nyugdíjra jogosultak viszonylatában. Az 1.650/1949. (II.22.) Korm. sz. rendeletet a 9.700/1945. (X.21.) M.E. sz. rendeletet egészítette ki, eszerint a felmondási idő a rendeletben megjelölnél hosszabb nem lehet, a felmondási járandóság és a végkielégítés terén fennállott addigi korlátozásokat pedig mindenre kiterjesztette a megszűnő magánvállalat kivételével. Farkas, J.(1952)

⁶ Farkas, J.(1952) 71-72.

⁷ A végkielégítés a szellemi munkavállalókat 5 évi, a fizikai munkavállalókat 10 évi szolgálat után illette meg. A végkielégítés összegét 15 évi szolgálatig úgy kellett kiszámítani, hogy minden eltöltött három év után a munkavállaló legutolsó fizetésének (havi bérének stb.) megfelelő összeg illette meg végkielégítésként. A töredék éveket arányosan kell számításba venni. 15 év szolgálat eltelte után a végkielégítés összege kétszeres; ha a munkavállaló nyugdíjra is jogosult volt, úgy a végkielégítést a nyugdíjba be lehetett számítani. Ha azonban a nyugdíjárulékot a munkavállaló is fizette, úgy csak fele összeg volt a nyugdíjba beszámítható. Farkas, J.(1952) 19.

munkaszerződések megkötéséhez is viszonylag reális egyensúlyi helyzetet teremtettek. A pozitív állami beavatkozás azonban csakhamar eltorzult, és kb. 1948-tól már nemcsak a munkajogviszony tartalmának meghatározása került ki a felek autonómiája köréből, hanem a jogviszony dinamikájába (keletkezés, teljesítés, módosítás, megszűnés) is irreális módon lép be az állam.⁸

Míg teljes foglalkoztatás elvi alapján a munkanélküliséggel szembeni, vagy azt kompenzáló jogintézmények hiányoztak, azonban megjelentek védelmi szabályok a munkajogviszony megszűnésével kapcsolatosan is. Ilyen rendelkezés volt a felmondás korlátozása a nőkre vonatkozóan. A korabeli indoklás szerint ezt a rendelkezést szükségessé tette az a tény, hogy a nők egyenjogúságát a tőkés nem jó szemmel nézték. Így rendes felmondással megtiltotta a rendelet a munkavállaló nő szolgálati viszonyát megszüntetni házasságkötésétől számított 6 hónap alatt, továbbá terhessége 6. hónapjától kezdve a születést követő 6. hónap alatt.⁹

Az 1945 és 1951 közötti korszak jellemzésekor a korabeli értékelések már hangsúlyozzák, hogy a munkajog egyre jobban távolodik a vagyonjogtól, részben a kollektív szerződések rendszere folytán, részben mert a munkaviszony keletkezésével és megszűnésével kapcsolatos kérdéseket kogens szabályok rendezik.¹⁰ A kormány a 9.700/1945. (X.21.) M.E. sz. rendelettel olyan követeléseket kodifikált, amelyeket a szakszervezeti harcok idején a dolgozók a tőkésekkel szemben támasztottak; a rendelet kifejezetten osztályharcos munkajogi jogszabály volt.¹¹

Az 1951-ben kibocsátott Mt. szerkezete és tartalma az 1992. évi szovjet munkakódexre emlékeztetett.¹² A munkavállaló politikai ellenőrzés céljából történő „röghöz kötése” is ebben az időszakban kezdődik meg a munkajogviszony megszüntetésének drasztikus szabályozása által.¹³

3. A munkajogviszony megszüntetésének szabályozása 1951-től

Az 1951-et követő időszak munkaviszony megszüntetéseinek szabályait két szempont figyelembe vételével indokolt vizsgálat alá vonni: egyrészt, hogy melyek azok a specifikumok, amelyek a kor ideológiájából fakadó megszüntetési szabályokat eredményeztek, másrészt érdemes azt követni, hogy a más elvi alapok

⁸ E korszakról lásd Weltner, A.(1947): *Munkajog*. Tankönyvkiadó, Budapest; Kiss, Gy. (2005) 69.

⁹ Némely indokolt esetben azonban megengedte a rendes felmondást ilyenkor is. Erre a rendelkezésre a munkaviszony döntő megváltozásáig feltétlen szükség volt; mindaddig, amíg a munkáltató döntően nem a szocialista szektorból került ki, addig a nők munkájának lehetőségét ilyen kényszerszabályokkal is kellett biztosítani. Farkas, J.(1952) 17-20.

¹⁰ Farkas, J.(1952) 15.

¹¹ A rendeleti szabályozás mindenkire kötelező felmondási időt, a végkielégítést szabályozta és kimondta, hogy a rendelet rendelkezéseitől szerződésben eltérni a munkavállaló terhére nem lehet. Farkas, J. (1952) 15-16.

¹² Kiss, Gy.(2005) 69.

¹³ Kiss, Gy. (2005) 69.

ellenére mely rendelkezések mutatnak hasonlóságot a mai szabályokkal. Az 1951-ben hatályba lépett első Mt-ben kodifikált joganyag a munkajog önállóságát deklarálta, és a szocialista jogban végérvényesen meghatározta – a polgári jogtól elkülönült – helyét a jogrendszerben: a magyar munkajog a magyar jogrendszer egyik ága.¹⁴

Bár lényegesen kisebb jelentősége volt a mai gyakorlati szerepéhez képest, a kódex deklarálta, hogy a dolgozó és a vállalat a munkaviszonyt kölcsönös megegyezéssel bármikor megszüntethetik.¹⁵ A vállalat a határozatlan időre szóló munkaviszonyt felmondással megszüntetheti, ha a vállalat megszűnik, a felmondást a vállalat vagy a termelés átszervezése indokolja, vagy a dolgozó munkáját ismételten nem végzi el megfelelően, vagy annak ellátására nem alkalmas.¹⁶ Érdemes összevetni ezekkel a rendelkezésekkel a jelenleg hatályos Munka Törvénykönyve munkáltatói felmondásra vonatkozó indokolási szabályát:¹⁷ a felmondás indoka a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával („a dolgozó munkáját ismételten nem végzi megfelelően”), képességével („munkájának ellátására nem alkalmas”) vagy a munkáltató működésével összefüggő ok („vállalat vagy a termelés átszervezése”) lehet.

Szintén ebben a kódexben gyökerezik a mai szakszervezeti tisztségviselőkre és üzemi tanács tagokra vonatkozó felmondásvédelmi szabályunk, mely a tisztségviselőt illetve a tagot védi: az üzemi bizottság megválasztott tagjának és póttagjának, valamint a vállalati egyeztető bizottság szakszervezeti tagjainak munkaviszonyát csak a szakszervezet hozzájárulásával lehet felmondással megszüntetni.¹⁸

A „teljes foglalkoztatottság” ideológiájából fakadóan a munkavállaló (dolgozó) munkaviszony megszüntetésére egyoldalú jognyilatkozattal csak a törvényben meghatározott esetekben kerülhetett sor, tételesen meghatározásra kerültek a kódexben azok az okok, amelyekre hivatkozva a dolgozó felmondással megszüntethette a határozatlan időre szóló munkaviszonyát: ha a társadalombiztosítási szabályok szerint öregségi járadékra szerzett igényt, középfokú, illetőleg felsőfokú tanintézetbe vették fel, családi viszonyaira, egészségi állapotára, más személyi körülményeire tekintettel vagy egyéb okból fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy más helységben vagy más vállalatnál vállaljon munkát.¹⁹

¹⁴ Lásd erről Weltner, A.(1962), 14.

¹⁵ 1951. évi 7. tvr. 28. §.

¹⁶ 1951. évi 7. tvr. 29. § (1) bek.

¹⁷ 2012. évi I. tv. 66. § (2) bek.

¹⁸ 1951. évi 7. tvr. 29. § (2) bek.

¹⁹ 1951. évi 7. tvr. 30. § (1) bek.

Szűk körben volt lehetősége a dolgozónak a munkajogviszony egyoldalú jognyilatkozattal való megszüntetésére: a dolgozó a munkaviszonyt azonnali hatályú kilépéssel felbonthatja, ha a munkaviszony fenntartása életét, egészségét vagy testi épségét súlyosan veszélyezteti.²⁰ A dolgozó felmondását a határozatlan idejű munkajogviszony megszüntetése esetén is köteles volt indokolni: a munkaviszonyt a dolgozó által a vállalathoz intézett írásbeli nyilatkozattal lehetett felbontani. A nyilatkozatban meg kell jelölni a munkaviszony felbontásának okát. Az ok fennállását hatósági bizonyítvánnyal kell igazolni.²¹

Ezt már a korabeli irodalom is túlzásnak minősítette, az első munkatörvény bürokratikus túlzásának – amikor ti. a munkavállaló (is) csak jogszabályilag megállapított okra hivatkozással mondhatott fel, sőt felmondásának még a munkáltatói hozzájárulás is hatályossági feltétele volt.²²

A jogellenes munkáltatói munkajogviszony-megszüntetés egyedüli reparációja az in integrum restitució volt: a dolgozót jogtalanul bocsátották el, a munkaviszonyt helyre kell állítani.²³ Az „önkényes kilépő” kategória a mai munkavállalói jogellenes megszüntetés előképe azzal, hogy a „teljes foglalkoztatottság” és a „közveszélyes munkakerülés” kettőse fogta közre a jogintézményt. Így az a dolgozó, aki munkaviszonyát a jogszabályban el nem ismert okból, vagy a jogszabálynak meg nem felelő módon szünteti meg, önkényesen kilépőnek minősül.²⁴

4. A munkajogviszony megszüntetésének szabályozása 1967 és 1992 között

Az 1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről, és a végrehajtására kiadott 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet egészen 1992-ig hatályban volt. Ebből fakadóan a „rendszerváltást átívelően” szabályozta a munkajogviszony megszüntetésének kérdéskörét (is). Az 1967-es Mt. számos területen igyekezett a szerződéstől idegen elemeket leválasztani szabályairól.²⁵ A kódex munkajogviszony megszüntetésre vonatkozó megoldásai közül számos megoldás élt tovább az 1992-es Mt-ben, illetve felfedezhetőek ezeknek a megoldásoknak a hatásai jelenleg hatályos Munka Törvénykönyvében is.

²⁰ 1951. évi 7. tvr. 32. § (1) bek.

²¹ 1951. évi 7. tvr. 32. § (2) bek.

²² Román, L.(1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Tankönyvkiadó, Budapest, 316.

²³ 1951. évi 7. tvr. 35. §.

²⁴ 1951. évi 7. tvr. 36. § (1) bek.

²⁵ Kiss, Gy.(2005) 71.

Munkajogviszony megszűnési okként rögzítette a kódex az áthelyezést: megszűnik a munkaviszony a dolgozónak más munkáltatóhoz történt áthelyezésével, ebben a két munkáltatónak egymással és a dolgozóval meg kell állapodnia.²⁶A más munkáltatóhoz való áthelyezésre az azonos munkáltatónál történő áthelyezés szabályait kell alkalmazni. A külön rendelkezésben megjelölt tervszerű (szervezett) munkaerő-átcsoportosítás során a munkáltató köteles a dolgozót az erről szóló rendelkezések megtartásával áthelyezni, ha az a felajánlott munkahelyet elfogadta, illetőleg – munkahely felajánlásának hiányában – másik munkáltató a dolgozó áthelyezését kéri.²⁷A dolgozó munkaviszonya áthelyezése esetén az új munkahely elfoglalására megjelölt időpontot megelőző napon megszűnik és a megjelölt napon az új munkáltatónál megkezdődik.²⁸

A korábbiaktól eltérően deklarálta a kódex a munkajogviszony egyoldalú megszüntetésének jogát mindkét fél számára: a határozatlan időre létesített munkaviszonyt felmondással mind a munkáltató, mind a dolgozó bármikor megszüntethette.²⁹

Figyelemre méltó differenciálást tartalmazott a kódex 26. §-a, amikor azt rögzítette, hogy a munkáltatónak a felmondást írásban kell közölnie, s abból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Mellőzhető volt az indokolás, ha a dolgozó egy évnél rövidebb ideje volt a munkáltatónál, kivéve, ha ez az első munkaviszonya vagy a dolgozó az indokolást kérte.³⁰

Csak rendkívül indokolt esetben mondhatott fel a munkáltató a nála hosszú ideje munkaviszonyban álló és ez alatt az átlagosnál jobb munkájával és példamutató magatartásával kitűnt dolgozónak.³¹

A munkavállaló státusvédelmének volumenét jelzi a felmondási tilalmak tényállásainak kiterjedtsége (melyek számának csökkenése a két következő kódexben következik be – egyrészt a piaci viszonyok között tarthatatlan megoldások kiiktatásával, másrészt a munkáltató egyoldalú megszüntetési lehetőségét szem előtt tartva): a munkáltató nem szüntethette meg felmondással a munkaviszonyt az alábbiakban meghatározott időtartam és az azt követő tizenöt nap (illetve két esetben három hónap)³² alatt:

- tartalékos katonai szolgálat;
- a betegség miatti keresőképtelenség, de legfeljebb a betegszabadság lejártát követő egy év, gümőkóros megbetegedés esetén két év, továbbá üzemi baleset vagy foglalkozási betegség miatti táppénzre való jogosultság teljes ideje;

²⁶ 1967. évi II. törvény 25. § (2) bek.

²⁷ 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 20. § (1) bek.

²⁸ 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 20. § (2) bek.

²⁹ 1967. évi II. törvény 26. § (1) bek.

³⁰ 1967. évi II. törvény 26. § (2) bek.

³¹ 1967. évi II. törvény 26. § (3) bek.

³² Sorkatonai szolgálat, gyermekgondozási segély, valamint a gyermek gondozásának céljára kapott egyéb fizetés nélküli szabadság.

- az illetékes szervek engedélyével külföldön nemzetközi szervezetnél vagy államközi egyezmény végrehajtásaként idegen állami, illetőleg egyéb intézménynél munkára kötött megállapodás alapján külföldön végzett munka;
- a tartósan külföldi szolgálatot teljesítő dolgozó külföldre utazására tekintettel fizetés nélküli szabadságban részesült házastársánál a fizetés nélküli szabadság;
- a dolgozó nő férjének sorkatonai szolgálata;
- ösztöndíjjal külföldi tanulmányútra kiküldött dolgozónak a tanulmányút és az esetleges előzetes tanfolyam;
- a terhesség és a szoptatás alatt, a szülést követő hatodik hónap végéig;
- a beteg gyermek ápolására táppénzes állományba helyezés, vagy ilyen célból, illetőleg a közeli hozzátartozó otthoni ápolása vagy gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság;
- az állami csecsemőotthonban elhelyezett gyermekének vagy idegen gyermeknek szoptatására az otthonba felvett dolgozó nőnél ott-tartózkodása;
- a munkáltató által vagy a munkáltató hozzájárulásával más szervek által iskolára (tanfolyamra) küldés miatt munkavégzés alóli felmentés;
- az alkoholisták kötelező intézeti gyógykezelése.³³
- sorkatonai szolgálat;
- a gyermekgondozási segély, valamint a gyermek gondozásának céljára kapott egyéb fizetés nélküli szabadság.³⁴

A felmondási idő tizenöt naptól hat hónapig terjedhetett. Ezen a kereten belül a felmondási idő mértékét a munkaviszonyban töltött idő tartamától és a végzett munka jellegétől függően a kollektív szerződés határozta meg. A jogszabály erre vonatkozóan kötelező előírásokat adhatott.³⁵ A munkáltató és a dolgozó az előírtnál hosszabb, de hat hónapot meg nem haladó felmondási időben is megállapodhattak.³⁶

A jogellenes munkajogviszony megszüntetés szankciója ebben a kódexben is kizárólag az eredeti állapot helyreállítása: ha a munkáltató a dolgozó munkaviszonyát jogellenesen szünteti meg, a dolgozót olyan helyzetbe kell hoznia, mintha a munkaviszony meg sem szűnt volna.³⁷

5. Az 1992-es Mt-től 2012-ig, az egyes munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatos jogintézmények értékelése

Az 1992-ben hatályba lépő Munka törvénykönyve célja a piaccgazdaság munkajogi normáinak rögzítése volt, a magánjogi szemléletű szabályozás hatása erőteljesen

³³ 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 22. § (1) bek.

³⁴ 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 22. § (2) bek.

³⁵ 1967. évi II. törvény 27. § (1) bek.

³⁶ 1967. évi II. törvény 27. § (2) bek.

³⁷ 1967. évi II. törvény 31. § (1) bek.

érezhető a munkajogviszony akarathajlító és akaratot megtörő magatartások. Ezek közé a magatartások közé tartozik a megtévesztéstől kezdve az erőszak bármely formájáig.³⁸ Prugberger Tamás ezirányú megállapításait alátámasztják a hazai ítélkezési gyakorlat tárgyban az időszak alatt az álláskereső költségeinek a kompenzálására is szolgáló példái.³⁹

Prugberger Tamás a végkielégítés kodifikációját követően több alkalommal írta le a jogintézmény magyar történetét, sajátosságait: a végkielégítés intézményét a kodifikációs munkálatok elhúzódnása miatt az 1991. évi XLVIII. tv. vezette be, e jogforrás a végkielégítést 1991. október 19. napjával léptette hatályba az 1967. évi II. tv. módosított 27/A. §-aként azzal, hogy a végkielégítést alkalmazni a hatálybalépést követően közölt felmondások, valamint a munkáltató jogutód nélküli megszűnése esetében kell. A végkielégítésnek ez az előzetesen megjelölt szabálya minimális „mértéki” eltérésekkel beépült az 1992. évi XXII. törvénybe is. Figyelemre méltóak azok az észrevételek, melyeket Prugberger Tamás – külföldi példák alapján – megfogalmazott a végkielégítés lehetséges (differenciált) szabályozhatósága vonatkozásában: míg a nyugat-európai munkajogok – mint minden más kérdést – a végkielégítést is bizonyos eltérésekkel rendezik az úgynevezett „alkalmazotti” (Angestellter – employé) és az úgynevezett „munkás” (Arbeiter – travailleur) kört érintően. Ezzel szemben az új Mt. a korábbi szabályozás rabjaként maradva, ezt a megkülönböztetést nem teszi meg, holott a gazdasági életben és a privát munkavégzés szférájában is más áll érdekében a fizikai és más a szellemi munkát végzőknek. Csupán a közalkalmazotti – közszerződési szférát is magában foglaló tágabb értelmű munkajog differenciál a végkielégítés kérdésében is.⁴⁰

5.3. A felmondási tilalmakra vonatkozó szabályok. Az 1967-ben szabályozott felmondási tilalmakhoz képest az 1992-es kódex lényegesen kevesebb munkáltatói felmondást kizáró tényállást tartalmazott, a felmondási tilalmak köre jelentősen szűkült,⁴¹ ez a tendencia a 2012. évi kodifikáció során folytatódott. Az 1992-es kódex hatálybalépésekor a felmondási tilalmak körét az alábbiakban foglalta össze: a munkáltató nem szüntetheti meg rendes felmondással a munkaviszonyt az alábbiakban meghatározott időtartam, valamint az azt követő harminc nap alatt:

- a betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év, gümőkóros megbetegedés esetén két év, továbbá az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés miatti keresőképtelenség alatt a táppénzre való jogosultság teljes ideje;

³⁸ Mélypataki, G. – Prugberger, T. (2014): A munkaviszony megszűnésének és megszüntetésének jogelméleti kérdései. In: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. Tomus 14. Gazdász Elasztik Kft., Miskolc, 237.

³⁹ Mélypataki, G. – Prugberger, T. (2014) 250.

⁴⁰ Prugberger T. – Tománé dr. Szabó, R. (1993a): A munkáltató részéről történő felmondás új szabályainak kritikus pontjai az európai jog és a magyar gyakorlat vetületében (I. rész). *Munkajogi Szemle*, 4. 21-22.

⁴¹ Kiss, Gy. – Berke, Gy. (1992) 143.

- a beteg gyermek ápolására táppénzes állományba helyezés, vagy ilyen célból, illetőleg a közeli hozzátartozó otthoni ápolása vagy gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság;⁴²
- a terhesség, a szülést követő hatodik hónap vége, valamint a gyermek gondozása céljára kapott fizetés nélküli szabadság;⁴³
- a sor- vagy tartalékos katonai szolgálatnak a behívóparancs, a polgári szolgálatnak a teljesítésre vonatkozó felhívás kézhezvételétől számított időtartama.⁴⁴

Prugberger Tamás a korabeli jogirodalomban a felmondási tilalmak gyakorlati érvényesülését vizsgálva azt állapította meg, hogy a felmondási tilalom fennállása esetén csupán munkáltatói szubjektív hevületből kerülnek a szabályokba ütköző felmondási ügyek a munkaügyi bíróságok elé. Ezek az ügyek azonban elenyészőek, az ítélkezési gyakorlat pedig a munkavállalókat védő jelleggel egyértelmű. A tapasztalat azt mutatja, hogy a munkáltatók a felmondási tilalom alól való kikerülés után, vagy diszkriminációs felmondás miatti visszahelyezést követően megkeresik a jogalapot és az indokot a „jogszerű” felmondásra.⁴⁵

5.4. A csoportos létszámcsökkentés szabályozása. Abból a tényből fakadóan (is), hogy a csoportos létszámcsökkentés jogintézménye hazánkban uniós követelmények okán került szabályozásra, Prugberger Tamás sok írásában foglalkozott e kérdéssel, a szabályrendszer jó alapot adott a nemzetközi összehasonlító elemzésekre írásában.⁴⁶Sokszor rögzítette, hogy a tömeges felmondás elkerülését célzó munkáltatói manipulációk a kijátszás ellenére is a tömeges felmondás körébe tartozó cselekmények, amelyek a tömeges felmondással összefüggő kötelező eljárási szabályokat sértették meg.⁴⁷Ezáltal a csoportos létszámcsökkentés körébe tartozó felmondások száma jelentősen lecsökkenhet, mely alapjában véve ellentétben áll a munkavállaló érdekével, hiszen a magas munkanélküliség által okozott szociális problémák mellett, rendkívül nehéz új állást találnia.⁴⁸

Az irányelv nemzeti jogok számára választási lehetőséget adó rendelkezéseit többször elemezte és tárta a magyar tudományos élet elé: az a körülmény, hogy a magyar jogalkotó az Mt. a csoportos létszámleépítésnél a leépítendőek számának meghatározásánál nem a 90 napos, hanem a 30 napos időszakot választotta,

⁴² 1992. évi XXII. tv. 138. § (4) bek. a) pont, 139. §.

⁴³ 1992. évi XXII. tv. 138. § (4) bek. b) pont.

⁴⁴ 1992. évi XXII. tv. 90. § (1) bek.

⁴⁵ Prugberger, T. – Tománé dr. Szabó, R. (1993a) 21-22.

⁴⁶ Prugberger, T. (1999): Csoportos létszámleépítés hazai és európai jogi szabályozása. *Valóság*, 9. 86-96.; Prugberger, T. (2005a): A tömeges elbocsátások és az ellenük való fellépés jogi eszközei. *Valóság*, 3. 83-84.; Prugberger, T. (2005b): Adalékok a csoportos létszámleépítés gyakorlatához. *Valóság*, 7. 78-84.

⁴⁷ Prugberger, T. – Tománé dr. Szabó, R. (1993b): A munkáltató részéről történő felmondás új szabályainak kritikus pontjai az európai jog és a magyar gyakorlat vetületében (II. rész). *Munkaügyi Szemle*, 5. 21.

⁴⁸ Prugberger, T. – Jakab, N.(2008): A felmondásra és csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szabályok Magyarországon és a posztkommunista szomszédos országokban. In: Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán – Kajtár Edit (szerk.): *Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára*. PTE ÁJK, Pécs, 350.

lehetőséget ad a munkáltatóknak arra, hogy a csoportos létszámleépítéssel kapcsolatos eljárást megkerüljék.⁴⁹

5.5. A munkajogviszony jogellenes megszüntetésének szabályozása. Az 1992. évi Mt. átalakította a munkajogviszony jogellenes megszüntetésére vonatkozó szabályrendszert. Míg korábban a munkajogviszony jogellenes megszüntetése esetében a munkavállaló kérelmére mindig lehetőség volt a munkajogviszony helyreállítására, az új szabályozás – meghatározott feltételekkel – a munkáltató számára lehetővé tette, hogy jogellenes magatartásért anyagi kompenzációt nyújtson a munkavállaló részére.⁵⁰ A munkajogviszony jogellenes megszüntetése 1992-es szabályai szerint ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a munkavállaló munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg, a munkavállalót – kérelmére – eredeti munkakörében kellett továbbfoglalkoztatni. Ezen túlmenően meg kellett téríteni elmaradt munkabérét (egyéb járandóságait) és felmerült kárát. Nem kellett megtéríteni a munkabérnek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, ami máshonnan megtérült.⁵¹ A munkáltató kérelmére a bíróság mellőzte a munkavállaló eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, feltéve, ha a munkáltató a munkavállalónak a rendes felmondás esetén járó végkielégítés kétszeresének megfelelő összeget megfizette. Ha a munkavállaló rendes felmondás esetén végkielégítésre nem volt jogosult, részére a végkielégítés kétszerese járt.⁵²

6. A 2012. évi Munka törvénykönyve munkajogviszony megszüntetési szabályaival kapcsolatos megállapítások

Prugberger Tamás a Munka törvénykönyve 2012-es kodifikációjával kapcsolatosan is sokszor emelt ki munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatos kérdéseket: az új Mt. fogalomrendszere csak felmondásban és azonnali hatályú felmondásban gondolkodik. A két jogintézmény fő paraméterei a korábbiakhoz képest tartalmilag keveset változtak, a névcserének a gyakorlatban viszonylag kevés relevanciája van. Az azonnali hatályú megszüntetés lényegében csak egy szimpla terminológiaváltás jelentősebb gyakorlati következmények nélkül.⁵³ A kodifikációs folyamat alatt több alkalommal értékelte a törvénytervezet munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatos megoldásait, dogmatikai, jogpolitikai érvekkel alátámasztva kritikai megjegyzéseit.⁵⁴

Az Mt. felmondási tilalmi rendszerének kritikájaként azt rögzítette, hogy igen kétélű a felmondási tilalmak– a visszaélések kiküszöbölése miatt egyébként

⁴⁹ Prugberger, T. (2007): A csoportos létszámleépítés szabályainak kijátszása és az ezzel szembeni fellépés lehetséges jogszerű eszközei. *Jogtudományi Közlöny*, 11. 499.

⁵⁰ Kiss, Gy. – Berke, Gy. (1992) 134.

⁵¹ 1992. évi XXII. tv. 100. § (1) bek.

⁵² 1992. évi XXII. tv. 100. § (2) bek.

⁵³ Mélypataki, G. – Prugberger, T. (2014) 238.

⁵⁴ Prugberger, T. (2012): Az új Munka törvénykönyv többszempontú vizsgálata és értékelése. *Magyar Jog*, 9. 523-524.

indokolt – módosítása, amely megszünteti a piacgazdasági viszonyok között nehezen tartható, és az EU egyetlen tagállamában sem ismert azt az előírást, mely szerint nemcsak a betegség időtartama alatt, de még azt követően sem lehet a munkavállalónak harminc napig felmondani.⁵⁵

A kódex munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatos fogalomrendszerével kapcsolatosan megállapította, hogy a magyar munkajogban a jogviszony megszűnés és megszüntetés, mint duális fogalompár továbbra is jelentőséggel bír. A korábbi Mt.-hez képest jelentősebb változás nem is következett be a jogintézmények lényegében. De ennek ellenére a gyakorlat és a mégis változó társadalmi és jogi közeg mindig új kontextusok vizsgálatát teszi lehetővé. Véleménye szerint több olyan jogszabályi kérdéskör merült fel, melyek korrekciójára szükség lehet. Példaként ekként értelmezte a 17/2014 AB határozatot, annak ellenére, hogy több pontját nem látta indokoltnak. Figyelemre méltó az a megállapítása, mely szerint a jog sokszor nem képes követni a mindennapi életet ezért fontos a jogszabályok folytonos revíziója és finomítása. Ennek az elvnek kellene érvényesülnie a munkaviszonyok megszüntetése kapcsán is.⁵⁶

Az új törvénykönyvvel kapcsolatosan ismét szorgalmazta⁵⁷ több írásában a megszüntetési szabályok differenciálását: a rendes felmondásnál a felmondási idő és a munkavégzés alóli felmentés tartamát az alapfelmondási és a minimális felmentési időn felül a munkáltatónál eltöltött idő arányában állapítja meg. Ugyanakkor a munkaköri beosztást nem veszi figyelembe.⁵⁸ Véleménye szerint a megoldás megengedhetetlenül sematizál és csak a munkáltatónál eltöltött szolgálati idő alapján állapítja meg a végkielégítés igen alacsony összegét.⁵⁹

A munkajogviszony megszüntetésével kapcsolatos gyakorlatot összefoglaló értékelésében Prugberger Tamás azt rögzíti, hogy a felek nem mindig tudják rendeltetészerűen alkalmazni a jogintézményeket és természetesen az objektív alapú döntéseket szubjektív módon hozzák meg.⁶⁰

⁵⁵ Prugberger T. (1996): A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberálkapitalizmus igényei között. *Jogtudományi Közlemény*, 12. 518.

⁵⁶ Mélypataki, G. – Prugberger, T. (2014) 252.

⁵⁷ Hasonló tartalmú javaslatokat már a korábbi kódex tartalmával is megfogalmazott, lásd Prugberger T. – Tománé dr. Szabó, R. (1993a) 21-22.

⁵⁸ Prugberger, T. (1991): A munkajog metamorfózisa a gazdasági folyamatok változása tükrében. *Magyar Jog*, 8. 461.

⁵⁹ Prugberger, T. (1991) 461.

⁶⁰ Mélypataki, G. – Prugberger, T. (2014) 250.

Gyakorlati jogértelmezési gondolatok a hulladék fogalmi rendszere körében

Bánci Gyula*

a hulladék fogalmi rendszere annak 1975. évi¹ megjelenése óta állandó jogviták forrása². Különösen igaz ez akkor, amikor azt kívánjuk bármely eljárás során bizonyítani, hogy egy adott anyag a) eleve nem hulladék, b) nem hulladék, mert melléktermék³, c) hasznosításra⁴ kerül, tehát más elbírálást igényel, d) már hasznosult is, így nem lenne jogszerű megtartani hulladékstátuszát⁵. Mindezen problémák ismeretét adottnak tételezve, alkalmanként érdemes összegezni a

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék.

¹ 75/442. irányelv a hulladékokról

² A ma hatályos fogalom alapvetően a 40 évvel ezelőtti fogalomra támaszkodik, és ezt teszi a 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (Ht.), amely 2. § (1) bek. szerint „23. *hulladék*: bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles;”

³ Ht. „8. § Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni:

a) további felhasználása biztosított,

b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható,

c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő,

d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és

e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.”

⁴ Ht. 2. § (1) bek. „20. *hasznosítás*: bármely kezelési művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelyek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse;”

⁵ Ht. „9. § (1) Hasznosítási műveleten átesett anyag vagy tárgy a továbbiakban nem tekintendő hulladéknak a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

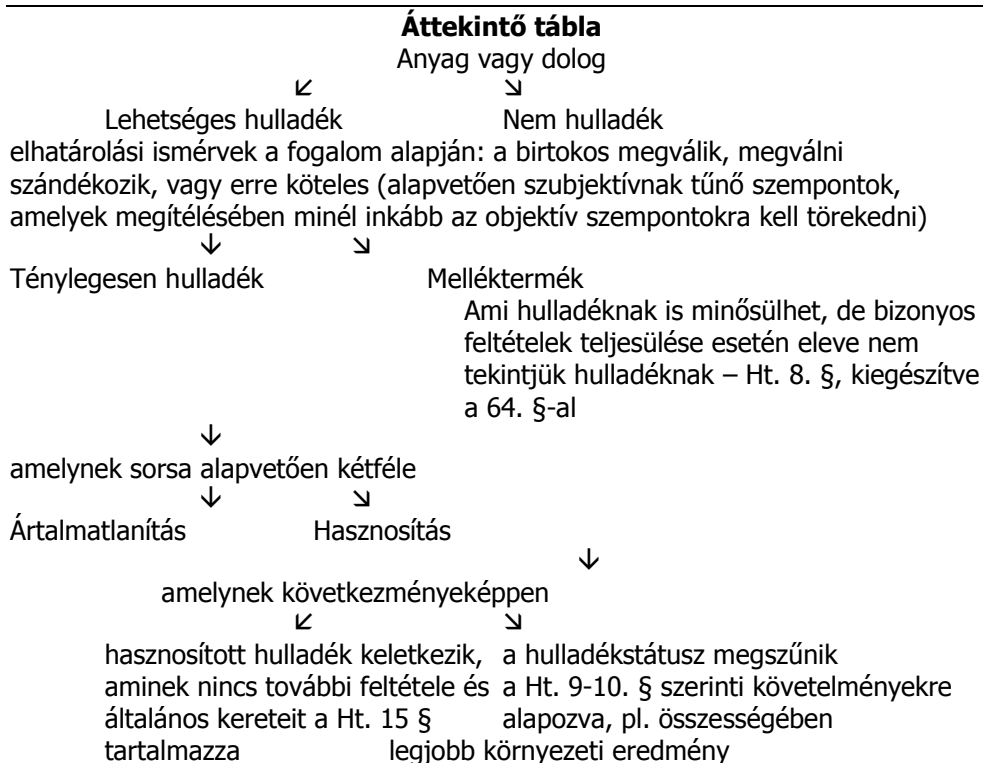
a) meghatározott célra rendeltetészerűen, általános jelleggel használják,

b) rendelkezik piaccal vagy van rá kereslet,

c) megfelel a rendeltetésére vonatkozó műszaki követelményeknek és a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak, szabványoknak, és

d) használata összességében nem eredményez a környezetre vagy az emberi egészségre káros hatást.”

kapcsolódó jogértelmezési kérdéseket, melyeknek jelentős gyakorlati kihatása van. Kiinduló pontunk legyen egy összegző táblázat⁶, mint legegyszerűbb megközelítés.



Az áttekintés jól illusztrálja, hogy valójában több lehetséges kimenetről beszélhetünk, amelyek minden esetben más jogi megoldást indukálnak:

- a kérdéses anyag vagy tárgy nem hulladék, nem kezeljük annak, mert eleve arra szolgál, amire szánták, birtokosa számára sem jogi szempontból, sem ténylegesen nem jelent olyan terhet, amitől meg kellene válnia, meg kellene szabadulnia;
- a kérdéses anyag vagy tárgy melléktermék, tehát egy termelési folyamat önállóan is értékelhető követelménye, teljesítve a meghatározott feltételeket. Valójában ez az eset a fentihez hasonló, azzal a különbséggel, hogy felmerül a hulladékká válás lehetősége is, amely ellen szükség esetén bizonyítani kell;
- a kérdéses anyag vagy tárgy hulladék, amelyet hasznosítanak, tehát a hulladék hasznosítására vonatkozó követelményeknek kell megvalósulniuk;
- a kérdéses anyag vagy tárgy hulladékhasznosítási művelet következtében megszűnik hulladék lenni, tehát az első pontban jelzett állapot tér vissza.

⁶ A táblázatos formát szerző 2012-ben a 'SOILUTIL' TECH-09-A4-2009-0129 projekt keretében vázolta

Ehhez is meghatározott feltételek szükségesek.

Mindennek rendszerét ebben a formában a *2008. évi hulladékirányelv*⁷ alakította ki, amely nálunk két éves késéssel került elfogadásra⁸, de a mai napig nem tudott olyan helyzetet teremteni – aminek oka elsősorban a folyamatosan változó jogi környezet, illetve a hatósági gyakorlat rugalmatlansága – ami megnyugtató módon rendezné a fenti többféle kimenet minden lehetőségét. Tegyük hozzá, hogy ilyen megnyugtató megoldás e téren nincs és aligha lesz hamarosan. Erre legjobb példa a hulladék vagy a hulladékhasznosítás fogalmi körül az EUB ítélkezési gyakorlatában megjelent számos eset. Éppen ez a gyakorlat volt az, ami a fent vázolt rendszert jelen formájában jogszabállyá formálta, de a folyamatos jogviták mutatják, mennyire nehéz egyértelműnek lenni.

A kérdés tehát az, miként lehetne a jogi háttérrel megfelelően alakítani, legalábbis megteremteni annak a lehetőségét, hogy *a jogszabályok ne hátráltassák, hanem támogassák a hulladékok hasznosítását*, illetve az esetlegesen szükségtelen hulladéktárostól való elrugaszkodást. Természetesen mindezt oly módon, hogy egyben az alapvető környezeti szempontok ne sérüljenek.

A jogi környezet illetően kiszámítható és támogató megoldásainak irányát több hosszú távú politikai dokumentum is erősíti hazánkban is. Ilyen egyebek között a Kormány 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozata a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról, ahol külön alpont vonatkozik a hulladékgazdálkodásra, a 6.3.2, amely a hulladékképződés megelőzése mellett különös hangsúlyt fektet a hasznosításra. A jogi feltételeket is részletezi a Stratégia, méghozzá mint potenciális akadályozó tényezőket: „6.4.1 JOGI KÖRNYEZET ... a jogszabályi környezetnek hosszú távúnak és kiszámíthatónak kell lennie, hogy megfelelő biztonságot nyújtson a fejlesztésekhez, beruházásokhoz, valamint lehetővé tegye új koncepciók alkalmazhatóságát (pl. építőipar). A kiszámíthatósághoz tartozik a hatósági jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása, az ellenőrzés rendszerességének megvalósítása, a jogkövető magatartás kikényszerítése és ez a gazdaság minden területére érvényes. Az innovációk bevezetésének másik fő akadályozó tényezője az adminisztrációigény, valamint az engedélyezési eljárások bonyolultsága és időigénye.”

Nem feledkezhetünk meg a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiáról*⁹ sem, ami csak érintőlegesen foglalkozik a problémával. Ebből kiemelve: „T3.8 A kormány eszközei között kiemelt hangsúlyt kap a „kék gazdaság” támogatása is.

A „kék gazdaság” az ökoszisztémák működéséhez hasonló alapokra épülő környezetvédelmi technológiákhoz kapcsolódó K+F-et és innovációt, valamint azok gazdasági tevékenység során történő alkalmazását jelenti. Az ilyen technológiák utánozzák a természetben evolúciós úton létrejött rendszereket, fizikai megoldásokat ... A zárt anyagciklusok kialakítása, hasznosítás révén a korábban hulladékként jelentkező anyagok a gazdaságban tovább használhatók (így az ártalmatlanítandó hulladék mennyisége csökken).”

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról

⁸ A 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (Ht.)

⁹ Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia: 2012-2024 (18/2013. (III. 28.) OGY határozata Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáról

Számunkra különösen fontos, mint hosszú távú 'policy' koncepció, az *Országos Hulladékgazdálkodási Terv (OHT)*¹⁰, amelynek részét képezi az Országos Megelőzési Program (a továbbiakban: OMP). E tervből – tervekből – is érdemes kiemelni elemeket. A jövőképről szólva a 2.1.1. alpont inkább összegzi a hulladékhierarchia alapelemeit:

„A jövőkép eléréséhez szükséges átfogó célkitűzések:

1. hasznosítási arányok növelése
2. hulladékképződés csökkentése
3. elkülönített gyűjtés kialakítása és fejlesztése
4. a hulladékká vált termékek újrahasználató összetevőinek elkülönítése, javítása és ismételt felhasználása. ...

(2.1.2.9.) A *hasznosítás* a megelőzést és az újrahasználatot követi a hulladékhierarchiában. Lényege az, hogy a természeti erőforrások helyettesítésre kerüljenek hulladékkal vagy hulladékból kinyert, előállított anyagokkal, termékkel. Fontos, hogy minden hasznosítható hulladékrész hasznosítása megvalósuljon, illetve energetikai hasznosításra csak másként már nem hasznosítható hulladék kerüljön, ezzel csökkentve az ártalmatlanítandó hulladék mennyiségét.”

Kiemelendő általános figyelmeztetés: „Összegezve tehát nem az a fő kérdés, hogy valami melléktermék vagy hulladék, hanem az, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően a környezetvédelmi szempontokat figyelembe véve mit lehet vagy kell tenni, illetve mindazt hogyan.”

A jobb megértés és a megfelelő eligazodás érdekében mindenképpen nagy figyelmet kell fordítani az EUB már említett ítélezési gyakorlatára. E gyakorlat értelmében a "megválni" kifejezés jelenti tehát az egyik meghatározó szempontot, kiindulási pontot, amely látszólag ugyan szubjektív elemet takar, de ez nem azonosítható minden esetben a birtokos akaratával egyező tevékenységekkel, amint ez legutóbb az 'Erika' jogesetben is megállapítható volt.¹¹

„45. Így tehát egy adott anyag 75/442 irányelv alapján történő hulladéknak való minősítése tekintetében a kérdéses anyag termelési maradék mivolta mellett egy második meghatározó kritérium az anyag előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználásának valószínűsége. Ha az adott anyag újrafelhasználási lehetősége mellett az is megállapítható, hogy annak megvalósítása az anyag birtokosa számára tényleges gazdasági előnnyel jár, akkor az ilyen újrafelhasználás valószínűsége magas. Ebben az esetben a szóban forgó anyag már nem olyan teher, amelytől birtokosa meg kíván válni, hanem valódi terméknek minősül (a fent hivatkozott Palin Granit ítélet 37. pontja).

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a vízbe ömlött vagy vízzel elegyedett, vagy akár üledékkel keveredett szénhidrogén felhasználása vagy kereskedelmi forgalomba hozatala meglehetősen esetleges, mondhatni hipotetikus. Az is nyilvánvaló, hogy még ha el is fogadjuk, hogy az ilyen felhasználás vagy kereskedelmi forgalomba

¹⁰ A dokumentumot a Kormány a 2055/2013. (XII.31.) Korm. határozattal elfogadta

¹¹ C-188/07. sz. ügy, 2008. június 24., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour de cassation terjesztett elő az előtte a Commune de Mesquer és a Total France SA, a Total International Ltd között folyamatban lévő eljárásban

hozatal technikailag megvalósítható, ez mindenesetre olyan előzetes feldolgozási eljárást feltételezne, amely nemcsak a gazdaságos újrahaznosítástól áll távol, de ezen anyag birtokosa számára valójában jelentős pénzügyi terhet jelentene. Ebből következik, hogy a véletlenül a tengerbe ömlött szénhidrogéneket olyan anyagnak kell tekinteni, melyet birtokosa nem kívánt előállítani, és attól szállítása során – akár akaratlanul – „megválnak”, olyannyira, hogy az ilyen anyagot a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak kell minősíteni (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 47. és 50. pontját).”

A hulladékok esetében kétségtelenül *a hasznosítás jelenti a hulladékeletkezés megelőzése után a legjobb megoldást*. A hasznosítás hatályos fogalmát fentebb már idéztük, most ennek gyakorlati kérdéseit emeljük ki. A hulladékos szabályok, stratégiák ezt a megközelítést egyértelműen támogatják. Ennek megfelelően a hasznosítás tevékenységét akár oly módon is támogatni kell, hogy adott esetben a hasznosítás fogalmát pontosítjuk, úgy értelmezzük, hogy abba minél több lehetőség beleférjen, természetesen a jogszerűség keretei között. Jelentős szerepet kapott e téren az ASA-ítélet¹², a hasznosítás és ártalmatlanítás közötti határvonal tisztázása miatt. A tényállás röviden: „19. A bejelentés szerint, a kérdéses hulladék salak és hamu, amely hulladékégetők melléktermékeként jelent meg és amit egy sajátos terméké alakítottak át egy hulladékkezelő telepen Bécsben, Ausztriában. A hulladékot el kívánják helyezni egy korábbi sóbányában Kochendorfban, Németország, hogy biztosítsa az üregeket (bánya betömedékelés).

A jogvita lényege, hogy míg a fogadó ország hatóságai elfogadták ezt a minősítést, addig a küldő ország hatósága szerint a kérdéses művelet ártalmatlanítás, mégpedig lerakás. A minősítési különbség miatt indította el az eljárást a kivített kezdeményező cég Ausztriában és az eljáró bíróság kérdése éppen az volt, minek is minősül a kérdéses művelet, melyek tehát a hasznosítás meghatározó kritériumai.

„58. Meg kell állapítani bevezetésként, hogy sem a Rendelet (a hulladékszállításról – a Szerző megjegyzése), sem az irányelv nem tartalmaz általános fogalmat a hasznosításra vagy ártalmatlanításra, hanem csupán utal az irányelv II A és a II B mellékleteire, amelyekben ezen koncepció körbe tartozó különböző műveleteket felsorolják. ...

65. ... a salak és hamu elhelyezése egy használaton kívüli bányában olyan művelet, amelyik, figyelemmel csupán a műveletek meghatározására, alkalmas arra, hogy ártalmatlanításnak tekintsük a II A melléklet D 12 műveleteként, vagy hasznosításnak a II B melléklet R 5 műveletként. ...

69. Az Irányelv 3. cikk (1) bekezdés b) pontja és negyedik preambulum-bekezdése értelmében az elsődleges cél, hogy a hulladék hasznos célú szolgáljon, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne, ennek révén megőrizve természetes erőforrásokat. ...

¹² C-6/00, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Verwaltungsgerichtshof, Austria terjesztett elő az Abfall Service AG (ASA) és a Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie közötti jogvitában, 27 February 2002, [2002] ECR I-1961

71. A fenti megfontolások alapján ... Az ilyen lerakás hasznosítás, ha elsődleges célja szerint a hulladék hasznos cél szolgál, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne.”

A hatályos irányelv, a hulladékgazdálkodás prioritásainak megvalósítása érdekében két olyan fogalmat is tisztázni próbál, amelyek a fentebbi esetekben is szerepeltek. Ahogyan a preambulum fogalmaz: „(22) Nem szabad összekeverni a hulladék fogalom- meghatározásának különböző aspektusait, és szükség esetén megfelelő eljárásokat kell alkalmazni egyrészt azon melléktermékek kapcsán, amelyek nem hulladékok, másrészt azon hulladékok kapcsán, amelyek megszűnnek hulladéknak lenni.” Mind a melléktermék, mind a hulladékstátusz megszűnése alább tárgyalt eseteihez hozzá kell tenni, hogy ezekre a tagállamok jogosultak részletes feltételeket kidolgozni, sőt ez javasolt is.

A kérdéskör komplexitását jól illusztrálja egy pár évvel ezelőtti üggyhöz¹³ kapcsolódó főtanácsnoki érvelés¹⁴. A főtanácsnok ugyanis amellet, hogy összefoglalja a jogi gondolatmenetet, egyben emlékeztet is annak feltételeire, amelyek elsősorban a rendezett, ellenőrzött, környezeti problémát nem okozó alkalmazásra vonatkoznak:

„50. A probléma inkább az, hogy a „hulladék” 75/442 irányelvben meghatározott fogalma önmagában nyitott, vagy, másképpen fogalmazva, „funkcionális” vagy „feltételhez kötött”, mivel azt alapvetően olyan tárgyak, anyagok vagy termékek rendeltetési szempontja alapján határozzák meg, amelyeket elvben ártalmatlanítani kell, mivel szükségtelenek, ártalmasak és tilalom alatt állnak; valamint olyan állapotban kell lenniük, hogy ne veszélyeztessék a környezetet.

63. Ha valamely anyag „hulladéknak” való minősítésekor a meghatározó szempont, ahogy azt láttuk, az attól való „megválás” szándéka vagy szükségessége, a „hulladék” „melléktermékké” való átminősítésének alapvető feltétele az anyag újrafelhasználására irányuló szándék, annak felhasználása vagy forgalmazása útján.

65. Így érkezünk el az első kérdés lényegéhez: a hulladék melléktermékké való minősítéséhez. Kinek kell bizonyítani az újrafelhasználásra irányuló szándékot, és annak milyen bizonyossági foka szükséges?

66. Véleményem szerint *a hulladék birtokosának kell bizonyítania a szándékot*, és elegendő bizonyossági fokkal ahhoz, hogy ki lehessen zárni minden ésszerű kétséget azzal kapcsolatban, hogy a hulladékot nem megfelelő vagy tiltott módon kezelhetik.

67. Az első szándékot illetően egyértelműnek tűnik, hogy csak a hulladék birtokosa bizonyíthatja az újrafelhasználásra irányuló szándékot. Az ok nyilvánvaló: olyan szándékot kell bizonyítani, amely kizárólag a sajátja lehet. Márpedig e szándék bizonyítása nem alapulhat a szándékok pusztá megítélésén. ...

¹³ C-113/12. sz. ügy, ami előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában született, amelyet a Supreme Court (Írország) terjesztett elő az előtte Donal Brady és az Environmental Protection Agency között folyamatban lévő eljárásban (ítélethozatal: 2013. október 3.) a központi kérdés szintén a fogalmak értelmezése, ezen belül pedig a régebbi irányelv, és a sertés hígtrágya mezőgazdasági alkalmazása, illetve különösen annak hulladék mivolta.

¹⁴ Pedro Cruz Villalón Főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2013. május 16.) a C-113/12. sz. ügyben - Donal Brady kontra Environmental Protection Agency

68. A tagállam feladata tehát megállapítani a hulladék melléktermékként történő helyes felhasználására vonatkozó feltételeket. Másrészt, szintén a tagállamnak kell választania az érdekelt szándékának igazolásához szükséges bizonyítási eszközök között.

69. A szándékkal szemben elvárható bizonyosság fokát illetően úgy vélem, hogy ahogyan említettem, *a cél az, hogy kizárjunk minden ésszerű kétséget annak lehetőségével kapcsolatban, hogy a helytelen kezelés következtében a melléktermékként felhasználni kívánt anyagot végül olyan hulladékként kezelik, amelytől a birtokosa nem megfelelő módon válik meg.*

73. Első közbenső következtetésként úgy vélem, hogy a hígtrágya előállítójának – aki arra törekszik, hogy az ne minősüljön többé az irányelv értelmében vett hulladéknak – feladata, hogy bizonyítsa a trágyaként történő forgalomba hozatalra irányuló „szándékát”, és ezt olyan fokú bizonyossággal tegye, hogy a helytelen felhasználás veszélyével kapcsolatos valamennyi ésszerű kétséget kizárjon. E „szándék” különösen akkor lesz kellően bizonyítva, ha a hígtrágya trágyaként való felhasználására vonatkozó szabályozásban megállapított feltételeknek megfelel, és a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy e feltételek megfelelően biztosítják – az ésszerű kétségen túlmenően –, hogy azt valóban trágyaként használják fel, azaz e felhasználás nem egyenértékű azzal, hogy hulladékként válnak meg a trágyától.”

A vonatkozó érvelés természetesen messze nem csak a hígtrágyára alkalmazható, ami csupán azért kerül több alkalommal is terítékre, mert nagy tömege és viszonylag egyszerű felhasználása miatt sokszor lehet jogvita tárgya. Arról pedig nem is beszélünk, hogy – amint erre már utaltam – több környezeti tárgyú jogszabály keresztútján jelentek meg a hivatkozott esetek, nagy figyelmet kiváltva.

A fogalmi elhatárolások elősegítése érdekében EU szinten nem egy segédanyag jelent meg, egyebek között egy ún. Útmutató¹⁵, amelynek célja a jogi segítségnyújtás, de nem jogi kötöttség, lévén jogilag nem kötelező dokumentum. Ebből emelünk ki egyes elemeket alább.

Az első kérdés a 'megválik' fogalma, amire nézve, megfelelően az eddigi tanulmányainknak a témában, a legjobban a Bíróság gyakorlata adott választ (1.1.2.1 alpont), olyan elemeket felvetve, mint

- a hasznosítási/ártalmatlanítási művelet nem jelenti azt, hogy szükségképpen hulladékról lenne szó, mindenesetre ennek egyik lehetséges bizonyítéka;
- a megválik kereskedelmi szempontból lehet semleges, pozitív vagy negatív egyaránt. A piacra jutás önmagában nem elég érv;
- a megválás lehet szándékos vagy nem szándékos, tehát akár baleseti, sőt még a birtokos tudta nélkül is bekövetkezhet;
- az anyag tárolásának helye sem dönti el, hulladékról van-e szó.

Nagyon izgalmas jogi kérdés a fenti főtanácsnoki érvelésben is szereplő melléktermék koncepciója (1.2 pont). Ezek szerint az irányelv 5. cikke a jogbiztonság javítását szolgálja és felhatalmazást ad a Bizottságnak egyes technikai

¹⁵ 2012. júniusában a DG Environment gondozásában megjelent a *Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*

feltételek kialakítására. Az Útmutató kiemeli: „Hangsúlyozni kell, hogy annak megítélése, vajon egy anyag hulladék vagy sem, valamennyi körülmény fényében és a keretirányelv céljának figyelembevételével ítélni lehet meg.” Mindenesetre a termelési maradék mindaz, ami nem közvetlen célja a termelésnek, viszont ebből az is következik (1.2.9), hogy ha egy tárgy mellékterméknek tekinthető a keretirányelv szerint, elviekben a REACH rendelet¹⁶ hatálya alá tartozik, hiszen annak tárgyi hatálya csak a hulladéokra nem terjed ki. Valamennyi ún. REACH követelmény (pl. regisztrálás és tájékoztatás) értelemszerűen teljesítendő ez esetben.

A másik lényegi pont, ami sok újdonságot hoz, elsősorban ugyancsak a Bíróság gyakorlatára alapozva, az a hulladékstátusz megszűnése koncepciója (1.3 pont). Ennek lényege, hogy „... a hulladék termelőre vagy birtokosra vonatkozó különös követelmények hatályukban maradnak, amíg a hasznosítási művelet be nem fejeződik, összhangban a keretirányelv céljaival, tehát a hulladékkal kapcsolatos egészségi és környezeti kockázatok minimalizálásával ... megjegyzést érdemel, hogy a keretirányelv preambuluma 22. bekezdése következtében a hulladékstátusz megszűnésének elérésére irányuló művelet lehet akár olyan egyszerű is, hogy ellenőrizzük, hogy a hulladék teljesíti-e a szükséges kritériumokat.”

Itt kétféle kritériumrendszer kialakításáról lehet szó. Vagy a Bizottság hoz ilyen szabályokat, amelyek minden tagállamra kötelezőek, illetve a tagállamok is állíthatnak fel ilyen követelményeket. Érdekesség a dokumentumok sorában, hogy a Bizottság kutatóintézete terjedelmes jelentést jegyez a hulladékstátusz megszűnéséről¹⁷, de számos más hasonló dokumentumot is említhetünk, amelyek legtöbbször specifikus problémára reagál, mint a biohulladék¹⁸. Ez utóbbi vázlatosan foglalkozik a jogi megoldásokkal is, 2.7. pontjában, a következőket összegezve: „Manapság a tagállamok különféle megközelítést alkalmaznak a komposzt helyzetének meghatározására, tehát hogy hulladék-e avagy sem. Egyes esetekben kifejezett és sajátos szabályok vonatkoznak erre a hulladékos szabályok között. Más esetekben a hatóság hatásköre a döntés. Az országok harmadik csoportjában az a feltételezés él, hogy amint a komposztot termékként bejegyzik, megszűnik hulladéknak lenni.” Magyarország a harmadik csoportba sorolt. Mindezekre közvetlen példákat is találunk a jelentésben.

Minden ország maga is foglalkozik a hulladék, a hasznosítás, melléktermék, hulladékstátusz megszűnése, stb. jogi és technikai kérdéseivel, fontosnak tartván mindezeket a megfelelő megoldások kialakítására való törekvés során.¹⁹

¹⁶ L. 1907/2006/EK rendelet a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), valamint az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról

¹⁷ European Commission, End of Waste Criteria, Final Report (2008), <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>.

¹⁸ Study report on End-of-waste criteria for Biodegradable waste subjected to biological treatment - Draft Final Report, 11 July 2013 IPTS Seville, Spain

¹⁹ Ilyen a földdel, talajjal kapcsolatos hulladékhasznosítás kapcsán az UK Environmental Protection Agency által kiadott Útmutatójának (RGN13_Defining_Waste_Recovery_v1.0.pdf – 2010, 12. szám), vagy a tengerentúlon - USA: Solid Waste and Emergency Response (5203P) EPA 542-R-07-013 December 2007 www.epa.gov - The Use of Soil Amendments for Remediation, Revitalization and Reuse

Az uniós jog számos szabályában pontosítja a hulladékkal, különösen annak hasznosításával, hasznosulásával kapcsolatos elvárásokat. A teljesség igénye nélkül:

- egyik legrégebbi a Tanács 1986. június 12-i 86/278/EGK irányelve a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet, és különösen a talaj védelméről.
- a Bizottság 2006. november 3-i 2006/799/EK határozata a közösségi ökotímke talajjavítóknak történő odaítélésével kapcsolatban felülvizsgált ökológiai kritériumok és a vonatkozó értékelési és ellenőrzési követelmények megállapításáról
- az Európai Parlament és a Tanács 2009. október 21-i 1069/2009/EK rendelete a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet).
- a Tanács 2011. március 31-i 333/2011/EU rendelete, egyes fémtörmelék típusoknak a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról.
- a Bizottság 2012. december 10-i 1179/2012/EU rendelete a tört üvegnek a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról, stb.

A bevezető képletében említettek szerint több ponton jelenhet meg valamilyen módon a hulladékok hasznosítása, vagy éppen a hulladék státuszról való eltérítés. Ezek a lehetőségek külön megoldásokat igényelnek, amint azt az eddigi stratégiák, politikák, szabályok és a gyakorlat szépen illusztrálták. Tehát:

Az első választási lehetőség, amikor eldől, egyáltalában hulladékról beszélünk-e, tehát van-e szó arról, hogy a 'megvállik' fogalmát alkalmazzuk. Amint látható, erre nézve legfeljebb gyakorlati iránymutatások szolgálnak, amelyekre az ECJ/CJEU ítélezési gyakorlata világít rá többé-kevésbé, de soha nem teljesen egyértelmű módon. Ez nem a melléktermék kategóriája, hanem még arról van szó, hogy ez az egyik termelési, előállítási szándék, mégha nem is a legfontosabb, de piacosítható. A kérdés legfőbb tanulsága, hogy ezt a mai napig nem lehet pontosan szabályozni, várhatóan ez nem is változik nagyot. Nincs tehát esély további jogi pontosításra, esetről-esetre dől el az, átlépi-e a hulladék fogalmának határát a kérdéses anyag vagy termék. Az esetek tanúsága az is, hogy ez nem feltétlenül a birtokos szándékának megfelelő módon történik. Úgy tűnik, nem is lenne szerencsés erre pontos követelményeket keresni, mert ez aligha lehetséges. Az érdekeltnek kell valójában bizonyítania a feltételek meglétét, de maga is állítja, hogy nincs szó hulladékról vagy éppen kérdőjelezi meg egy hatóság ezzel ellentétes álláspontját. Erre nézve nincs és nem is lehet jogalkotási felhatalmazás. Itt tehát nincs szó hulladékról, elviekben fel sem merül ez a kérdés – ez valójában nem igaz, de a jogi feltételezés szerint igen. A követelmények tehát azonosak a termékekre vagy az anyagra vonatkozó követelményekkel, hasonlóan azzal a lehetőséggel, amikor a hulladékstátusz megszűnik.

A *második választási lehetőség*, hogy az adott anyagot, terméket a termelési folyamat szerves részeként állítják elő, felhasználható további külön feldolgozás nélkül, piaca van, stb., tehát *megfelel a melléktermék követelményeinek*. A különbség az előzőhöz képest sokszor formai: azon múlik elsősorban a választás, mennyire lehet igazolni azt, hogy belefér az elsődleges előállítási célba, avagy sem. Tehát X terméket állítok elő és mellékesen, de szándékoltan Y terméket is, ez volt eleve a termelési cél és akkor az első, a fenti eset vonatkozik ránk, vagy terméket állítok elő, amely mellett mintegy csatolmány, következmény megjelenik egy másik, felhasználható termék is, amely éppen alkalmas valamire, pl. termőtalaj javításra. Ez esetben lehetséges, de nem feltétlenül szükséges a jogi szabályozás. Lehet tehát feltételeket, követelményeket jogszabályban létrehozni, amely esetben ezek meglétét egyszerűen igazolni kell és nem szükséges külön meggarcolni a melléktermék minőségért. Erre nézve van és kell is legyen jogalkotási felhatalmazás. Ugyanakkor melléktermék lehet az is, amire nincs jogszabályi feltételrendszer, de esetenként képes a birtokos igazolni a kérdéses feltételek teljesülését. Itt is két megoldás különíthető el: vagy jogszabály még tovább pontosítja, de nem határozza meg a feltételeket, mint amint azt tenné a melléktermékké válás első esetében, illetve minden eseti jogértelmezéssel dől el, azon múlik, mennyire lehet bizonyítani a melléktermék mivoltot, végső esetben bíróság előtt. Itt tehát lenne szó hulladékról, főszabályként hulladék keletkezhet, de van helye az ellenbizonyításnak, és elkerülöm a hulladékká válást. Nem hasznosítom a hulladékot, hanem a jogi érvelést 'hasznosítom'.

A *harmadik választási lehetőség* valójában a legegyszerűbb. bár itt is számos bizonyítási kérdés merülhet fel. Tehát *a kérdéses anyag, tárgy hulladék és azt hasznosítjuk*. Ez a megoldás tehát nem szerepel már a melléklet ábrájában. A hulladék hasznosítása a hagyományos megoldás, amelynek kialakíthatóak további jogszabályi feltételei is – különösen az ellenőrzésre vonatkozóan -, de jobbra a jogalkalmazás képes eldönteni, mi is hasznosítás és mi nem. Erre nézve magát a fogalmat is a bírói gyakorlat munkálta ki (I. ASA-ügy): „a hulladék hasznos cél szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelyek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse”. Az irányelv ezzel a fogalommal tehát az évtizede alakuló gyakorlatot foglalta normába, és láthatóan arra irányul, hogy minél szélesebben lehessen meghúzni azt a határt, aminek keretében a hasznosítás megvalósul. A hazai gyakorlat, a már említettek szerint nem nőtt fel ennek teljes megértéséhez, de ha a hasznosítást továbbra is preferáljuk – ennek révén akár közszolgáltatási díjakat is kívánunk csökkenteni -, akkor a hasznosítás ilyen értelemezése itthon is természetessé válik. Az *összességében legjobb környezeti eredmény* ugyancsak alkalmas lehet arra is, hogy további jogalkotással kerüljünk közelebb a lényegéhez, de arra is, hogy eseti elbírálást tegyen lehetővé, további pontosítás nélkül.

A *negyedik választási lehetőség* ugyancsak relatív újdonság, az irányelv vezette be igazán, noha enélkül is volt erre lehetőség, hiszen a hulladék feldolgozása, hasznosítása mindig is azt a célt szolgálta, hogy a *hulladékstátusz megszűnjön*.

Nem minden hasznosítás alkalmas erre, és sokat segít a megfelelő jogalkalmazásban, hogy megindult EU szinten az erre vonatkozó feltételek kidolgozása – és az irányelvben felsorolt hulladékcsoporthoz - az adalékanyagok, a papír, az üveg, a fém, a gumiabroncsok és a textilanyagok – közül már egyesekre vonatkozóan már megjelentek a közvetlenül hatályosuló közös feltételek, míg másoknál még nem. Ugyanakkor a tagállam is szabályozhatja a kritériumokat, illetve továbbra is fennáll annak a lehetősége, hogy eseti elbírálás alapján – ami persze vonatkozhat hulladékok csoportjaira is, és noha egyedi döntéssel, de érvényesíthető mégis általános módon is – megállapítható legyen a hulladék terméké válása, mert hiszen a státusz megszűnése valójában ezzel egyenértékű. Ez esetben azonban, akár vannak jogszabályban meghatározott feltételek, akár nincsenek, minden olyan szabály, amely a termékre vonatkozik, illetve az anyagra – így a REACH – felszínre kerül, mintha eleve új anyaggal, alapanyaggal, alaptermékkel állnánk szemben.

Die Organisierung und Finanzierung der betrieblichen ergänzenden Altersvorsorge in Ungarn und in den EWG-Mitgliedstaaten

Judit Barta*

Sehr geehrter Herr Professor! Lieber Tamás! Mit der schriftlichen Form unseres gemeinsamen Referates wünsche ich Dir sehr-sehr herzlich gute Gesundheit und weiterhin ein aktives, sogar brodelndes Wissenschafts-, Kultur- und Sportleben. Ich hoffe, dass unsere "Erlebnissammlung" in der Zukunft noch reicher wird.

1. Einführung

Die Herausbildung der staatlich gesteuerten Rentenversicherungssysteme hat in Ungarn am Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Rentenversicherungsgesetz für Staatsangestellte angefangen. Die Entwicklung dieser Rechtsinstitution hat im Vergleich mit der Gesundheits- und Krankenversicherung einen relativ langen Weg begangen und das System ist obendrein durch Zerrissenheit gekennzeichnet. Beamte, Berufstätige im Arbeitsverhältnis, Berufstätige in den einzelnen Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Bergbau usw.) und Selbstständige haben ein eigenes Rentenversicherungssystem gehabt.

Eine der bedeutendsten Stationen in der Geschichte der ungarischen Rentenversicherung hat die Verabschiedung des Gesetzes Nr. II von 1975 über die Sozialversicherung bedeutet. Dieses Gesetz hat das Rentenversicherungssystem, das auf ein bisher zerrissenes und unterschiedliches Regelsystem aufgebaut war, zusammengefasst und homogenisiert. Es hat das Sozialversicherungs-Versorgungssystem aller Berufstätigen und ihrer Angehörigen nach einheitlichen Prinzipien geregelt. Das Gesetz hat den Kreis der gesicherten Berechtigungen im Vergleich mit den früheren Gesetzen bedeutend erweitert und es hat weiterhin die Rentenregelungen liberalisiert. Dazu ist es aber ohne begründende wirtschaftswissenschaftliche und statistische Rechnungen und Studien gekommen.

* Universitätsdozent, Lehrstuhlleiter, Universität Miskolc, Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften, Lehrstuhl für Handelsrecht.

Trotz der Erweiterung der Berechtigungen wurde nicht einmal der Anspruch an die Erschaffung der Deckung und die Erhöhung des Beitrags gestellt. Trotz allem hat der Staat für die Ausbezahlung der Renten eine absolute Garantie übernommen.

Die Finanzierung der Sozialversicherungsrenten ist in Ungarn mit dem sogenannten Umlageverfahren (engl.: PAYGO-Verfahren) geschehen.¹

Die nächstfolgende Station in der Geschichte der ungarischen Rentenversicherung war, dass das Parlament im Jahre 1993 ein Gesetz über die freiwilligen Versicherungskassen auf Gegenseitigkeit geschaffen hat. Damit hat ein neues Renteneinsparungsprogramm begonnen seinen Weg zu gehen.

Das Parlament hat im Jahr 1997 drei neue Gesetze als der Reform des Sozialversicherungssystems verabschiedet. Dieses Gesetzkpaket hat das Gesetz Nr. II. von 1975 völlig außer Kraft gesetzt.

Die Veralterung der Gesellschaft und deren Kampf gegen bevorstehende negative gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkungen² haben auch die Aufmerksamkeit der gemeindlichen Gesetzgebung auf die zusätzlichen Rentensysteme gerichtet. In den EWG-Mitgliedstaaten, die dem Trauma des sozialistischen Systemwechsels und der Vergesellschaftung ausweichen konnten, ist der Schwerpunkt der ergänzenden Rentensysteme traditionell auf die ergänzende betriebliche Altersversorgung gesetzt. Aus diesem Grund ist die Richtlinie 2003/41/EG von 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zustande gekommen.

Der ungarische Gesetzgeber hat als Folge der verbindlichen Implementierung der Richtlinie das Gesetz Nr. CXXVII aus dem Jahre 2007 über die betriebliche Altersvorsorge und deren Institute akzeptiert, damit sich auf Grund dieses Gesetzes von 2008 an die grundsätzliche Möglichkeit für eine betriebliche Pensionskasse ergibt. Ein solches Renteninstitut wurde in Ungarn bereits gegründet.

Die Einstellung der verbindlichen Mitgliedschaft von privater Rentenversicherung

¹ Das Umlageverfahren deckt die laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen. Die im gegebenen Jahr auftauchenden Sozialversicherungsrentenausgaben werden von den im gegebenen Jahr eingelaufenen Beiträgen gedeckt. Das System bildet keine Reserven, deshalb reagiert es sehr empfindlich auf alle Wirkungen, die die Einnahmen verringern. Dieses Rentensystem ist bequem und angenehm, solange die Bevölkerung und die Wirtschaft zunehmen. Wenn aber Altersklassen im erwerbsfähigen Alter eine kleinere Bevölkerungszahl haben als die Altersklassen im Rentenalter und wenn die Wirtschaft stagniert oder schrumpft, anstatt zuzunehmen, dann wendet sich dies ins Gegenteil. Die eingezahlten Beiträge decken nicht die auszahlenden Renten. Der Mangel kann eine Zeit lang durch den Haushaltsplan finanziert werden, aber nur bis zu einem bestimmten Punkt.

Zwei Möglichkeiten bieten sich an: die Erhöhung des Beitrags, der aber durch die Tragfähigkeit der Wirtschaft eine Grenze gesetzt ist, darüber hinaus erträgt sie eine Beitragserhöhung nicht mehr. Andererseits kann der Beitrag vermindert werden, was den Unterhalt der Rentner gefährdet, die Inflation nicht außer Acht gelassen.

² Mit der Ermäßigung der Zahl der arbeitsfähigen Altersklassen vermindert sich die Summe des eingezahlten Pensionsbeitrags und es wirkt sich auf die Summe der Pensionsauszahlung aus. Reicht der Überschuss nicht aus, muss die Auszahlung reduziert werden. Dies ist nur durch die Kürzung der Rentenperiode, das heißt mit der Erhöhung des Rentenalters sowie durch eine Verringerung der Rentenauszahlung, möglich. Der Pensionsbeitrag kann auch nicht grenzenlos erhöht werden, weil das den Standard des Lebensunterhalts der Einzahler bedrohen, sowie zur Vermeidung der Pflicht führen kann.

und der verbindlichen Beitragszahlung, sowie die mit zwei Stöcken versicherte Möglichkeit der Rückkehr ins im Großen und Ganzen staatliche Rentensystem hatten im Jahr 2011³ und 2012 eine negative Wirkung, derzufolge sich die Mitgliederzahl der privaten Rentenversicherung vermindert hat, weshalb mehrere Pensionskassen erloschen sind.⁴ Das Zusammenschrumpfen des Privatpensionssystems kann die betriebliche Altersvorsorge in Ungarn aufwerten.

2. Die Vorgeschichte der betrieblichen Altersversorgung

Unserer Ansicht nach ist die betriebliche Altersversorgung die ein bisschen umgestaltete Form der betrieblichen Rentenversicherung, die nach dem zweiten Weltkrieg in der Mehrheit der westeuropäischen Staaten als zusätzliche Rente eingeführt wurde. In den 1950-er Jahren wurden mehrere ILO-Abkommen darüber ins Leben gerufen, außer der verbindlichen Sozialrente eine zusätzliche Rentenversicherung zustandezukommen, an der die sozialen Partner, das heißt die Berufsgenossenschaften und ihre Verbände, sowie die arbeitgeberischen Verbände mit Beitragszahlung teilnehmen. Das führte zur Gestaltung der betrieblichen Versicherung, der die verschiedenen geschäftigen und beruflichen Pensionskassen als Beispiel dienten. Für das Funktionieren dieser Kassen haben außer der Beitragszahlung der Arbeitgeber noch Zahlungen von den Arbeitnehmern, von den verschiedenen beruflichen Organisationen und Kammern auch stattgefunden wurden. Solche waren die Pensionskasse der Eisenbahner, die betrieblichen Kassen von größeren Fabriken, die Pensionkassen von Ärzten, Rechtsanwälten und Ingenieuren, bei deren Gestaltung die beruflichen Kammern in erheblichen Maße, auch mit finanziellen Quellen mitgewirkt haben. Diese Kassen wurden in einigen westeuropäischen Staaten schon vor dem ersten Weltkrieg gegründet, zwischen den zwei Weltkriegen haben sie sich schnell und erfolgreich entwickelt und geblüht. Während des zweiten Weltkriegs sind aber die meisten auch in den westeuropäischen Staaten pleitegegangen. Das erhebliche Teil ihrer Immobilienvermögen wurde vernichtet, ihre Wertpapiere haben sich entweder verloren oder entwertet. Deshalb wurde die sogenannte betriebliche Versicherung als zusätzliche zweite Säule neben der verbindlichen staatlichen Sozialversicherung (Umlageverfahren) organisiert.

Zur zusätzlichen zweiten Säule gehörte und gehört heute auch außer dem betrieblichen Versicherer das vorher erwähnte System der beruflichen Kassen, und zusätzliche Versicherung kann noch bei den zu der ersten Säule gehörenden, mit der Teilnahme des Staates, der sozialen Partner und der Versicherten als

³ Die Mitglieder der privaten Rentenversicherung mussten nämlich bis zum 31. Januar entscheiden, ob sie weiterhin Mitglied der privaten Rentenversicherung bleiben oder ob sie ins reine Sozialversicherungssystem wechseln. Die Personen, die sich für das Privatpensionssystem entschieden haben, mussten dies ausdrücklich erklären. Bei denjenigen, die keine Erklärung abgegeben haben, wurde die Mitgliedschaft im Privatpensionssystem *mit Wirkung zum 01.03.2011 beendet* und sie sind automatisch in das Sozialversicherungssystem gewechselt.

⁴ Die Mitgliederzahl von anfangs 3 Millionen ist am Ende 2011 auf 99.299 Mitglieder und am Ende März 2012 auf 74.400 Mitglieder geschwunden.

Selbstverwaltung funktionierende regionalen Kassen abgeschlossen werden. Die freiberuflich tätigen Intellektuellen, die selbstständigen Handwerker, die Kaufleute und die Unternehmer schließen ihre zusätzlichen Versicherungen entweder bei ihren beruflichen Kassen oder bei den regionalen Kassen ab. Die Betriebsinhaber, in deren Betrieb betriebliche Kasse funktioniert, können ihre zusätzlichen Rentenversicherungen dabei auch abschließen. Die zur Rentenversicherung Verpflichteten sind nicht nur auf das Abschließen der Grundversicherung, sondern auch der zusätzlichen Versicherung verpflichtet. Sie können aber unter diesen drei hier dargestellten Versicherungsinstituten wählen. Auf die grundsätzliche Rentenversicherung (Umlageverfahren) bezogen funktioniert die betriebliche Versicherung ähnlich den anderen zwei zusätzlichen Systemen nur teilweise als Umlageverfahren, da das System der Kapitaldeckung immer intensiver Maße einstimmt.⁵

Da bei dem Umlageverfahren sorgt die aktive Bevölkerung für die veraltete passive Bevölkerung, dessen Funktionieren immer problematischer wegen der europäischen Geburtenrate von 1,5 % und der Verlängerung der Lebenszeit ist. Die Situation wird dadurch noch schlechter, dass das Produzieren wegen der informatischen-mikrotechnischen Revolution und der dazu benötigten billigen Arbeitskraft in die ökonomisch sich entwickelnde Staaten umgesiedelt wird, damit der Anteil der lokalen Beschäftigten sinkt, so immer weniger Menschen müssen die immer wachsende passive Bevölkerung erhalten. Dieses Problem kann übergangsweise durch die auf dem Kapitaldeckungssystem beruhende Selbstsorge überbrückt werden, auch deshalb versuchen die konservativeren westeuropäischen Staaten – wie z. B. Deutschland – den Anteil der Kapitaldeckung gegen den Anteil des Umlageverfahrens bei der betrieblichen Versicherung ähnlich den zwei anderen zusätzlichen Versicherungstypen fortschrittlich zu steigern, während andere Staaten – wie auch Österreich – angefangen haben, ihr dem deutschen System ähnliches betriebliches Versicherungssystem zu der schon vorgestellten betrieblichen Altersversorgung umzustalten.⁶

Die Ähnlichkeit zwischen der betrieblichen Rentenversicherung und der betrieblichen Altersversorgung ist vor allem, dass beide zusätzlich sind, und deren Mitglied nur beim Arbeitgeber, also in Betrieb berufstätige Arbeitnehmer sein darf. Der erste Unterschied zwischen den beiden ist, dass beim betrieblichen System nach dem Tod des Versicherten auf seinem Konto seiendes Geld entweder die von ihm bezeichnete Person, oder mangels der, sein Erbfolger bekommt; wenn sich der Arbeitgeber so entscheidet, dass kein von ihnen zur Aufnahme berechtigt ist, dann wird das Geld unter den Mitgliedern der Kasse aufgeteilt; bei der betrieblichen Versicherung – ähnlich der Grundversicherung – bleiben die eingezahlten Beiträge bei dem betrieblichen Versicherer. Der zweite Unterschied ist die Funktionsform. Die betriebliche Altersversorgung fungiert als wirtschaftliche Gesellschaft, die Versicherten sind die Mitglieder der Pensionkasse nur formal, inhaltlich sind sie

⁵ Rentenversicherung im internationalen Vergleich (Die allgemeinen Altersversicherungssysteme in neun ausgewählten Staaten), mit Landberichten. Hrsg. VRD. Alfred Metzner Verlag.; Schulin, Bertham. Sozialrecht, 3. Aufl. Werber Verlag, Düsseldorf, 134-143.

⁶ Siehe Fußzeile 1

aber ihre Kunden, wie solche Personen, die einen bürgerrechtlichen Versicherungsvertrag mit einem Versicherungsinstitut abgeschlossen haben. Nämlich in dem Fall, wenn ein betriebliches Rentenservice als Gesellschaft fungiert, wird die Gesellschaft von der engen Mitgliedschaft der nicht öffentlichen Gesellschaft geleitet, auf deren Leitung die Versicherten keinen Einfluss haben. Dagegen fungierten die zusätzlichen betrieblichen Versicherungskassen neben vierseitiger Selbstverwaltung, in der die Versicherten, die Delegierten der Verbände der Berufsgenossenschaften und der Arbeitgeber, mit aktivem und passivem Wahlrecht, sowie der Staat zu befinden sind. Da die zusätzliche betriebliche Versicherung im Rahmen der Selbstverwaltung fungiert, setzt die Leitung den Maß der Beitragszahlungen und der zusätzlichen Rente zwischen den vom Staat bestimmten unteren und oberen Grenzen in ein-, zwei- oder mehrjährigen vierseitig geschlossenen Kollektivverträgen fest. Infolgedessen, wenn die Zahl der in den Ruhestand tretenden Personen in einem Zeitraum weniger ist, dann kann der Betrag des Beitrags in diesem hier erwähnten Kollektivvertrag vermindert, die Rente aber gesteigert werden. Natürlich kann es umgekehrt passieren, wenn viele Personen in einem bestimmten Zeitraum in Ruhestand treten.

3. Die Hauptformen der betrieblichen zusätzlichen Rentensysteme

Zum betrieblichen Rentenversicherungssystem am nächsten stehenden betrieblichen zusätzlichen Rentenversicherungssystem haben drei Hauptformen in den westeuropäischen Staaten. Die erste ist die volkliche, das heißt das Bevölkerungsversicherungssystem, das in den skandinavischen Staaten fungiert. Dort findet die Beitragszahlung der verbindlichen Grundrenteversicherung mit dem Steuer zusammen beim Amt für Finanzen des Bürgermesiteramts statt. Das Amt für Finanzen verschickt den Pensionsbeitrag zum Amt für das Sozialamt der Selbstverwaltung, das ihn zur regionalen Pensionskasse absendet. Deswegen trägt der über Einkommen verfügende und steuernde Bewohner der Siedlung die mit der Grundversicherung verbundene Beitragszahlung völlig. Die zusätzliche Rentenversicherung der Arbeitnehmer findet aber bei den betrieblichen Pensionkassen statt, bei denen nur Eindrittel des Beitrags von den Arbeitnehmern als Kassenmitglieder, Zweidrittel von dem Betriebsinhaber, also von dem Arbeitgeber getragen wird. Der Ein- und Auszahlungsort der verbindlichen Grundversicherung ist im Falle der Bevölkerungsversicherung die Selbstverwaltung der Siedlung, im Falle der zusätzlichen der Betrieb nach der Einnahmequelle.⁷

Falls des Vereinigten Königreichs ist die Sozialrente ganz und gar staatlich. Die Versicherten des verbindlichen staatlichen Rentensystems gehören zu einer der folgenden fünf Beitragszahlungsstufen: zu der 1. Stufe gehören die Arbeitnehmer, die den Beitrag angesichts sowohl der Grund-, als auch der zusätzlichen Versicherung hälftig mit dem Arbeitgeber tragen. In der 2. Stufe sind die Selbstständigen mit dem einheitlichen Beitrag, den nur sie allein zahlen. In der 3.

⁷ Schötz, Rentenversicherung in Schweden, 15-17., und 169-172.

Stufe sind die freiwillig Versicherten, deren einheitlicher Beitrag gleichfalls von ihnen selbst gezahlt wird, und zu der 4. Stufe gehören die unter einer bestimmten Einkommensgrenze bleibenden Selbstständigen, bei denen der Maß des Beitrags das gesetzlich bestimmte Prozent des Einkommens ist. Der hier geteilte Anteil der Beitragslasten ist bei der zusätzlichen Versicherung auch zu finden. Es gibt zwei Typen der zusätzlichen Versicherung, eine betriebliche, die von den Arbeitgebern, und von den Verbänden der Arbeitgeber mit den Berufsgenossenschaften und ihren Verbänden gemäß der schon erwähnten ILO-Abkommen erhalten wird, und es gibt ein staatliches zusätzliches Rentenversicherungssystem. Im Vereinigten Königreich fungieren außer der staatlichen Grund-, und der zusätzlichen Rentenversicherung etwa 19.000 betriebliche Rentenversicherungsinstitute. Bei den betrieblichen Versicherungsinstituten wird sich die Beitragszahlung zwischen den Versicherten und den Arbeitgebern hälftig verteilt, der die sozialen Partner beider Seiten auch beitragen. Das englische Sozialversicherungsrecht ermöglicht aber, dass man im Interesse der größeren zusätzlichen Rente durch die Zahlung des Beitragabtrags mit einem „contracted out“ Vertrag ins staatliche zusätzliche Rentensystem übertreten kann.⁸

Zur betrieblichen Altersversorgung steht das germanische betriebliche Versicherungssystem am nächsten. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich, aber auch in der Schweiz wird die zusätzliche betriebliche Rentenversicherung mit staatlicher Mitwirkung in den schon erwähnten vierseitigen Kollektivverträgen geregelt. Die versicherten Arbeitgeber leisten die Beitragszahlung als Kassenmitglieder, die Arbeitgeber zahlen die Beiträge im Anteil von 50%-50% als Betriebsinhaber und als Mitglied der Selbstverwaltung der Pensionkasse. In den Niederlanden gibt es auch dieses System mit kleinen Unterschieden. In allen hier erwähnten Staaten verdichten sich die betrieblichen Versicherungskassen in Verbände nach den Berufen, und sie behandeln den Rücklagefond auch, den die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und ihre sozialen Partner mit ihren jährlichen Einzahlungen zu steigern verpflichtet sind. Die betrieblichen Einzahlungen in den Fond der Sicherheitsrücklage steigern das Vermögen der einzahlenden Geldinstitute. Je größer die Einzahlung ist und seit je länger Zeit sie bei der Bank ist, desto größer ist die Prudenz und der Kredit des Versicherers, was psychologisch sehr wichtig angesichts der Leistung der den Versicherer belastenden Pflicht ist.⁹

4. Die Charaktereigenschaften der ungarischen betrieblichen Altersversorgung

Die neue Betriebsrentenkasse musste in ein schon gegründetes Rentensystem eingefügt werden,¹⁰ das den Kreis der Möglichkeiten erweitert hat und ihr Ziel sich

⁸ Voss, Rentenversicherung in Grosbritannien, 12-13., und 82-85.

⁹ Schulin, 134-136. und 343-350; Sauberlich/Stillich, Rentenversicherung in Österreich, 152-157.; Ebenhöt, Rentenversicherung in Schweiz 183-185.

¹⁰ Für Ungarn ist das Zwei-Säulen-System charakteristisch. Die erste Säule besteht aus einem auf einer

auf die freiwillige Ersparung der Rente orientiert. Neben diesen Eigenschaften ist auch ein wichtiger individueller Parameter, dass nicht die Anerkennung des Vorbetreibers, sondern die Anerkennung des Arbeitgebers im Mittelpunkt steht. Über die Einführung des betrieblichen Rentenprogrammas entscheidet der Arbeitgeber, mangels seines eigenen Entscheids können die Arbeitnehmer ihn nur kollektiv aufnötigen.

Die Betriebsrentenkassen können gemäß dem Gesetz im Rahmen *der geschlossenen Aktiengesellschaft* oder *in Form* der ungarischen Zweigniederlassung desin einem anderen EWG -Mitgliedstaat registrierten Betriebsrenteninstitutes gegründet werden.

Die Betriebsrentenkasse kann von Bank, Versicherungs-Aktiengesellschaft, Anlagegesellschaft oder Arbeitgeber, sowie von mehreren Arbeitgebern zusammen gegründet werden. Die Betriebsrentenkasse kann sowohl für den Gründer-Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer anderer Arbeitgebern Dienstleistungen bieten.

Der Betriebsrentenkasse kann sich jeder Arbeitgeber anschließen (*beitretende Arbeitgeber*). Der beitretende Arbeitgeber verpflichtet sich im Vertrag, dass er der Betriebsrentenkasse für seine Arbeitnehmer den Betrag zahlt. Das Gesetz stellt bei den operativen Prinzipien fest, dass sich das Vermögen der Betriebsrentenkasse und des Gründers oder des beitretenden Arbeitgebers voneinander trennen, weitergehend weder der Arbeitgeber noch seine Gläubiger die Rentensparnisse beanspruchen können. Garantienregel ist, dass sich die Tätigkeit der Betriebsrentenkasse ausschließlich auf die Organisierung und die Erfüllung der Dienstleistung richten kann, sowie dass die aufgespeicherten Rentensparnisse ausschließlich zur Befriedigung der Forderungen der Mitglieder oder Rentner dienen kann, die Betriebsrentenkasse darf sie auf kein anderes Ziel brauchen. Der Gründer-Arbeitgeber und der beitretende Arbeitgeber bestimmen, welche Konstruktion der Rente sie den Arbeitnehmer gewährleisten.

Mitglied kann sein, wer bei dem Gründer-Arbeitgeber oder bei dem beitretenden Arbeitgeber im Arbeitsverhältnis steht und wessen Arbeitsvertrag die Anerkennung des Arbeitgebers auf die Bezahlung des Beitrages umfasst. Das Mitgliedsrechtsverhältnis kommt mit dem Abschluss oder der Änderung des Arbeitsvertrags mit dem Arbeitgeber zustande. Die Betriebsrentenkasse wird darüber von dem Arbeitgeber unverzüglich benachrichtigt und die persönlichen Daten des Arbeitnehmers werden ebenso übermittelt.

Die betriebliche Altersvorsorge kann prinzipiell nach zwei Modellen funktionieren: die erste Möglichkeit ist die durch die Dienstleistung bestimmte Konstruktion der Pension (das Versprechen eine im Voraus bestimmten große Rente, bei der das finanzielle und biometrische Risiko der Arbeitnehmer trägt); die zweite ist die durch die Bezahlung bestimmte Konstruktion der Pension (das Maß der Dienstleistung ist im Voraus nicht bestimmt, es hängt von dem Maß und der

Umverteilung basierenden verbindlichen und staatlichen Rentensystem und die zweite ist eine freiwillige, ergänzende Säule, zu der die private Rentensicherung, der freiwillige Pensionsfond, das mit dem Steuer abgestützte Altersversorgekonto, Angebote der Sicherungsunternehmen für Rentenversicherungen und nunmehr auch die arbeitgeberische Rente gehören.

Rendite des Beitrags ab, der Arbeitnehmer verpflichtet sich nur zur Bezahlung des bestimmten Beitrag und der Arbeitnehmer trägt das Risiko). Die Arbeitgeber bevorzugen die letztere Lösung.

Die betriebliche Altersversorgung wird von der Ersparung während der Wartezeit gewährleistet (regelmäßige Bezahlung und Investition des Beitrags). Die Wartezeit beginnt vom Anfang des Mitgliedsrechtsverhältnisses, ihr gesetzliches Maximum ist 10 Jahren, ihre Dauer wird vom Arbeitgeber bestimmt. Die Rente kann nach dem Ablauf der Wartezeit ausgezahlt werden.

Das Mitglied (Arbeitnehmer) kann sich zur Ergänzung des vom Arbeitgeber gezahlten Beitrags verpflichten. Die Ergänzung kann einmalig oder regelmäßig sein. Das Mitglied kann sich zu jeder Zeit für die Einstellung der regelmäßigen Einzahlung entscheiden. Der Arbeitgeber kann bestimmen, dass sein Arbeitnehmer auch Ergänzung bezahlen muss.

Die Zahlungsverpflichtung des Arbeitnehmers und die Verpflichtung des Mitgliedes zur Bezahlung der Ergänzung bestehen bis zum Erlöschen des Arbeitsverhältnisses. Werden die arbeitgeberischen Pflichten nicht erfüllt, kann der Anspruch Mitgliedes von der Betriebsrentenkasse und auch vom Mitglied vor Gericht durchgesetzt werden.

Die dem Konto des Mitgliedes¹¹ gutgeschriebene Summe und ihre Renditen gehören dem Mitglied. Bei beiden Konstruktionen kann (im Interesse des Bleibens des Arbeitnehmers) ein konditioneller Zeitraum des Rechtserwerbs bestimmt werden, das heißt der im Arbeitsverhältnis verbrachte kürzeste Zeitraum, nach dessen Ablauf der Arbeitnehmer das Eigentumsrecht des seinem Konto gutgeschriebenen arbeitgeberischen Beitrags und seine Renditen erwirbt. Der konditionelle Zeitraum des Rechtserwerbs kann sich bis auf 5 Jahre erstrecken. Erlischt das Arbeitsverhältnis während des konditionellen Zeitraums des Rechtserwerbs, verliert der Arbeitnehmer das Ersparnis und der ersparte Betrag wird unter den im Programm teilnehmenden Arbeitnehmer verteilt.

Falls das Mitgliedsrechtsverhältnis während des konditionellen Zeitraums des Rechtserwerbs wegen des Todes des Mitglieds erlischt, erwirbt die auf dem Konto befindliche Summe die vom Mitglied bestimmte Person (*sog. Begünstigte*)¹², wenn er keine gewählt hat, dann der Nachfolger.

Die Konstruktion kann eine solche Anordnung umfassen, dass das Mitglied im Fall seines Todes keinen Begünstigten benennen kann. In diesem Fall wird die auf dem Konto des Mitglieds befindliche Summe unter den am arbeitgeberischen Programm teilnehmenden anderen Mitgliedern angemessen verteilt.

Wenn der Arbeitgeber die Bezahlung des Rentenbeitrages an die Ergänzung des Mitglieds knüpft, kann die Bezeichnung eines Begünstigten nicht ausgeschlossen werden.

Durch die Dienstleistung bestimmte Konstruktion der Pension kann eine Berechtigung auf Hinterbliebenenbezüge auch umfassen, die vom Todeszeitpunkt

¹¹ Der arbeitgeberische Beitrag, der Beitrag des Mitgliedes und seine Investitionserträge werden dem Konto des Mitgliedes registriert. Die Rente wird aufgrund dieser bestimmt.

¹² Das Mitglied kann im Fall seines Todes in einer anderen Unterlage mit einer einseitigen Willenserklärung eine natürliche Person als Begünstigten benennen (Begünstigte im Todesfall).

des Mitglieds andurchgesetzt werden kann. Zur Hinterbliebeneneue können nicht nur die Angehörigen sondern auch andere Personen bestimmt werden. Wenn die Konstruktion keine Berechtigung auf Hinterbliebenenbezüge umfasst, erlischt sich die Berechtigung des verstorbenen Mitgliedes auf Dienstleistung. Hat der Arbeitgeber die Rente an die Ergänzung des Mitgliedes geknüpft, darf die Versicherung der Hinterbliebenenbezüge nicht ausschließen.

Das Rechtsverhältnis kann mit dem Tod des Arbeitnehmers; mit dem Erlöschen des Arbeitsverhältnisses während des konditionellen Zeitraums des Rechtserwerbs; mit dem Übertritt des Mitgliedes in eine andere betriebliche Pensionskasse erlöschen, oder dann auch, wenn sich die Erfüllung der betrieblichen Altersversorgung beendete (im Fall von einmaliger oder befristeter Beitragszahlung). Wenn das Rechtsverhältnis des Mitgliedes erlischt, ist es mit dem Mitglied oder mit dem Begünstigten abzurechnen.

Im Fall des Erlöschens des Arbeitsverhältnisses, bis das Mitglied zur betrieblichen Altersvorsorge nicht berechtigt wird, gibt es zwei Möglichkeiten: seine Ersparung und erworbenen Berechtigungen werden in der Betriebsrentenkasse gelassen (*als statische Berechtigung*) oder wenn sich sein neuer Arbeitnehmer schon einer anderen betrieblichen Pensionskasse angeschlossen hat, übertritt er in die neue Betriebsrentenkasse und bringt die schon erworbenen Berechtigungen mit.

Die betriebliche Altersvorsorge kann eine einmalige Altersversorgung, eine befristete Rentenversorgung, Leibrente oder ihre Kombination sein. Die Berechtigung auf die betriebliche Altersvorsorge eröffnet sich mit der Erreichung der Rentenaltersgrenze oder nach Ablauf der Wartezeit. Die für das Mitglied maßgebliche Rentenaltersgrenze stimmt mit der Berechtigung auf die staatliche Rente überein. Die Beurteilung ist gleich, wenn das Mitglied aus einem anderen Grund an der staatlichen Rente teilhat (z. B. die Arbeitsunfähigkeitsrente). Die Berechtigung auf Rente und auch auf Hinterbliebenenbezüge eröffnet sich am Tag des Todes des Mitgliedes.

Das Mitglied kann die betriebliche Altersvorsorge schriftlich beantragen und muss die Anfangszeit der betrieblichen Altersvorsorge bestimmen.¹³

Die wichtigsten Charaktereigenschaften der vom Arbeitgeber bestimmten Rentekonstruktion müssen im Arbeitsvertrag oder im Kollektivvertrag festgestellt werden; die Dauer der Wartezeit, der konditionelle Zeitraum des Rechtserwerbs, die Möglichkeit der Bezeichnung von Begünstigten, die Vorschrift der Ergänzung des Mitgliedes, die Maße des arbeitgeberischen Beitrages im Falle der durch die Bezahlung bestimmten Rentekonstruktion, die versprochene betriebliche Altersvorsorge im Fall des durch die Dienstleistung bestimmten Rentekonstruktion usw.

Die Betriebsrentenkasse (gleichermaßen wie Privat- und Freiwilligenrentenversicherung) kann aus wählbaren und verschiedenen

¹³ Es ist nicht verbindlich die Rente mit der Erreichung der Rentenaltersgrenze oder mit dem Erwerb der Berechtigung auf staatliche Rente diese sofort anzufordern. Wenn der Wechsel der Investitionsmittel vom gehäuften Ersparnis in einem bestimmten Zeitraum auf Geld für den Berechtigten ungünstig wäre, können sie es auch zu einem späteren Zeitpunkt (Jahre, Monate später) verlangen.

Investitionsmittel-Paketen bestehenden Investitionssystem betreiben. Im Laufe dieser Tätigkeit bietet das Institut die Pakete, die aus den verschiedenen Risikogehältern bestehen oder verschiedenen kurzfristig gewinnbringenden Paketen, die ein verschiedenes Risiko mit sich bringen, aus denen die Arbeitgeber oder mit seiner Zusage die Mitglieder wählen können oder sie gegen Entgelt verändern können.

Die Mitglieder müssen vor der Entstehung der Mitgliedschaft, während des Mitgliedsrechtsverhältnisses über den Kontostand und die Änderungen des Mitgliedkontos und auch während der Rentierzeit mit dem im Gesetz vorgeschriebenen Gehalt und mit der im Gesetz vorgeschriebenen Regelmäßigkeit informiert werden. Auf Antrag können die Mitglieder, Pensionäre sowie die Organisationen der arbeitnehmerischen Interessenvertretung Auskunft über die Investitionspolitik, die Jahresberichte, die Jahresmeldungen und auch über die Rentekonstruktion bekommen.

Die Anpassungsfähigkeit der betrieblichen Altersvorsorge kann in erster Linie von den Dienstleistungen der freiwilligen und privaten Pensionskassen unterschieden werden.¹⁴ Das Rentenprogramm kann gemäß den eigenen Aspekten und den eigenen Bewertungen zusammengetragen werden. (zum Beispiel: die Wartezeit ist 10 Jahre, der konditionelle Zeitraum des Rechtserwerbs ist 0 Jahre, die Bezahlungen geraten in die risikanten Investitionsmittel und diese sind nicht veränderbar, der arbeitgeberische Beitrag wird nicht an die Ergänzung des Mitglieds geknüpft, die Form der Altersversorgung ist Rentenversorgung.)

Die arbeitgeberischen Rentenprogramme geben neue Mittel an die Hand der Betriebsleiter um die arbeitnehmerischen Verbundenheit zu erhöhen und um die speziellen Dotationsprogramme aufzubauen.

Ein Mittel der staatlichen Anregung der freiwilligen Vorsorge ist die Gewährleistung von Steuervergünstigungen. Der Staat kann die betriebliche Altersvorsorge auf Seiten des Mitgliedes mit einkommensteuerlichen Vergünstigungen unterstützen.¹⁵ Die arbeitgeberischen Beiträge genießen eine Abgabevergünstigung bis zur Größe der im Gesetz festgestellten jährlichen Rahmensumme.

Wir müssen die demografischen Abläufe, die Wirkungen der wirtschaftlichen Krise und die Erwartungen der Union nicht nur in Ungarn, sondern auch in der ganzen Europäischen Union in Betracht ziehen, es ist zu vermuten, dass die ergänzenden Rentensysteme in Zukunft zunehmend erforderlich werden und ihre Bedeutung sowie die Bedeutung der betrieblichen Rente sich erhöhen werden.

Bis jetzt wurde in Ungarn nur ein solches Institut gegründet und der ungarische

¹⁴ Der arbeitgeberische Rentenversorgung kann durch die Dienstleistung bestimmt sein, der Arbeitgeber bestimmt im Voraus, wie großen ergänzenden Renten gesichert werden und die Größe der zu bezahlenden Beiträge werden daran gepasst. Wenn die Beiträge die versprochene ergänzende Rente nicht decken, muss der Arbeitgeber die Differenz bezahlen. Der Arbeitgeber trägt das Risiko der Investition. Die freiwilligen und privaten Pensionskassen bieten nur ausschließlich mit Bezahlung bestimmte Renten-Lösungen. Alle Elemente der Konstruktion sind im Fall der arbeitgeberischen Rente variabel und die anderen zwei Systems sind gebundener.

¹⁵ Aufgrund des Einkommensteuergesetz sind der Investitionsertrag der Renteneinzahlung, der den Privatpersonen zustehen und der gezahlte Rentenversorgung steuerfreies Einkommen.

Staat, der einer der größten Arbeitgeber ist, hat auf Grund der am Ende 2013 angekündigten Anzeige in Erwägung gezogen, die Gründung der betrieblichen Pensionskasse durchzuführen.

5. Fazit

In Ungarn gab es ganz bis 1998 ähnlich den anderen postkommunistischen Staaten ein einsäuliges staatliches Rentensystem. Im Rahmen des sozialversicherungsrechtlichen Gesetzespaketes in 1998 in Kraft getretenes Gesetz Nr. LXXXII. aus dem Jahre 1998 über die staatliche Rente und das Gesetz Nr. LXXXIII. aus dem Jahre 1998 über die private Pensionskasse machte die verbindliche Altersrentenversicherung zweisäulig, in der die erste Säule weiterhin das verbindliche staatliche Rentensystem ist, die zusätzliche Säule das ebenfalls verbindliche private Pensionskassensystem bedeutete.¹⁶ Das ähnelte insofern dem vorher beschriebenen und das betriebliche Rentensystem auch umfassenden zweisäuligen Rentensystem und der ebenfalls hier vorgestellten betrieblichen Altersversorgung, dass das System gleichfalls zweisäulig ist und der zweiten Säule kann der Arbeitgeber auch beitragen. Bei der betrieblichen Rente ist nämlich der Arbeitgeber verpflichtet, die Hälfte oder Zweidrittel der Beitragszahlung zu tragen, während bei der betrieblichen Rente hängt der Maß seines Beitrags von seinem Entscheid ab. Das private Pensionkassensystem beruht sich nach Hauptregel völlig auf der Selbstsorge des Versicherten. Dieses System wurde erstens nach der von Milton Fridman geleiteten Strömung der Chicagoer ökonomischen Schule in den südamerikanischen Staaten eingeführt. Sie haben entweder völlig zum privaten Kapitaldeckungssystem übertreten, oder sie haben eine mit Hilfe verbundene ganz dünne staatliche Rente mit dem System der privaten Rentenversicherungskassen ergänzt, dessen Anspruchnahme für alle verbindlich ist.¹⁷ IMF hat dieses System auf die ehemaligen kommunistischen mittel-, und osteuropäischen Staaten gepropft, das teilweise wegen der Korruption der aus der politischen Nomenklatur drauskommenden Kassenführung, teilweise wegen des für die Verstetigung der privaten Pensionkassen geeigneten Kapitalmangels in keinem Staat erfolgreich war.¹⁸ Deshalb wollte es die Gyurcsány-Regierung in Ungarn zu als nicht geöffnete Aktiengesellschaft fungierenden absolut

¹⁶ Kritik: Prugberger: Zu der Frage der Umgestaltung der ungarischen Sozialversicherung (A magyar társadalombiztosítás átalakításának kérdéséhez) Ungarische Verwaltung (Magyar Közigazgatás) 1996/7. ; Ebd.: Aspekte zu der Korrektion und der Fortsetzung der angefangenen Reform der ungarischen Sozialversicherung im Spiegel der westeuropäischen Sozialversicherung (Szempontok a magyartársadalombiztosításelkezdettreformjakkorrekciójáhozéstovábbviteléhez a nyugat-európai társadalombiztosítás tükrében) Ungarische Verwaltung (Magyar Közigazgatás) 2001/2.

¹⁷ Siehe näher: Barta: Der Vergleich des chilenischen und ungarischen Rentensystems. Ungarisches Recht (Magyar Jog) Mai 2001., 298-303.

¹⁸ Barta: Rückkehr zum einsäuligen Rentensystem (Die Bewertung des am 16. Dezember 2010 verabschiedeten Gesetzespakets) Wirtschaft und Recht (Gazdaság és Jog) 2011/3.; Prugberger: Die Reform des ungarischen verbindlichen Rentensystems gegen den privaten Pensionskassen und die Möglichkeit der Fortsetzung der Reform nach dem westeuropäischen Muster Wirtschaft und Recht (Gazdaság és Jog) 2011/3.

privatisierten Kassen umgestalten. In diesem Fall wären aber die Kassenmitglieder zu ganz ausgelieferten Kunden geworden, da sie in die Geschäfte der Kassenleiter nicht einsehen konnten. Da bei der betrieblichen Altersversorgung die Kassenführung auch in der Form von nicht geöffneter Gesellschaft stattfindet, halten wir es bei diesem System auch für problematisch.

Die betriebliche Altersversorgung bedeutet im Wesentlichen eine Rückkehr, mit bestimmten Änderungen zum betrieblichen zusätzlichen Rentensystem. Unserer Ansicht nach sollte man auch in Ungarn vielmehr dem betrieblichen zusätzlichen Rentensystem nähern. Man sollte versuchen, im Interesse der Beseitigung der Korruption und des Profiterwerbs mit der Einziehung des Staates und der sozialen Partner ein mit der wirklichen Selbstverwaltung der Kassenmitglieder fungierendes Kassensystem auch einzurichten. Das würde sich von den Arbeitgebern voll absetzen, und jede solche Kasse würde verbindlich das Mitglied des betrieblichen Kassenverbands sein, der einen zentralen Rücklagefond behandeln würde, in den jede Kasse Beitrag zu zahlen verpflichtet würde. Das würde dem Rücklagegrund der Nationalbank ähneln, der aufgrund der verbindlichen Einzahlungen der einzelnen Geldinstitute, als Sicherheitsrücklage fungiert.

Az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszonyok sokszínűsége és buktatói

Barzó Tímea*

a 80. születésnapját ünneplő, de mindig optimista és örökifjú Prugberger Professzor Úrnak jelen tanulmánnyal szeretném megköszönni barátságát, kedvességét, támogatását, segítőkészségét és a külföldi tanulmányutakon szerzett közös élményeket.

1. Bevezetés

Munkavégzésre irányuló tevékenység az egészségügyi szférában több fajta jogviszonyban látható el. Ezen belül azonban – hasonlóan más nagyobb közszolgáltató szektorhoz – tipikusan az alkalmazotti jogviszonyok (különösen a közalkalmazotti jogviszonyok és a munkaviszony) vannak túlsúlyban. Kivételt jelent ez alól azonban az egészségügyi alapellátás, ahol a házi orvos, a házi gyermekorvos és a fogorvos jellemzően egyéni vagy társas vállalkozói formában végzi az orvosi tevékenységet.

Az egészségügyi szakellátásban azonban az adott egészségügyi szolgáltató a dolgozóval együtt- a szerződési szabadság jegyében - szabadon megválaszthatja, hogy milyen szerződéstípus adta keretek között működik együtt a minél magasabb színvonalú betegellátás érdekében. Ez a választási szabadság azonban nem irányulhat az egészségügyi dolgozó jogos érdekeinek védelmét biztosító rendelkezések – mit pl. a kötelező pihenőidő - érvényesülésének korlátozására, illetve csorbítására.¹A törvény továbbá *tételes felsorolást tartalmaz* a szerződéses jogviszonyok típusaira vonatkozóan. Az egészségügyi tevékenység ugyanis csak az alábbi jogviszonyokban látható el:

- szabadfoglalkozás keretében,
- egyéni egészségügyi vállalkozóként,
- társas egészségügyi vállalkozás tagjaként,
- közalkalmazotti jogviszonyban,

* Egyetemi docens, intézeti tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.

¹ Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (Eütev. tv.) 3.§ (3) bekezdés

- közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban,
- munkaviszonyban,
- egyházi személyként,
- önkéntes segítői jogviszonyban és
- egyéni cég tagjaként.²

A fenti jogviszonyok közül is bizonyos esetekben - pl. a szabadfoglalkozás keretében, vagy egyéni vállalkozó esetén – a munkavégzésre irányuló jogviszony tipikusan *megbízási szerződés*, míg más esetekben – pl. munkaviszonyban – *munkaszerződés*. A szakképesítéssel nem rendelkező egészségügyi dolgozók esetében szűkebb a választás lehetősége, mivel nem létesíthetnek szabadfoglalkozású jogviszonyt, továbbá egyéni vállalkozóként és egyéni cég tagjaként sem végezhetnek egészségügyi tevékenységet.³

2. A szabadfoglalkozás és az egyéni egészségügyi vállalkozás főbb jellemzői

Az egészségügyi dolgozó szabadfoglalkozás keretében bármely egészségügyi szolgáltatónál *megbízási szerződés* alapján jogosult a szakmai kompetenciájába tartozó egészségügyi tevékenység ellátására. A szabadfoglalkozású jogviszony keretében működő egészségügyi dolgozó tevékenységét az egészségügyi hatóság egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító *működési engedélye nélkül* végezheti, a tevékenységével esetlegesen okozott károk megtérítését biztosító *felelősségbiztosítást* pedig az őt foglalkoztató egészségügyi szolgáltató döntésétől függően kell csak kötnie. Tekintettel ugyanis arra, hogy a szabadfoglalkozású jogviszony keretében működő egészségügyi dolgozó az egészségügyi tevékenységet az *őt megbízó egészségügyi szolgáltató nevében végzi*, a felelősségbiztosítást gyakran maga az egészségügyi szolgáltató a megbízottra kiterjedő hatállyal köti meg.⁴

A szabadfoglalkozású egészségügyi tevékenység egyéni vállalkozóként is folytatható, ekkor azonban az egyéni vállalkozói nyilvántartásban fel kell tüntetni az egyéni vállalkozó által folytatható egészségügyi tevékenységet, és azt, hogy kizárólag szabadfoglalkozású egészségügyi tevékenységre jogosult. Fontos szabály továbbá, hogy a szabadfoglalkozásra jogosult egyéni vállalkozó *egészségügyi szolgáltatóként nem működhet*, és kizárólag személyesen, csak az egyéni

² Eütev. tv. 7.§ (2) bekezdés

³ A VÁLLALKOZÓ ORVOSOK NAGY KÉZIKÖNYVE. (Szerk. Dósa Ágnes – Kovácsy Zsombor). Complex Kiadó Budapest, 2011. 750.

⁴ A beteg, illetve hozzátartozója az egészségügyi szolgáltatás során vagy az azzal összefüggésben keletkezett kára megtérítésére vonatkozó igényét közvetlenül a közszolgáltatást nyújtó egészségügyi szolgáltatóval szemben érvényesítheti, *függetlenül attól, hogy az egészségügyi közszolgáltató milyen jogviszonyban foglalkoztatta a kárt okozó egészségügyi dolgozót*. Eütev. tv. 19/A. §

vállalkozói tevékenységeként bejelentett egészségügyi tevékenységet végezheti, alkalmazottat, bedolgozót, segítő családtagot, tanulót nem foglalkoztathat, közreműködőt nem vehet igénybe, nem tarthat fenn telephelyet, fióktelephelyet. Székhelyét sem köteles cégtáblával megjelölni. A szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó és az egészségügyi szolgáltató közötti megbízási szerződés kötelező tartalmi elemeit a törvény szintén rögzíti. Ezek a következők:

- a) az ellátandó *feladat(ok) pontos megnevezése*, a feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételek biztosításának módja, valamint a munkavégzés helye és ideje,
- b) a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó *szakmai felettesének* megnevezése,
- c) amennyiben a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó feladatkörébe más egészségügyi dolgozók szakmai irányítása is beletartozik, az *által irányított, illetve felügyelt egészségügyi dolgozók munkakörének* megnevezése,
- d) az adott időszakban, de legfeljebb 6 hónap alatt a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó által végzendő *egészségügyi tevékenység időtartama és beosztása*, illetve a szabadfoglalkozású egészségügyi dolgozó nyilatkozata az önkéntesen vállalt többletmunka tervezett mértékéről,
- e) az ellátott feladatok *díjazása*,
- f) a megbízási szerződés keretében okozott *kár megtérítésének szabályai*, valamint
- g) a megbízási szerződés *megszüntetésére* vonatkozó rendelkezések.⁵

A megbízási szerződésre egyebekben értelemszerűen a PTK rendelkezéseit kell alkalmazni.⁶ Amennyiben az egészségügyi dolgozó *egészségügyi vállalkozóként* működik, az egészségügyi tevékenységet a *saját nevében végzi és önálló egészségügyi szolgáltatónak* minősül. Ez azt jelenti, hogy rendelkeznie kell az egészségügyi hatóság egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító *működési engedélyével*, továbbá mivel az egészségügyi tevékenységet a saját nevében és felelősségére végzi, rendelkeznie kell *önálló felelősségbiztosítással* is. A működési engedély feltétele az egészségügyi tevékenységre való egészségi alkalmasság igazolása is.⁷

Az egészségügyi dolgozó jogosult természetesen működési engedély birtokában *társas vállalkozás tagjaként*, a társas vállalkozás nevében és felelősségére egészségügyi tevékenységet végezni. A társas vállalkozás tagjaként történő egészségügyi tevékenység végzése esetén az egyéni vállalkozó egészségügyi dolgozóra vonatkozó szabályokat kell értelemszerűen alkalmazni.

3. A színlelt szerződésről általában

Az a döntés, hogy az egészségügyi tevékenységet milyen jogviszony keretében végezze az adott egészségügyi dolgozó, alapvetően befolyásolja a jogviszonyhoz

⁵ Eütev. tv. 8.§-9.§

⁶ Ptk. 6:272. §- 6:279.§

⁷ Eütev. tv. 10.§-10/A.§

kapcsolódó *adóügyi* és *társadalombiztosítási* következményeket. A polgári jogi jogviszonyok (tipikusan megbízási szerződés), illetve a munkaszerződés (közalkalmazotti kinevezés) közötti különbség alapvetően a felek egymás közötti viszonyában rejlik.

A *szerződés típusának megválasztására irányuló szabadság* csak akkor illeti meg a szerződő feleket, ha a szerződés alapjául szolgáló, munkavégzésre irányuló tevékenység jellege azt megengedi. Amennyiben ugyanis az adott munkavégzésre irányuló tevékenység egy konkrétan meghatározható jogviszony - különösen munkaviszony - jegyeit és jellegzetességeit hordozza magában, akkor a felek hiába minősítik a közöttük fennálló jogviszonyt pl. megbízási szerződésnek, arra mégis a munkaszerződés szabályait és jogkövetkezményeit kell alkalmazni. Egy konkrét ügyben mondta ki a Legfelsőbb Bíróság, hogy ha a munkáltató és a magánszemélyek között *létrejött szerződés tartalma szerint munkaviszony állt fenn*, azt a szerződést kötő felek akarata sem vonhatta ki a munkajog szabályai alól. A szerződési szabadság elve ugyanis a szerződés tartalmának meghatározására, nem pedig annak elnevezésére terjed ki.⁸

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) értelmében a *színlelt szerződés semmis*, ha pedig az más szerződést leplez, a felek jogait és kötelezettségeit a leplezett szerződés alapján kell megítélni.⁹

Színlelt szerződést a felek általában akkor kötnek, ha ezzel jogtalanul valamilyen jogi vagy gazdasági előnyre kívánnak szert tenni, illetve számukra kedvezőtlen vagy egyenesen hátrányos jogi helyzet megkerülését kívánják elérni.¹⁰ A színlelés *kétoldalú, tudatos magatartás*, amikor is a felek közös akarata arra irányul, hogy azt a szerződést, amely jognyilatkozataik alapján keletkezne, ne kössék meg, illetőleg helyette más tartalmat és más joghatást kiváltó szerződést kössenek.¹¹ A munkavégzésre irányuló színlelt szerződés esetében a leggyakrabban a szerződő felek külső harmadik személyek irányában azt *a látszatot kívánják kelteni*, hogy közöttük meghatározott tartalommal polgári jogi – tipikusan megbízási - szerződés jött létre, jóllehet közöttük ilyen szerződés nincs, illetve kölcsönösen azt palástolják, hogy a ténylegesen megkötött munkaszerződés helyett más tartalommal és más joghatást kiváltó szerződést kötöttek.¹²

A típuszabadság tehát nem jelentheti azt, hogy a polgári jogi szerződéssel létrehozott jogviszony tényleges tartalma ellentétbe kerüljön a felek által választott szerződéstípus legfőbb jellemzőivel. Amennyiben ugyanis a felek jogviszonya a megnevezett jogviszonytól eltérő, más típusú jogviszony tartalmi elemeit foglalja magában, a megkötött szerződés színlelt, azaz semmis. Ebben az esetben a szerződést, illetve a jogviszonyt az általa leplezett szerződés - az adott esetben

⁸ BH2003. 432. Egy másik ügyben pedig azt hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróság, hogy a szerződés jogi minősítése során nem annak elnevezéséből vagy szóhasználatából, hanem az abban kikötött szolgáltatások tartalmi elemeiből, a felek által meghatározott jogok és kötelezettségek természetéből kell kiindulni. BH2005. 102.

⁹ Ptk. 6:92.§ (2) bek.

¹⁰ Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata. Kommentár a 2013. évi V. törvényhez. Kötelmi jog. (Szerk. Csehi Zoltán) Menedzser Praxis Kft. Budapest 2014. 57.

¹¹ BH2001. 29.

¹² BDT2005. 1123.

munkaszerződés alapján - kell megítélni. Az ítélkezési gyakorlat szerint: az elvégzendő munka természete nem zárja ki a polgári jogi jellegű (megbízási) jogviszony létesítését, a létrejött jogviszony jellege megítélésénél azonban nem a felek által megkötött szerződés elnevezésének, hanem annak van jelentősége, hogy a foglalkoztatásban a polgári jogi jogviszony elemei érvényesültek-e.¹³ Így az ügyeleti feladatait megbízási jellegű közreműködői szerződéssel ellátó orvos tevékenysége munkaviszonynak minősül akkor, ha az a *munkaviszonyra jellemző körülmények között* (a megbízó által rendelkezésre bocsátott kórházi osztályon, a megbízó által rendelkezésre bocsátott eszközökkel, a megbízó utasításai, körlevelei, tájékoztatói, szabályzatai, tevékenységi kör leírás alapján) zajlik.

4. Színlelt polgári jogi szerződések, palástolt munkaszerződések az egészségügyben

Az egészségügyi ellátás területén az uniós munkaidő irányelv (2003/88/EK Irányelv) hatálybalépésével, különösen az *ügyeleti feladatellátás* tekintetében jelentek meg először polgári jogi szerződések.¹⁴

- Egyrészt azért, mert a polgári jogi szerződések tekintetében nem kell alkalmazni a munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban dolgozókra érvényes, *munkaidőre és pihenőidőre, felmondásra és végkielégítésre vonatkozó törvényben előírt korlátokat.*
- Másrészt az egészségügyi szolgáltató polgári jogi szerződés alapján *kedvezőbb díjazásban* tudja részesíteni a társasági formában működő, számlaképes dolgozókat. Ismerve a munkabérre rakódó költségeket, nemcsak a munkáltató, de a munkavállaló is érdekelt lehet ebben. A szerződések többsége a felek közös akaratából jön létre, mégis szükséges a szerződések színlelt jellegének vizsgálata.

Amennyiben az ügyeleti feladatok ellátása beletartozik az orvosi (szakdolgozói) munkakörbe, akkor arra közreműködői (megbízási) szerződés nem köthető. Amennyiben azonban nem szerepelnek az ügyeleti feladatok a dolgozó munkaköri leírásában, akkor ilyen jellegű feladat ellátására utóbb nem lesz kötelezhető, csak legfeljebb rendkívüli körülmények fennállása esetén. Ez pedig adott esetben igen kedvezőtlen helyzetbe hozhatja az adott egészségügyi szolgáltatót.¹⁵

A színlelt szerződések előfordulásának másik nagy esetköre az egészségügyben a *járóbeteg-szakellátás*, ahol gyakran egymás mellett végzi az alkalmazott, és a vállalkozó orvos különböző jogviszonyban ugyanazt a jellegű munkát. Ilyenkor a

¹³ LB Mfv. E. 10.051/2004.

¹⁴ Lásd részletesebben in Barzó, T. – Prugberger, T. (2015): Munkaidő-szervezés az egészségügyben az uniós és a hazai szabályozás tükrében. *Új Magyar Közigazgatás 1.*

¹⁵ Pl. egy orvosi munkakör szabadfoglalkozási jogviszony keretében is ellátható és e körben ügyeleti feladat is végezhető. Amennyiben azonban a dolgozó az alkalmazotti jogviszonyt választja, akkor az ügyeleti feladat ellátása is csak alkalmazotti jogviszonyban végezhető. AZ EGÉSZSÉGÜGYI JOG NAGY KÉZIKÖNYVE. (Szerk. Kovácsy Zsombor). Complex Kiadó Budapest, 2009. 372.

különböző szakmákat képviselő orvosok közül van, aki munkaviszonyban végzi az adott szakrendelést, míg más orvos a megbízási jellegű közreműködői szerződést kötő egyéni vállalkozóként, vagy gazdasági társaság tagjaként. Amennyiben az adott feladatot közalkalmazottak egyáltalán nem látják el, azaz az egész feladat ténylegesen kiszervezésre kerül – szabályos működési engedéllyel, felelősségbiztosítással rendelkező szolgáltatónak (közreműködőnek), aki személyét tekintve nem tagozódik be az intézményi hierarchiába – akkor ez a jogviszony megbízási karakterét, polgári jogi jellegét erősíti. Különösen a jelentős eszközberuházást igénylő diagnosztika területén jellemzőek az adott területet teljesen „kiszervező” közreműködői szerződések, melyek azonban munkajogi szempontból aggálytalan viszonyokat takarnak.¹⁶

A *szabadfoglalkozású szerződés* is takarhat leplezett módon alkalmazotti foglalkoztatást akkor, ha az azt létesítő „megbízási” szerződésben alkalmazotti elemek kerülnek túlsúlyba. Pl. rögzítik a bérpótlékokat, a megbízottat megillető szabadság mértékét, vagy jubileumi jutalomról rendelkeznek benne.

5. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok elhatárolása

A munkaviszonyra vonatkozó tipikus minősítő jegyeket 2012-ig egy irányelv¹⁷ határozta meg, melyben szereplő szempontok jórészt máig is irányadók. Ezen jegyek alapján jól elkülöníthető, hogy az adott munkavégzésre irányuló jogviszony *egy polgári jogi szerződés*, vagy *egymunkaszerződés* tipikus jellemzőit viseli-e magán.

A felek polgári jogi szerződéskötésre utaló egyező nyilatkozata esetén is megállapítható a munkajogviszony fennállása, mivel a felek egyező akarata sem vonhatja ki a munkajog hatálya alól a munkavégzést. Ennek megfelelően a szerződő felek akaratának csak akkor van jelentősége, ha a tevékenység jellege megengedi a típusválasztást. Ekkor alapvetően az a körülmény vizsgálendő, hogy a felek feltehető akarata ténylegesen az általuk megkötött szerződéstípus, illetve az általuk létesített jogviszony létrehozására irányult-e. Ebben az esetben különösen meghatározóak a szerződéskötés és a munkavégzés során tett nyilatkozatok. Ilyen nyilatkozat lehet például a foglalkoztatott kifejezett igénye a munkaszerződés iránt, amely helyett - annak érdekében, hogy a foglalkoztatás lehetőségét ne veszítse el – vállalkozási vagy megbízási szerződés elfogadására kényszerül („kényszervállalkozás” vagy „kényszermegbízás”).

a) A szerződés tárgya, a tevékenység jellege. Munkaviszony esetében az ellátandó feladatot, illetve tevékenységet közvetlenül és konkrétan a dolgozó *munkaköre* határozza meg és írja körül pontosan. A munkaviszonyban előírt feladat legfőbb jellemzője a *folyamatosság, a rendszeresség és az ismétlődő jelleg*. A munkavállaló általában nem egy konkrét feladat ellátására, illetve munkavégzéssel

¹⁶ EGÉSZSÉGÜGYI JOG NAGY KÉZIKÖNYVE 370-371.

¹⁷ 7001/2005. (MK170.) FMM-PM együttes irányelv

elérhető eredmény teljesítésére szerződik, hanem egy adott munkakör folyamatos ellátására. A munkakörbe tartozó feladatokat napról-napra a munkáltató határozza meg utasításaiban, ami feltételez a dolgozó és a munkáltató között egy alá-fölérendeltségi viszonyt. A munkakör, mint tevékenység-összesség a polgári jogtól idegen fogalom, a megbízási, vállalkozási szerződések általában egy-egy konkrét munkára, megrendelésre vagy megbízásra szólnak. Amennyiben a polgári jogi szerződésben foglalt egyedi ügyek, feladatok valójában egy konkrét munkakörbe tartozó tevékenységek összességét jelentik, a felek között munkaszerződés jön létre. Idegen továbbá a polgári jogágtól az is, hogy a munkát végző személy – bizonyos jogszabályi keretek között - *egyoldalúan kötelezhető* olyan feladatokra, melyre a szerződése nem vonatkozik. A polgári jog által szabályozott munkavégzés esetén a szerződéstől eltérni csak konszenzussal lehet.

A polgári jogi jogviszonyban végzett munka eseti jellegű, gyakran egy feladatban megnyilvánuló munka, ami inkább *rendszeretlenül* felmerülő, de behatárolható időtartamra szóló tevékenységként jelentkezik. Ezzel szemben a feladat munkakör jellege, rendszeressége, folyamatosan ismétlődő volta más, a munkaviszonyra jellemző minősítő jegyek egyidejű fennállása mellett egyértelműen a munkaviszonyt valószínűsíti.

Az egészségügyi ügyeletet végző dolgozók körében gyakran az *ún. kettős jogviszonyban történő foglalkoztatás* esete valósul meg. Ilyenkor ugyanis a munkáltató a napi munkaidőben munkaviszony (közalkalmazotti viszony), az ügyeleti ellátás idejére pedig megbízási szerződés keretében, ugyanabba a munkakörbe tartozó feladatnak az ellátására foglalkoztatja a munkát végző orvost. Ez utóbbi szerződést színlelt szerződésnek kell tekinteni, mivel a felek akarata ténylegesen a polgári jogi szerződéssel leplezett munkaviszonyban történő foglalkoztatásra irányult. Így amennyiben az egészségügyi dolgozó *munkaköri leírásában* szerepel, hogy a munkáltató ügyeleti szolgálat ellátására kötelezheti, akkor ezen ügyeleti tevékenységre a munkaviszonyban álló dolgozóval, illetve annak személyes munkavégzésével működő gazdasági társasággal nem köthető közreműködői szerződés. Különösen igaz ez, ha az alkalmazotti és a polgári jogi szerződések egyidejűleg vannak ugyanazon tevékenység ellátása körében. Pl. amikor az ügyeleti feladatot ugyanazon az osztályon egymás mellett alkalmazotti jogviszonyban, illetve közreműködői szerződés alapján egyéni vállalkozó orvos látja el.¹⁸

Hasonló okból a praxisát vállalkozási formában működtető háziorvos az általa foglalkoztatott körzeti ápolónővel nem köthet vállalkozási szerződést abból a célból, hogy így a munkaviszonyból eredő – a szabadság kiadására, a munkaidőre stb. - vonatkozó korlátozások ne érvényesüljenek. Ha a körzeti ápolónő munkája egy meghatározott munkahelyhez kötött, állandó díjazás ellenében folyamatosan és rendszeresen végzett tevékenységet jelent, akkor az egészségügyi munkavégzés

¹⁸ A VÁLLALKOZÓ ORVOSOK NAGY KÉZIKÖNYVE. 828.o. Megoldás lehet, hogy az adott egészségügyi szolgáltató egyetlen szerződéssel oldja meg az ügyeleti feladatellátást egy kórházi osztályon (pl. sebészeti vagy belgyógyászati ügyelet), és nem egyenként köt az ügyeletet ellátó orvosokkal (vagy azok egyéni vagy társas vállalkozásával) közreműködői szerződéseket, mert ez utóbbiak színlelt jellege vizsgálható. EGÉSZSÉGÜGYI JOG NAGY KÉZIKÖNYVE 372.

alkalmazotti jogviszony keretében történik, ami nem tekinthető megbízási szerződésnek, mert ez utóbbi színlelt szerződés lesz.

b) Személyes munkavégzési kötelezettség. Mind a megbízási szerződés, mind pedig a vállalkozási szerződés esetén a Ptk. biztosítja annak lehetőségét, hogy a megbízott vagy a vállalkozó *közreműködőt* vegyen igénybe polgári jogi kötelezettsége teljesítéséhez. Ennek megfelelően az önkormányzat által megbízási szerződéssel foglalkoztatott egyéni vállalkozó orvos esetén a helyettesítéséről az orvos maga köteles gondoskodni. A munkaviszony azonban nem tűri azt, hogy az alkalmazott maga helyett helyettesrel láttassa el a munkakörébe tartozó munkát. A munkavállaló a feladatot személyesen köteles ellátni, helyettes nem állíthat.

Ugyanakkor a helyettes, illetve közreműködő igénybevételének a szerződésben történő kikötése sem feltétlenül támasztja alá a polgári jog keretei közötti munkavégzést. Ha például a felek által kötött szerződésben szerepel, hogy a munka végzésére kötelezettséget vállaló szerződő fél vállalja a helyettes állítását, azonban a szerződés hatályának fennállása alatt erre egyáltalán nem kerül sor, vagy a helyettes állításáról ténylegesen a megbízó gondoskodik, ez további minősítő jegyek fennállása esetén a munkaviszony fennállását alátámasztó körülmény lehet.

A személyes munkavégzési kötelezettség azonban természetesen megjelenhet a polgári jogi keretek közé tartozó munkavégzés esetében is. Egy adott körzetben háziorvosi, illetve házi gyermekorvosi feladatok ellátása során meghatározó a munkát végző orvos személye, így harmadik személy igénybevétele a teljesítéshez csak kivételesen fordulhat elő.

c) A munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége. Munkaviszony fennállása esetén a munkáltató köteles a munkavállalót a munkaviszony fennállásának tartama alatt munkával ellátni, míg a munkavállalót egy folyamatos, *az előírt helyen és időben, munkaképes állapotban történő megjelenési és rendelkezésre állási kötelezettség* terheli. Ilyen általános kötelezettség polgári jogi jogviszonyok esetében nem áll fenn. A polgári jog körébe tartozó munkavégzésre irányuló jogviszonyok vonatkozásában a szerződés szerinti szolgáltatás biztosítása, munkával elérhető eredmény a fő és meghatározó kötelelem. Ezzel ellentétben, a munkajog szerint a munkáltató részére történő rendelkezésre állás az egyik legfontosabb kötelezettség, mindennek elmulasztása vagy pontatlan teljesítése súlyos jogkövetkezményekkel járhat.

d) Alá-fölérendeltségi viszony. Az egészségügyi dolgozó munkavállaló munkaszerződés alapján a *munkaadó egészségügyi szolgáltató szervezetében* dolgozva látja el feladatait, jellemző a hierarchikus kapcsolat. Az alá-fölérendeltség viszonyát többnyire a munkáltató belső szervezeti rendje (pl. szervezeti és működési szabályzat) rögzíti. Így általában a munkavállaló egy meghatározott szervezeti egység (pl. osztály, részleg) beosztottjaként jár el a munkakörébe tartozó feladatokban, továbbá eltérő szinteken maga is gyakorolhat egyes munkáltatói jogokat. Pl. osztályvezető főorvos a beosztott orvosok és szakdolgozók felett. Amennyiben a munkaügyi, illetve az adóellenőrzés során megállapítható, hogy a munkát végző orvost megilleti egyes munkáltatói jogok gyakorlásának

lehetősége, úgy ez a körülmény - a társasági jog alapján munkát végzők kivételével - a munkaviszony fennállását támasztja alá.

A munkavállaló és a munkáltató között jellemzően *szigorú alá-fölérendeltségi* viszony áll fenn, melyből következik a munkáltatót megillető egyoldalú irányítási és utasításadási jogkör. Ezzel szemben polgári jogi jogviszony esetében a felek között *mellérendeltség* érvényesül, mellérendelt félként kötnek megállapodást. Az ítélkezési gyakorlat is egységes abban, hogy a munkaviszonyra jellemző alá-fölérendeltség és függőség fennállása esetén a jogviszony nem minősíthető megbízási jogviszonynak, azt a szerződő felek akarata sem vonhatja ki a munkajog szabályai alól.¹⁹ A munkaviszonyra jellemző alá-fölérendeltség, széles körű utasítási jog érvényesülése hiányában a jogviszonyt nem lehet munkaviszonnyá átminősíteni.²⁰

e) Irányítási és ellenőrzési jog. A munkavállaló és a munkáltató közötti alá-fölérendeltségből adódóan a munkavállaló a munkát a *munkáltató irányítása* szerint köteles ellátni. A munkáltató pedig az *utasítás* végrehajtását teljes körűen, részletekbe menően ellenőrizheti.²¹ Az utasítási és ellenőrzési jog azonban nemcsak kizárólagosan a munkaviszonyban álló felek esetén érvényesülő jogositvány, megléte ugyanúgy természetes mind a megbízási, mind pedig a vállalkozási szerződés esetén. A vállalkozó a megrendelő utasítása szerint köteles eljárni. Az utasítás nem terjedhet azonban ki a tevékenység megszervezésére, és nem teheti a teljesítést terhesebbé.²² A megrendelő a tevékenységet és a felhasználásra kerülő anyagot bármikor ellenőrizheti.²³ A megbízott szintén köteles a megbízó utasításait követni. A megbízott a megbízó utasításától akkor térhet el, ha ezt a megbízó érdeke feltétlenül megköveteli, és a megbízó előzetes értesítésére már nincs mód. Ilyen esetben a megbízót késedelem nélkül értesíteni kell. A megbízó köteles megtéríteni az utasítás teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeket.²⁴

Munkaviszony esetén azonban az utasítás a munkavégzés minden fázisára, elemére kiterjedhet, ugyanakkor a megbízásnál és különösen a vállalkozásnál az utasítási jog az ügy ellátására és a munkavégzéssel előállítható termékre, szolgáltatásra és nem a munkavégzés részleteire vonatkozik.

Az ítélkezési gyakorlat szerint a munkáltató alaptalanul hivatkozik arra, hogy a felek között megbízási jogviszony jött létre, ha a felek - még ha csak szóban is - a munkaviszony minden lényeges elemében megállapodtak, a munkavállaló a munkáltató utasítása szerint, annak irányítása és ellenőrzése mellett végezte a munkát.²⁵ Hasonló ügyben hozott döntést a Legfelsőbb Bíróság a túlmunka szabályainak megkerülése céljából kötött színlelt megbízási szerződés tárgyában, amikor megállapította, hogy a munkát végző személy a munkát nem saját belátása szerint, hanem az őt megbízó felperes képviselőjével folyamatosan egyeztetve,

¹⁹ EBH2002. 677.

²⁰ EBH2003. 981.

²¹ Mt. 42.§ (2) bekezdés

²² Ptk. 6:240.§ (1) bekezdés

²³ Ptk. 642.§ (2) bekezdés

²⁴ 6:273. § (1)-(3) bekezdés

²⁵ BH2001. 445.

annak iránymutatása, a munkavégzés részleteire is kiterjedő utasításai alapján látta el. A Legfelsőbb Bíróság egy másik ügyben hozott határozatában azonban azt is kimondta, hogy az *utasításadási jog önmagában nem tekinthető* a jogviszony átminősítését megalapozó minősítő jegynek. „Ha a dolgozó megbízási jogviszony alapján teljesíti feladatait, e jogviszonya nem minősíthető munkaviszonynak abból az okból, hogy a kapott utasítások alapján kellett munkát végeznie, miután a megbízást is a megbízó utasítása szerint és érdekének megfelelően kell teljesíteni”.²⁶

f) A munkaidő beosztása, a munkavégzés helye. Munkaviszony esetén a munkavégzés *időtartamát, a munkarendet, a munkaidő-beosztást* a Munka Törvénykönyvében szabályozott korlátok között a munkáltató határozza meg. Polgári jogi szerződések esetében azonban a feladat elvégzésének kizárólag a határidejét, vagy teljesítési részhatáridőket, illetve az ügy ellátásának időpontját állapítja meg a megbízó (megrendelő). A munkaidő nincs beosztva, a munka elvégzéséhez szükséges időt a vállalkozó, illetve a megbízott saját maga szervezi, maga határozza meg a feladat által megkívánt módon. Mindezt nem érinti az a körülmény, ha például a megbízási szerződés alapján ellátandó feladatot – pl. egy járóbeteg rendelést - a megbízó által meghatározott időpontokban (pl. rendelési idő) kell teljesíteni. Éppen ezért a munkaidő kikötése, illetve annak beosztása önmagában nem meghatározó minősítő jegy.

A munkaszerződés kötelező tartalmi eleme a *munkahely meghatározása*. A munkavégzés helye a munkaviszony szabályai szerint a munkáltató székhelye, telephelye.²⁷ Vállalkozási és megbízási jogviszony esetén a megbízott a feladat teljesítésének helyét maga választhatja meg, illetve a munkavégzés helye a feladatellátáshoz igazodik. Így bizonyos megbízási vagy vállalkozási szerződés alapján ellátott tevékenység helyhez kötött (pl. kórház, rendelőintézet, háziorvosi rendelő helyszíne vagy a beteg otthona). Ugyanakkor a munkaviszony keretében ellátandó tevékenységek bizonyos hányada is végezhető a munkavállaló által meghatározott helyen (pl. telemedicina).

g) A munkavállaló által munkavégzéshez használt eszközök, nyersanyagok, valamint a biztonságos munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítása. A munkaviszonyban dolgozó orvos, szakdolgozó jellemzően a munkáltató egészségügyi szolgáltató tulajdonában lévő eszközöket használja. Ezzel szemben a megbízott (közreműködő) orvos a teljes privatizáció esetén saját eszközeit veszi igénybe a munkavégzéshez. Ez a szempont sem döntő, hiszen egyrészt több esetben a vállalkozó háziorvos az önkormányzat tulajdonában álló rendelőben és eszközökkel dolgozik, másrészt a munkavállaló is igénybe veheti saját eszközeit a munkavégzés során (pl. saját gépjárművével jár ki a betegekhez). Polgári jogi szerződés esetén a megbízott/vállalkozó fogorvos a saját eszközeinek használatával, anyagainak felhasználásával kapcsolatos költségeket a díjban elszámolja, míg a munkaviszonyban ez nem jellemző.

A munkaviszony esetén a *munkáltatót terheli a biztonságos és egészséget nem*

²⁶ BH1992. 736

²⁷ Mt. 45.§ (3) bekezdés

veszélyeztető munkavégzés körülményeinek a megteremtése. Megbízási és vállalkozási jogviszony esetén az egészségügyi dolgozó felelősségi köre a saját munkavégzési körülményeinek biztonságos megteremtésére terjed ki.

A *kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvény* 14. §-sa szintén konkrét szempontokat tartalmaz a munkaviszonytól való elhatárolás tekintetében. Eszerint a kisadózó vállalkozással kötött szerződést, ügyletet valódi tartalmuk szerint, a rendeltetésszerű joggyakorlás feltételére figyelemmel kell minősíteni. Ha a kisadózó vállalkozással kötött szerződés, ügylet tartalma szerint a kisadózó és harmadik személy közötti *munkaviszonyt leplez*, akkor az adózási és egyéb jogkövetkezményeket a munkaviszonyra irányadó rendelkezések szerint kell megállapítani.

A törvény alapján az adóhatóság ellenőrzési eljárás keretében - az ellenkező bizonyításáig - vélelmezi, hogy a kisadózó és a harmadik személy között munkaviszony jött létre. A *vélelmet akkor kell megdőltnek tekinteni*, ha az alábbi körülmények közül egynél több megvalósul:

- a) a kisadózó a tevékenységet nem kizárólag személyesen végezte vagy végezhetette;
- b) a kisadózó a naptári évi bevételének legalább 50 százalékát nem ugyanattól a harmadik személytől szerezte;
- c) a kisadózóval szerződő harmadik személy nem adhatott utasítást a tevékenység végzésének módjára vonatkozóan;
- d) a tevékenység végzésének helye a kisadózó birtokában áll;
- e) a tevékenység végzéséhez szükséges eszközöket és anyagokat nem a kisadózóval szerződő harmadik személy bocsátotta a kisadózó rendelkezésére;
- f) a tevékenység végzésének rendjét a kisadózó határozza meg.

6. Az egészségügyi közreműködői szerződések jogi megítélése

Mint ahogyan arról már volt szó, egyre nagyobb teret kapnak az egészségügyben a közreműködői szerződések. Ilyen szerződéseket olyan egészségügyi dolgozó vagy ilyen dolgozót foglalkoztató szervezet – tipikusan gazdasági társaság - köthet, amely *közvetlenül*, az adott egészségügyi szolgáltató (megbízó) szervezeti egysége által nyújtott szakmában, *személyesen vagy az általa foglalkoztatott egészségügyi dolgozókkal*, a megbízó egészségügyi szolgáltató betegei részére a *megbízó egészségügyi szolgáltató nevében* nyújt egészségügyi szolgáltatást. Fontos további feltétel még, hogy a közreműködő az egészségügyi szolgáltatást működési engedély és felelősségbiztosítási szerződés birtokában, a saját tulajdonában vagy használatában levő tárgyi eszközökkel köteles biztosítani, azaz a tevékenység végzéséhez szükséges *tárgyi és személyi feltételek garانتálása egyaránt a közreműködő feladata.*²⁸

Közreműködői szerződést csak olyan szakmára lehet kötni, amelyre a

²⁸ Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (Rendelet) 2.§ k) pont

közreműködést igénybe vevő szolgáltató működési engedéllyel rendelkezik. A szerződő felek a személyi és tárgyi feltételeket közösen biztosítják. A közreműködői szerződés *határozatlan* időtartamra köthető, továbbá a közreműködő további közreműködői szerződést nem köthet, kivéve, ha a közreműködő által igénybe vett közreműködő személyesen nyújt szolgáltatást. A közreműködői szerződés kötelező tartalmi elemeit szintén jogszabály tartalmazza.²⁹

A *személyes közreműködés* esetén azonban az egészségügyi szolgáltatás nyújtásában részt vevő személy vagy szervezet a felek között létrejött közreműködői szerződés alapján *kizárólag a személyi feltételeket biztosítja*, a feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételek megléte a megbízó egészségügyi szolgáltató felelősségi körébe tartozik.³⁰

A közreműködő egészségügyi szolgáltatóként kiszámlázott díjazásból a megbízó egészségügyi szolgáltatót nem terheli adóelőleg levonási, illetve járulékfizetési kötelezettség. Az így megkapott összeggel a közreműködő egészségügyi szolgáltató szabadon gazdálkodik, abból költségeket számolhat el, különböző adófizetési formák közül választhat. Ilyen közreműködőnek minősülő egészségügyi szolgáltató a legtöbbször maga a munkát végző egyéni vállalkozó orvos, vagy az orvos - sokszor egyedüli - tagságával és személyes munkavégzésével működő gazdasági társaság. Amennyiben az orvos – illetve a tagságával működő gazdasági társaság - olyan közreműködési szerződést köt, mely szerint a megbízónál kialakult *szervezeti struktúrába és hierarchikus szervezeti rendszerbe beilleszkedve* végez a megbízó tulajdonában lévő eszközökkel és esetleg a megbízó alkalmazásában lévő más személyzet segítségével orvosi munkát, rendkívül nehéz annak megítélése, hogy a szerződéses kapcsolat valójában egy polgári jogi vagy egy munkajogi jogviszony. Vizsgálni kell ilyenkor a szerződés tartalmát abban a tekintetben, hogy meghatározták-e a felek a munkavégzés helyét, az orvos munkaidő-beosztását, a megbízó gyakorol-e utasításadási jogkört stb. vagy sem.

7. Színlelt szerződések jogkövetkezménye

A munkavégzés alapjául szolgáló szerződéseket munkaügyi jogvitában a *közigazgatási és munkaügyi bíróság* vizsgálja, mely során a bíróság jogosult arra is,

²⁹ Pl. a közreműködést igénybe vevő és a közreműködő egészségügyi szolgáltató adatai, a közreműködéssel érintett egészségügyi szakma, a közreműködés keretében végzett tevékenység során felmerülő felelősségvállalásra vonatkozó szabályok, a közreműködés keretében végzett tevékenység végzéséhez szükséges feltételek biztosítására vonatkozó kötelezettségvállalás, a közreműködő szolgáltatás elszámolásának szabályai, a közreműködő együttműködési kötelezettségét és annak módját az egészségbiztosítási szerv által végzett ellenőrzések során, a tárgyi feltételek elérhetőségének, biztosításának jellegére vonatkozó rendelkezés, valamint az egészségügyi szolgáltatást végző személy (személyek) neve, működési nyilvántartásban való azonosítója, a tevékenység végzésének módja és időtartama, a szolgáltatás szerződésszegés esetén történő folyamatos biztosítására vonatkozó feltételek, a szerződés felmondásának szabályai, stb. Rendelet 12.§

³⁰ Rendelet 2.§ n) pont

hogy a jogviszonyt átminősítse munkaviszonnyá. A felek között létrejövő szerződések tartalmát azonban a munkaügyi felügyelet és az adóhatóság szintén vizsgálhatja.

A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény értelmében a *munkaügyi hatóság* jogosult hatósági ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony, valamint a tényleges foglalkoztatás alapján létrejött kapcsolat *minősítésére*. Ehhez a foglalkoztatónak rendelkezésre kell bocsátania mindazokat a bizonyítékokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a részére végzett munka valamilyen polgári jogi szerződés alapján, munkaszerződésben foglaltak szerint, vagy ellenérték nélkül történt.³¹ Amennyiben a hatóság azt állapítja meg, hogy a felek által bemutatott polgári jogi szerződés valójában munkaszerződést „palástol”, a felek által megkötött szerződést a munkavégzés megkötésének napjától kezdve *munkaszerződéssé minősíti át*, és egyben ettől az időponttól vizsgálja, hogy a munkavégzésre vonatkozó szabályok – pl. díjazás, törvényes munkaidő, szabadság, rendkívüli munkavégzés stb. - betartásra kerültek-e vagy sem. Ez alapján visszamenőleges fizetési kötelezettség terhelheti a munkáltatót a dolgozó irányába, illetve mivel a dolgozó biztosítottnak minősül, a munkáltató köteles lesz *visszamenőlegesen rendezni a dolgozó utáni járulékok* befizetését is. Mindezekon felül a munkaügyi hatóság még munkaügyi *bírságot* is kiszabhat. A munkaügyi hatóság arra is kötelezheti a munkáltató egészségügyi szolgáltatót, hogy az átminősítés folytán megállapított munkaviszonyt jelentse be az adóhatóságnak, mely természetesen szintén eljárást fog lefolytatni az ügyben.

Az *adóhatóságnak* azonban nincs jogosultsága arra, hogy a szerződő felek szerződési autonómiájába beavatkozzon, így nem minősítheti a színlelt polgári jogi szerződést munkaszerződéssé. Arra azonban lehetősége van, hogy a felek közötti szerződéses jogviszonyt munkaszerződésként bírálja el, és ennek megfelelően az elmaradt adót és járulékokat úgy állapítsa meg, mintha a polgári jogi szerződés munkaszerződés lenne. Ez pedig nemcsak adóhiány, de késedelmi pótlék, adóbírság vagy akár mulasztási bírság kiszabását is eredményezheti. Az adóügyi és a polgári jogi jogviszony azonban egymástól elválnak és az adóhatóság megállapítása nem hat ki a felek polgári jogi jogviszonyára. Az adóhatóság minősítése kizárólag adóügyi szempontból releváns és az a közjogi jogviszonyban nem álló harmadik személyre (személyekre) kihatással nincs.³²

8. Összegzés

Összességében elmondható, hogy az egészségügyben dolgozók számára a lehetőségek tárházát nyújtja a jogszabály a foglalkoztatás módozatai tekintetében. A megfelelő jogviszony kiválasztásában azonban nem szabad csupán a jogviszonyhoz kapcsolódó társadalombiztosítási és adójogi következményeket elemezni, hanem figyelmet kell szentelni a munkavégzés jellemzőinek

³¹ A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 1.§ (5) bekezdés

³² 724/B/1994. AB határozat

beazonosítására, a munkavégzést körülíró szerződés megfelelő tartalmi elemeinek meghatározására is. Amennyiben az egészségügyi dolgozó és az őt alkalmazó egészségügyi szolgáltató a közreműködői szerződés melletti alkalmazást részesíti előnyben, a jogok és kötelezettségek megállapítása során törekedni kell a polgári jogi szerződéseket jellemző karakterek kihangsúlyozására. A munkaszerződést palástolt közreműködői szerződések ugyanis komoly jogkövetkezményekkel járhatnak mind az adóhatósági, mind pedig a munkaügyi ellenőrzések során, melyek elkerülhetők lehetnek a munkavégzésre irányuló egészségügyi tevékenységet meghatározó, a jelen tanulmányban részletesen körülírt tartalmi elemekkel rendelkező, megfelelő szerződés kiválasztásával.

A földszerzés korlátozása Nyugat-Európában

Bányai Krisztina*

1. Bevezető gondolatok

A föld forgalmának kötöttsége abból az igényből alakult ki, hogy egy ország az adott földpiacát meg tudja védeni. A tulajdonviszonyok és használati viszonyok alakulása az egyes országok agrárszabályozásának kérdése. Az állami birtokpolitikai elvek érvényesítését, a tulajdonosi, használati szerkezet megkötését az európai államok differenciált eszközrendszerrel¹ valósították meg, amelyek közül kiemelhető:

A tárgyi oldalon: a mezőgazdasági földterületek méreteinek, minimumának vagy maximumának, illetve mindkét mértéknek a meghatározása, a mezőgazdasági üzemméret előírásai, a föld forgalmára vonatkozó szerződések hatóság általi jóváhagyásának kötelezővé tétele, mely az ügylet érvényességének feltétele. Az alanyi oldalon fennálló kötelezettségek lehetnek: a speciális agrárvégzettség előírása, helybenlakási kötelezettség, (EU tagállami) állampolgárság, továbbá a saját, illetve családi gazdaság keretében történő megművelési kötelezettség, illetve annak vállalása.

Az elérendő cél és a megvalósításhoz szükséges eszközök alapján többféleképpen is lehet csoportosítani a nyugat-európai államok agrárszabályozási rendszerét.² A csoportosítások mindenképpen elismerést érdemelnek, ugyanakkor

* Főügyéségi ügyész, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség.

¹ Kurucz Mihály (2001): *Mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 170-216.pp.

² A birtokpolitikai szabályozásról lásd még Burgerné Gimes Anna (2003): *Földhasználati és földbirtokpolitika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban*, Közgazdasági Szemle, L. évf., 2003. szeptember, 819-832.pp.; Prugberger Tamás (1999): *Földügyletek Európában*, Az Európai Unió Agrárgazdasága, 1999/7-8, 11-14.pp.; Prugberger, T. (2010): *A mező-és erdőgazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében*, In: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 211-239.pp.; Prugberger, T. (2014): *Szempontok az új földtörvény vitaanyagának és a parlament által elfogadott szövegének értékeléséhez a nyugat-európai megoldások tükrében*, Polgári Szemle, 2014. október 10. évf. 3-6. szám, 162-169.pp.; Prugberger, T.-Szilágyi János Ede (2004): *Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában*, Az Európai Unió Agrárgazdasága, 2004/8-9. szám, 38-41.pp.; Prugberger, T.-Szilágyi János Ede (2006): *Földbirtokpolitika az európai uniós és tagállami normákban* (szerk.: Csák Csilla), In: Agrárjog, Novotni Kiadó, Miskolc, 89-94.pp.; Olajos István (2004): *A nyugat-európai államok haszonbérleti szabályozása*, In: A Közgazdasági és Államgazdasági Egyetem német nyelvű továbbképző intézete által megtartott TEMPUS tanfolyam

rá kell mutatni arra, hogy a rendezési szempontok felállítása a szerzők saját megközelítéséhez kötött. Míg például Burgerné Gimes Anna kifejezetten birtokpolitikai szempontból, a szabályozás célja szerint állapítja meg a besorolást, addig Prugberger Tamás³ a szabályozás terjedelme mentén alakítja ki a kategóriákat. Érdekes azonban azt is megvizsgálni, hogy az adott országban hogyan alakulnak a földre vonatkozó *szerezskorlátozások*⁴. A szerzés szabályozása szempontjából vizsgálhatunk *szerezési korlátozást előíró*,⁵ a földforgalmat valamilyen szinten megkötő (speciális szakképzettség, helybenlakás etc.) és *szerezési korlátozást nem tartalmazó*,⁶ a föld forgalmát meg nem kötő (liberális) szabályozással rendelkező nyugat-európai államokat. Mivel Magyarország is korlátozza a földszerzést, ezért a szerzési korlátozást előíró államok példáját kifejezetten a szerzés korlátozása aspektusából érdemes közelebbről szemügyre venni.

2. Földszerzést korlátozó nyugat-európai államok

2.1. Dánia. A dán lakosság 3-4 %-a dolgozik a mezőgazdaságban, agrárpolitikája három nagy pilléren áll: a földbirtok-politikán,⁷ a stabil szaktanácsadói rendszeren, és a szövetkezeti társulások jól működő rendszerén. Dánia agráriumának alapját a tulajdonjogon alapuló családi gazdaság jelenti, ahol a gazdálkodás lényegében idegen munkaerő igénybevétele nélkül történik. A területfelosztás ennek megfelelően alakul, mivel egy család egy gazdasági egységet, azaz mezőgazdasági tulajdont birtokol, amely felszereléssel, lakó-és gazdasági épületekkel együtt értendő. Ez adja a mezőgazdasági üzem gazdasági és jogi fogalmát.⁸

A dán jog szabályozza a birtokméretet. Egy gazdasági egység általános mértéke 30-70 hektár föld, de a családi gazdaság felső határának maximuma 150 hektár, ami állattenyésztő gazdaság legelője esetén akár 250 hektár is lehet,⁹ egy gazda három-öt birtoka legfeljebb tizenöt kilométerre lehet egymástól,¹⁰ ami alól csak a mezőgazdasági miniszter indokolt esetben adhat felmentés, és növelheti annak mértékét akár 25 kilométerre. A dán jog a hatósági jóváhagyás jogintézményét is régóta alkalmazza.

zárókiadványa, Miskolci Egyetem, Miskolc, 202-222. pp.

³ Prugberger, T. (2014) 164.p.

⁴ A föld feletti hatalom megszerzése nemcsak a tulajdonjog, hanem a használati jog megszerzését is jelenti.

⁵ Ilyen államnak tekinthetjük az alábbiakat: Dánia, Franciaország, Svájc, Németország, Ausztria, Norvégia, Svédország, Finnország.

⁶ Spanyolország, Portugália, Olaszország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Anglia, Írország, Skócia.

⁷ Beke Judit (2009): *Agrárpolitikai Tapasztalatok: Dánia és Magyarország agrárgazdasági eredményeinek összehasonlítása*, EU Working Papers 2/2009, 64-77.pp., http://epa.oszk.hu/00000/00026/00043/pdf/euwp_EPA00026_2009_02_064-076.pdf, 68.p. letöltve: 2016.08.10.

⁸ Süveges Márta (1990): *A földmagántulajdon korlátozásának eszközei a dán jogban*, Magyar Jog, 1990. 11. szám, 965.p.

⁹ Prugberger, T. (2010) 214.p.

¹⁰ Szeremley Béla (2008): *A dán modell*, Valóság, 2008. december LI. évfolyam 12. szám, 1-6.pp.

A dán jog elég szigorú és következetes korlátozásokat ír elő a földtulajdonszerzéshez. Szükséges: dán vagy uniós állampolgárság; még ne rendelkezzen gazdasággal; betöltött 18 éves életkor; munkajogi szempontból a mezőgazdasági tevékenység a gazda főfoglalkozása; 30 hektár feletti földterület esetén, a családi alapon történő megművelés; és a család a mezőgazdasági üzem területén lakik vagy a család a szerzéstől számított hat hónapon belül a gazdaság területére költözik; helyben adózás; helybenlakás (8 évig); 30 hektár felett mezőgazdasági szakképesítés (zölddiploma); szakképzettség, illetve mezőgazdasági gyakorlat de a külföldön szerzett szakképesítést is elfogadják; továbbá feltétel, hogy a megszerezni kívánt földterület meghatározott távolságon belül legyen a lakóépülettől.

A tulajdonszerzés engedélyköteles, mely engedély megtagadható, ha tőkefelhalmozásra irányul, vagy egészségtelen birtokstruktúra kialakulását eredményezi vagy pedig a vételár irreális. A földszerzésre vonatkozó engedélyt a földhivataltól, illetve a mezőgazdasági szakminisztertől kell kérni, aki megvizsgálja a fent írt feltételek teljesülését. Megjegyzendő, hogy közeli hozzátartozók egymás közötti viszonylatában nem érvényesülnek ilyen szigorúan ezek a feltételek,¹¹ de mivel a dán termőföld igen drága, annak a családon belüli visszterhes tulajdonátruházása is csak a piaci ár figyelembevételével történhet, hitelhez jutni kedvező feltételekkel lehet, akár az ingatlan 70 százalékának erejéig.¹²

2010-ben reformálták meg a mezőgazdasági területek szabályozását; a 2010. június 1-jén hozott 2010. évi 616. törvény¹³ rendelkezik a mezőgazdasági területekről. A mezőgazdasági területek szerepelnek az Országos Kataszteri nyilvántartásban, a földterület minimális és maximális mértékére korlátozva van. A legkisebb racionális gazdasági egység területe nem lehet 2 hektár alatt,¹⁴ mivel ez az a legkisebb terület, amelyen a jogalkotó szerint még megfelelően lehet gazdálkodni. Ennek átlépését jogszabály kifejezetten tiltja nemcsak termőföld tulajdonjogának átruházása, de a föld haszonbérlete, sőt öröklése esetén is.

Jogi személyek is szerezhetnek mezőgazdasági területet, sőt civil szervezetek - egyesületek, alapítványok - vagy akár egyházak is. Ilyen esetben a vezető tisztségviselőnek kell bírnia mezőgazdasági szakképesítéssel. A szakminiszter ugyanakkor felmentést adhat az előírt követelmények alól - pl. tartózkodási, lakóhely megkötés - ha különleges körülmények indokolják; sőt a külföldi jogi személy szerzéséhez is.¹⁵ A szakminisztérium a feltételek fennállását bármikor ellenőrizheti¹⁶ ezzel is szűrvén a spekuláció lehetőségét. Jogsértés esetén szankcióként pénzbírság, használati jog megvonása, illetve akár büntetőjogi felelősségrevonás is kezdeményezhető.

¹¹ Süveges, M. (1990) 966.p

¹² Szeremley, B. (2008) 6.p.

¹³ Dán mezőgazdasági törvény (Dán mg. tv.: 2010.616.tv. 1. §) és a kapcsolódó rendeletek: https://naturerhverv.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Landbrug/Arealer_ejendomme/Landbrugsloven/Erhvervelse_af_landbrugsejendomme/Publikationer/Landbrugsloven-lovbog-2010.pdf

¹⁴ Dán mg. tv. 4. §

¹⁵ Dán mg. tv. 22. §

¹⁶ Dán mg. tv. 45-46. §

Dániában a mezőgazdasági föld haszonbérlete szűk körű, engedélyhez kötött, időtartama maximum 30 év, ami megújítható. A tulajdonszerzésre vonatkozó korlátozások itt is érvényesülnek; a 30 hektárt meghaladó föld haszonbérlete esetén a haszonbérlőnek mezőgazdasági képesítést kell igazolnia. A haszonbérelő halála esetén az örökösök folytathatják a jogviszonyt.¹⁷

A termőföldek öröklés útján való szerzését is rendezték. Az örökös az örökhagyó halálával ipso iure jogot szerez a hagyatékon, így ha nincs végrendelet vagy öröklési szerződés, akkor a közjegyző a hagyatékot osztatlan egységben adja át az örökösöknek, akik közösen üzemeltetik vagy haszonbérbe adják a földet. Ha pedig van olyan örökös, aki a föld megművelését maga vállalja, akkor a törvény lehetőséget ad arra, hogy a bíróságtól kérje, hogy a földet neki adják át tulajdonába, míg a többiek pénzbeli megváltásra tarthatnak igényt. A pénzbeli megváltásnál a hagyaték tárgyát képező termőföldterületek esetében nem az adott esetben magasabb forgalmi értéket veszik alapul, hanem az ún. hozamértéket, ami általában a forgalmi érték 60 %-ánál nem magasabb¹⁸ és a termőföldek minőségi osztályba sorolásához igazodik. Az állam szerzi meg földet, ha nincs olyan örökös, aki hajlandó üzemeltetni. Ilyenkor alapvetően két ügylet jön létre; egyrészt az állam és az örökös között a hagyatéki termőföld pénzbeli megváltása iránt, másrészt pedig az állam és a gazdálkodásra alkalmas és arra hajlandó személlyel kötött adásvételi szerződés.¹⁹ Az új mezőgazdasági törvény is külön említést tesz az öröklésről.²⁰

Az uniós alapszabadságoknak megfelelően az EU-tagállamból származó külföldi a dán jog szerint a belföldivel azonos tekintet alá eső elbírálás szerint szerezhet földtulajdont. Az Európai Bíróság eddig egy esetben, a C-370/05. sz. *Festersen-ügyben* 2007. január 25-én hozott ítéletében marasztalta el Dániát, amiért a külföldiek ingatlan-tulajdonszerzésének korlátozásával megsértette az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 56. cikkében foglalt szabad tőkeáramlás elvét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 4. jegyzőkönyvének 2. cikkében foglalt lakóhely szabad megválasztásának követelményét. Ennek eredményeként enyhítettek a korlátozáson, és módosították a törvényt oly módon, hogy a 30 hektár alatti területek esetében is lehetővé tették a helyben lakás követelményének harmadik fél általi teljesítését, azzal, hogy a tulajdonosnak is elegendő nem állandó lakóhellyel rendelkeznie a szóban forgó földterületen.

2.2. Franciaország. A francia földreform a második világháborút követően indult meg, és 1995-ben esett át egy széles körű modernizáción. A kis és közepes méretű gazdaságok támogatása és segítése volt a cél. Az agrominimum-törvényben szabályozott rendszer jellegét illetően szigorú volt, a mezőgazdasági földek forgalma tekintetében minden jogi aktust jóváhagyáshoz kötött, melynek megkerülése esetén az adott szerződés jogszabályba ütközőnek minősül, így semmissé nyilvánítható és egyéb jogkövetkezmények is kapcsolódhatnak hozzá.

¹⁷ Kurucz, M. (2001) 209-210.pp.

¹⁸ Süveges, M. (1990) 967.p.

¹⁹ Prugberger, T. (2010) 216.p.

²⁰ Dán mg. tv. 14. §

(például pénzbírság kiszabása vagy a területre megállapított támogatás megvonása). A birtokterületek nagysága területi régióként szabályozott.

2014 októberében átfogó, agrár, élelmiszer és erdészeti témakört magában foglaló törvénymódosítást fogadtak el,²¹ amelynek megvalósulása jelenleg is folyamatban van, emellett a birtokszerkezet szabályozását célzó eszközrendszer is átalakulóban van.²² (controle des structures) Az új szabályozás a regionális szinten eltérő különbségeket és eltéréseket erősebben centralizált központi irányítás alá kívánja rendelni.

Franciaországban az agrár-és a pénzügyi miniszteri tárca felügyelete alatt működő - speciális mezőgazdasági szerv, egy regionális földügynökség, az ún. SAFER²³ (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) kap szerepet földügyletekben. Régióként egy van és egy országos szövetségbe (FNSAFER) tömörülnek.

A SAFER feladata a földek forgalmához kapcsolódó közvetítői és ellenőrzési tevékenység ellátása, de akár vételár megállapítást is tehet. A meghirdetett pályázatokat a SAFER egy technikai bizottság segítségével bírálja el, egyeztet a közösséggel és a helyi önkormányzattal, és a szakminisztérium jóváhagyásával a SAFER a meghozott döntését pedig megküldi a közjegyzőnek. A SAFER előnyben részesíti a fiatalokat, segíti a helyi gazdasági fejlődést és támogatja a környezet, a táj és a természetes erőforrások védelmét.

A SAFER részére jogszabály elővásárlási jogot állapít meg a mezőgazdasági ingatlanok felett, melyet mindössze a haszonbérlet elővásárlási joga előzhet meg.

A haszonbérlet legjellemzőbb formája a „fermage”, amelynek időtartamát minimum kilenc évben állapítja meg a jog és kilenc évvel meghosszabbítható. A bérleti díj mértéke hatóságilag meghatározott, a bérletnek művelési engedéllyel kell rendelkeznie.

A francia földalap, a SAFER működésével kapcsolatban több kritika merült fel, mivel a controle des structures elvei egészen 2010-ig nem vonatkoztak a SAFER-ekre, ezért a 2010-es mezőgazdasági modernizációs törvény újraszabályozta a birtokszerkezet szabályozásának erősebb eszközeként ahelyett, hogy a földtulajdon megszerzését korlátozná a jog közvetlen módon.²⁴

EU tagállami állampolgár szerezhethet földet, külföldiként viszont nehéz a szerzés. Jogi személyek is szerezhethetnek tulajdonjogot termőföldön, azzal, hogy a

²¹ *Mezőgazdasági és tengeri halászati törvény*: http://codes.droit.org/cod/rural_peche_maritime.pdf (teljes szöveg), 2014. évi 1170. törvény a Mezőgazdasági, élelmiszeripari és erdészeti törvény módosítása (2014. október 13.): <http://legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000028196878&type=general>

²² A 2014. évi 1170. törvénnyel módosított L 331-2 cikkely: <http://legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006583518&cidTexte=LEGITEXT000006071367>

²³ SAFER: <http://www.safer.fr/>

²⁴ Somogyi Norbert: *Kollokvium a francia földalapról*, http://2010-2014.kormany.hu/download/b/e3/41000/honlapra_Kollokvium%20a%20francia%20f%C3%B6ldalapr%C3%B3l.pdf, Somogyi Norbert mezőgazdasági attasé beszámolója, a Nemzeti Agrárkutatási és Innovációs Központ helyettes igazgatója, www.naik.hu

tulajdonosok között legyen mezőgazdasági szakképzettséggel rendelkező személy. A szerzés általános feltétele a mezőgazdasági képzettség vagy annak vállalása. A személyes művelési kötelezettség a földspekuláció ellen hat.

A francia agrárgazdálkodás alapvető egysége a mezőgazdasági üzem, ami gazdasági kategória²⁵ és a jogi szabályozás tárgya.

A francia öröklési jog is figyelembe veszi a mezőgazdasági üzemet, mint a gazdálkodás alapvető egységét. Az 1804-es Code Civile a törvényes örökösöket még egyenlően kezeli, az 1938-as módosítással azonban bekerült a bíróság általi kiutalás rendszere, amelyet az 1960-as évektől már a mezőgazdasági üzemre is kiterjesztettek. Azaz, hogy a hagyaték tárgyát képező mezőgazdasági üzemet valamely örökösnek, illetve a túlélő házastársnak utalhatja ki a bíróság kizárólagosan, ha az örökhagyó életében már részt vettek annak gazdálkodásában. Alanyi oldalon tehát olyan örökös állhat, aki vállalja az üzem továbbvitelét, vagy aki 6 hónapon belül bérbbe adja azt más működtető örökösnek, illetve az örökösök által alapított vállalkozásnak vagy művelési közösségnek (Groupement Foncier Agricole – GFA²⁶) is. A haszonbérlet jogintézményénél is ismeretes az öröklés, melyre a bérlő olyan örökösei tarthatnak igényt, akik korábban is részt vettek a mezőgazdasági üzem működésében.

2.3. Svájc. A mezőgazdasági ingatlanforgalma erősen szabályozott az ország földrajzi meghatározottsága miatt is. A mezőgazdaságilag hasznosítható ingatlanokra, a földforgalomra és a mezőgazdasági üzemre vonatkozóan szövetségi szabályozás;²⁷ a földművelői földjogról szóló törvény (BGBB)²⁸ vonatkozik. A szövetségi szabályozás mellett a kantonok további speciális szabályokat is meghatározhatnak. A szabályozás alapegysége a családi gazdaság, de a svájci jog ismeri a mezőgazdasági üzem fogalmát is. A földtulajdonszerzés feltétele az önálló gazdálkodói minőség, aki saját maga műveli meg a földet, illetve az üzemet maga vezeti, és ehhez rendelkezik a szükséges képességekkel.²⁹ A helyben lakás nem kizáró feltétel. A szövetségi földtörvény előírja, hogy a mezőgazdasági üzem és a föld csak mezőgazdasági célra hasznosítható, de a hasznosításánál birtokmaximumot nem köt ki, mindössze agrárképesítést és agrárgyakorlatot követel meg bizonyos birtokméret felett.

A birtokminimum meghatározását szigorúan írja elő a törvény, a korlátozást csak a kényszerárverésen szerzett föld törli át. Az ingatlanokra bejegyezhető jelzálogjogok hatósági hozzájárulásával az állam kontroll alá vonta a földterületek közvetett, származékos forgalmának lehetőségeit is. Az elővásárlási jogra részletes sorrendet állapít meg a jogszabály.

²⁵ Kurucz Mihály (2008): *Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről II.*, Geodézia és kartográfia 2008/10. szám, 7.p.

²⁶ GFA: https://fr.wikipedia.org/wiki/Groupement_foncier_agricole

²⁷ Lásd még Hornyák Zsófia (2015): *Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse* (A mezőgazdasági földtulajdonszerzés feltételei és korlátai összehasonlító jogi elemzésben) DECR Journal of Rural Law, 2015/1, 86-95.pp.; Haymoz, Philippe: *Bäuerliches Bodenrecht* (BGBB), agrárjogi előadás, Miskolci Egyetem, ÁJK, 2014. március 7.

²⁸ 1991. október 4-én hozott Bäuerliches Bodenrecht.

²⁹ E képességek mibenlétét nem taglalja a BGBB

A mezőgazdasági föld, illetve üzem megszerzése engedélyhez kötött, amit az illetékes kanton hatóságától lehet kérni, amely önállóan dönt, más szervtől függő előzetes véleményhozatal – így helyi földbizottság – nincs. E döntés ellen van lehetőség bírósági jogorvoslatra.³⁰

A mezőgazdasági haszonbérletre a szövetségi szabályozásban nincs időbeli korlátozás, viszont szakhatósági hozzájárulást írhat elő a jogalkotó.

A földöröklés tekintetében a svájci Polgári Törvénykönyv (ZGB) speciális szabályokat tartalmaz, amely a bírósági kiutalás rendszerére épül, és nem a hagyaték ipso iure átszállására. A mezőgazdasági üzem, mint gazdasági egység egyben öröklődik, ha megfelelő életfeltételeket teremt az örökösnek.

2.4. Németország. Németországban a mezőgazdasági földek tulajdonjogának és használati jogának megszerzését az agrárstruktúra javításáról és a mező-és erdőgazdasági üzemek támogatásáról szóló szövetségi telektörvény, a Grundstückverkehrsgesetz³¹ (GrdstVG) szabályozza. Ennek végrehajtására a tartományok külön jogszabályokat alkothatnak, melyek el is térhetnek bizonyos pontokon a szövetségi rendelkezésektől. Más birtokméretekhez köthetik az engedélyezési rendszert és további elutasítási okokat is előírhatnak az agrárstruktúra védelme érdekében.³² Az engedélyezés alól vannak kivételek – például, ha a szerződő fél valamely közjogi jogalany - illetve mentességet adhat az engedélyezésre jogosult hatóság.³³

Az agrárszabályozás három alapvető jogintézményre épül; a gazdaságok nyilvántartására, a földérték-közvetítésről szóló rendtartásra és a mezőgazdasági földbérleti törvény rendelkezéseire.

Természetes és jogi személy is szerezhet termőföldtulajdont, továbbá EU tagállami állampolgárok és külföldiek is, viszont a szerzéshez a tartományi hatóság jóváhagyása kell, melynek feltétele a gazdaságos, ésszerű és egészséges birtokméret megtartása. A határ mentén az árkülönbségek problémát vehetnek fel, így például Baden-Württemberg tartományban, ahol svájci gazdák szereztek termőföld-tulajdont a svájcihoz képest alacsonyabb áron. Emiatt a határmenti önkormányzatok tiltakoztak a földeknek svájci gazdák részére történő eladása/haszonbérbe adása ellen, de az Európai Bíróság 2011. október 6-án kelt *C-506/10. sz. döntésében* kimondta, hogy a svájci gazdák a német gazdákkal azonos jogokkal rendelkeznek.

A földnek mezőgazdasági művelésben kell lennie. A szerző személye nem korlátozott, de a helyi gazda megelőzi az egyéb földvásárlót. A szövetségi törvény szerint a helyi érdekképviselőnek véleményezési joga van, és a tulajdonszerzés csak a véleménye alapján lehetséges, ha nincs helyi családi üzem, aki a földterületre igényt tartana. Az engedély egyébként is megtagadható, ha az adásvétel egészségtelen termőföldeloszláshoz vezetne; ha gazdaságilag vagy területileg összefüggő föld(ek) területe az adásvétel folytán gazdaságtalanul

³⁰ Hornyák, Zs. (2015) 94.p. hivatkozva például Freiburg kanton Földforgalmi hatóságának eljárását.

³¹ <http://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/>

³² GrdstVG 2. § (3)

³³ GrdstVG 3-5. §

csökkenne, vagy oszlana meg; illetve ha a telekár az eladásra kerülő föld ellenértékéhez viszonyítva feltűnően aránytalan.

A termőföldre a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) általános szabályai vonatkoznak. A haszonbérleti szerződés megkötéséhez bejelentési kötelezettség van tájékoztatás céljából, és nincs szükség engedélyezésre. A haszonbérleti szerződés leghosszabb időtartama nincs meghatározva, akár határozatlan időre is köthető, viszont a felmondási idő egy év. A bérelő nemcsak mezőgazdasági termelő lehet.

A telekspekulációt, a haszonszerzés célzatát igyekeznek megakadályozni.³⁴ Ugyanakkor a spekuláció elleni fellépésre hivatkozással a helyi önkormányzat érdeke szerint áron felüli értékesítés is engedélyezhető, ha az nem ütközik alapvető törvényi célokba. A határmenti svájci gazdák felvásárlásai és annak termőföldár-emelő hatása ellen is így kívánnak védekezni. A határmenti területeket egy Svájjal kötött szerződés alapján 120 % áron lehet értékesíteni.³⁵

Az öröklési jog terén az „Anerbenrecht”, a „Höfeordnung” agrárjogi és öröklési jogi szabályainak összefonódására épülő szabályrendszere az irányadó, a bírósági kiutalásos rendszer működik. Az általános öröklési szabályoktól eltérően a bíróság választja ki több örökös közül azt, akinek kiutalja a földet,³⁶ míg ő az esetleges többi örököst a forgalmi értéknél alacsonyabb hozamértéken fizeti ki, mely összeg a földterületnek az örökös által történő későbbi értékesítése esetében a forgalmi értékre egészül ki.

A föld forgalmára vonatkozó jogviszonyok érvényességi kelléke a hatósági engedély, amelynek hiánya az érvénytelenség jogkövetkezményét vonhatja maga után. A német jog ismeri és elismeri az elővásárlási és előhaszonbérleti jogot is, melyek a szerződések relatív érvénytelenségére hathatnak ki az elővásárlási és előhaszonbérleti jogok megkerülése esetén.

2.5. Ausztria. Ausztriában a földforgalmat tartományi törvények szabályozzák. Nem tesznek megkülönböztetést az EU tagállami állampolgárok közt, a szerzéshez a megfelelő szakképzettséget és a helybenlakást írják elő. A föld forgalmához kapcsolódó összes jogviszonyhoz, szerződéshez (kivéve a közeli hozzátartozók közötti ügyleteket) előzetes hatósági hozzájárulás szükséges, ami tartományonként eltérő feltételű lehet, de létezik a helyi földbizottság intézménye is, és bizonyos esetekben az dönt az engedélyezésről, míg más esetben a tartományi bizottság.³⁷ A szerzés területméretileg nincs korlátozva. A szerzés tiltott, ha elsősorban spekulatív tőkebefektetést jelentene, vagy az ellenszolgáltatás a forgalmi értéket jelentősen meghaladja, valamint ha a későbbiekben nem termőföldként hasznosítaná a vevő.

³⁴ Az ún. elidegenítési adó lényege, hogy a mezőgazdasági föld átalány-értékét a piachoz képest magasabb áron határozzák meg, és az eladott földterület után a különbözetet megadóztatják. TATTAY Levente (2009): *A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban*, Európai Jog, 2009/1, 40.p.

³⁵ Így csinálják az olaszok, osztrákok, németek, HASZON Agrármagazin, 2015. február 15., <http://www.haszonagr.hu/ingatlan/782-igy-csinaljak-az-olaszok-osztrakok-nemetek-.html>,

³⁶ GrdStVG 13-17. §

³⁷ A helyi földbizottság akkor dönt, ha a vételi ajánlatot benyújtó gazdálkodó a föld fekvése szerinti településen lakik. Hornyák, Zs. (2015) 94.p.

Az örökléssel való földszerzésre speciális szabályok vonatkoznak, azonban az örökhagyó az általános öröklési szabályok alkalmazását is megszabhatja általában a túlélő házastárs jogosultságait védően. Az örökösök közössége vagy csak az egyik örökös földöröklése itt is irányadó, és a földhaszonbérleti szerződések sem szűnnek meg automatikusan valamely fél halálával.

Az osztrák mezőgazdasági területekkel kapcsolatban az Európai Bíróság a C-452/01. számú *Ospelt-ügyben* kimondta, hogy a Vorarlberg tartományban fekvő földre vonatkozó osztrák szabályozás által a tulajdonszerzés feltételeként előírt helybenlakás megfosztja a jogi személyeket a termőföld tulajdonjogának megszerzésétől, míg a saját művelés kikötése ellentétes az uniós joggal. A magyar földforgalmi törvény rendelkezései tekintetében pedig több alkalommal történtek politikai egyeztetések, sőt a magyar szabályozással kapcsolatos kritikákat az Európai Unió Bizottsága felé is jelezték.

2.6. A skandináv államok. A skandináv államok esetében a mezőgazdaságilag hasznosítható földterületek jelentősége jóval kisebb, inkább az erdőgazdasági területek jelentősek az államok domborzati és éghajlati adottságainak köszönhetően, így a korlátozás is liberálisabb.

Norvégia eredetileg nem volt ennyire liberális, mindössze az Európai Térséghez való csatlakozás óta lett rugalmasabb a szabályozása, ami egyébként némiképp a svájci szabályozáshoz hasonlít, mivel a gazdaság legkisebb egységét határozzák meg, míg a földhaszonbérleti szerződés időtartamát nem. A családi megművelés az alapvető a gazdálkodásban és elsőbbséget jelent a földszerzésnél a szakképzettség, a helyben lakás és a családi gazdasági forma is. Viszont erősebb a hatósági kontroll a földre vonatkozó különböző ügylettípusoknál; a szakhatósági jóváhagyást szükséges beszerezni még a föld gazdasági társaságba apportként történő beviteléhez is. A norvég jog az öröklés terén Európában egyedülálló módon az elsőszülöttet részesíti előnyben, ettől nem lehet eltérni végrendeletben sem. A szakhatósági jóváhagyás hiánya a szerződés semmisségét vonja maga után, illetve további jogkövetkezményként az ingatlan kényszerárverésen történő eladása vagy haszonbérletbe adására is sor kerülhet.

Svédországban külön törvény³⁸ határozza meg a föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályokat, általánosságban a szerzést nem korlátozzák sem természetes, sem jogi személyek esetében. Kivételek ez alól a stratégiaileg jelentős, illetve ritkábban lakott térségek (glesbygd) területek, mely ügyletek engedélykötelesek. A mezőgazdasági haszonbérletre, illetve a föld hasznosítására nincs külön szabályozás, nincs területi korlátozás. Viszont elővásárlási jogot ad a jog a föld haszonbérletjének az általa művelt földterületre. A bérleti jogviszony tekintetében a svéd és külföldi állampolgárokra ugyanazok a szabályok érvényesülnek, a bérletvédelem élvez előnyt, ugyanakkor szakképesítési követelményeket nem fogalmaz meg a jogalkotó. Szpekuláció legfeljebb a vételár aránytalansága kapcsán merül fel.

³⁸ Az 1979:230. sz. svéd földszerzési törvény:

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Jordforvarvslag-1979230_sfs-1979-230/

Finországban – habár művelhető területének jelentős részét, több mint 80 %-át erdő borítja – létezik külön általános jellegű szabályozás a föld forgalmát illetően,³⁹ a területfelosztásnál a birtokminimumot írja elő; így két hektár alá nem csökkenhet a birtok területe. Az ingatlan-nyilvántartásba vételt külön szerv végzi,⁴⁰ a termőföldforgalom ellenőrzése a szakhatóság kezében van, a tulajdonjog átszállását érintő szerződések jóváhagyása kötelező. Az adásvételnél nincs különbség finn és külföldi állampolgárok között. A mezőgazdaság családi gazdaságokon alapul, ugyanakkor művelési kötelezettség nincs. A földöröklésnél a bírósági kiutalás szabályai szerint történik meg a hagyaték átadása. Csak Aland szigetén nem érvényesül a szabad ingatlanvásárlás. Itt egy speciális autonómia miatt helybenlakási és állampolgársági kötöttségek vannak,⁴¹ amelyeket eddig az Európai Unióban is kiemelt szerepű kisebbségvédelem címszó alatt sikerült fenntartani, habár az EU-s alapértékekkel nem egyezik.

3. Zárszó

A földszerzés korlátozása szempontjából különböző a nyugat-európai államok kezelési stratégiája, a szerzési korlátozások mind területi mind alanyi oldalról érvényesülhetnek. Ugyanakkor uniós igény a tulajdonszerzés alanyi és tárgyi korlátainak megszüntetése és a földhaszonbérlet területi és időtartami korlátainak megszüntetése.⁴² A nyugat-európai államok földre vonatkozó szabályrendszere bár példaértékű lehet, de nem lehet automatikusan átvenni a magyar mezőgazdasági hasznosítású földek szabályozása tekintetében.

³⁹ A finn földszerzésre vonatkozó Real Estate Formation Act, 554/1995 törvény: <http://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950554.pdf>, a földhasználati szabályokat is tartalmazó Land Use and Building Act, 132/1999: <http://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf>, letöltve: 2016.08.29.

⁴⁰ A finn ingatlanok földmérési kérdéseiről (National Land Survey of Finland): <http://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot>

⁴¹ Aland autonómiájáról szóló 1144/1991. törvény: <http://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>

⁴² Az Európai Unió 97/C-220/06 közleménye szerint.

A szövetkezeti hitelintézetek alapításának létszám és tőke feltétele

Bobvos Pál*

A szövetkezeti hitelintézetek szabályozásának múltja a jogirodalomban kellően feldolgozott.¹Sokkal csekélyebb számú dolgozatra lelhetünk a rendszerváltást követő korszakban,² s lényében feldolgozásra vár a szövetkezeti hitelintézetek 2013-tól megvalósult integrációja.³

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Üzleti Jogi Intézet.

¹ Elég utalni három monográfiára, ezek: Bak József: A takarékszövetkezetekről SZÖVORG Bp. 1979, Gergely Sándor: A magyar takarékszövetkezetek története és modernizációja OTSZ Bp.1994, Ihring Károly: A szövetkezet a közgazdaságban Bp. 1937.

² Ezen munkák közül kiemelkedik Csák Csilla 2000-ben készített, Az integrált szövetkezeti hitelintézetek szervezeti és funkcionális megközelítése címmel készített doktori disszertációja

³ A takarékszövetkezetek integrációjáról szóló, 2013 júliusában hatályba lépett és többször módosított 2013. évi CXXXV. törvény miatt alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség, 135 szövetkezeti tag, három szövetkezeti hitelintézet, valamint egy közös indítványban több bank is.

Az indítványozók többek között azzal érveltek, hogy a vitatott törvény sérti az alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jogot, a Takarékbank részvényeseinek „jogfosztását, lényegében a Takarékbank államosítását” eredményezi, az állam irányítása alatt olyan integrációt hoz létre, amely lényegében felszámolja a belekényszerített hitelintézetek jogi, gazdálkodási és működési önállóságát, kiüresíti vagy jelentősen korlátozza a részvényesek jogait.

Az Alkotmánybíróság 20/2014 (VII.3.) AB határozatában csupán az alkotmányjogi panaszok kis részét fogadta el és arra az álláspontra helyezkedett, hogy az integrált működés megteremtését illetően a jogalkotó közérdekre hivatkozása megalapozott, a takarékszövetkezetek önállóságát jelentősen csökkentő kötelező integráció egésze nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesség miatt 2014. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az integrált szövetkezeti hitelintézetek egymás tartozásaiért sorrendben az intézményvédelmi szervezet– a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetét (SZHISZ) – és a Takarékbankot megelőzően kötelesek helyállni.

Továbbá határozatának kihirdetésével megsemmisítette a törvénynek az integrációban részt vevő Magyar Fejlesztési Bank (MFB) és a Magyar Posta esetleges leendő jogutódait privilegizáló rendelkezését, amely miatt a Takarékbank más részvényeseitől eltérően ezen jogutódok részvényesi jogainak a gyakorlása nem lenne felfüggeszthető.

Az alkotmánybírói határozat kitér arra, hogy a szövetkezeti hitelintézetek jelenleg körülbelül 5 százalékos részesedéssel bírnak a hazai piacon, ehhez képest kiterjedt fiókhálózattal rendelkeznek, a takarékszövetkezeti szektor látja el pénzügyi infrastruktúrával az országnak azt a jelentős részét, melyet a kereskedelmi bankok a költség-haszon elv vagy egyéb stratégiai okok miatt nem fednek le. A

A jelen tanulmány, amellyel Prugberger Tamás professzor úr 80. születésnapján személye és munkássága előtt tisztelgünk, a címből következően, a hatályos szabályozás két problémakörét vizsgálja.

A szövetkezeti hitelintézeteknek, mint bankszerűen működő szövetkezeteknek egyszerre kell megfelelniük a szövetkezetekre vonatkozó általános előírásoknak és a hitelintézetekre vonatkozó speciális pénzügyi előírásoknak, tehát a szövetkezetek e csoportja tekintetében a fenti kettősségre figyelemmel sajátos párhuzamos szabályozás érvényesül.

A Polgári Törvénykönyv [továbbiakban: Ptk.] tartalmazza a szövetkezetek alapításával, működésével és megszűnésével kapcsolatos általános szabályokat, azonban még utalás szintjén sem tér ki tér a speciális tevékenységet végző hitelintézeti szövetkezetekre irányadó sajátos előírásokra.

A szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó szabályokat a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény [a továbbiakban Szhiv.] III. fejezete fogja össze. Ez a fejezet a speciális szövetkezeti szabályozás gerince, ezt jelzi az Integrációs Szervezet alapkérdéseit meghatározó 17/A. §-ban és a tevékenységi kört tartalmazó 17/B. §-ban a Ptk.-hoz és a Hitelintézeti törvényhez⁴ [a továbbiakban: Hpt.] való viszonyra utalás is.

E szerint a szövetkezeti hitelintézet alapítására, szervezetére, működésére, megszűnésére, átalakulására, a tagok tagsági jogviszonyára és a velük kapcsolatos egyes további kérdésekre a Ptk.-t és a Hpt.-t az integrációs törvényben foglalt eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni. A törvény itt nem aziránt rendelkezik, hogy a Ptk szabályaitól megengedi az eltérést, hanem kifejezetten arról, hogy a törvény szabályaitól el kell térni.

Így például a Szhiv. szövetkezeti hitelintézetként tekint a részvénytársasági formában működő szövetkezeti hitelintézetre is.⁵ A részvénytársaság (mint gazdasági társasági forma) szövetkezeti hitelintézettel való azonosítása a nemzetközi gyakorlattól sem idegen, mert a szövetkezeti bank fogalmába a pénzügyi intézményként működő szövetkezetek mellett a szövetkezetek által alapított részvénytársasági formában működő bankok is beletartoznak. Közös jellemzője ezeknek a részvénytársasági formában működő bankoknak, hogy azok integráló szerepet töltenek be (ti. ez okból hozták azokat létre) a szövetkezeti hitelintézetek között.

Ezzel szemben a hazai szabályozás olyan bankokat sorol a szövetkezeti hitelintézetek közé, amelyek integráló szerepet nem töltenek be, hanem független egységek, szövetkezeti létszakaszukban tudatosan szakítottak a szövetkezeti

takarékszövetkezeti fiókok száma az összes hitelintézeti fiók mintegy felére tehető. Ez a pénzügyi szektor tehát kiemelkedő szerepet tölt be a vidéki lakosság, az agrárium, a kis- és középvállalkozások, önkormányzatok, önkormányzati társulások, kistérségek pénzügyi szolgáltatással történő ellátásában. Az alkotmánybírósági határozatot feldolgozza dr. Moizs Attila A szövetkezeti hitelintézetek jogi szabályozásának alkotmányosságáról c. doktori értekezés Pécs 2015.

⁴ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról

⁵ A Szhiv.17/D. § (1) bek. szerint a szövetkezeti hitelintézet a Központi Bank igazgatósága által meghatározott mintaalapszabálynak megfelelően hitelszövetkezet, takarékszövetkezet és részvénytársaság formában működhet.

értékekkel, szövetkezeti formából részvénytársasággá alakultak át, ezért – álláspontunk szerint – ezek a bankok nem tekinthetők szövetkezeteknek.⁶

1. Az alapítás szabályozása a taglétszám tekintetében

A Ptk. szerint szövetkezet – főszabályként – szabadon alapítható. Az alapítási szabadság azt jelenti, hogy a szövetkezet létrehozásáról a tagok szabadon dönthetnek, illetve bárki jogosult szövetkezetet alapítani: szövetkezetet belföldi és külföldi természetes személyek, szövetkezetek, valamint szövetkezetiség nélküli gazdasági társaságok egyaránt alapíthatnak, illetve a szövetkezetbe tagként beléphetnek.

Miután a szövetkezet személyegyesülés, így abba tagokat nyilvános felhívás útján toborozni nem lehet.⁷ A tiltásnak az a célja, hogy a szövetkezet ne válhasson tőkeegyesítő jogi személlyé. Noha a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2007. évi CXL. törvény alkalmazásában a klasszikus tőkeegyesítő társaságok, mint a korlátolt felelősségű társaság, a részvénytársaság, az európai részvénytársaság mellett a szövetkezet is szabályozást nyert, azonban nem hagyhatóak figyelmen kívül a szövetkezet sajátosságai, nevezetesen az, hogy főszabályként a szövetkezet természetes személy tagját személyes közreműködési kötelezettség terheli, ennek megfelelően a szövetkezet személyegyesítő vonásai is erőteljesekek. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az integrációs törvény a személyes közreműködést a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet esetén akként negligálja, hogy a tag egy alapkötelezettségét, nevezetesen a tag vagyoni hozzájárulásának szolgáltatását egyben a tag személyes közreműködésének minősíti.⁸

A Ptk., nem szűkítve az lehetséges alapítók körét, úgy szabályoz, hogy a szövetkezeti alapszabály elfogadásához legalább hét személy egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges.⁹

A Szhitv. ennél jóval szigorúbb követelményeket állapít meg, amennyiben kimondja, hogy a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézetet legalább kétszáz tag alapíthat, illetve szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet legalább kétszáz taggal működtethet.¹⁰

Tovább korlátoz az integrációs szabályozás a tagösszetétel tekintetében is. A Szhitv. szerint a szövetkezeti hitelintézetnek csak természetes és jogi személyek

⁶ Így pl. szövetkezeti hitelintézetnek minősül a Kinizsi Bank Zrt., egy magyarországi, regionális jellegű, veszprémi székhelyű kereskedelmi bank, amely 2007-ben alakult a Kinizsi Takarékszövetkezet kereskedelmi bankká formálásával, vagy ilyen a Pannon Takarékszövetkezet, amely különböző egyesüléseket követően 2010-re Komárom megye legnagyobb szövetkezeti pénzügyintézete lett, 2011. január 1-jétől, kereskedelmi bankként, Pannon Takarékszövetkezet Zártkörűen Működő Részvénytársaság néven működik tovább.

⁷ Ptk. 3:326.§(4) bek.

⁸ Szhitv.17/H.§(5) bek.

⁹ Ptk.3:331.§(1) bek.

¹⁰ Szhitv. 17/E§(1) bek.

lehetnek a tagjai,¹¹ míg a Ptk. szerint a szövetkezetnek természetes és jogi személyek mellett tagjai lehetnek jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok is.

A Ptk. úgy rendelkezik, hogy a szövetkezet nem természetes személy tagjainak száma nem haladhatja meg a taglétszám húsz százalékát.¹²A kógens szabályozástól egy kivételt enged, nevezetesen a természetes személy, illetve a jogi személy arányának számításakor a szövetkezeti formában működő jogi személyeket figyelmen kívül kell hagyni. Ezzel szemben a Szhitv. úgy szabályoz, hogy a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézetek esetében a jogi személy tagok száma nem haladhatja meg a tagok számának egyharmadát.¹³Kérdés az, hogy az integrációs törvény kógens szakasza gyengíthető-e a Ptk. megengedő rendelkezésére való hivatkozással? Álláspontunk szerint ez a felső korlát szövetkezeti jogi személy felvételével sem törhető át.

Az integrációs törvény nem hozott változást sem a minimális taglétszám, sem a tagösszetétel szabályozásának tekintetében. Az irodalomban mindkét korlátozás vitatott.¹⁴ Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a magas taglétszám miatti szervezeti nehézségeket a hitelintézetek a küldöttgyűlések felállításával enyhíteni tudják, míg a tagösszetétel tekintetében a generális szabály szigorúbb a speciális szabályozásnál.

Az integrációs törvény kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy az intézmény tulajdonosi szerkezete átlátható legyen, s bármely időpontban pontos képe legyen a felügyeleti szervnek¹⁵a szövetkezet tagjairól. Erre nézve az általános szabályozást adó Ptk. is tartalmaz rendelkezést. E szerint,„a szövetkezet a tagokról nyilvántartást vezet, amely tartalmazza a tag nevét és lakcímét vagy - nem természetes személy tag esetén - székhelyét, a tag által teljesített vagyoni hozzájárulás összegét, valamint a tagsági jogviszony keletkezésének és megszűnésének időpontját. A tagnyilvántartást bárki megtekintheti, ha érdekeltségét igazolja.”¹⁶

A Szhitv. ennél sokkal részletesebb nyilvántartást tart szükségesnek, amennyiben megköveteli természetes személy esetén adóazonosító számát, születési idejét, anyja születési nevét, jogi személy esetén cégjegyzékszámát vagy nyilvántartási számát is. Pontos adatokat tartalmaz a nyilvántartás a vagyoni hozzájárulás egyes mozzanatairól is. A szövetkezeti hitelintézet igazgatóságát továbbá arra kötelezi, hogy a módosulásokról a neki történt bejelentést követő 3 munkanapon belül bejelentést kell tennie az Integrációs Szervezetnek is.¹⁷

¹¹ Szhitv. 17.§F § (3) bek.

¹² Ptk.3:326.§(1) bek.

¹³ Szhitv. 17.§F § (3) bek.

¹⁴ Csák 2000. 64-65. pp.

¹⁵ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2013. 10.01-től összeolvadt a Magyar Nemzeti Bankkal. Ezen időponttól felügyeleti szerv (Felügyelet) alatt az MNB-t kell érteni.

¹⁶ Ptk. 3:355. §

¹⁷ Szhitv. 17.§E § (2) bek.

2. Az alapítás szabályozása a tőke tekintetében

A szövetkezet alapításához szükséges tőkét a tagok bocsátják a szövetkezet rendelkezésre. A Ptk. vagyoni hozzájárulásról szól, a hitelintézeti törvény – a 2006. évi szövetkezeti törvénynek¹⁸ megfelelően – részjegynek nevezi a vagyoni hozzájárulást. Az általános rendelkezés szerint minden tag köteles a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtásáig a pénzbeli vagyoni hozzájárulásának legalább harminc százalékát, valamint a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásának egészét, a benyújtásáig nem szolgáltatott pénzbeli vagyoni hozzájárulásokat egy éven belül szolgáltatni.¹⁹ A tőke egy kézben való koncentrációja megakadályozást szolgálja az a rendelkezés, amely szerint a szövetkezet tagjainak vagyoni hozzájárulása nem haladhatja meg a tőke tizenöt százalékát, a nem természetes tagok vagyoni hozzájárulásának összege pedig nem haladhatja meg a tőke harmadát.²⁰

E szabályozással részben azonosságot mutat az integrációs törvény, amennyiben úgy szól, hogy szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet jegyzett tőkéjében egy tulajdonosnak a közvetett és közvetlen tulajdoni hányada (részesedése) nem lehet több tizenöt százaléknál,²¹azonban a törvényben felsorolt jogi személyek: Magyar Állam, a Magyar Fejlesztési Bank, az Integrációs Szervezet, valamint az Országos Betétbiztosítási Alap ezt az értéket - felső korlátozás nélkül -, meghaladhatják.

Lényeges a különbség az általános és a speciális szabályozásban abban mutatkozik, hogy míg a Ptk. a szövetkezet „jogalkotási” körébe utalja a vagyoni hozzájárulás összegének meghatározását, az integrációs törvény azt pontosan rögzíti akként, hogy a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet esetében a részjegy névértéke nem haladhatja meg a tízezer forintot.²²

A Ptk. nem határozza meg a szövetkezet alapításához szükséges tőke nagyságát sem, hanem arról rendelkezik, hogy a vagyoni hozzájárulás mértékét az alapszabály határozza meg. A hitelintézeti törvény a Ptk. „megengedő” szabályozását megváltoztatva, a pénzügyi intézménynek minősülő szövetkezetnél meghatározza az induló tőke összegét. A takarékszövetkezet és a hitelszövetkezet legalább háromszáz millió forint induló tőkével alapítható, és az induló tőke teljes összegétét pénzben kell befizetni.²³

Az ismertetett szabály szerint az induló tőkéhez szükséges vagyoni hozzájárulás csak pénzben teljesíthető. A tagok az induló tőke ötven százalékát az alapítási engedélykérelem benyújtásáig, míg a különbözetet a tevékenységi engedély iránti kérelem benyújtásáig kötelesek befizetni. A hitelintézeti törvény csak az induló tőke legkisebb(„legalább”) összegéről rendelkezik úgy, hogy azt pénzben kell teljesíteni, de nem tiltja – még a pénzügyi intézménynél sem, – hogy a szövetkezetjegyzett

¹⁸ 206. évi X. törvény a szövetkezetekről

¹⁹ Ptk.3:332.§(3) bek.

²⁰ Ptk.3:326.§(3) bek.

²¹ Szhitv.17.§(2) bek.

²² Szhitv.17.§(1) bek.

²³ Hpt. 12.§

tőkéje az induló tőkénél több legyen. Azt sem tiltja, hogy az induló tőkén felül teljesített vagyoni hozzájárulás nem pénzbeli legyen. Azt viszont rögzíti, hogy hitelintézet induló tőkéje a működési engedély kiadásáig kizárólag az alapítás, illetőleg a törvényben meghatározott működési feltételek megteremtése érdekében használható fel.²⁴

A gazdálkodó szervezeteknél saját tőkének nevezzük azt a tőkerészt, amelyet a tulajdonosok bocsátanak a vállalkozás rendelkezésére. A hitelintézetek saját tőkéje eltér a többi gazdasági társaság saját tőkéjétől, mivel tartalmazza az általános tartalékot is, amelyet csak a hitelintézeteknek kell képezniük adózott nyereségükből. A hitelintézet sajáttőkéjének összege nem lehet kevesebb az engedélyezés feltételeként előírt legkisebb jegyzett tőke összegénél, vagyis szövetkezeti hitelintézet esetén háromszáz millió forintnál. Ha ez mégis bekövetkezne, a Felügyelet legfeljebb tizennyolc hónapra meghatározott időt biztosíthat a hitelintézet számára a saját tőke előírt szintre történő feltöltésére.²⁵

A hitelintézetek működése során a saját tőke mértéke és a jegyzett tőke mértéke lényegesen eltérhet egymástól. A saját tőke inkább jelzi a hitelintézet tényleges vagyoni helyzetét, mint a jegyzett tőke, mert a saját tőke mindenkor tartalmazza az esetleges veszteségek, vagy többletvagyon értékét. Ezért nemcsak a minimális jegyzett tőkére van törvényi előírás, hanem a saját tőke minimális mértékére is, amely nem lehet kevesebb az előírt legkisebb jegyzett tőkeösszegénél. Ha a pénzügyi intézmény saját tőkéje a jegyzett tőke alá csökken, a Felügyelet kötelezheti a pénzügyi intézmény igazgatóságát a közgyűlés összehívására.²⁶

A hitelintézeti törvény – általános érvénnyel, a prudens (körültekintő) működésre vonatkozó követelményként – a hitelintézeti tőkére vonatkozó külön szabályokat is megállapít:

- A hitelintézetnek az adózott eredményéből az osztalék, illetve a részesedés kifizetése előtt általános tartalékot kell képeznie, kivéve, ha a Felügyelet az általános tartalék-képzés alól mentesítette.²⁷ Az általános tartalék egyrészt tartalékul szolgál a veszteségekre, másrészt biztosítékot nyújt a hullámzó jövedelmezőség kiegyenlítésre. A hitelintézet a rendelkezésre álló eredménytartalékot az általános tartalékba részben vagy egészben átcsoportosíthatja, és az általános tartalékot csak a tevékenységéből eredő veszteségek rendezésére használhatja fel.
- A hitelintézetnek – a mindenkori fizetőképesség fenntartása és a kötelezettségek teljesíthetősége érdekében – az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatoló tőkével kell rendelkeznie.

²⁴Hpt. 13.§]

²⁵ Hpt. 80.§(2) bek.

²⁶ Hpt. 81.§(1) bek.

²⁷ Az adózott eredményből osztalék, részesedés kifizetése előtt általános tartalékot kell képezni, mértéke: 10 %. Mentessül a hitelintézet az általános tartalékképzés kötelezettsége alól, ha a tőke megfelelési mutató 12% felett van.

A hitelintézetek esetében szükséges, hogy folyamatosan rendelkezésre álljon az a tőkemennyiség, amely a hitelintézetnél bekövetkezett esetleges veszteségekre a céltartalékok felhasználása után fedezetül szolgál. Ennek meghatározása a szavatoló tőkeszámítás. Egy bank szavatoló tőkéje lényegében a saját tőkéjének és az alárendelt kölcsöntőkéjének az összege. A saját tőke számbavétele során a saját tőkéből figyelmen kívül kell hagyni azokat az elemeket, amelyek tényleges fedezetet nem jelentenek a veszteségekre és az egyes, a hitelintézet portfóliójában meglévő kockázatok szempontjából módosítják a saját tőke értékét.

A szavatoló tőke meghatározása azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a legfontosabb tevékenységi korlátozások a szavatoló tőke mértékéhez kötődnek. Így például a hitelintézet összes ingatlanba történő befektetése nem haladhatja meg a szavatoló tőke öt százalékát,²⁸ továbbá a hitelintézet - nettó értéken számított - összes közvetlen és közvetett befektetése nem haladhatja meg szavatoló tőkéjének száz százalékát.²⁹

Szavatoló tőke számítás szempontjából a szövetkezeti hitelintézeteknél az a legfontosabb sajátosság, hogy a szövetkezeti tag vagyoni hozzájárulásának szabályozása jelentősen eltért a részvényétől. Míg egy részvény soha nem visszaváltható, legfeljebb átruházható vagy a felszámolási eljárás során lehet hozzájutni annak értékéhez, addig a szövetkezeti vagyoni hozzájárulás (a szövetkezeti pénzügyintézeteknél: részjegy) a tag kilépése esetén lényegében bármikor visszaváltható, ezáltal nem felel meg a tartós rendelkezésre állás követelményének.

Az Európai Unió két rendeletében³⁰ foglalkozott a pénzügyintézetek prudenciális követelményeivel. Megállapítható, hogy a jogalkotók figyelemmel voltak a szövetkezeti hitelintézeti szektorra jellemző „nyitott tagság és változó tőke elvére”, ezért olyan engedményeket tettek, amelyek egyébként nem egyeztethetőek össze a szavatoló tőkére vonatkozó előírásokkal.

A szövetkezeti hitelintézetek esetében ugyanis a rendeletek lehetővé teszik, hogy a tag a szövetkezeti részjegyet visszaváltsa. A rendeletek szerint a szövetkezeti részjegy elismerhető elsődleges alapvető tőkeelemnek, de csak abban az esetben, ha a szövetkezeti hitelintézet számára lehetőség van a visszaváltás korlátozására. A korlátozást akkor kell alkalmazni, ha azt az intézmény általános pénzügyi, likviditási és fizetőképességi helyzete indokolja, különösen, ha a szövetkezeti hitelintézet nem tud megfelelni a tőkekövetelményeknek.

Ezekkel a szabályokkal megakadályozható, hogy egy szövetkezeti hitelintézet válsága esetén a tagok gyors kilépése miatt az elsődleges alapvető tőkében túlságosan nagymértékű csökkenés történhessen. Ezt az előírást Magyarországon a

²⁸ Hpt. 101.§(1) bek.

²⁹ Hpt. 102.§ (1) bek.

³⁰ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 575/2013/EU RENDELETE (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról, továbbá A BIZOTTSÁG 241/2014/EU FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ RENDELETE (2014. január 7.) az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az intézményekre vonatkozó tőkekövetelményekre alkalmazandó szabályozási technikai standardok tekintetében való kiegészítéséről.

szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló törvény tartalmazza.³¹

A szavatoló tőkére vonatkozó rendelet lehetőséget ad az illetékes felügyeleti hatóság számára arra, hogy a szövetkezeti hitelintézet kérelme esetén egy évre előre megadja az engedélyt a szövetkezeti részjegy visszaváltására (tehát ezeket a visszaváltásokat nem kell egyenként engedélyeztetni), de ez az engedély csak addig érvényes, amíg az adott évben a visszaváltások nem érik el az elsődleges alapvető tőke 2%-át. Abban az esetben, ha a részjegy tulajdonos bejelentette a visszaváltási szándékát a szövetkezeti hitelintézet felé, az adott részjegy összege – a cégbírósági bejegyzéstől függetlenül - a szavatoló tőke számítása során már nem vehető figyelembe, kivéve, ha

- a.) a részjegy visszaváltásához az MNB engedélye szükséges,
- b.) a szövetkezeti hitelintézet részjegy visszaváltása korlátozásra került, ami miatt a részjegy visszaváltása nem történhet meg.

Lényeges szabály, hogy a szövetkezeti hitelintézet elvárt legkisebb szavatoló tőkéjét az Integrációs Szervezet egyedileg határozza meg,³² és ha a tőke az elvárt szint alá süllyed, a Szervezet előírhatja a szövetkezeti hitelintézet nem banküzemi célú eszközeinek eladását, hogy milyen módon rendezze tőkeszerkezetét, illetve egyedi tőkekövetelményt is megállapíthat. Emellett megtilthatja a tulajdonosok és a szövetkezeti hitelintézet közötti ügyleteket, a betétek és más visszafizetendő források kifizetését, a kötelezettségek vállalását, meghatározhatja a kiköthető kamat legnagyobb mértékét.

Az Integrációs Szervezet jogosítványa ebben az esetben az is, hogy – akár cégbírósági kezdeményezés útján is – összehívhatja a közgyűlést, konkrét döntések meghozatalának szükségességére hívhatja fel az igazgatóság és a közgyűlés figyelmét, továbbá az öt százalékot elérő hányaddal és minősített befolyással rendelkező tulajdonost intézkedések megtételére szólíthatja fel. Kényszerítő erőként a szövetkezeti hitelintézet tulajdonosainak szavazati jogát legfeljebb egy évre felfüggesztheti, ha úgy ítéli meg, hogy a tulajdonos veszélyezteti a biztonságos működést. Ez esetben a tulajdonosok betétei és más követeléseai zárolásra, az érdekeltségi körébe tartozó vállalkozások hitelei felfüggesztésre kerülnek és részükre nem nyújtható kötelezettségvállalást tartalmazó pénzügyi szolgáltatás, illetve a tulajdonosok a szövetkezeti

³¹ Szhiv. 17/R. §(1) A szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet tagja, illetőleg annak örököse (jogutódja) tagsági jogviszonya megszűnésekor a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet saját tőkéjéből legfeljebb a részjegye összegére tarthat igényt.

(2)Ha a tagsági jogviszony a tag halálával, a jogi személy megszűnésével vagy kilépéssel, kizárással szűnik meg, az igazgatóság köteles elhalasztani a részjegy összegének visszafizetését, ha ennek következtében a szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet szavatolótőkéje nem éri el a Hpt. 79. § (2) bekezdésében meghatározott, a kombinált tőkepuffer követelménnyel növelt tőkekövetelményt, vagy nem teljesíti a 17/C. § (1) bekezdése szerint az Integrációs Szervezet által egyedi alapon megállapított szavatolótőke-követelményt vagy a jogszabályban meghatározott likviditási követelményeket.

³² Szhiv.17/C.§. (1) bek. Működési formájától függetlenül a szövetkezeti hitelintézet szavatoló tőkéje nem süllyedhet az Integrációs Szervezet által egyedi (nem konszolidált) alapon időről időre megállapított szint alá. Az Integrációs Szervezet szabályzatban határozza meg az egyedi alapon megállapított szavatoló tőke meghatározásának elveit és folyamatát.

hitelintézettel szemben beszámítással nem élhetnek.³³

4. Összegezés

A szövetkezeti hitelintézetek szabályozása két jogterületből építkezik a magánjogból és a közjogból: e tulajdonsága miatt a vizsgálódásnak is követnie kellett ezt a kettősséget.³⁴ A dualitásnak az a sajátossága, hogy a generális joganyagot nyújtó Ptk. a maga diszpozitivitásával háttérbe szorul, mintegy minimum szabályozást ad a speciális kógens szabályokhoz képest. Az integrációs törvény direkt módon, az alapításra, a szervezetre, a működésre, a megszűnésre, az átalakulásra, a tagok tagsági jogviszonyára és a velük kapcsolatos egyes további kérdésekre kiterjedően avatkozik be a szövetkezeti hitelintézetek autonómiájába. E rövid tanulmány – a választott területeken – ezt mutatja be.

³³Szhitv. 17/C.§ (2) bek.

³⁴ Erről részletesen: Csák Csilla, Nagy Zoltán Szövetkezeti hitelintézetek a pénzügyi intézmények rendszerében

In: Bobvos Pál (szerk.) Reformatoruriscooperandi: tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. 756 p. Szeged:Pólay Elemér Alapítvány, 2009. pp. 150-153.

A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban*

Csák Csilla**

Sok esetben a környezetvédelmi szabályozás szükségességét Garrett Hardin meséje alapján interpretálják, amelynek címe „A közlegelők tragédiája”. A tragédia úgy bontakozik ki, hogy van egy nagy legelő, amely mindenki számára nyitva áll. Sok ember abból él, hogy marhákat tenyészt, amiket kiterel a nagy közös legelőre legelni. Minden gulyás annyi marhát tart, amennyit csak tud. Egy ideig a betegségek az éhség és a törzsi háborúk ésszerű szinten tartották a marhák számát, mennyiségét. Végül a földterület csak egy bizonyos mennyiségű marhát tud eltartani. A gulyás dilemmázik azon, hogy ha még egy marhával többet legeltet, akkor annak eladásából több haszna származik, ezért érdekében áll növelni a gulya méretét. Ennek negatív hatása több gulyásnál lép fel a túllegeltetés miatt. A negatív hatás megoszlik az összes gulyás között, káruk egyénenként minimális. Ezért a gulyások elkezdik bővíteni a marhák létszámát, amely a legelő pusztulásához és az egyének tragédiájához vezet. A pusztulás az a végállomás amerre az emberek tartanak, ahol mindegyikük a saját céljait követi egy olyan társadalomban, amely a legelők szabadságában hisz. A közlegelők szabadsága mindenkinek a romlásához vezet.¹ A környezeti tényezők számos eleme tehát közjavaknak tekinthető és ezek jó részét szabad javaknak tekintették és tekintik. Ugyanakkor sok elem esetében azok szűkössége illetőleg az externális hatások miatt ez a felfogás megkérdőjelezhető.

A környezetvédelem területét érintve általánosan elfogadott nézetnek tekinthető annak interdiszciplináris jellegét valló felfogás. A jogi szemlélet vonatkozásában pedig valamennyi jogág közreműködik a környezetvédelmi érdekek érvényre juttatásában. A közigazgatási illetőleg polgári jogi aspektusok országonként eltérő intenzitással jelennek meg a környezetjogi szabályozásban. Általánosan a közigazgatási jog mondható meghatározó jellegűnek a környezetszabályozás

* Habilitált egyetemi docens, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

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

¹ Nancy K. KUBASEK - Gary S. SILVERMAN: *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, 129-130.o.

módszertani elhatárolás szempontjából, amely alapvetően az állami befolyás túlsúlyára mutat rá. Ezzel párhuzamosan azonban az állami befolyást kevésbé illetőleg közvetett módon tükröző gazdasági szabályozó eszközök, önkéntes eszközök, konszenzuál eszközök is egyre markánsabb szerephez jutnak. Ezek az eszközökön keresztül pedig a jogi szabályozás igényli a közjogi és magánjogi eszköztár teljes vertikumát. A polgári jog szerepét tekintve a szabályozás nem korlátozódik - a klasszikus felfogás szerint - csak a kártérítési területre, bár vitathatatlanul egyik meghatározó jogintézményként jelenik meg. A polgári jogi jogintézmények körében azonban más területek a személyek jogi védelme, dologi jogok, kötelemi jog, felelősségtanok is meghatározó szerepvállalással épülnek be a környezetvédelmi jogi szabályozás komplex rendszerébe.²

1. A kártérítési modell történeti fejlődése

A hazai kártérítési jogértelmezés alapvetően az Optk. hatása alatt továbbfejlődött bírói joggyakorlaton alapult, amely a római jogi hagyományokat tiszteletben tartva a vétkességi elv uralmára épült. Természetesen fenntartva a vétlen, objektív felelősség lehetőségének alkalmazását bizonyos esetekben pl. hajós, fogadós, cselekvőképtelen, alkalmazottakért való felelősség. Nyilvánvalóan azonban a gazdasági fejlődés, az iparosodás, a nagyüzemek kialakulása és a technikai fejlődés új távlatokat nyitott nemcsak a gazdasági élet területén, hanem a jogi felelősségi rendszer átgondolása területén is.

A bírói jogértelmezés egyre inkább eltávolodott az osztrák befolyástól és a német jogból vett át megoldásokat, amely utat nyitott a vétlen, objektív felelősség alkalmazásának. A magánjogi kódex híján, az egyes magánjogi tárgyú jogszabályok és a bírói gyakorlat alapján fejlődött többek között a felelősség jogintézménye is. Bár a magyar vasút törvény³ nem vette át teljes egészében a német (porosz) megoldást,⁴ a gyakorlat kiszélesítette alkalmazási körét. Egyrészt nemcsak gőzvasutakra, hanem minden sínpályán közlekedő eszközre kiterjesztően értelmezték, másrészt ennek mentén más ipari üzemekre is alkalmazni kezdték. A nagyobb ipari és bányászati üzemek szigorított felelősségét követte a gépjárművekre és a légi közlekedésre alkalmazott felelősségi szabályok bevezetése. Ezen felelősségi alakzatoknak a summázott lényege az volt, hogy a felelősség alóli mentesülés

² PRUGBERGER Tamás: A környezetvédelmi jogi szabályozás rendszerének jogelméleti vonatkozásai és a főbb kodifikációs tennivalók. *Magyar Jog* 1993/8. 472.o.

³ 1874. évi XVIII. törvénycikk, a vaspályák által okozott halál vagy testi sértés iránti felelősségről, amely a hazai magánjogi jogalkotás szintjén elsőként nevesítette a tárgyi felelősséget: *„...vaspálya üzeménél valaki életét veszti, vagy testi sértést szenved, az ezáltal okozott károkért az illető vaspálya-vállalat felelős, kivéve, ha a vállalat bebizonyítja, hogy a halált vagy a testi sértést elháríthatatlan esemény (vis major), vagy egy harmadik személynek elháríthatatlan cselekménye, melyet a vaspályatársulat megakadályozni képes nem volt, vagy a megholtak, illetőleg a sérültek saját hibája okozta.”*

⁴ 1871. évi Reichshaftpflichtgesetz, porosz vasúti törvény, amely alkalmazásának hatálya kiterjed a bányára, kőfejtőre, gyárakra. Az első porosz vasúti törvény 1838-ból származik, amely a vasút megjelenését követően azonnal reagált a vasúti felelősség szabályozásával szigorú felelősségi szabályok bevezetésével. Ennek értelmében a vasút veszélyes mivoltából eredően minden felmerülő kár megtérítésére kötelezte a vasutat az objektív felelősség alkalmazásával.

akkor következett be, ha a károkozó bizonyította, hogy a kárt elháríthatatlan külső esemény vagy egyes esetekben a sértett, károsult magatartására vezethető ok idézte elő.⁵

A jogtudomány hazai és külföldi művelői közül nagyon sokan, sokféleképpen indokolták, igazolták vagy vetették el a vétkességi felelősségtől szigorúbb felelősségi forma alkalmazását. Sok esetben azonban a jogtudományi, jogdogmatikai elemzéseket megelőzték a jogszabály-alkotási folyamatok, amelyek a gazdasági, társadalmi hatások által igényelt vagy szabályozni szándékozott viszonyokat rendezték. Anélkül, hogy a különböző jogelméleti álláspontokra kitérnénk, az mindenestre megállapítható, hogy a francia jogfelfogás erősen objektivizált metodikájával, szemben a német jogirodalomban is egyre inkább a vétkesség melletti erősödő és jól elhatárolható vétlen, tárgyi felelősség vált elfogadottá. Ez a hazai jogfejlődésre is igaz, azzal, hogy már az 1900-as évek elején napvilágot látott magánjogi kódex-tervezetek is egymást kiegészítő felelősségi fajtaként fogták fel a két alakzatot.

A Ptk. hatálybalépésével⁶ is ez a rendszert élte tovább a polgári jogban, mely szerint mind a vétkességi, mind a tárgyi felelősség szabályait alkalmazni kell a kár megtérítése során. A fokozott veszéllyel járó tevékenységből eredő kárt a tárgyi felelősség szabályai szerint kell megtéríteni. Ez a szabályozás annak a folyamatnak a része tehát, amelyben a bírói gyakorlat a tárgyi felelősséget kiterjesztette és minden veszélyes üzem felelősségi alakzatává tette.⁷

A polgári jog szerepét, a környezetszennyezéssel összefüggésben keletkezett károkért fennálló felelősség tekintetében, az 1976-ot - az emberi környezet védelméről szóló törvényt - megelőzően is elismerték a környezetvédelmi tárgyú jogszabályok. Ez az elismerés kétféle megoldási metodikával történt; vagy közvetlenül utalt a jogszabály a polgári jogra,⁸ vagy azt a kitévelt tartalmazta, hogy az államigazgatási szankciók nem mentesítenek többek között polgári jogi felelősség⁹ alól. A polgári jogi felelősség irányadó alakzatainak és a kimentési lehetőségeknek a tárházát ezek a jogszabályok nem határozták meg, annak kialakítása és elhatárolása az ítélkezési gyakorlatra várt.¹⁰

A polgári jogi eszközök közül a kártérítési szankcionálás az egyik legmarkánsabb eszköz a környezetvédelemmel összefüggésben. A korabeli¹¹ gyakorlatot figyelembe véve az elsőként felmerülő kardinális kérdés az volt, hogy a környezetszennyező a Ptk. 339. §-a vagy a Ptk. 345. §-a alapján felel a tevékenységével okozott kárért. A vétkességi alapú felelősség vált általános

⁵ Lásd bővebben: MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Triorg Kft., Budapest 1993. 72-74.o. 93-96.o.

⁶ 1960. május 1.

⁷ SZENTGYÖRGYI Rezső: A környezeti károk bizonyításának nehézségei és a károkozók egyetemleges felelőssége, *Magyar Jog* 1976. 12. sz. 1053.o.

⁸ Vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény alapján a végrehajtási rendelet a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet

⁹ 1/1973.(I.9.) MT sz. rendelet a levegő tisztaságának védelméről

¹⁰ BOROS József: Környezetvédelem a szerződésen kívüli kártérítési perek gyakorlatában, *Magyar Jog* 1976. 10. sz. 898.o.

¹¹ Ez alatt az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényt megelőző időszakot érti a szerző.

mércévé, amelyet az ítélkezési gyakorlat áttört a vegyszeres gyomirtással összefüggésben bekövetkező károkért fennálló felelősség tekintetében, az objektív felelősség megállapításával. Ezt megállapító első határozatok a 60-as évek elején születtek meg.¹²

A vegyszeres gyomirtás tömeges alkalmazására a nagyüzemi mezőgazdasági művelésre való áttérést követően került sor, amely nagyon sok esetben együtt járt másoknál jelentkező káros hatásokkal. A vegyszeres gyomirtással okozott károk tekintetében az objektív felelősségi alakzat kiterjesztésre került a vegyszeres porzás útján történő rovarirtásra is.¹³ A bírói gyakorlat egyébként teljesen egységes volt abban a tekintetben, hogy nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a károsodás a vegyszerrel kezelt területen vagy azon kívül következett be. Mégis differenciált a bírói gyakorlat a vegyszer használat módja, mennyisége tekintetében, amikor nem állapított meg objektív felelősséget a magánháztartás keretén belül nem haladó vegyszerhasználat esetén.¹⁴ Az ipari eredetű lég-, víz-, és talajszennyezés, füst, korom, pernye szennyezés miatti mezőgazdasági károk stb. esetében az ítélkezési gyakorlat egyértelműen a Ptk. 339.§. felelősségi alakzatot alkalmazta.¹⁵ Tehát megállapítható, hogy a vegyszeres gyomirtás és a vegyszeres rovarirtás kivételével általánosan elfogadott kártérítési jogalap a Ptk. 339.§. Az ítélkezési gyakorlatban azonban érezhető volt az a tendencia, amely egyre inkább az objektív felelősség irányában tolt a kárfelelősségi jogalapot. Ez egyrészt kimutatható a vétkességi felelősségi alakzatot szigorító, de még fenntartó ítéletekben, másrészt a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának álláspontjából, harmadrészt a nemzetközi joggyakorlat hatásából.¹⁶

1967. évben született bírósági döntés történeti tényállása értelmében az alperesek szennyvizet bocsátottak a mosoni Duna-ágba, olyan szennyezettségi mértékkel, amely nem érte el a határértéket és emiatt nem volt megállapítható a káros szennyezés. A Duna áradása következtében azonban – amely megállította a mosoni Duna-ág vízfolyása áramlását – csökkent a víz öntisztuló képessége, a szennyvíz növekvő koncentrációja miatt halpusztulás következett be. A Legfelsőbb Bíróság az ügy megítélése során a vétkességi felelősség talaján állt, azonban azt szigorúan értelmezte és kiterjesztően alkalmazta. Álláspontja szerint ugyanis a víz szennyezése akkor is jogellenes, ha egyébként szennyvíztisztító berendezést nem szükséges felszerelni, azaz határérték alatti a kibocsátás. Annak ellenére, hogy a halpusztulás rendkívüli helyzet következménye volt megállapította, hogy *„az adott körülmények vizsgálatánál a rendkívüli helyzetből kell kiindulni, amely az átlagosnál nagyobb körülményt, az elvárhatóság kérdésében fokozott gondosságot*

¹² Győri Megyei Bíróság Pf. 20.209/1962. sz. BH 1963/1. 3115. jogeset: „vegyszeres gyomirtás a használt gépi erőttől függetlenül fokozott veszéllyel járó tevékenység”.

¹³ Legfelsőbb Bíróság P. törv. III/B.20.243/1965. sz. BH 1965./9. 4572. jogeset. Szegedi Megyei Bíróság Pf. I. 20.316/1970. sz. BH 1971/1. 6630. jogeset, Legfelsőbb Bíróság P. törv. I. 20.513/1973. sz. BH 1974/4. 159. jogeset

¹⁴ BOROS József: Környezetvédelem a szerződésen kívüli kártérítési perek gyakorlatában, *Magyar Jog* 1976. 10. sz. 900.o.

¹⁵ Legfelsőbb Bíróság Pf. IV. 20.105/1964. sz. BH 1964/10. 4159. jogeset

¹⁶ KILÉNYI Géza: Polgári jogi eszközök a környezetvédelem szolgálatában, *Jogtudományi Közlöny*, 1976/6. szám. 292.o.

*igényel.*¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság 1971-es ítéletében is a vétkességi alapon ítélte meg a vízszennyezéssel okozott halpusztulásért fennálló felelősség kérdését,¹⁸ annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának tanácsvezetői értekezletén olyan többségi álláspont alakult ki, amely szerint a mérgező anyag üzemből való kibocsátásával okozott károkra az objektív felelősségi alakzatot (Ptk. 345.§) kell alkalmazni. Ez a felelősségi alakzat irányadó a mérgező anyag kibocsátása nélkül megvalósuló szennyezésből eredő károk esetén is, ha a károkozás rendszeres és tömeges.¹⁹

A más államok ítélkezési gyakorlatában is nyomon követhető a felelősség szigorításának irányultsága, amely Kilényi által feltárt svéd jogesetek alapján is megállapítható.²⁰ A svéd ítélkezési gyakorlat fejlődése nyomon követhető a földalatti tárolók, tartályok korróziója során előállott vízszennyezés kérdésében. Kezdetben a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a korrózió a szakmai körökben nem kellően ismert, ezért az alpereseknek ez nem róható fel és jogerősen elutasította a keresetet.²¹ Egy évvel később hasonló tényállás alapján - a Malaren tó olajszennyezése során - a bíróság a keresetnek helyet adva megállapította, hogy az alperes, tulajdonos nem járt el kellő körültekintéssel. Annak ellenére állapította meg a bíróság az alperes felelősségét, hogy évente ellenőriztette és tisztította az olajtartályt. Jól szemléltetik ezek a jogesetek az elvárhatóság mércéjének szigorodását.

A hazai, illetőleg külföldi jogesetek is alátámasztják, hogy néhány év leforgása alatt az elvárhatósági mérce egyre szigorodott, amely egyértelműen a kimentési lehetőségek területén szűkítette a kaput. Ez a tendencia mind a szerződése kívüli károkozások, mind pedig a szerződéses kapcsolatra visszavezethető környezetszennyezési ügyekben tapasztalható. Ez utóbbira példa az un. Dikonirt-ügy,²² amelyben a mezőgazdasági nagyüzemek részére öntözés céljára szolgáltatott vizet a vízgazdálkodási társulat. A vízbe un. dikonirt nevű szer került (a társulatnak nem felróható módon), amely több millió forintos kárt okozott a nagyüzemek növényvilágában. A vízgazdálkodási társulat a vízminőség vizsgálatokat jogszabály szerint folyamatosan elvégezte, azonban ezek a vizsgálatok nem alkalmasak a dikonirt kimutatására. A Legfelsőbb Bíróság véleménye szerint az alperes társulat a felelősség alól nem mentheti ki magát azzal, hogy a dikonirtot kimutató vegyelemző vizsgálat nem kötelező és ahhoz speciális berendezés szükséges (amely alperesnek nem áll rendelkezésére), a vizsgálat elvégzése nagyon költséges.

A szigorítás irányában megmutatkozó fejlődési irányra következtethetünk a Legfelsőbb Bíróság Elnökének országgyűlési beszámolójából is. Ennek értelmében

¹⁷ Legfelsőbb Bíróság P. törv. I. 20.490/1967. sz. BH 1967/12. 5529. jogeset

¹⁸ Legfelsőbb Bíróság Pf. I. 20.917/1971. sz. BH 1972/6. 7099. jogeset

¹⁹ BOGYAI Mária: A környezetszennyezés jogi szankciórendszere. *Jogtudományi Közöny* 1972/8. szám 374.o.

²⁰ KILÉNYI Géza: Polgári jogi eszközök a környezetvédelem szolgálatában, *Jogtudományi Közöny*, 1976/6. szám. 292-293.o.

²¹ 1962-ben üzemanyag tároló rozsdásodása miatt olajkerült a Helsingborg város víztározójába, amely 70 ezer embernek biztosította az ivóvizet.

²² Legfelsőbb Bíróság Pf. I. 21.189/1972. sz. BH 1974/1. 18. sz. állásfoglalás

„a mérgező anyagok tartása és használata fokozott veszéllyel járó tevékenység, tehát károkozás esetén szigorúbb felelősségi szabályokat kell alkalmazni. Ez a helyzet továbbá akkor, ha mérgező anyagot tartalmazó szennyvíznek, gáznak, füstnek az üzemből való távozása szennyezi a levegőt vagy más módon kárt okoz.”²³ A légszennyezés és vízszennyezés tárgyában született jogesetek az 1970-es évek elején, közepén már egyértelműen az objektív felelősség mellett foglaltak állást, amelyet egyrészt a gazdasági életben végbement változásokkal, iparosodással együttjáró következményekkel indokoltak, másrészt arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az állandó jellegű károsító tevékenység veszélyes jellegét és az objektív felelősség alkalmazását kell megállapítani, ha a károsító hatás olyan nagyságú és jellegű, amely ellen a károsult nem képes hatásosan védekezni.²⁴ Ez a haladó felfogás azonban nem vált általánossá.

Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény²⁵ előre lépésként értékelhető abban a tekintetben, hogy egyértelműen kimondta az objektív felelősség alkalmazásának lehetőségét, „aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz, a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályai szerint köteles a kárt megtéríteni.”²⁶ A tárgyi felelősség alkalmazása egyben azt is jelenti, hogy a kimentés során a bizonyítási teher a károkozót terheli és a felelősség alóli kimentés szinte lehetetlen, mert a károkozó magatartás jellegénél fogva a tevékenységi körön kívül eső elháríthatatlan ok bizonyítása kizárható.

Ennek megfelelően a károkozónak egy lehetősége áll fenn, a károsult közrehatására való hivatkozás, amely a károsult felróható magatartására visszavezethető ok esetén kármegosztáshoz vezethet.²⁷Tehát látható, hogy a törvény a felelősségi alakzat alkalmazásának kérdésében egyértelműen állást foglalt a korábbi környezetvédelmi tárgyú jogi szabályozáshoz képest, azonban az e körben jelentkező specialitásokból eredő kérdéseket továbbra sem szabályozta kellő részletességgel.

A további szabályozási kérdéseket nyitva hagyta, amelynek kialakítása a bírói gyakorlat körébe került át ismét. A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe a környezetvédelmi tárgyú kárfelelősségi kérdések tekintetében vitathatatlan. A korábbi bírói gyakorlat – 1976 előtti – megállapításai átívelően az 1976. évi törvény hatálya alatt is iránymutatóan hatottak illetőleg kiindulási alapját képezték a jogfejlesztő folyamatnak.²⁸

²³ A Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága Elnökének beszámolója az Országgyűlés 1975. évi márciusi ülészakán. Magyar Jog 1975/6.

²⁴ Legfelsőbb Bíróság Pf. I. 20.241/1970. sz. BH. 1973/2. 71. sz. jogeset, Legfelsőbb Bíróság Pf. törv. V. 20.190/1975. sz. BH. 1975/12. 562. sz. jogeset, Lásd bővebben: BOROS József: Környezetvédelem a szerződésen kívüli kártérítési perek gyakorlatában, *Magyar Jog* 1976. 10. sz. 900-901.o.

²⁵ 1976. április 1. napján lépett hatályban

²⁶ Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 46.§.

²⁷ GÁTOS György – LÁBADY Tamás: Kárfelelősség a környezet védelmében, *Magyar Jog* 1977. 9. sz. 790.o.

²⁸ A Ptk. hatálybalépésével megszűnt a bíróságok jogalkotó szerepe, azonban a jogértelmező, jogmagyarázó szerepe. A jogpolitikai céloknak megfelelően kötelessége is a bíróságoknak a jog eszközeinek a környezeti érdekek szolgálatával való összhang megteremtése, De ez más területen is

Az 1976. évi környezetvédelmi törvényünk fenntartotta a komplex felelősségi rendszert melynek értelmében az államigazgatási szankció, „a környezetvédelmi bírság fizetése nem mentesít a büntetőjogi vagy a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, megszüntetésére, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.”²⁹ Ez a konstrukció – objektív felelősség, komplex felelősségi rendszer az - 1976. évi törvényt felváltó - 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.), a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben, de a természetvédelmi törvényben (Tvtv.)³⁰ is tovább él.

2. A környezetvédelmi szabályozás és a Ptk. kapcsolata

A Ptk. 1977. novelláját megelőzően a környezeti károkért való objektív felelősség alkalmazásának törvényi megerősítésére nem került sor.³¹ Bár látható az előbbieken kifejtettek alapján, hogy a bírói gyakorlat alakította jogalkalmazásban már felsejlenek az objektivizált felelősség irányában törő elemek. Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi törvény által bevezetett és a környezeti károkért fennálló magánjogi objektív felelősség deklarálása tette indokolttá a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek is a módosítását és kiegészítését a környezeti károk tekintetében. Ennek megfelelően került sor, a Ptk. 1977. novellájának módosító rendelkezései értelmében, 1978. március 1. hatállyal a Ptk. 345.§-nak módosítására akként, hogy aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Ezeket a szabályokat kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz.

A törvényi tényállás jogi megítélése és elbírálása alapvetően a bírói jogalkalmazás feladata, a kereseti kérelemhez kötöttségre figyelemmel azonban a perindító fél által hivatkozott jogalap meghatározó tényezővé lép elő. A joggyakorlat elemzése során arra a következtetésre juthatunk, hogy korábban a Ptk-ban nevesített jogalapra történő hivatkozás volt a meghatározó, míg az utóbbi években előtérbe került a Kvtv. 103.§-ára történő hivatkozási alap is. A Kvtv. alapján a környezet igénybevételével és terhelésével járó magatartásokra

igaz. Lásd bővebben: SZENTGYÖRGYI Rezső: A környezeti károk bizonyításának nehézségei és a károkozók egyetemleges felelőssége, *Magyar Jog* 1976. 12. sz. 1053.o.

²⁹ Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 45.§.

³⁰ Tvtv. 81. § (1) Az, aki a természet védelmére vonatkozó jogszabályokat, egyedi hatósági előírásokat megszegve kárt okoz, a kárt a Polgári Törvénykönyv 345-346. §-aiban foglalt szabályok szerint köteles megtéríteni.

³¹ Ptk. 345. § (1) Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. A felelősség kizárása vagy korlátozása semmis; ez a tilalom a dologban okozott károkra nem vonatkozik.

(2) Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik.

(3) Nem kell megtéríteni a kárt annyiban, amennyiben a károsult felróható magatartásából származott.

(4) A kártérítési követelés három év alatt elévül.

visszavezethető kár megtérítése alapozza meg az objektív felelősség alkalmazását.³² Ez egyben azt is jelenti, hogy minden környezeti elemet érintő károsító magatartás környezetveszélyeztető magatartásnak minősül. Tekintettel arra, hogy a környezetveszélyeztetés ténye önmagában megteremti az objektív felelősséget, nem szükséges a veszélyes üzemi jelleg fennállása, és igazolása ahhoz, hogy a Ptk. fokozott veszéllyel járó tevékenységért fennálló felelősségi alakzata alkalmazásra kerüljön.

Meg kell azonban jegyezni, hogy sok esetben egybe esik a veszélyes üzemi tevékenység és a környezetkárosító magatartás, azaz a veszélyes üzemi tevékenységre visszavezethető a környezeti kárt okozó magatartás. A veszélyes üzemek működése napjainkban sokszor egybe esik a környezeti ártalmak keletkezésével, azonban ennek hiánya esetén is a környezet igénybevételével, terhelésével, környezetveszélyeztetéssel okozott károk megtérítése is az objektív felelősség alapján ítéltető meg. A felgyorsult gazdasági, technikai fejlődés és a határtalan természeti erőforrás használat óhatatlanul hozzájárul ahhoz, hogy a veszélyes üzemi jellegű tevékenységek folyamatosan bővülnek, ez a vertikum szélesedik, és ezt meghaladóan is a negatív környezeti hatások egyre intenzívebbek.

A felelősségi skála másik végpontján az abszolút, kimentést nem tűrő feltétlen felelősségi alakzat áll, amelynek tipikus esete az atomkárokért fennálló felelősség. Korábbi szakirodalmi álláspontok alapján a bányászati tevékenységből eredő károkat is ebbe a körbe kívánták vonni.³³ Mádl Ferenc az abszolút kártérítési felelősséget bányatársaságok által a kitermelés során okozott károk tekintetében tartotta megállapíthatónak.³⁴ Napjainkban is vannak olyan nézetek, amelyek a környezeti kárfelelősséget az abszolút felelősség szintjére emelnék. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően tehát a kártérítés limitált. A kárfelelősség valódi érvényesíthetőségét kötelező biztosítás vagy más, megfelelően biztosított pénzügyi fedezet szavatolja. A limitált kárfelelősségre tekintettel (mint ahogy arra a nemzetközi nukleáris balesetek rávilágítottak) a károsultak teljes kár megtérítésére való lehetőségük megkérdőjelezhető. A teljes kártérítés megvalósítására való törekvést tükrözi az új globális nukleáris kompenzációs rendszer felállítása.³⁵

³² Kvtv. 103. § (1) A környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

³³ PRUGBERGER Tamás: *Néhány gondolat a magánjogi felelősséget érintő szabályok és bírói gyakorlat módosításához*, In: (Szerk. Gondosné dr. Pusztahelyi Réka és Dr. Juhász Ágnes) Miskolci konferenciák 2011 Javítandó és jobbítandó elemek a Ptk. kodifikációjában. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért Kiadó Miskolc 2012. 158.o.

³⁴ MÁDL Ferenc: *A deliktualis felelősség a társadalom és a jog fejlődésének a történetében*, Akadémiai Kiadó Budapest 1964. 427.o.

³⁵ Lásd bővebben: SÁNDOR István – TÖRÖK Gábor: Az atomkárokért való polgári jogi felelősség szabályozásának sajátosságai. *Jogtudományi Közöny*, 1997. október, 417-423.o., LAMM Vanda: Ernyő a szerződés felett – Megjegyzések egy új globális nukleáris kompenzációs rendszerről, In: *PÁZMÁNDI Kinga (szerk.): Sárközy Tamás 65. születésnapjára ünnepi kötet*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2006. 136-145.o.

A környezet védelmét szabályozó törvények és a Ptk. között a magánjogi károk tekintetében koherencia figyelhető meg. Azonban nem hagyható figyelmen kívül a környezeti károk tekintetében érzékelhető megkülönböztetés a magánjogi és a közjogi kártételek tekintetében. A környezet védelme társadalmi érdek, a környezeti ártalmak okozása társadalomra veszélyes cselekedet.

A jogsértő magatartásokkal szembeni jogkövetkezmények alkalmazása egyrészt hátrányt jelent a felelős személy irányába, másrészt reperál, harmadrészt hatást gyakorol a jövőbeni magatartásokat illetően a felelősre, de az egész társadalomra egyaránt.³⁶

3. Zárógondolatok

A környezeti ártalmak egyre intenzívebb és sokrétűbb megnyilvánulásaira a jogi szabályozó rendszer nem kellő gyorsasággal és intenzitással reagál, amely köszönhető annak is, hogy a környezeti ártalmak speciális jellegűek, hatásai sokszor a természet-, és a közgazdaságtudományi szempontból sem egyértelműen meghatározhatók, amely a jogi szankciók alkalmazásában rejlő bizonytalanságot is magyarázzák.³⁷ A szankciók alkalmazása terén a pálmát a kártérítés viszi el. Gyakrabban fordul elő ugyanakkor a kártérítési szankció alkalmazása a környezetjogi jogsértés „megváltásaként”.³⁸

A jogkövetkezmények megállapítása területén ugyanakkor vannak olyan jogintézmények, amelyek közjogi és magánjogi szemlélettel is megközelíthető, mint például az eredeti állapot helyreállítása, tevékenységtől eltiltás. A magánjogi felelősség szankciórendszerének elsődleges célja a reparáció, amely a sérült jogviszonyok helyreállítását hivatott szolgálni. Emellett természetesen a környezetjogi kérdések prioritásának a megelőzést, a jogellenes állapot kiküszöbölését, elkerülését kell tekintenünk, amelyre a közjogi szabályozásban kell hangsúlyozottan figyelemmel lenni.

A környezetjogi közjogi szabályozás a megelőzésre és helyreállításra koncentrál és nem a felelősségre, mint pénzügyi kötelezettségre. Mindamellet a prevenció és reparáció eszközeül szolgáló jogintézmények mindkét területen megfigyelhetők a közérdek és a magánérdek érvényesítésére és érvényesülésére figyelemmel. A környezetjogi kárfelelősség kérdéskörénél elengedhetetlen a pénzügyi rendezéshez szükséges vagyoni fedezet kérdése, hiszen a folyamat nem szakad meg a

³⁶ ZOLTÁN Ödön: *Kártérítési felelősség a környezetvédelemben*, Akadémiai Kiadó Budapest 1985. 76.o.

³⁷ ZOLTÁN Ödön: *Kártérítési felelősség a környezetvédelemben*, Akadémiai Kiadó Budapest 1985. 75-76.o.

³⁸ NOCHTA Tibor: A polgári jogi felelősség néhány alapproblémájának tükröződése az új Polgári Törvénykönyv 2011. decemberi Szerkesztőbizottsági Javaslatában, In: (Szerk. Gondosné dr. Pusztahelyi Réka és Dr. Juhász Ágnes) *Miskolci konferenciák 2011 Javítandó és jobbítandó elemek a Ptk. kodifikációjában. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért* Kiadó Miskolc 2012. 120.o.: A Polgári Törvénykönyv kártérítési rendelkezéseivel a környezetvédelmi jogszabályoknak is koherensnek kell lenniük, a jogági jogellenességi függetlenség nem ismerhető el környezetszennyező tevékenységekkel összefüggésben. Közigazgatási normáknak adekváttnak kell lenniük a magánjogi kárfelelősség tekintetében.

felelősség megállapításánál és a jogkövetkezmények kiszabásánál, annak végrehajtásához szükséges elemekre is ki kell térnie a jogalkotásnak.³⁹

³⁹ NAGY Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011) 247-258.o.*, OLAJOS István: A vis maior szerepe a támogatásokban-különös tekintettel az árvíz és belvíz helyzetre In: *Csák Csilla (szerk.) Az Európai földszabályozás aktuális kérdései*, Novotni Kiadó Miskolc, 2010. 199-211p. Lásd még: ERDŐS Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006-2009*. Novotni Kiadó Miskolc, 2010. 132.o-145.o., ERDŐS Éva: Az európai adóharmonizáció, mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. 2012. 255-271.o., ERDŐS Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem. In: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc 2012. 51-61.o. megjelenés alatt, NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. 2012. 339-350.o., NAGY Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. In: *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9.sz.1-9.o.

Védjegyfelhasználás a franchising területén

Csécsy György*

1. Védjegylicencia és franchising

A műszaki és egyéb információk nemzetközi áramlására a közgazdasági irodalomban szellemi termékforgalom, technológia + átadás (*technológia transzfer*), licenc- és know-how forgalom kifejezések használatosak. E kifejezések – még ha jogi értelemben pontatlanok is – mára szinte átmentek a köztudatba, használják ezen fogalmakat az iparjogvédelem területén munkálkodó elméleti és gyakorlati, műszaki, gazdasági és jogi szakemberek egyaránt.¹

A termelés és a kutatás-fejlesztés terén egyaránt nemzetközi szintű szakosodás megy végbe, s még a legfejlettebb országok sem engedhetik meg maguknak az önellátásra (autarchiára) törekvést. Ebből adódik, hogy a műszaki fejlesztés sok esetben *máshol kidolgozott* előnyös műszaki megoldásokra, kutatási eredményekre támaszkodik, s ilyenkor kerülhet sor a megoldásnak, mint „szellemi terméknek” az értékesítésére. Ez a forgalom nyilvánvalóan megfelelő jogi keretek között kell, hogy végbemenjen, és megfelelő, erre a feladatra felhasználható szerződési konstrukcióban történjék. Az erre alkalmas szerződések legelterjedtebb fajtáját nevezzük *licencia-szerződéseknek*.²

A licencia (engedély) kifejezés arra utal, hogy az adott megoldásra nézve valakit rendelkezési jog illet meg arra vonatkozóan, hogy a megoldást más is felhasználhassa. Ez az engedély valójában egyoldalú ügylet, az engedély megadásának módja, feltételrendszere azonban kétoldalú jogügylet, vagyis *szerződés* keretében történik. Az ilyen típusú szerződések a licenciaszerződések, melynek tárgya tipikus esetben egy komplex műszaki megoldás, melynek egyes elemei esetleg szabadalommal is védettek. (Megjegyzendő, hogy a know-how

* Egyetemi tanár, tanszékvezető, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.

¹ Lásd pl.: Mádi Csaba. (1976): *Licenc és know-how. A szellemi termékek nemzetközi fogalma* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. valamint *A szellemi exportró* (1979.) Kossuth Könyvkiadó, című munkáit, és id. Gazda István (1993) *A technológiatranszfer* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. c. könyvét továbbá

² Dr. Lontai Endre. (1986) *Polgári jog. A szellemi alkotások joga*. Egyetemi jegyzet, Tankönyvkiadó Bp., 211-212.

elemek előretörése és a licencszerződések rendszerinti tárgyává válása a licencszerződés fogalmának megváltoztatását is indokolja. Erről részletesebben a franchise-szerződés kapcsán később lesz szó.)

A licencszerződés *célja* a kérdéses információ átadása, illetőleg annak a licenciavevő tevékenységi körében – rendszerint a licenciadó által elért eredményeknek megfelelő, de mindenképpen a licenciavevő korábbi eredményeit meghaladó szinten történő tényleges hasznosítása, felhasználása.

A licencszerződés leginkább elfogadható, Lontai Endre által kimunkált *definíciója* pedig a következő: „a licencszerződés alapján a licenciadó köteles a licenciavevőt olyan – tényleges és jogi – helyzetbe hozni, hogy a meghatározott műszaki megoldást meghatározott színvonalon a gyakorlatban megvalósíthasson és felhasználhasson, illetőleg meghatározott megjelöléseket alkalmazhasson, s ennek biztosítása érdekében a szükséges információkat rendelkezésére bocsátani, illetőleg a szükséges jogi felhatalmazást megadni, a licenciavevő pedig – rendszerint – meghatározott ellenértéket fizetni, vagy más ellenszolgáltatást teljesíteni.”³

A licencszerződés körében a licenciadó köteles biztosítani a kérdéses megoldás gyakorlati megvalósíthatóságát a licenciavevőnél. E fontos alapkötelezettség miatt a teljesítendő szolgáltatások egyszerre „dare” és „facere” jellegűek, bár a know-how elemek növekvő aránya miatt a „facere” szolgáltatások (a különböző módszerek, mint pl. betanítás, tájékoztatás stb.) egyre inkább meghatározó jelentőséggel bírnak.

Az ún. tiszta licencszerződések a gyakorlatban tehát alig fordulnak elő, ezért a licencszerződések *modelljeként* a know-how elemeket is tartalmazó szerződéseket célszerű megjelölni. A licencszerződések körében az alábbi szerződésvariánsok fordulhatnak elő:

- az általános típusú licencszerződés (amely a szabadalmi licencszerződési modellt know-how elemekkel gazdagítja);
- a know-how licencszerződés;
- a műszaki-tudományos eredmények ingyenes átadására kötött licencszerződés, valamint
- a védjegy-licencszerződés.⁴

Ami közelebbről a *védjegylicencia-szerződést* illeti, az alapdefinícióból származtatva a következők szerint határozható meg: a licenciadó köteles a licenciavevőt olyan – tényleges és jogi – helyzetbe hozni, hogy az *meghatározott megjelöléseket* alkalmazhasson, köteles továbbá ennek biztosítása érdekében a szükséges jogi felhatalmazást és információkat megadni, a licenciavevő pedig köteles meghatározott ellenértéket fizetni. (Önálló védjegy- licencszerződéssel a gyakorlatban ritkán találkozunk, a védjegy használatára vonatkozó megállapodás rendszerint műszaki megoldás hasznosítására vonatkozó szerződéshez kapcsolódik.)

³ Dr. Lontai Endre (1978) *A licencszerződések alapvető kérdései* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 114-116.

⁴ Dr. Lontai Endre (1978) 66 és 118.

A védjegylicencia-szerződések főbb szabályai a következők:⁵

- a) A licenciadó kifejezett hasznosítási engedély megadására köteles. Ez az engedély korlátozás nélkül, vagy bizonyos korlátozásokkal is megadható. Ehhez képest létezik *egyszerű* és *kizárólagos* licencia. Egyszerű licencia esetén a licenciadó a megoldást maga is hasznosíthatja és másnak is adhat hasznosítási engedélyt. Kizárólagos licencia esetén viszont a licenciadó nem jogosult a szerződés hatálya alatt másnak hasznosítási engedélyt adni, és a szerződés tárgyát képező megoldást maga sem hasznosíthatja. A jogszabály az egyszerű licenciát vélelmezi, tehát a kizárólagosságot kell kifejezetten rögzíteni a szerződésben. Kiterjedhet továbbá a hasznosítási engedély arra is, hogy a licenciatvevő jogosult harmadik személyeknek további engedélyt (*allicenciát*) adni.
- b) Az engedély megadásán kívül a licenciadó köteles minden olyan *tájékoztatót* megadni, amely alkalmas arra, hogy a licenciatvevő a szerződés tárgyát képező megoldást kellő színvonalon megvalósíthassa.
- c) A licenciadó *szavatossággal* tartozik az említett kötelezettségek megfelelő teljesítéséért. Ez a szavatosság védjegyhasználat engedélyezése esetén jogszavatosságot jelent.
- d) A licenciatvevő alapvető *kötelezettsége* egyfelől a szerződés tárgyát képező megoldás hasznosítása, másfelől az ellenszolgáltatás (a licencdíj) megfizetése. A hasznosítási kötelezettség kifejezett előírására ritkán kerül sor, azonban megfelelő díjazási módszerek alkalmazásával közvetve ösztönözni lehet a hasznosításra. A *licencia-díjakat* meg lehet határozni egy összegben, a licenciatvevőnél elért hasznos eredmény meghatározott százalékában, valamint ezek kombinációjával. (Leggyakrabban az utóbbi szokott előfordulni.) Amennyiben a védjegylicencia-szerződés önállóan és nem egy komplex licenciaszerződés részeként kerül megkötésre, természetesen más díjmeghatározási elvek is érvényesülhetnek.
- e) A licenciaszerződésekben rendszerint részletesen szabályozzák a szerződő felek *együtműködésének* módozatait, ideértve elsősorban a kölcsönös tájékoztatási kötelezettséget. A felek minden olyan körülményről (piaci körülmények, az oltalmat ért támadások, harmadik személy bitorlása stb.) kötelesek egymást tájékoztatni, amelyek a szerződés létét, a hasznosítás lehetőségeit érintik.
- f) Mind a licenciadó, mind a licenciatvevő elvileg *továbbfejlesztheti*, tökéletesítheti a hasznosított megoldást, de védjegylicencia esetén, amikor a minőség stabilitásához jelentős érdek fűződik, ennek *tilalmára* is sor kerülhet.
- g) Védjegylicencia-szerződés esetén egyértelmű: a szerződés feljogosítja a licenciatvevőt, hogy a hasznosítás során hivatkozassék arra, hogy az a licenciadó engedélye alapján történik. Ilyen esetben a licenciadónak ahhoz is érdeke fűződik, hogy a rá hivatkozással történő hasznosítás presztízsét, goodwill-jét ne sértse. Ennek érdekében is szokás a licenciadó *ellenőrzési*

⁵ Dr. Lontai Endre (1986) 215-219.

jogát, annak módszereit, következményeit (pl. a hivatkozástól, a védjegyhasználattól történő ideiglenes vagy végleges eltiltás, a szerződés felmondása) a szerződésben rögzíteni.

- h) Végül a felek megállapodhatnak olyan *mellékkérdésekben*, mint pl. az értékesítés-marketing terén történő együttműködés, közös reklám, propaganda, piackutatás stb.).

A védjegylicencia-szerződés továbbfejlesztett és jelentősége miatt önállósult változata a *franchise-szerződés*, mely első megközelítésben olyan névhasználati megállapodást jelent, ahol a legkülönbélebb termékek és szolgáltatások sajátos értékesítési módszere figyelhető meg, melynek keretében független vállalkozók arra szereznek jogot, hogy – többnyire saját tulajdonukban lévő – üzleteiket egy adott rendszerben működtessék. E viszonylatban a szerződő partnereket a közös márkanév vagy védjegy, az egységes működési módszerek, illetve az azonos minőségű termékek és szolgáltatások fűzik össze.

A franchise-szerződés és a védjegylicencia-szerződés tehát közeli rokonságban állnak egymással. A franchise-szerződés azonban sokkal komplexebb, mint a védjegylicencia-szerződés, amelynek tárgya csupán: védjegy használata. Az e területen folytatott tevékenységet, vagyis magát a folyamat egészét *franchising*-nek mondjuk.⁶ A következőkben erről, illetve szorosabban a franchise-szerződésről lesz szó.

2. A franchise definiálásának problémái

A franchise definiálása során felvetődő problémák előtt különbséget kell tenni a *franchise* és a *franchising* terminus technikus között.

A két fogalom elhatárolása azon alapul, hogy magára a vállalkozási formára, az egyes üzletek megjelölésére a franchise kifejezést használják, ezzel szemben a franchising szóval az e területen folyó tevékenységet a folyamat egészét jelölik. Egyes szerzők szerint a franchise a rendszerpartnerek közötti jogviszony tulajdonosi tartalmát jelöli meg, míg a franchising a rendszer használatára utal. A német Franchise Szövetség értelmezésében a franchise meghatározott üzemeltetési jogot jelent, amely a licenciához hasonló, hatásaiban azonban messze túl mutat azon. A franchising pedig egy meghatározott szerződésrendszer használata az üzleti, piaci forgalomban. A franchise fogalmának meghatározására számos *definíció-kísérlet* látott napvilágot.⁷ A különböző meghatározások hűen tükrözik a megközelítések eltéréseit, a változó hangsúlyokat.

Az egységes fogalom meghatározását nehezíti az is, hogy mást értenek franchise-on az Egyesült Államokban és mást Európában. Zavart okozhat az is, hogy a franchise meghatározásokban közgazdasági és jogi elemek keverednek. Egyes amerikai szerzők véleménye szerint nem is jogi kategóriáról, hanem tisztán

⁶ Haraszti Mihály (1992) *Franchising, a vállalkozók csodafegyvere?* Trademark Kft. Bp. 7.

⁷ Dr. Csécsy György (1995) *Adalékok franchise fogalmának meghatározásához és a franchise szerződésekhöz*. Jogtudományi Közlöny 5–6. 228–236.

marketing koncepcióról van szó franchise esetében. Az egyes országokon belül működő franchise szövetségek saját igényeiknek és elképzeléseiknek megfelelő fogalmat közvetítenek a joggyakorlat számára.

A franchise fogalom körüli bizonytalanságokat mi sem érzékelteti jobban, mint az, hogy ennek a fogalomnak hosszú ideig nem sikerült megfelelő magyar nevet találni egészen a Ptk. kodifikációs folyamatának végéig, amikor is – mint már említettük – az új kódexben jogbérleti szerződésként önálló szerződés típusnak minősítik és szabályozzák a franchise típusú megállapodásokat.

A pontos meghatározást tovább nehezíti, hogy a franchising, mint az áruknak és szolgáltatásoknak értékesítésére vonatkozó rendszer rendkívül szerteágazó számtalan gazdasági szférában működik. A gazdasági élet különböző területeit átfogó franchising az adott gazdasági egységhez kapcsolódóan eltéréseket mutathat. Így általánosságban egy franchise-rendszer lényegét csak ismertetőjegyei alapján lehet megvilágítani.

Látható tehát, hogy egy összetett jelenséggel állunk szemben, melynek részelemei igen változatosan kombinálhatók. A nemzetközi és hazai definiálás eredményeképpen megszületett fogalmakról megállapíthatók, hogy vagy túl általánosak, vagy túl részletesek.

A franchise fogalmának meghatározása legalább annyi problémát vet fel, mint a know-how jogi értelemben vett pontos definíciójának kialakítása.⁸ A közgazdasági és jogi elemek keveredése itt is megfigyelhető, hiszen a „rendszer” fogalmában sok minden beletartozik. A következőkben néhány napvilágot látott definíció bemutatása után kísérletet teszek egy elfogadható franchise - fogalom kialakítására.

Közgazdasági aspektusból megközelítve. „A franchise-t egy olyan megállapodásként foghatjuk fel, amelyben egy bejegyzett termék vagy szolgáltatás gyártója, vagy egyedüli forgalmazója kizárólagos jogokat ad a helyi forgalmazásra független kiskereskedőknek, amelyért ők jogdíjat fizetnek és megfelelnek a szabványosított gyártási, előállítási követelményeknek.”⁹ A franchise – fogalom eredetileg főként márka- és védjegyhasználathoz kapcsolódott. Az ilyen típusú franchise-szerződések keretében: a „márkanév tulajdonosa engedélyezi a felhasználónak, hogy adott terméket vagy szolgáltatást márkanéve alatt forgalmazza saját kereskedelmi egységeiben. Az átadó általában belépési díjat és a forgalomból folyamatosan részesedést kér az átvevőtől. Az átvevők pedig a márkanév használata mellett üzleti segítséget kapnak az átadótól”.¹⁰

Ha ezt a definíciót megvizsgáljuk – feltételezve azt, hogy a márkanév bejegyzett védjegyet jelent – azt állapíthatjuk meg, hogy a védjegylicencia-szerződés továbbfejlesztése alapján gyakorlatilag és tartalmilag a *védjegy know-how*-ja valósul meg, ezáltal melyet védjegykooperációs- szerződésnek is nevezhetünk.

Az Európai Gazdasági Közösség szerint az „európai franchise” a következőképpen definiálható: „Független vállalatok között létrejövő

⁸ Dr. Csécsy György (1992) *A know-how megközelítésének egyes kérdései* Kari Acta Miskolc, Tomus VII.

⁹ Seltz -Dd (1982) *The Complete Handbook of Franchising* Addison-WarleyPublishing Co. Reading MA 54.

¹⁰ Dr. Poór József- Zentai Katalin (1991) *Franchise: eszköz a sikeres vállalkozáshoz*. Marketing 1. 13.

együttműködés olyan formája, amely közös név alatt egy speciális ismeret kihasználására jön létre.”¹¹Az EKG 4087/89.sz. franchise-ról szóló rendelkezés ugyanakkor rögzíti, hogy a franchise-rendeletnek nem célja egy általános érvényű franchise-definíció megalkotása.

A rendelkezés alkalmazásának megkönnyítése céljából ugyanakkor a következő definíciót tekinti alkalmazhatónak: "Olyan ipari avagy szellemi tulajdonjogok összessége (pl. védjegy, szerzői jog, know-how, szabadalom), amelyet áruk továbbadására vagy szolgáltatásoknak a végső felhasználóhoz való eljuttatására használnak fel." Ez a rendelkezés azonban csak a működtetési és szolgáltatási franchise-ra alkalmazható, az ún. termelési franchise-re azonban nem.(Termelési franchise-nak az említett EKG rendelkezés azt a formát tekinti, melynek keretében a franchise-vevő a franchise-adó útmutatásai alapján önállóan egy meghatározott árut állít elő és azt a franchise-adó áruvédjegye alatt értékesíti.)

A Nemzetközi Franchise Szövetség (International Franchise Association) szervezeti szabályzatában megfogalmazott meghatározás a következő: „A franchise tevékenység szerződéses viszony a franchise átadója és a franchise átvevője között, amelyben az átadó folyamatos érdekeltséget ajánl fel, illetve köteles fenntartani az átvevő üzleti tevékenységében olyan területeken, mint know-how és a képzés. A franchise átvevő a franchise-átadó tulajdonában lévő vagy általa ellenőrzött közös kereskedelmi név, forma és /vagy eljárás alatt működik. A franchise-átvevő az üzletét saját erőforrásaiból indítja be, illetve jelentős tőkét fektet abba bele.”¹²

A Franchising Európai Etikai Kódexe értelmében: a franchise termékek és/vagy szolgáltatások és/vagy technológia piacra juttatásának olyan rendszere, amely jogilag és pénzügyileg különálló és független vállalkozások, a franchise rendszergazda és egyéni franchise vállalkozói közötti szoros és folyamatos együttműködésen alapul, ahol a franchise rendszergazda megadja egyéni franchise vállalkozóinak a jogot és kötelezi, hogy az egyéni franchise vállalkozó a franchise rendszergazda koncepciójának megfelelő üzleti tevékenységet folytasson.

Végezetül Haraszi Mihálynak, a franchise kiváló hazai szakértőjének megfogalmazásában: „ A franchise típusú vállalkozás olyan tevékenységet jelent, amelyben a franchise átadó (rendszertulajdonos, rendszergazda), egy minden szakmai és kereskedelmi aspektusból gondosan kialakított, piacgazdasági körülmények között eredményesen kipróbált komplex rendszert ad el márkanév használatával és teljeskörű betanítással a franchise átvevőnek, aki a rendszert díjak fizetése fejében, saját független vállalkozásában, a megállapított területen, megállapított ideig, önállóan – de a franchise átadó előírásai alapján és állandó segítségével – saját hasznárára üzemelteti.”¹³

Végül a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény az alábbiakban határozza meg a *jogbérleti (franchise) szerződés* fogalmát.: „Jogbérleti szerződés

¹¹ Az EKG Bizottságának 4887/89. számú rendelkezése az EKG szerződés 85. § (3.) bek. a franchise megállapodásokra való alkalmazásáról

¹² Dr. Poór József- Zentai Katalin (1991) *Franchise, a privatizáció egy sikeres eszköze* Vezetéstudomány 2. 5.

¹³ Haraszi Mihály (1992) *Franchising, a vállalkozók csodafegyvere?* Budapest, Trademark Kft.18.

alapján a jogbérletbe adó szerzői és iparjogvédelmi jogok által védett oltalmi tárgyakhoz, illetve védett ismerethez kapcsolódó felhasználási, hasznosítási vagy használati jogok engedélyezésére, a jogbérletbe vevő termékeknek illetve a szolgáltatásoknak a szerzői és iparjogvédelmi jogok által védett oltalmi tárgyaknak, illetve védett ismeretnek a felhasználásával, hasznosításával, vagy használatával történő előállítására illetve értékesítésre és díj fizetésére köteles.”¹⁴

Az ismertetett definíciókból látható, hogy szinte mindegyik igyekszik a legszélesebb körben meghatározni a franchising lényegét, alkotó elemeit, annak széleskörű elterjedésére és alkalmazhatóságára tekintettel.

Az egyes definíciókban szereplő közös ismérvek figyelembevételével a magam részéről a franchise fogalmát leegyszerűsítve, de lényeges elemeit tekintve a következők szerint határozom meg: a franchise a felek között létrejött olyan kapcsolatrendszer, ahol a franchise adó licenciát ad a franchise vevőnek márkanévnek, védjegynek és egész működési rendszerének a használatára, melynek ellenszolgáltatásaként a franchise vevő jelentős pénzügyi hozzájárulás fizetésére köteles.

E meghatározásból egyértelműen kitűnik, hogy az ilyen vállalkozások jogi rendelkezésére szolgáló szerződéseket rendszerlicencia-szerződéseknek tekintem, melynek tehát lényege a márkanév a védjegy és egy ezzel kapcsolatos működési rendszer átvételének engedélyezése.

Leegyszerűsítve a franchisinget többen a know-how lízingjének tekintik.¹⁵

Ezzel a minősítéssel valójában egyet lehet érteni, hiszen ez nem mond ellent az általam rendszerlicenciának történt minősítéssel, mivel mind a know-how szerződéseket, mind pedig a lízingszerződéseket – Lontai Endre álláspontjával egyetértően – a licencia-szerződések egyik alfajának tekintem.

3. A franchising tartalmi összefüggései

A franchise alkalmazásánál már kezdetben megfigyelhetők azok a speciális vonások, amelyek a komplexitás irányába mutattak. Uralkodóvá vált tehát a *franchise rendszerjellege*, amelyek egyre bonyolultabb kapcsolatokat eredményeztek a felek között. A franchise rendszertulajdonos és a franchise átvévők közötti kapcsolatrendszer felépítésére a következők jellemzők:¹⁶

- az egy központ köré szerveződés, melynek értelmében egy olyan szerkezeti egységes rendszerrel állunk szemben, ahol a középpontban a franchise átadó áll, körülötte helyezkednek el az átvévők;
- közös név;
- a közös tartalom (a franchise-csomag);
- azonos kapcsolati rend;
- azonos működési mechanizmus;

¹⁴ Id., A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 6.376.§ (1.) bek.

¹⁵ E mellett foglal állást pl. Dr. Hajdu Endre (1988): *A szerződéses rendszer fejlett formája: a franchising* c. cikkében Marketing 5–6. 345.

¹⁶ Haraszi M (1992) 43–46.

- azonos pénzügyi kapcsolatok és
- azonos terület (piaci értelemben).

A tartalmi elemek rendszerére jellemzőek azok az egységes jegyek, amelyek alapján a hálózat egyértelműen megkülönböztethető a versenytársaktól. A franchise lényegi eleme tehát az uniformizáltság. Egy franchise-rendszer meghatározó jegyei a piaci célú marketingelemek, melyeket a hatékonyságot növelő módszerek egészítenek ki.

A franchise rendszer legfontosabb belső jegyei az alábbiak:¹⁷

- a név, (rendszer neve és legnagyobb értéke),
- egységes megjelenés (azonos árukat, uniformizált külső és belső kép),
- azonos termék és szolgáltatási kör, (melynél a legfontosabb szempont a fogyasztó igényeinek lehetőleg teljes kielégítése és az üzlet hatékonysága közötti optimum megtalálása),
- azonos módszertan,
- azonos minőség (a lánc minden egységénél ugyanazt az egységes színvonalat kell biztosítani),
- egységes image (ha a piaci elemek azonos elvek alapján lettek kialakítva, az egységes image már magától értetődik),
- azonos menedzsment módszerek (azonos vezetési elvek, stratégia, szakmai, pénzügyi vezetés terén),
- azonos személyzeti politika (felvételi, betanítási, motiválási módszerek),
- egységes könyvelési módszerek,
- azonos jogi struktúra (a franchise átvevők jogai és kötelezettségei nem különbözhetnek egymástól),
- azonos pénzügyi struktúra (a franchise átvevők ugyanakkora licenrdíjat és royaltyt fizetnek, s a tevékenység pénzügyi vonatkozásai pl., a könyvelés szintén uniformizáltak), végül
- a közös árubeszerezés, mely azonos – vagy azonos minőségű termékek felhasználást követeli meg. Ha a franchise átvevő bármely ok miatt nem él a közös beszerzés előnyeivel, köteles a felhasználandó termékeket, anyagokat jóváhagyni a franchise-átadóval.

A franchise-rendszer átadójának előnye a közös vállalkozásban az, hogy nagyobb anyagi befektetés nélkül viszonylag gyorsan és széles körben bővítheti piaci lehetőségeit, lekörözheti versenytársait, hasznosíthatja – az átvevő révén – a helyi kereskedelmi tapasztalatokat és gyakorlatokat, már jól bevezetett üzlethez és szakképzett munkaerőhöz jut.

Az átvevő viszont – önállóságát lényegében megőrizve - általában egy nagy, sokszor világcég partnerévé válik és viszonylag kevés tőkével is profitálhat annak kialakult rendszeréből: közismert és márkás áruiból, piaci ismereteiből, belső szolgáltatásaiból, eladási és reklámmódszereiből. Ezzel az átvevő a legtöbb esetben kiléphet korábbi elszigeteltségéből, üzlete szinte felértékelődik, csökkentheti a csődveszélyt, miközben nőhet az üzlet hatékonysága és anyagi ereje.¹⁸ Mára

¹⁷ Haraszi M (1992) 47–53.

¹⁸ Hajdu E (1988) 345.

elmondhatjuk, hogy a franchising világméretben – így hazánkban is – elterjedt vállalkozási formává vált.

Mivel ebben az esetben kereskedelmi szerződésről van szó, a bevett cégjegyzés, védjegy vagy márkanév használata az átadó számára azt eredményezi, hogy számottevő befektetés nélkül lehet bővíteni a hálózatot, az átvevő pedig a jól bevált üzletpolitikájából is haszonra tehet szert. A munkamegosztás következtében az átadó végzi a reklámozást, a könyvvitelt, a fejlesztési koncepciók kidolgozást, az átvevőnek valójában csak a profitra kell koncentrálnia. Ugyanakkor az átadó legfontosabb érdekei közé tartozik az image védelme. A franchising óriási előnye továbbá, hogy előre kalkulálhatóvá teszi a franchise átvételére vállalkozó számára a felmerülő költségeket. A franchising azonban nemcsak a szerződéses partnereknek jelent előnyöket, hanem a fogyasztók széles körének is, akik további helyeken juthatnak a megszokott szolgáltatásokhoz.¹⁹

A fejlődés folyamán a franchising három fajtája alakult ki:

- a *szolgáltatási* franchise, melynek keretében a franchise átvevő a franchise átadó üzleti, kereskedelmi neve vagy áruvédjegye alatt a franchise átadó útmutatása szerint valamilyen szolgáltatási tevékenységet nyújt (pl., Mister Minit);
- a *termelési* franchise, melyben a franchise átvevő a franchise átadó útmutatásai alapján önállóan egy meghatározott árut állít elő és azt a franchise átadó áruvédjegye alatt értékesíti. Ebben az esetben a franchise szerződés magába foglalja a know-how átadását is (pl., Flaman pékségek);
- a *működtetési* franchise, melynél a franchise átvevő szerepe meghatározott áruknak a franchise átadó üzleti neve alatt történő értékesítésre korlátozódik. (pl. benzinkutak üzemeltetése, Shell, British Petrol).

4. A franchise megállapodások lényegi elemei

A szerződés alanyai: a franchise-adó, illetve a franchise-vevő. Arra nézve, hogy ki lehet franchise – adó, vagy franchise - vevő semmiféle korlátozás nincs. Franchise-adó tipikusan egy olyan cég, amely jól bevezetett márkanévvel rendelkezik, már kialakított image-a és jó hírneve van és esetlegesen már egy franchise-rendszer tulajdonosa is. Franchise-vevők pedig leginkább vállalkozó magánszemélyek, gazdasági társaságok illetve vállalatok.

Külön ki kell emelni az úgynevezett *master-franchise szerződést* (mester-licencia szerződés, vagy fő franchise megállapodás), ebben az esetben ugyanis a franchise-adó a fő franchise vevővel köt szerződést, amelyben a franchise-adó ellenszolgáltatás fejében megengedi a fő franchise-vevőnek, hogy franchise-t használjon harmadik vállalatokkal, az egyedi franchise vevőkkel való franchise

¹⁹ Dr. Schmidt János (1991) *Franchise a jövő útja*:Külgazdaság 6.

megállapodások megkötése céljából. Erre különösen egy franchise-hálózat külföldre történő kiterjesztése során kerül sor.

A szerződés formájára nincs előírás, de a sokrétű és szerteágazó kapcsolatrendszerből adódóan lehet mondani, hogy az írásbeliség kötelező.

A szerződés *fő tartalmi elemei* a következők:

- a szerződő felek megnevezése;
- a franchise jogok licencének átadása;
- a franchise-adó azon kötelezettsége, hogy a megállapodás ideje alatt műszaki, illetve kereskedelmi támogatást nyújt és biztosítja a franchise-vevő és alkalmazottainak alapképzését és /vagy továbbképzését.
- az ellenszolgáltatás megfizetése, amely áll induló díjból, amelyet az átvevő fix összegben fizet ki, és folyamatos díjból az átadó folyamatos szolgáltatásaiért; és
- reklámdíj, amellyel az átvevő hozzájárul az átadó marketing költségeihez.

A szerződés *lehetséges tartalmi elemei*:

- előzetes ismertető, amely átfogóan meghatározza az átvevőnek az átadó által rendelkezésre bocsátott rendszer tulajdonjogát, technológiát, védjegyet, know-how-t, copyright-ot. Ez egyértelművé teszi a felek számára a rendszer lényegét.
- A szerződés időtartama, amely lehet határozott, illetve határozatlan. Ha határozott idejű, legalább olyan hosszúnak kell lennie, hogy az átvevő beruházási költségei megtérüljenek (általában 5-10 év). Itt rendelkezni kell a szerződés lejárt utáni esetleges meghosszabbításáról, határozatlan idejű szerződésnél pedig arról, hogy a kilépés előtt mennyi idővel kell a szándékot bejelenteni.
- területi jogok rendezése;
- verseny tilalma, konkurens termékek forgalma ill. köre (pl. az átvevőnek tilos egy meghatározott területen konkurens céget alapítani, illetve ahhoz csatlakozni);
- árképzés, az árszabályokra tekintettel kell lenni;
- a franchise-átadó, illetve átvevő kötelezettségei;
- az átadó telephely-magválasztási joga;
- a szerződés felmondása. Pontosán, taxatíve fel kell sorolni, hogy milyen feltételek esetén van joga a feleknek felmondani a szerződést;
- az átvevő jogainak átruházási feltételei. Ha az átvevő nem képes kötelezettségeinek eleget tenni, ki jogosult az átvevő jogait tovább gyakorolni;
- a szerződés megszűnésének esetei. Az átadó elővásárlási joga;
- biztosítás megkötésének kötelezettsége;
- választott jogrendszer és bíróság;
- a felek felelősségének szabályai.²⁰

²⁰ V.ö.:Haraszti Mihály(1992) Hajdu Endre (1988)Dr. Schmidt János (1991) és Dr. Poór József–Zentai Katalin (1991) korábban megjelölt munkáival.

A franchise az egymástól független vállalkozók együttműködésének legintenzívebb formája. A franchise típusú jogviszony jellegzetessége, hogy a partnerek a gazdaság más-más helyein tevékenykednek, tehát nem konkurensei egymásnak, hanem kiegészítik, segítik egymást. A franchise típusú jogviszonyt tehát a partnerek kölcsönös munkamegosztásán alapuló együttműködése jellemzi.

A franchise rendszer működéséhez legalább két közreműködőre van szükség. Az egyik a franchise-átadó, rendszergazda, többnyire gyártó, nagykereskedő, közismert cég, amely rendelkezik az üzleti rendszerrel és goodwill-lel. A másik közreműködő a franchise-átvevő többségük önálló vállalkozó vagy vállalat, aki a franchise-átadó által kínált vállalkozást működteti, elfogadva a franchise-átadó utasításait. A franchise típusú jogviszony tehát egy olyan kapcsolat, amely az üzleti elgondolást sikeresen megvalósító vállalkozóból és a siker megismétlésére szerződő másik vállalkozó együttműködésén alapul.

A franchise-átadó végzi a rendszer megtervezését, kialakítását, széleskörű népszerűsítését, a működés alatti folyamatos ellenőrzését, valamint gondoskodik a rendszer állandó továbbfejlesztéséről. A franchise-átvevő saját elszámolással, önállóan tevékenykedik, azonban az általa üzemeltetett egység működését alá kell vetnie a franchise szerződésben előírt követelményeknek. A franchise-jog használatáért díjat kell fizetnie a rendszerhez való csatlakozáskor az átadó részére, esetenként ehhez folyamatos díjfizetési kötelezettség is járul. Az átvevő a tőkét, idejét, erőfeszítését, szaktudását investálja, ezen kívül korábbi üzleti kapcsolatait, múltbeli tapasztalatait és meglévő ismereteit használja fel azért, hogy a rendszer új egységét saját hasznára, saját jogon sikeresen üzemeltesse. A franchise jogviszonyban tehát általában nem egy szolgáltatásról van szó, hanem a szerződés *szolgáltatás-komplexumot* tartalmaz.

Az uniformizáltság azonos, vagy azonos minőségű termékek felhasználását követeli meg, ezért közös az árubeszerzés, amely komoly árelőnyöket is biztosít. A *franchise átadójának* legfontosabb kötelezettsége, amely az egész jogviszony létrejöttének az alapját képezi, hogy biztosítsa a franchise-ba vevő számára azon jogok gyakorlásának a lehetőségét, amelyek mint alapvetően immateriális vagyon a franchise-ba adóhoz tartoznak egy termék vagy szolgáltatás tekintetében. Ezen jogok a következők: márkanév, védjegy, know-how, szabadalom, áru- és márkajelző használata. Ezeket az átadott jogokért az átadót jogszavatosság terheli.

Kötelessége átadni a franchise-ba vevő részére az általa kifejlesztett értékesítési koncepció tapasztalatait és módszereit, valamint folyamatos tanácsadást, segítséget nyújtani. Az átadó határozza meg a reklámpolitikát és felhatalmazza az átvevőt az ennek megfelelő reklámozásra. A reklámtevékenységet az átadó részben a saját eszközeiből, részben a franchise-átvevők hozzájárulásából létrehozott alpból végzi. Az átadó által kikötött minden feltétel, az átadó jogosultságai mind-mind közvetlenül vagy közvetetten a termék, szolgáltatás image-ének, az átadó goodwill-jének megőrzését szolgálja.²¹

A *franchise átvevője* védett jogokat vásárol meg teljes üzleti csomaggal, amely meghatározott időre, területre szól, ezért kötelessége az átadó utasításainak a

²¹ Miskolczi-Bodnár Péter (1995) *A franchise szerződésekről* Gazdaság és Jog 7–8. 20-21.

betartása. A franchise megállapodásból származó jogokat és kötelezettségeket csak a franchise-adó engedélyével ruházhatja át. Az ipari vagy szellemi tulajdonon fennálló jogokon esett sérelmeket köteles közölni az átadóval, hogy az megtehesse a szükséges intézkedéseket.

Mint látható számos kötelezettség terheli az átvevőt, amelyek mind a franchise üzlet sikerességét biztosítják. Az átvevő jogosult használni a franchise jogokat, mint pl.: név, védjegy, know-how, stb. Továbbá jogosult igénybe venni a franchise-adó által nyújtott szolgáltatásokat úgy, mint az átadó képzését, oktatását, folyamatos segítségnyújtását, anyaggal és termékkel való ellátását.

5. Szabályozási kérdések

A franchise a know-how, a védjegy és –megállapodás függvényében – más iparjogvédelmi, esetleg szerzői jogok együttese, amelyet áru forgalmazására vagy szolgáltatás teljesítése céljából használnak fel. Ezen szerződések célja, hogy a szellemi alkotás jogosultja szellemi termékét annak átadásával úgy tudja hasznosítani, hogy egy rendszerbe bekapcsolva számos partnerét egységes arculattal jelenjen meg a gazdasági forgalomban.²²

A franchise és a franchising egymástól eltérő, ugyanakkor egymással szoros kapcsolatban lévő fogalmak. A franchising nem jogi, hanem közgazdasági kategória. A meghatározott szellemi alkotások alkalmazásának célja egy rendszer kialakítása, mely rendszerhez tartozó tagok ugyanazt a terméket, vagy szolgáltatást akár országon keresztül vagy nemzetközi szinten ugyanolyan minőségben és színvonalon nyújtják. Ezen rendszer megvalósításában pedig a franchise szerződések játszanak jelentős szerepet, amelyeket viszont már jogi kategóriaként értékelhetünk.

Mint már említettük, a jogi megközelítések a franchise-t alapvetően szerződésnévként, a polgári jog, illetve a kereskedelmi jog területén elhelyezkedő jogintézményként fogják fel. Ez a franchise, mint jogi csomag és az erre épülő megállapodás megkülönböztetéséből fakad. A franchise szerződésben számos olyan, a kötetmi jogban külön nevesített megállapodás, változat fordul elő, amelyek befolyásolhatják a szerződés tartalmát jogi jellegét.

Ilyenek: a licenciaszerződés (névhasználati-, védjegy-, és know-how licencia), az adásvételi szerződés, a bérleti és haszonbérleti szerződés, a társasági szerződés, a kereskedelmi képviseleti szerződés, a szolgálati szerződés, a vállalkozási szerződés, a kutatás-fejlesztési szerződés, valamint a koncesszió.

A franchise szerződések kodifikációs kérdései összefüggnek a szellemi alkotások jogát érintő változásokkal és az iparjogvédelmi szerződések Ptk-ba való integrálásának problémáival akár a külön törvényekben nevesített szerződések (pl. licencia szerződés) akár egyes atipikus szerződések (pl. franchise, vagy know-how szerződések) esetében.

²² Csécsy-Fézer-Károlyi-Petkó-Törő (2007) *A gazdasági szféra ügyletei* debreceni Egyetemi Kiadó 181.

Ez a kérdés a kodifikáció során elsősorban a licencszerződésekkel kapcsolatban merült fel valamint szóba került a franchise-megállapodások esetleges önálló szerződéstípusként való elismerése is. A franchise szerződések meglévő komplexitásának ellenére tömeges alkalmazásuk miatt a kodifikáció során már a hasonló, többnyire már meglévő szerződési típuselemeket vegyítő üzleti formák (faktoring-, és lízingszerződések) mellett a figyelem középpontjába kerültek. A franchise szerződés önálló szerződéstípusként való elismerésére azonban a kodifikáció során – szemben a lízing és a faktoring szerződésekkel – hosszú ideig nem került sor.

A kodifikációt irányító Szakértői Bizottság 2008-ban indoklásában megállapította, hogy a franchise megállapodások eltérő tartalmú és bonyolultságú jogviszonyok, amelyekben szabadalmi-, know-how és/vagy névhasználati jog átengedése valósul meg más ismert szerződéstípusok (pl. adásvétel, vállalkozás stb.) elemeinek alkalmazásával. A vélemények azonban egyezők voltak a tekintetben, hogy franchise esetében „A szerződések konkrét tartalmának variálása miatt nincs olyan kemény magja ezeknek a megállapodásoknak, amelyek típusképző mozzanatként volnának kikristályosíthatók.”²³ Ezzel a megállapítással a szakma nagyjában- egészben egyet is értett.

Amikor azonban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumtól a Polgári Törvénykönyv kodifikációs munkálatai visszakérültek a Szakértői Bizottsághoz megváltozott a szakemberek véleménye és az új Ptk-ba integrálásra került és sui generis, vagyis önálló szerződéstípusként nyert szabályozást a franchise-szerződés, magyar változatának megfelelően jogbérleti szerződésként. (Az új szabályozással, tekintve a franchise gazdasági jelentőségét és széleskörű elterjedését, magam is egyetértek.)

A fogalmi, definíciós kérdéseknél, változatoknál már említettem, hogy az új Ptk. a franchise-szerződés lényegét, *fogalmát* a következők szerint határozza meg. „Jogbérleti szerződés alapján a jogbérletbe adó védjegy-, szerzői- és iparjogvédelmi jogok, valamint védett ismeret átengedésére, a jogbérletbe vevő termékeknek, illetve szolgáltatásoknak a védjegy-, szerzői- és iparjogvédelmi jogok, valamint védett ismeret felhasználásával történő előállítására, illetve értékesítésére és díj fizetésére köteles.”²⁴

A fő szolgáltatás mellett a *mellékszolgáltatások* is felsorolásra és meghatározásra kerültek. Ennek megfelelően rendelkezik az új törvény a szerzői-és iparjogvédelmi jogok biztosításáról a jogbérletbe adó részéről és e jogok megóvását írja elő a jogbérletbe vevő oldalán.

Az értékesítendő terméket vagy alapanyagot elsősorban a jogbérletbe adótól kell beszerezni, de ha a jogbérletbe adó a megrendelést nem teljesíti, a jogbérletbe vevő jogosult azt máshonnan beszerezni. Fontos rendelkezés, hogy a jogbérletbe vevő a szerzői- és iparjogvédelmi jogok, valamint védett ismeretek többszöri rendelkezésre bocsátásával létrehozott hálózat és az értékesített termékek és szolgáltatások *jó hírnevét* köteles megővni.

²³ Vékás Lajos szerk. (2008) *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, Budapest, Complex, 382–389.

²⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 6.376. § (1.) bek.

Ezzel kapcsolatban a jogbérletbe adót *utasítási jog* illeti meg. Az utasítási jog szabályai hasonlóak a vállalkozási szerződésben szabályozott megrendelői utasítás esetén alkalmazandó jogkövetkezményekkel. Ha ugyanis a jogbérletbe adó utasítása célszerűtlen vagy szakszerűtlen a jogbérletbe vevő köteles őt figyelmeztetni. Ha a jogbérletbe adó a figyelmeztetés ellenére fenntartja az utasítását a jogbérletbe vevő köteles az utasítást teljesíteni az ebből eredő kárért ilyenkor a jogbérletbe adó felel. A jogbérletbe vevő köteles megtagadni az utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása jogszabály vagy hatósági határozat megsértéséhez vezetne vagy veszélyeztetné mások személyét vagy vagyonát. A jogbérletbe adó továbbá *ellenőrzési jogot* gyakorolhat a szerződésben és az utasításban foglaltak teljesítéséért.

Végül a *szerződés megszűnése* körében a felmondás speciális szabályai nyernek megfogalmazást. A határozatlan időre kötött szerződést bármelyik fél a hónap utolsó napjára felmondhatja. A felmondási idő sajátosan alakul: a szerződés első évében egy hónap, a második évben két hónap, a harmadik és azt követő években pedig három hónap. A szerződés megszűnése esetén értelemszerűen a szerzői- és iparjogvédelmi jogok és a védett ismeretek használatára vonatkozó jogosultsága is megszűnik a jogbérletbe vevőnek.²⁵

²⁵ A franchise szerződés új szabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 6.376 – 381.§§-ai tartalmazzák.

Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban*

Erdős Éva**

1. Az állami támogatások és az adóintézkedések összefüggése

az állami támogatások és az adóintézkedések összefüggése első ránézésre nem tűnik egyértelműnek, pedig szoros kapcsolatban állnak egymással, annak ellenére, hogy az állami támogatások joga a versenyjog körébe tartozik, míg az adóintézkedéseket az adójog szabályozza az Európai Unióban. Az állami támogatások és az adóintézkedések - ezen belül is az adókedvezmények kérdése és szabályozása - tehát hatásköri kérdéseket vet fel a tagállamok és az Unió szervei között. A fő kérdést az okozza, hogy a Bizottság szabadon beleavatkozhat az állami támogatások szabályozásába, mivel a versenyjog elsődleges uniós kompetencia, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, ugyanakkor az adóintézkedések elsősorban tagállami hatáskörben vannak, és az Európai Unió hatásköre ebben a kérdéskörben a szubszidiaritás elvén¹ alapul. Ez az

* NAGYRA BECSÜLT KOLLÉGÁMNAK, PROFESSZOR PRUGBERGER TAMÁSNAK SZÜLETÉSNAPIÁRA, A KÖZÖS MUNKÁK EMLÉKÉRE.

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

¹ Lásd az EUSz.5. cikkének (3) bekezdésében rögzített szubszidiaritás elvét. Az 5. cikk (3) bekezdése szerint: „a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”.Lásd még a szubszidiaritásról:” A szubszidiaritás elve, mint generális alapelv a tagállamok központi és regionális szintje és az Unió közötti hatáskör megosztásáról szól.” (Fazekas Judit: A szubszidiaritás elv jelentése in: *EU –jog* (szerk: Osztovits András)(2012) HVG Orac Lap és Könyvkiadó Kft. Budapest, 207.-208.o.) Kizárólagos Unió hatáskörök: pld. a vámunió, a monetáris politika az Euró tagállamokban, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása...(az uniós hatáskörökről: a.) kizárólagos Unió hatáskör, b.) megosztott hatáskör, c.) támogató, összehangoló, kiegészítő hatáskör, ld. EUMSz. 2-6. Cikke) Tehát megállapíthatjuk, hogy az adózás nem tartozik az Unió kizárólagos hatáskörébe, az adózásra a szubszidiaritás elve vonatkozik, tagállami hatáskörben van, míg a versenyszabályok megállapítása viszont Unió hatáskörben van. Az uniós hatáskörök és a tagállami hatáskörök elhatárolásáról ld. az EUSz. 4. cikk (1)bekezdését és az EUSz. 5.cikk (2) bekezdését: „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az unióra, a tagállamoknál marad.” (hatáskör átruházás elve)

A lojális együttműködés elve alapján, az EUSz. 4.cikk (3) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében: „a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyezteti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

ellentmondás sok esetben jogértelmezési és jogharmonizációs problémát vet fel, melyet a Bizottság Közlemények² kiadásával próbál megoldani, az Európai Unió Bírósága pedig egyedi ügyekben hozott döntésekkel³ segíti az ellentmondások és konfliktusok feloldását, valamint az értelmezést.

Az Európai Unióban az olyan állami támogatások, amelyek adókedvezményként hatnak, versenytorzítónak minősülnek, ezért összeegyeztethetetlenek az európai közös és integrált belső piaccal, mivel gátolják az egységes belső piac működését. Bizonyos fajta állami támogatások előnyt jelenthetnek az azt igénybevevő vállalkozásoknak, ebből következően pozitív diszkriminációt jelenthetnek, vagyis olyan hatást érhetnek el, mint a megkülönböztető adókedvezmények, amelyek diszkriminatívak, és káros adóversenyt okozhatnak. A versenyjogi uniós előírások szerint a tagállamok nem vezethetnek be olyan állami támogatásokat, amelyeket előzetesen nem jelentenek be a Bizottságnak előzetes vizsgálatra. A Bizottság nem engedélyezi az olyan állami támogatás bevezetését, amely összeegyeztethetetlen az egységes belső, integrált piaccal. Nagy jelentősége van tehát annak, hogy mikor beszélhetünk az uniós versenyjoggal összeegyeztethetetlen, azaz tiltott állami támogatásról, és mi a kritériuma a megengedett, valamint az egységes belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak. A problémát tovább fokozza az a körülmény is, hogy a tiltott állami támogatások diszkriminatív voltak miatt az uniós adójog értelmében káros adóversenyt okozhatnak, így nagy jelentősége van annak, hogy mikor minősíthető egy állami támogatás adókedvezménynek.

Az EUM Szerződés 107.cikk (1)⁴ bekezdése értelmében nem szabad versenytorzító és a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami támogatásokat nyújtani. Az állami támogatások korlátok közé szorítása a tagállamok szuverenitását erőteljesen érintő terület, a közösségi szabályokat érvényesítő Bizottság megtilthatja a tagállamok jogalkotása számára, hogy egyes vállalkozásaikat vagy akár egyes gazdasági ágazataikat a közösségi érdekekkel ellentétes módon, előnyben részesítsék akár állami támogatás, akár adókedvezmény formájában. Ezért az állami támogatások jogi szabályozásának törvényessége és Európai Unió konformitása minden tagállamban központi kérdés. Az állami támogatások pozitív juttatásnak minősülnek, amelyek egy vállalkozás számára előnyt jelenthetnek a többi vállalkozáshoz képest, tehát diszkriminatívak lehetnek, és az Európai Unióban a versenyjog tárgykörebe tartozik. Az állami támogatások ugyanakkor előidézhetnek káros adóversenyt,

² Az első állami támogatásokra vonatkozó Közleményét a Bizottság 1998-ban adta ki, mely része volt a káros adóverseny elleni adócsomagnak, lásd: A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, *HL 1998 C 38 0003 – 0009* (A továbbiakban: Közlemény)

³ Lásd például az Európai Bíróság C-148/04.sz ügyét, a Commissione Tributaria Provinciale di Genova (Olaszország) előzetes döntéshozatali kérelme az Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate közötti eljárásban. (EBHT 2005. I-11137.)

⁴ EUMSz. 107.cikk (1): „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

versenytorzító hatásúak lehetnek, ezért alkalmazásuk az EU által szabályozott, korlátozott és engedélyhez kötött.

Az állami támogatások közös vonása, hogy az államháztartásból lehet hozzájutni, onnan erednek, a hozzájutás feltételei és a felhasználás szabályai azonban általában nem törvényben rögzítettek, a felhasználásuk viszont szigorúan célhoz kötött. A felhasználás feltételeit általában a juttató közigazgatási szerv határozza meg pályázat esetén, és sok esetben előfordul a normativitás hiánya. A támogatások lehetnek visszatérítendőek, vissza nem térítendőek vagy vegyes feltételűek. Az állami támogatások jogi szabályozásának tagállami kontrollját az EU szervei, elsősorban a Bizottság végzi, és kontrollja során nemcsak az egyedi kormányzati intézkedések, hanem a törvények, ezen belül is leginkább az adószabályok, közösségi konformitása is kérdésessé válhat.

A tiltás vagy engedélyezés szigorúsága mindig a kivételek lététől és azok terjedelmétől függ.⁵ Az állami támogatások tilalmát az EUMSZ.107.cikke kettős szűrőn rostálja meg: egyrészt az „összeegyeztethetetlennek” nevezett támogatás fogalma is szűkítést tartalmaz, másrészt ezen belül is van lehetőség automatikus vagy mérlegelésen alapuló kivételek megadására. Ugyanakkor a tiltás szabályát erősíti az az eljárási előírás, mely szerint a Bizottság előtt egyrészt be kell jelenteni az adni kívánt támogatást, másrészt nem szabad azt végrehajtani addig, amíg a Bizottság nem foglal állást a kérdéses projekt közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről. Ebből következően az EU nem tiltja az állami támogatások minden fajtáját, csak szigorú korlátok közé szorítja azokat, amelyek versenytorzító hatásúak.

Ennek megfelelően a tagállamok csak olyan állami támogatásokat nyújthatnak, amelyeket az EU megenged, és amelyekkel nem sértik az uniós érdekekkel ellentétes módon a piaci versenyt, és nem idéznek elő káros adóversenyt.

2. Az állami támogatás fogalmáról

Az EUMSZ. értelmében az állami támogatás fogalmának az alábbi feltételeknek⁶ kell megfelelnie, hogy az az EUMSZ.107. cikke hatálya alá tartozzon, azaz összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősüljön:⁷

- a.) A támogatásnak tagállam által nyújtott, vagy állami forrásból kell származnia. Természetesen az állam fogalma alatt az állami szerveket, minisztériumokat, kormányzati szerveket, sőt az államháztartás bármilyen szervét (akár központi

⁵ Lásd erről bővebben: Tóth Tihamér (2007) *Az Európai Unió versenyjoga*, Complex Kiadó Budapest, 529- 610.o., 529.o., valamint Várnay Ernő – Papp Mónika(2004) *Az Európai Unió joga*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, , 550.- 575.o.; EU-JOG (szerk. Osztoivits András (2012) HVG Orac Lap –és Könyvkiadó Kft.,Budapest, 538. -546.o.

⁶ in Nyikos Györgyi (2009), *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában* PhD. értekezés, Corvinus egyetem, Budapest, 151-153.o. és lásd még : Kende Tamás- Fazekas Orsolya: (2007), *A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása*, Európa Jog 2007/1.sz. 5.o.

⁷ Lásd erről bővebben: Erdős Éva (2012) *A beruházásösztönzés adójoga* Miskolci Egyetem, 137.o.-164.o.

akár helyi) is érteni kell. Ide kell még sorolni nemcsak az állami szervek által közvetlenül nyújtott támogatásokat, de azokat is, amelyek közvetítésében az állam közreműködött. Állami támogatásnak minősül az adókedvezmény is, azaz szintén állami támogatásról beszélünk, ha az állami bevétel elmarad, például adókedvezmény igénybevétele révén.

- b.) A támogatásnak előnyt kell jelentenie az érintett vállalkozás számára: olyan viszonzatlan előnyt, amelyet azonos finanszírozási feltételek mellett a piacon az adott vállalkozás egyébként nem érhetne el. Az előny több formában jelenhet meg, mint készpénztámogatás, adókedvezmény, adómentesség, adóelengedés vagy éppen az állam által adóbevételről való lemondás⁸ stb. támogatásnak minősülnek azok a kedvezmények is, amelyekhez maga a támogatott vállalkozás is hozzá járult akár valamilyen pénzügyi kötelezettség vállalásával, akár a támogatásért cserébe valamilyen magatartás tanúsításával. Támogatásnak minősül így olyan állami kedvezmény is, amelyet a vállalkozás azzal a feltétellel kap meg, hogy ésszerűsíti a termelési kapacitását.⁹
- c.) A támogatás a vállalatok vagy termékek, szolgáltatások csak egy meghatározható körét kedvezményezi, vagyis az intézkedésnek szelektív jellegűnek kell lennie.
- d.) A támogatás versenytorzító hatású legyen. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata értelmében a verseny –és kereskedelem torzítás hatásának fenn kell állnia.¹⁰ Az állami támogatások által okozott versenytorzítás mértékét az alábbi tényezők figyelembe vételével állapíthatjuk meg:
- a támogatásnak a finanszírozott tevékenységhez viszonyított mértéke abszolút,
 - a támogatás szelektivitásának mértéke meghatározó, azaz egy vagy több, vagy a piacon tevékenykedő nagyszámú vállalkozás juthat-e hozzá, egyedi döntéssel, vagy pályázat útján kerül nyújtásra,
 - közvetlenül vagy közvetve járul hozzá a kedvezményezett a vállalkozás költségeinek a finanszírozásához,
 - egyszeri vagy ismétlődő jellegű az állami támogatás.

⁸ Lásd ehhez: C-156/98. *Germany v. Comission EU Bírósági ügyet*, ECR (2000) I-6857. (Hivatkozva Várnay in Várnay-Papp (2004) 553.o.) A jogesetben a német állam lemondott bizonyos jövedelemadó bevételéről olyan vállalkozások javára, amelyek befektetéseiket az új német tartományokban vagy Berlinben eszközölték. A német állam védekezése szerint a törvény nem jelent automatikus kedvezményt a vállalkozások számára, ezért nem minősíthető állami támogatásnak, hiszen önálló befektetési döntés alapján veszik igénybe a vállalkozások a törvény adta kedvezményt. A Bíróság véleménye szerint azonban az adóbevételről való lemondás tette lehetővé a befektetők számára azt, hogy más vállalkozásoktól eltérően kedvezményes adófeltételek mellett fektessék be a pénzüket a beruházásba. Tehát az a tény, hogy a befektetők független befektetői döntésük alapján eszközölik a beruházást, nem jelenti azt, hogy az adószabály és a kedvezmény közötti kapcsolat megszűnne, mivel a kedvezményt lehetővé tevő piaci feltételek megváltoztatása a német adójogszabály eredményeként következik be.

⁹ Lásd pld. C-323/82.SA *Intermills v Comission* ECR (1984) 3809. Hivatkozva: Várnay-Papp (2004), 553.o.

¹⁰ a támogatás fogalmára vonatkozóan lásd az Európai Bíróság C-39/94. *SFEI kontra La Poste* esete in: Tóth T. (2007) 540.o., a versenytorzító hatást, előny biztosítását kimondó Európai Bírósági eset: C-256/97. *Déménagements - Manutention Transport SA (DMT)* (1999) ECR I-3913.o. in Tóth T.(2007) 541.o.

e.) A támogatás befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet. Amennyiben egy tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, amely növeli ezáltal a hazai termelést, ennek az lesz az eredménye, hogy más tagállamok kevesebb eséllyel tudják exportálni termékeiket az érintett tagállamba. A versenytorzítás akkor is fennáll, ha a tagállamon belül történik meg torzító hatású támogatás, állami beavatkozás, mivel a kedvezményezett vállalkozás előnybe kerül finanszírozását tekintve a többi ugyanolyan feltételekkel rendelkező, de állami támogatásban nem részesülő vállalkozással szemben. Az Európai Unió Bírósága még ennél is tovább megy a versenytorzító hatás értelmezésénél, amikor kimondja, hogy az EU- n kívül is lehet elérni torzító hatást az állami támogatással, mivel a harmadik piacon a támogatásban részesülő cég sokkal könnyebben érvényesül, mint a támogatásban nem részesülő vállalkozás, amely nem is tud kilépni pótlólagos finanszírozás hiányában a harmadik ország piacára.¹¹

Az SFEI kontra La Poste C-39/94. számú esetben¹² az Európai Bíróság értelmezte az EK Szerződés 87.cikkét és kimondta, hogy a szerződés e cikkének a célja, „hogy meggátolja a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami hatóságok által adott olyan előnyöket, amelyek különféle formákban, bizonyos termékek vagy bizonyos vállalkozások kedvezményezésével a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek. A támogatás fogalma így nemcsak a pozitív előnyöket - mint például szubvenciók – foglalja magában, hanem más olyan beavatkozásokat is, amelyek különféle formában csökkentik a vállalkozás költségvetésében rendszeren kiadásként szereplő tételeket, és amelyek anélkül, hogy a szó szoros értelmében véve szubvenciók lennének, azzal megegyező karakterűek és ugyanolyan hatással járnak.”¹³ Az EU Bírósága általi megfogalmazásban ugyanúgy megtalálhatjuk a fő fogalmi elemeket, mint:

- adott előny,
- amelyet állami hatóság nyújt,
- szelektív, azaz bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket érint,
- az előny a kereskedelmet érinti, és
- a kedvezmény a versenyt torzítja.

A fogalom azonban kiegészül az EU Bírósága által azzal az elemmel, hogy az előny több formában is megvalósulhat, így lehet olyan beavatkozás is, amely csökkenti a vállalkozás költségvetésében kiadásként szereplő tételeket, azaz a vállalkozás bármilyen kiadástól mentesül ezáltal. A támogatás fogalom elhatárolásának az engedélyeztetési eljárásban van jelentősége, azaz az EUMSz. 108.cikk (3) bekezdése) szerinti eljárásban, amely szerint a tagállamoknak a Bizottság előzetes engedélyét kell kérni a támogatások nyújtásához is, nemcsak a versenytorzító és a kereskedelmet is érintő támogatásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a bejelentés köteles támogatások köre szélesebb, mint a versenytorzító hatású és kereskedelmet érintő támogatások köre.¹⁴

¹¹ Nyikos (2009), 154.o.

¹² C-39/94. Hivatkozta Tóth T (2007), 340.o.

¹³ Tóth T (2007), 340.o.

¹⁴ Lásd erről bővebben. Tóth T. (2007), 540.o és 586.-600.o.

3. Az adóintézkedések és állami támogatások elhatárolása: az adóintézkedések formájában nyújtott állami támogatások a Bizottság és az EU Bíróságának gyakorlatában – egy szövetkezet példáján keresztül

Az EUMSZ. 107.cikk (1) bekezdése szerinti tiltott állami támogatás fogalmi elemeinek értelmezése tehát minimálisan megköveteli három konjunktív feltétel vizsgálatát, miszerint: a kedvezmény az államtól származzon, vagyis állami forrástranszferrel járjon, másodsorban a kedvezmény szelektíven juttasson előnyhöz vállalkozásokat, harmadrészt pedig a kedvezmény versenytorzító hatású legyen, a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására legyen alkalmas. Ezeket a feltételeket pedig az adókedvezmények formájában történő előnyhöz juttatás megvalósítja, így a megkülönböztető adóintézkedések, a külföldieknek nyújtott adókedvezmények a tiltott állami támogatás kategóriájába esnek.

A Bizottság először 1998-ban bocsátotta ki az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adózásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló Közleményét.¹⁵

Az állami támogatások fogalmi értelmezése körüli viták miatt, az értelmezés további elősegítésére az Európai Bizottság kiadott egy új Közleményt 2016. május 19-én, az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmáról, az állami támogatás fogalmi elemeire vonatkozó bizottsági és európai bírósági joggyakorlatot összefoglalásáról.¹⁶ A soft law körébe tartozó, nem kötelező érvényű bizottsági közlemény ötödik fejezetének 4. pontja foglalkozik az adóintézkedések formájában megvalósuló támogatások egyes speciális formáival, mint a szövetkezetek, a kollektív befektetési vállalkozások, az adóamnesztia, a feltételes adó-megállapítás és adóügyi egyezség, az átalányadó rendszer, a visszaélés elleni szabályok és a jövedéki adók adókedvezményének állami támogatáshoz való viszonyulásának kérdései.

A szövetkezetekkel kapcsolatban a Közlemény kimondja, hogy a szövetkezetekre vonatkozó kedvező adóügyi megítélés nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, mivel a szövetkezetek nem tekinthetők olyanoknak, mint amelyek a kereskedelmi társaságokkal összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak. Amennyiben azonban a szövetkezetről megállapítást nyer, hogy hasonló a kereskedelmi társaságokhoz, úgy azt egy három lépcsős elemzési módszernek kell alávetni az állami támogatások szabályai alá tartozás eldöntése miatt. A három lépcsős elemzési módszerben elsőként meg kell határozni a referenciarendszert, másodsorban meg kell határozni, hogy egy adott intézkedés az említett rendszertől való eltérésnek minősül-e, az intézkedés szelektív-e. Amennyiben nem minősül szelektívnek, akkor nem tartozik az EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdésének hatálya

¹⁵ 1998. december 10-én az Európai Közösségek Bizottsága közzétette az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményét (vállalkozások közvetlen adóztatásáról szóló Közlemény) HL C 384., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 277. o.

¹⁶ Bizottsági Közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (továbbiakban: Bizottsági Közlemény) C /2016/2946. OJ.C 262, 19.7.2016., p.1-50.

alá.¹⁷ Az elemzés harmadik lépése, hogy a szóban forgó adózási szabályok igazolhatóak –e a rendszer logikájával.¹⁸

Az Európai Unió Bírósága az adóintézkedések és a tiltott állami támogatások megítélése tárgyában több ítéletet is hozott. A Bíróság a C-78/08 - C-80/08.sz. Paint Graphos soc.coop. és társai egyesített ügyekben¹⁹ az ítélet tárgyát a helyi adóztatásban és a jövedelemadók területén az olasz jog általi *adómentesség kérdése* képezte, az adóhatóság ugyanis megtagadta az említett szövetkezettől a szövetkezetekre vonatkozó olasz jogszabályok szerinti adómentességekhez való jogot. Az előzetes döntéshozatali kérelmek esetében a kérdést előterjesztő bíróság többek között arra várt választ, hogy az érintett belső jog alapján a szövetkezeteknek biztosított adókedvezmények összeegyeztethetők-e az uniós joggal, és közelebbről, hogy az említett kedvezmények az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett „állami támogatásnak” minősülnek-e. Az EU Bírósága vizsgálta a támogatás állami forrásból történő finanszírozásának feltételeit, és ezzel kapcsolatban kimondta, hogy a támogatás fogalma általánosabb, mint a szubvencióé, mivel nemcsak az olyan pozitív juttatásokat foglalja magában, mint maguk a szubvenciók, hanem azon állami beavatkozásokat is, amelyek különböző módon könnyítenek a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheken²⁰, és amelyek ugyanolyan természetűek és azonos hatásúak, de nem minősülnek a szó szoros értelmében vett szubvenciónak. Ebből következően az az intézkedés, amellyel a hatóságok adómentességet biztosítanak egyes vállalkozásoknak, amely ugyan nem jár együtt állami források átruházásával, de pénzügyileg kedvezőbb helyzetbe hozza a kedvezményezettet, mint a többi befizetőt, az EK 87. cikk (1) bekezdése (jelenleg: EUMSZ. 107.cikk (1) bekezdése) értelmében vett „állami támogatásnak” minősül.²¹ Ugyanígy állami támogatásnak minősülhet az az intézkedés, amely egyes vállalkozásoknak adócsökkentést vagy az egyébként esedékes adófizetés halasztását engedélyezi.

A következő kérdés vizsgálata a *szelektivitást* érintette az ügyben. A Bíróság kimondta, hogy valamely nemzeti adóintézkedés „szelektívnek” minősítéséhez először is előzőleg meg kell határozni és meg kell vizsgálni az adott tagállamban hatályban lévő adózási rendszer szerinti közös vagy „általános” rendszert. Ehhez a közös vagy „általános” adórendszerhez képest kell ezután értékelni és megállapítani, hogy a szóban forgó adóintézkedéssel biztosított előny szelektív jellegű-e, ehhez pedig azt kell bizonyítani, hogy ez az intézkedés eltér az említett közös adórendszertől, amennyiben különbséget tesz az érintett tagállam adózási rendszere által kitűzött célra tekintettel hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő gazdasági szereplők között.²²

¹⁷ Bizottsági Közlemény (2016) 128.pont. C/262/29. o.

¹⁸ Bizottsági Közlemény (2016) 159.pont C/262/34. o.

¹⁹ C-78/08 . és C-80/08.sz. Paint Graphos soc.coop. és társai egyesített ügyben 2011.szeptember 8.-án hozott ítélete a Bíróságnak ECLI:EU:C:2011:550)

²⁰ Lásd a C-222/04. sz., Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-289. o.] 131. pontját

²¹ C-222/04.sz. ügy 132.pontja

²² Lásd a C-88/03.sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-7115. o.] 56. pontját.

A következő vizsgálandó feltétel annak értékelése, hogy valamely adóintézkedés állami támogatásnak minősítendő-e, hogy az *e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre, és torzítani a versenyt*. Ennek eldöntésénél nem szükséges, hogy a versenytorzítás vagy a kereskedelemre befolyást gyakorlás valójában ténylegesen meg is történjen, elegendő az állami támogatás fogalmának megítéléséhez az adóintézkedés erre való képessége is. Különösen ilyen, ha a támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti a közösségen belüli kereskedelemben a versenytársaival szemben, ilyenkor adóintézkedés formájában megvalósuló támogatást olyannak kell tekinteni, amely érinti ezt a kereskedelmet.²³ Az ítélet értelmében e tekintetben nem szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozás saját maga részt vegyen a Közösségen belüli kereskedelemben. Ha ugyanis valamely tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, a belső termelés szintje emiatt fennmaradhat vagy növekedhet, ami azzal a következménnyel jár, hogy a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacára való belépési esélyei csökkennek. Másrészt pedig az olyan vállalkozás megerősítése, amely addig nem vett részt a Közösségen belüli kereskedelemben, olyan helyzetbe hozhatja azt, hogy más tagállam piacára be tud lépni.

Ennélfogva az EU Bírósága megállapította, hogy a fenti ügyben az adókedvezmény az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében véve érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatja a versenyt, így tiltott állami támogatásnak minősül. A Bíróság kimondta azt is hivatkozott ítéletében, hogy a termelő- és munkaszövetkezetek javára biztosított, az alapügyek tárgyát képezőkhöz hasonló adókedvezmények az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében véve csak akkor minősülnek „állami támogatásnak”, ha e rendelkezés valamennyi alkalmazási feltétele teljesül. Ugyanakkor a nemzeti bíróság feladata annak közelebbi vizsgálata, hogy az érintett adókedvezmények szelektív jellegűek-e, valamint hogy esetlegesen igazolhatók-e a vonatkozó nemzeti adórendszer jellegével vagy felépítésével, különösen annak megállapításával, hogy az alapügyek tárgyát képező szövetkezetek valóban összehasonlítható helyzetben vannak-e a nyereségszerzési céllal működő társasági jogi formában létrejött gazdasági szereplőkkel, és amennyiben igen, úgy az említett szövetkezetek számára biztosított kedvezőbb adójogi bánásmód egyfelől az érintett tagállam adórendszerének alapelveiben rejlik-e, és másfelől megfelel-e a koherencia és az arányosság elvének. A Bíróság ítélezési gyakorlata alapján azt is meg kell határozni, hogy az olyan adómentességeket, mint amelyek az alapügyek tárgyát képezik, igazolja-e a vonatkozó adórendszer jellege vagy felépítése.

Az általános adórendszer alkalmazása alóli kivételt előíró intézkedést akkor lehet igazolni, ha az az említett adórendszer alapelveinek vagy vezérlő elveinek közvetlen következménye. E tekintetben különbséget kell tenni egyrészt az adott adórendszer – azon kívülálló – céljai, másrészt a magában az adórendszerben rejlő

²³ Lásd erről a C-372/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3679. o.] 44. pontját, a C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.] 54. pontját, valamint a 2226§/04.sz. Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet 140. Pontját.

mechanizmusok között, amelyek szükségesek a fenti célok eléréséhez.²⁴ Következésképpen az olyan adómentességek, amelyek a vonatkozó adórendszerrel idegen célkitűzés eredményei, nem mentesülhetnek az EK 87. cikk (1) bekezdéséből eredő követelmények alól. A Bizottság álláspontja²⁵ szerint a nemzeti adórendszer jellegére vagy felépítésére érvényesen lehet hivatkozni annak igazolására, hogy a teljes nyereségüket a tagok között felosztó szövetkezetek a szövetkezet szintjén nem adóznak, amennyiben a tagokat viszont megadóztatják. Egy tagállami intézkedés nem igazolható érvényesen a szóban forgó adórendszer jellegével vagy felépítésével, amennyiben lehetővé teszi a szövetkezeten kívül álló harmadik személyekkel folytatott kereskedelemről eredő jövedelem után fizetendő adó alóli mentességet, vagy az ez utóbbiaknak díj címén kifizetett összegek levonását. Emellett egy adott előny vonatkozásában nemcsak annak a szóban forgó adórendszerben benne rejlő tulajdonságokkal való, hanem e rendszer végrehajtását illető koherenciáját is biztosítani kell. Az érintett tagállam feladata tehát, hogy megfelelő ellenőrző és felügyeleti eljárásokat hozzon létre és alkalmazzon annak érdekében, hogy biztosítsa a szövetkezetek javára bevezetett különös adóintézkedéseknek az adórendszer logikájával és szerkezetével való koherenciáját, és hogy elkerülje azt, hogy a gazdasági szereplők pusztán az e társasági forma vonatkozásában előírt adókedvezmények igénybevétele érdekében válasszák e sajátos jogi formát. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e követelmény teljesül-e az alapügyekben.²⁶

A 2016-os állami támogatások fogalmára vonatkozó Bizottsági Közlemény értelmező álláspontot közöl az átalányadó rendszernek az állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségéről is.²⁷ Ennek értelmében az átalányadó, mint különleges, diszkrecionális elemeket nem tartalmazó rendelkezések meghatározott ágazatokban, vagy a föld jelentőségének számításba vételénél megengedettek és összeegyeztethetőek az állami támogatás szabályaival, az ilyen rendelkezések nem szelektívek. Ehhez azonban az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- Az átalányrendszert az indokolja, hogy bizonyos vállalkozás típusokra azok kis mérete vagy tevékenységi ágazatuk miatt (például ilyen a mezőgazdasági vagy a halászati szektor) ne háruljanak aránytalan adminisztratív terhek,
- az átalányrendszer az alkalmazási köre alól kizárt többi vállalkozással összevetve általában véve nem jelenthet alacsonyabb adóterhet, és nem biztosíthat előnyöket a rendszer kedvezményezettjeinek.

Új fogalomként és értelmezésként jelent meg a 2016-os Bizottsági Közleményben a visszaélések elleni szabályok állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetősége is. A visszaélés elleni szabályokra vonatkozóan a Bizottság előírja, hogy a visszaélés elleni szabályok előírása az adókikerülés megelőzésére irányuló intézkedésként indokolható, vagyis nem ütközik az állami támogatásokra

²⁴ Lásd C-88/03.sz. Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 81. pontját

²⁵ A vállalkozások közvetlen adóztatásáról szóló Bizottsági közlemény (1998) 25. pontja

²⁶ C-78/08.-80/08. sz. Paint Graphos soc.coop és társai egyesített ügyek 64.-75.pontja

²⁷ Bizottsági Közlemény (2016) 5.4.6. fejezet 181.- 182.pontja

vonatkozó uniós jogba.²⁸ Az ilyen szabályok viszont szelektívek lehetnek, amennyiben adott vállalkozások vagy ügyletek tekintetében olyan eltérést (a visszaélés elleni szabályok alkalmazásától való eltekintést) biztosítanak, amely ellentétes a visszaélések elleni szabályok alapvető logikájával, ebből következően pedig amennyiben a szelektivitás tetten érhető, akkor a szabályozás ellentétes lehet az uniós támogatási politikával. A Bizottsági közlemény (2016) tehát az EU Bírósági esetek összegyűjtésével és az egyes fogalmak kiemelt értelmezésével segíti elő az adóintézkedések és az állami támogatások elhatárolását.

4. Az állami támogatások káros adóversennyel való kapcsolata

A káros adóversenyre vonatkozó szabályozást az OECD indította el, amikor is 1998-ban megalkotta jelentését a káros adóversenyről.²⁹ A jelentésnek nincs ugyan kötelező ereje, nincs szankciója, nem jogszabály, a tagállamok és a külső államok mégis önkéntes jogkövetéssel követik. Az OECD jelentése példaértékű ajánlásokat tartalmaz a nemzeti törvényhozás számára, hogy miként kerülhető el az indokolatlan adóverseny. Az OECD jelentése szerint három csoportba sorolhatók azok az adórendszerek, amelyek káros adóösztönzőket tartanak fenn:³⁰

- Amikor egy adott ország nem, vagy csak nagyon minimális mértékben adóztatja meg a jövedelmeket.
- Az adott országnak jelentős bevételei származnak a vállalkozók jövedelmeinek adóztatásából, de az adórendszer olyan ösztönzőket alkalmaz, aminek következtében a nem sok földrajzi kötődést igénylő gazdasági, pénzügyi tevékenységből származó jövedelmeket csak nagyon alacsony mértékben adóztatja meg.
- Az adott országnak jelentős bevételei származnak a magánszemélyek és jövedelmeinek adóztatásából, de az általános adókulcsai alacsonyabbak más országok adókulcsainál.

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

Miért tekinthető károsnak az adóverseny? Az adóverseny, adókedvezmények károsnak tekinthetők a gazdasági verseny szempontjából, mert eltérítik és torzítják a piaci versenyt az adódiszkriminációval, azaz elsősorban a külföldi befektetőknek adott pozitív adókedvezményekkel. Az adóverseny akkor tekinthető károsnak, ha:

²⁸ Lásd a C-308/01.sz. GIL Insurance ügyben a Bíróság által 2004.április 29-én hozott ítélet 65.pontját (ECLI:EU:C:2004:252)

²⁹ Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue OECD, Paris 1998, www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004517.pdf.

³⁰ Kakuk János: *Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén*. Pénzügyi Szemle, 2002. /8. 736. o.

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

Amennyiben mindehhez zártkörű ösztönző rendszerek párosulnak, melyek nem engedik a speciális kedvezmények igénybevételét a belföldi adózóknak, valamint az ország nem vesz részt az információcserében, a közigazgatási- és jogrendszere nem nyílt és átlátható, és ahol az adózó megegyezhet az adóhatósággal az adó mértékéről akkor megállapítható, hogy káros következményeket előidéző adórendszerrel van szó.³¹

A káros adóverseny egyik meghatározó területe³² a versenytorzító állami támogatások, amelyek ugyanúgy eltérítik és torzítják a gazdasági versenyt, mint a beruházási adókedvezmények. Az 1998-as Bizottsági Közlemény értelmében³³ az adókedvezmények állami támogatásnak minősülnek, és tiltottak, amennyiben azok:

- kedvezményes elbánást biztosítanak a jogosultak számára,
- a kedvezményes elbánást az állam biztosítja,
- a rendelkezés torzítja a közösségen belüli piaci versenyt,
- a rendelkezés konkrét vagy szelektív,
- adózási szempontból a rendelkezés a kedvezményes elbánás útján (pozitív diszkrimináció) az adóteher csökkenését eredményezi.

A szelektív megkülönböztetés adódhat az adóhatóság egyedi méltányossági gyakorlatából, a mentességekből, vagy az indokolatlanul alacsony adókulcsok alkalmazásából.

Az Európai Bizottság szerint különösen a befektetési adókedvezmények és az off-shore cégekre vonatkozó alacsony adókulcsok adnak okot az aggodalomra.³⁴ Az off-shore szabályozás engedélyezése egy tagállamban főleg azért veszélyes, mert a nemzetközi tőkeáramlást eltéríti, kedvezőtlenül befolyásolja, az off-shore cégek ugyanis nem a bejegyzés országában végzik tevékenységüket, ahol valójában működnek és tevékenységet végeznek, ott nem járulnak hozzá a közszolgáltatásokhoz. Vagyis a közszolgáltatásokhoz egyáltalán nem, vagy nem ott járulnak hozzá az off-shore cégek, ahol azokat valójában igénybe veszik.

³¹ Dr. Kakuk János (2002), 736-739. o.

³² Első területként értelmezhetjük a külföldi befektetők pozitív adódiszkriminációját, másodikként az adóparadicsomokat és harmadikként az állami támogatások negatív megítélését. A káros adóversenynek újabb eseteit jelenti a székhelyáthelyezések problémája, amelynek megoldásában az Európai Unió Bírósága jár élen. Lásd a káros adóverseny területeiről Erdős Éva.(2012) 121.o.-207.o.

³³ Erdős G.-Dr. Öry T.: Néhány jogharmonizációs és alkotmányossági kérdés a jelenlegi adókedvezményekkel kapcsolatban, *Európai Jog 2002/4.szám*, 27. o., lásd még: Ben J. M. Terra – Peter J. Wattel: *European tax law*, Kluwer Law,(2005) pp.288-293.

³⁴ A magyar társasági adóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4.§ (28) bekezdése határozta meg a külföldön tevékenységet végző adóalany, azaz az off-shore cég fogalmát. A 19.§ (2) bekezdése értelmében az ilyen szervezet a 18%-os társasági adó helyett, csupán 3% társasági adót fizetett Magyarországon. 2003. január 1-től az off-shore cégek kedvezményes adózására vonatkozó jog azonban megszűnt.

Ugyanakkor azt is megállapította a Bizottság, hogy a kisvállalkozások adókedvezménye nem tekinthető tiltott állami támogatásnak.

Az OECD Jelentésnek, az ECOFIN Tanács Üzleti Adózási Magatartási Kódexének, és a Bizottsági Közleménynek jelentős számú követője lett, nemcsak a tagállamok és az akkor még csatlakozásra váró államok köréből, hanem külső államokból is. Az aláírók aláírásukkal elfogadták e szabályokat és jogi kötőerő, szankció nélkül is követik azokat. A tagállamok vállalták, hogy nem vezetnek be olyan szabályokat nemzeti adójogalkotásukba, amelyek megvalósítják a káros adóversenyt (stand-still) szabályok, a meglévő szabályokat, melyek ilyen rendelkezéseket tartalmaznak, megszüntetik (roll-back). Ezzel mintegy elismerték ezen új szabályozási tendenciák létjogosultságát, és áthidalták a kezüket megkötő egyhangú szabályozást megkövetelő irányelvi harmonizációs problémát.³⁵

5. Összegző gondolatok

A káros adóversennyel kapcsolatban leszűrhetjük azt a következtetést, hogy a versenytorzító, vagy szelektív állami támogatások, és a beruházási adókedvezmények alapvetően tiltottak az Európai Unióban, és csak bizonyos feltételek megléte esetén összeegyeztethetőek az EU joggal. A káros adóverseny elleni fellépésben éppen ezért nagy szerepe van az állami támogatások fogalmi behatárolásának, a kritériumok számbavételének, és a kimentési lehetőségeknek. A káros adóverseny elleni harc fontos eszköze az összeegyeztethetetlen állami támogatások tiltása, a Bizottság engedélyező, kontrolláló tevékenysége, valamint az Európai Unió Bíróságának egyes fogalmi elemekre vonatkozó jogértelmező szerepe.

A tagállamok szabadon dönthetnek ugyan az általuk legmegfelelőbbnek ítélt gazdaságpolitikáról és különösen jogukban áll az adóterheket belátásuk szerint megosztani az egyes termelési tényezők között. Erre vonatkozik az Európai Unió szubszidiárius hatásköre is. Hatáskörüket a tagállamok mindazonáltal az uniós jognak megfelelően kötelesek gyakorolni. A tagállamok különösen nem vezethetnek be, illetve nem tarthatnak fenn olyan jogszabályokat, amelyek összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, az alapvető szabadságokkal ellentétes megkülönböztetést foglalnak magukban, és ilyenek a külföldi és belföldi adóalanyok között különbséget tevő adókedvezmények, az offshore tevékenységre vonatkozó szabályozások, vagy éppen a versenytorzító, és kereskedelmet befolyásoló állami támogatások.

„A Bizottság megítélése szerint a közös piaccal való összeegyeztethetlenség alapelve és az ettől az elvtől való eltérés "bármilyen formájú" támogatásra vonatkozik, beleértve egyes adóintézkedéseket.³⁶ Az állami támogatások

³⁵ EK Sz. 94. cikke, EUM Sz. 104. cikke

³⁶ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, HL 1998 C 38 0003 – 0009 hivatkozva: Bartha Ildikó: *Az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatások megítélése a közösségi jogban*, Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis :(7) (2008), 57.-60.o.

lehetséges formái közül az adókedvezmény, illetve az adómentesség formájában nyújtott támogatásokra, mint legkevésbé megengedhető intézkedésekre tekint a Bizottság, mert az ilyen jellegű rendelkezések, szabályok általában működési támogatásnak minősülnek, amely tiltott az állami támogatások szabályrendszere szerint.³⁷”

A tagállami szuverenitásból és a szubszidiaritás elvéből következik, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek adózási kérdésekben, vagyis az adóintézkedések tagállami hatáskörbe tartoznak. Ugyanakkor az állami támogatások szabályozása a versenypolitika által meghatározott, és az Európai Bizottság kompetenciájába tartozik. Amennyiben azonban az adóintézkedés megfelel a versenytorzító állami támogatás fogalmának, úgy a Bizottság vizsgálata jogos.

Megállapíthatjuk, hogy az uniós jog elsőbbsége folytán a Bizottság olyan adóintézkedéseket vagy éppen adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatásokat jogosult vizsgálni, melyek tagállami hatáskörbe tartoznak. A hatáskör megosztás ilyenformán történő rendezetlensége azonban hatáskör túllépéshez, vagy éppen a tagállami hatáskör korlátozásához is vezethet. Az uniós szervek szubszidiaritásának elve az adózási kérdésekben működik, kivéve, ha az adóintézkedések meg nem engedett állami támogatás formájában valósulnak meg, mert ilyen esetben a tagállami szuverenitás korlátozás alá kerül, és az uniós szervek szubszidiaritása is megfordul, és a Bizottság beavatkozhat a tagállami hatáskörbe.

Ilyen módon a tagállami hatáskör és az uniós hatáskör ellentmondásba keveredik, hiszen kérdés, hogy az adóversenyt is jogosult-e a Bizottság vizsgálni? Annak megítélése, hogy az adott állami támogatás, vagy adókedvezmény versenytorzító hatású, vagy éppen a tagállami kompetenciába tartozó jogos gazdasági beavatkozás eredménye, nem könnyű. Ezért nagyon fontos, hogy az elhatárolás egyértelmű legyen, amit a Bizottsági Közleményekben szereplő értelmezések elősegítenek. A fenti ellentmondást a Bizottság Közleményében a fogalmi értelmezések, és az Európai Unió Bíróságának eseti döntései oldják fel.

³⁷ Remetei Filep Zsuzsa: Adózás és állami támogatás, in: Tóth T. (2005) 98. o.- 99. o. in Bartha (2008), 59.o.

A megújuló energiák szabályozása Ausztriában*

Fodor László**

1. A „bevezetés” bevezetése

Az éghajlatváltozás a 21. század jogrendszerének meghatározó kihívása, amely az ökológiai (vagy erős) fenntarthatóság hívei szerint társadalmi, gazdasági és politikai rendszereinknek az alapoktól való újjáépítését igényli.¹ Az Európai Unió (EU) és tagállamai nem az erős fenntarthatóság célját tűzték maguk elé, ennek ellenére az üvegházgázok (különösen a szén-dioxid) kibocsátása, az energiahatékonyság javítása, a megújuló energiák arányának érdemi növelése közös minimum. A célszámok egyfelől (az intézkedések oldaláról nézve) ambiciózusak, másfelől (a természettudósok előrejelzéseikhez képest) szerények.² Így, míg mára már meglehetősen széles körben elfogadottá vált, hogy a század közepére globálisan minimum 40-70%-os csökkentést kellene a nemzetközi közösségnek elérnie az üvegházgázok kibocsátása terén (2010-hez képest), addig az EU 20%-os mérséklést vállalt, 2020-ig. Ennek egyik megvalósítási területe a tiszta vagy csekély kibocsátású, megújuló energiákra való áttérés, ahol az uniós célérték szintén 20%, amelyen belül *Ausztriának* (az uniós átlagot már 2005-ben is meghaladó, kb. 25-ről, illetve 2010-es adatok szerint már mintegy 30%-ról) *34%-ra* (míg pl. hazánkknak kb. 6-ról 13%-ra) *kell növelnie a megújuló energiahordozók arányát.*³

Az EU egyes tagállamai nem csak a klímaváltozás okozta, egyre növekvő költségeket (amelyek Ausztriában a mostani, közel évi 4 milliárdhoz képest 2050-re

* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, illetőleg a Balassi Intézet támogatásával (a Collegium Hungaricumban végzett kutatás keretében) készült. „A tanulmány a Nemzeti Közszerződési Egyetem által alapított DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhelyben készült, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 azonosítószámú „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű projekt keretében.”

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

¹ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 2014, 54.

² Az Európai Tanács következtetései, Brüsszel, 2007. március 7–9., 7724/1/07 REV 1; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf (letöltés: 2016. 05. 31.); FODOR László: A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog* 2014/6, 17–27.

³ Ld. a 2009/28/EK irányelvet, HL I 140/16–62, 2009. 6. 5.; illetve Faragó Tibor: Új nemzetközi éghajlatvédelmi megállapodás, *Magyar Energetika* 2015/5–6, 60.

várhatóan közel 9 milliárd eurót tesznek majd ki), veszélyeket, hanem az átállással járó gazdasági és társadalmi lehetőségeket, előnyöket is szem előtt tartják, s esetenként a közös célok szintje fölé tekintenek. Egy hosszabb tanulmányban Németország szabályozását vizsgáltam, s kimutattam, hogy a mienknél jóval nagyobb lakosságszámú, gazdasági erejű és politikai illetve jogrendszerét tekintve is fejlettebb ország hosszútávon a megújuló energiákra való teljes mértékű átállást tervezi (legalábbis a villamos energia ágazatban), ami meglehetősen költséges politika, de az energiarendszer zöldítése, decentralizációja, a foglalkoztatottság, egyes érintett ágazatok nemzetközi versenyképessége terén, stb., máris komoly eredmények könyvelhetők el a javára.⁴ Most egy több tekintetben (pl. államterület, lakosságszám, földrajzi távolság) is Magyarországhoz közelebb álló uniós tagállamot, Ausztriát állítom középpontba, amelynek szintén (ti. Németországgal egyezően, ugyanakkor hazánktól eltérően) olyan *célkitűzésesei vannak, amelyek meghaladják az uniós irányszámokat.*

Ausztria klímavédelmi illetve energetikai szabályozása (másként klíma-energiajoga vagy környezeti energijoga) köréből korábban már több írásom is megjelent, amelyek a szakterület egyik kiemelt jogintézményével, az üvegházgázokra megállapított, kibocsátási kvóta- (illetve kereskedelmi) rendszerrel foglalkoztak.⁵ Ezekben a többi, kapcsolódó szakterület, mint amilyen a megújuló energiák előnyben részesítése, nem térhettem ki. Most ezt a hiányt igyekszem – dióhéjban – pótolni. Közismert tény, hogy a megújuló energiák az osztrák energiaellátásban máris nagyobb szerepet töltenek be a hazainál, ami részben a vízerő hasznosításának tudható be, amihez az ország földrajzi adottságai kedvezőbbek a mienknél. Emellett azt is látjuk, hogy a nyugati országhatárt elhagyva jóval több szélkerék forog, ahogyan a háztetőkre szerelt napelemek száma is nagyobb, mint nálunk. Kiindulópontom az a feltételezés, hogy ez nemcsak az adottságokon vagy az emberek gazdagságán, energiatudatosságán, környezeti érzékenységén, hanem *a szabályozáson is múlik*, ami a hazaitól alighanem eltérő. A vonatkozó jogszabályok, szakirodalom, szakmai tájékoztatók és egyéb, internetes források segítségével igyekszem a megújuló energiákra vonatkozó osztrák nemzeti szabályozás tartalmába, működésébe betekintést nyerni illetve nyújtani. A téma időszerűsége abból következik, hogy Ausztriának ugyanazon európai uniós játékszabályoknak kell megfelelnie a megújuló energiák előnyben részesítése során, mint hazánknak, vagyis az alábbi sorok egyúttal adalékul szolgálhatnak a hazai szabályozás ismerőinek, hogy mit hogyan lehet (esetleg másképp) csinálni.⁶

⁴ FODOR László: *Klímavédelem az energijogban – szabályozási modellek Németországból*. Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.

⁵ FODOR László: Az osztrák klímavédelmi szabályozás a Kiotói Jegyzőkönyv és az EK kibocsátási kvótaszabályozása tükrében, *Európai Jog* 2009/5, 26–33.; FODOR László: A kibocsátási kvótarendszer főbb elemei az osztrák jogban, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXVII/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2009, 497–520.; FODOR László: A kibocsátási egységekkel való „kereskedelem” szabályai Ausztriában és Magyarországon. In Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi: Tanulmányok Veres József 80. születésnapjára*, Szeged, 2009, Pólay Alapítvány, 181–189.

⁶ Az Uniós szabályozás bemutatására itt a legkisebb mértékben sem vállalkozom, arra ld. pl. BÁNYAI Orsolya: A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv. *Európai Jog*, 2013/6, 23–32.

2. Általános keretek

A klímapolitika szempontjából kiemelkedő dokumentum a *nemzeti energiastratégia* 2007-ből,⁷ amely az ágazatot érő kihívásokra válaszul középpontba állítja az ellátásbiztonság és a fenntarthatóság kérdését. Utóbbit illetően a megújuló energiáknak (illetve az energiahatékonyságnak) kiemelt figyelmet szentel. A fosszilis energiahordozók csökkenő mértékű felhasználásával, ugyanakkor a megújuló energiák arányát tekintve az uniós előírást csekély mértékben meghaladó értékkel (35,5%) számol. Ehhez képest egyébként más dokumentumok még komolyabb célkitűzéseket állítanak fel (pl. a nemzeti klímaalapról szóló törvény további 10%-kal számol, a nemzeti megújuló energia cselekvési terv 50%-ot is elérhetőnek tart 2020-ig, de a megújuló energia szövetség hosszú távon akár a 100%-os arányt is megvalósíthatónak tekinti, az atomenergia elutasítása mellett).⁸ A stratégia a fenntarthatóság követelményének abban a tekintetben is megfelel, hogy a megújuló energiák növekvő mértékű hasznosítása az elképzelések szerint nem jár növekvő energiafelhasználással, utóbbi enyhe csökkenést kell, hogy mutasson 2020-ra. Figyelemre méltó, hogy az intézkedések között a (megújuló energiára alapozott) távhőszolgáltatás jelentős mértékű fejlesztése is szerepel.

Magyarországgal (akárcsak egyébként a legtöbb uniós tagállammal) szemben Ausztriának – 2011 óta, a nemzeti klímastratégiában meghatározott intézkedésekre alapozott – átfogó *klímavédelmi törvénye* van.⁹ A törvényből a megújuló energiahordozók arányának növelésére vonatkozó célkitűzés határozottan kiviláglik, de konkrét intézkedések, előírások itt nincsenek, mivel ez a jogszabály alapvetően csak a szövetség és a tartományok, illetve az érintett ágazatok (mint az épületfűtés, energiatermelés, ipar, mezőgazdaság, közlekedés, hulladékgyártás) közötti teherelosztást (a kibocsátás-csökkentés évenként meghatározott mértékét) és koordinációt célozza.¹⁰ A törvény tehát a stratégia végrehajtásának egyik eszköze, amely mellett természetesen további jogszabályi előírások rögzítik a konkrétumokat.

Az ágazatokat, klímavédelmi célterületeket összekapcsoló – tehát ilyen értelemben még általánosnak tekinthető – előírások közül említést érdemel a 2007-ben megalkotott, szövetségi *törvény a klíma-energiaalapról*.¹¹ A klímaalap (Klima- und Energiefonds) több szempontból egyedülálló Európában. A vonatkozó törvény célkitűzései szerint az alap az ország fenntartható energiagazdálkodásához, illetve üvegházgáz-kibocsátásainak csökkentéséhez hivatott hozzájárulni, mégpedig nem

⁷ http://www.bmwf.gv.at/Ministerium/Staatspreise/Documents/energiestrategie_oesterreich.pdf (letöltés: 2016. 05. 31.).

⁸ Megjegyzendő, hogy a villamos-energia ágazaton belül ennél jóval magasabb arányokról beszélhetünk, hiszen ott máris mintegy 70% a megújulók aránya. <http://www.erneuerbare-energie.at/archiv-pressemitteilungen/>; <http://ec.europa.eu/energy/node/71> (letöltés: 2016. 05. 31.).

⁹ Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl. I Nr. 106/2011

¹⁰ https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0918/ (letöltés: 2016. 05. 31.).

¹¹ Bundesgesetz über die Errichtung des Klima- und Energiefonds – Klima- und Energiefondsgesetz, BGBl. I Nr. 40/2007. Megjegyzendő, hogy ún. önálló (közjogi) alapról van szó, amely jogi személyiséggel bír. <https://www.klimafonds.gv.at/ueber-uns/> (letöltés: 2016. 05. 31.).

kizárólag az energiaszektorban, hanem amellet pl. a tömegközlekedés fejlesztése és a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás terén is. Az alap (és persze egyéb intézkedések) révén a megújuló energiahordozók arányát 2020-ig (nem 34, hanem immár legalább) 45%-ra szeretnék növelni, a teljes energiafogyasztás viszonylatában. Hasonlóan ambiciózus célkitűzések vonatkoznak az energiahatékonyság és az ellátásbiztonság javítására, de – bármilyen kis országról legyen is szó – a saját nemzeti energetikai illetve környezeti technológiák fejlesztése és terjesztése¹² is a vízió része. A pénzalap a konkrét fejlesztések, beruházások (pl. kulturális létesítmények vagy mezőgazdasági épületek felszerelése napelemekkel) mellett a kutatásokat, fejlesztéseket is támogatja; hosszú távú stratégián alapuló működése kiszámíthatónak tekinthető. 2016-ig mintegy 76.000 projektet támogatott, több mint 500 millió euróval (de az alap működése révén megvalósult fejlesztések értéke a 2 milliárd eurót is jóval meghaladja). A támogatások nyomán nőtt a megújuló energiatermelési kapacitás (2014-es adat szerint 60Mwh teljesítménnyel), modellrégiók (mintegy 100 régió, kb. 1000 településsel), okos városok (20 okos város, 6 okos agglomeráció)¹³ jöttek létre, közel 5 millió embernek adva hétköznapi mintát és egyben lehetőséget a klímavédelemben való közreműködésre.¹⁴

3. A megújuló energiahordozók támogatása a villamos-energia ágazatban

3.1. Előzmények. Ausztriában a megújuló energetikai létesítmények támogatása meglehetősen hosszú múltra tekint vissza. Először *különböző tartományi illetve önkormányzati támogatási programok* adták ennek a keretét, ami azt jelentette, hogy nem volt országosan egységes támogatási rendszer. A számos különböző támogatási konstrukció megtartása mellett az első egységesítési intézkedés az volt, hogy a tartományi főnökök 1998-ban (a villamos-energiára vonatkozó, akkori törvény módosításával) felhatalmazást kaptak arra, hogy a megújuló energiahordozóval előállított villamos-energia minimális átvételi árát (rendeletben) megállapítsák. Az ezzel járó pluszterheket a villamos-energia rendszerhasználati díjának az emeléséből finanszírozták. 2000-ben a megújuló energiahordozók ágazaton belüli arányára célszámokat rögzítettek, ekkortól fogva a tartományi főnököknek már kötelező élniük az árszabályozás eszközével.¹⁵

Csupán *2002-ben született meg* (a megújuló energiaforrásból származó villamos-energia támogatásáról szóló korábbi, 2001/77/EK irányelv nyomán) *az*

¹² Pl. az IP Solar nevű monitoringrendszert (amelyekkel többek közt a napenergia termelése szabályozható) Európán kívül Ázsiában és Észak-Amerikában is használják már.

¹³ Az okos hálózatokra, okos mérésre – számos osztrák példával – ld. FODOR László: Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/1, 217–239.

¹⁴ <https://www.klimafonds.gv.at/assets/Uploads/Geschftsberichte/Jahresbericht-2014.pdf> (letöltés: 2016. 05. 31.).

¹⁵ HOLZER, Josef: Förderung vom Ökostrom – Investitionszuschüsse und Einspeisetarife. In Storr, Stefan, Stöger, Karl (Hrsg.): *Herausforderungen für das Energierecht – Schwerpunkte Ökostrom und Gas*, Jan Schramek Verlag, Wien, 2013, 4.

első, szövetségi szintű törvény, amelyik immár egységes szabályozási keretét adja a támogatásoknak. Ez a villamos-energia szektoron belül magas, 78%-os arányát célozta meg a megújuló energiahordozóknak.

A 2002-es törvény számos módosításon esett keresztül, aminek jelentős részben az Európai Bizottság kifogásai álltak a háttérben (a 2006-os módosítás mögött kötelezettségzegési eljárás állt, egy 2008-as módosítást a Bizottság csak egyes elemeiben hagyott jóvá, stb.).¹⁶ *2006-tól* kétfelé osztották az átvételi ár finanszírozásának a forrását (ekkortól valamennyi felhasználó egy átalányösszeget is fizet a megújuló támogatására), rögzítették a különböző megújuló technológiák támogatható kapacitásainak a mértékét (ilyen korlát egyedül a kisteljesítményű vízerőműveknél nem volt). A biogázt és folyékony biomasszát használó létesítményekre hatékonysági követelményeket rögzítettek, felállítottak a rendszer működtetésére egy különálló elszámoló szervet, s valójában ekkortól *beszélhetünk igazán egységes támogatási rendszerről*. 2008/2009-ben (az üzemanyagárak növekedésével összefüggésben) plusz támogatásokat vezettek be az ártámogatás mellé.

Látható tehát, hogy Ausztriában egy több elemű támogatási rendszer jött létre, amelyeknek a legfontosabb pillére az ártámogatás. Ennek kereteit 2011-ben egy új törvénnyel állapították meg, ami azonban az előzményeket nem taszítja a jogtörténeti érdekességek világába: a korábban üzembe helyezett és támogatást nyert létesítmények esetében ugyanis (a támogatási időszakok lejártáig) a korábbi szabályozás továbbra is hatályban van. Ennek következménye többek között, hogy a zöld áram átvételére vonatkozóan az országban jelenleg közel 1.000 (!) különböző tarifát alkalmaznak (a mintegy 10.000 megújuló energiát hasznosító létesítményre, amelyik a hálózatra csatlakozott).¹⁷

3.2. A megújuló energiák támogatásának jelenlegi keretei. Nyugati szomszédjaink (Németországhoz hasonlóan) tehát már egészen korán különálló törvényt alkottak a megújuló energiáknak a villamos-energia ágazatban való felhasználásáról, illetve támogatásáról.¹⁸ (Megjegyzendő, hogy hazánkban hasonló nincsen, a kapcsolódó jogintézmények a villamos energiáról szóló törvényben találhatóak.) Az alábbiakban röviden áttekintem ennek általános rendelkezéseit (köztük főbb tárgyköreit), illetve az alkalmazott jogintézmények legfontosabb szabályait, külön pontokba szedve a támogatási rendszer elemeit.

A törvény főbb szabályozási tárgykörei a megújuló energiahordozók felhasználására vonatkozó támogatási feltételek, az ilyen energia származásának igazolása (az ilyen külföldi villamos-energia esetén annak elismerése), valamint a támogatáshoz szükséges források előteremtése. A törvény a támogatásnak három típusáról rendelkezik: a zöld energia termelésének támogatása (pl.

¹⁶ HOLZER, i. m., 5.

¹⁷ HOLZER, i. m., 3.

¹⁸ A jelenleg hatályos jogszabály a Bundesgesetz über die Förderung der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern (Ökostromgesetz 2012, ÖSG 2012), BGBl. I Nr. 75/2011., amelynek közvetlen elődje az említett, 2002-ben megalkotott törvény – Ökostromgesetz sowie Änderung des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes (EIWOG) und das Energieförderungsgesetzes 1979 (EnFG), BGBl. I Nr. 149/2002.

árszabályozással, az ilyen áram átvételére vonatkozó kötelezettséggel; ez a magyar kötelező átvételi rendszerhez hasonló megoldás), folyékony biomassza és biogáz-termelés esetén a működési költségekhez való hozzájárulás, illetve beruházási támogatás megújuló energiatermelő kapacitás kiépítésére és bizonyos erőművek korszerűsítésére. A törvényi célkitűzések közt a megújulók arányának és az ellátásbiztonságnak a növelése mellett kifejezett említést nyer a beruházási biztonság szavatolása is, csakúgy, mint az atomenergiával előállított importáramtól való függőség kiküszöbölése. A törvény rögzíti, hogy 2020-ig milyen kapacitást kell kiépíteni az egyes megújuló energiatermelési módokatokon belül. A vízenergia, a szél, a nap energiája, illetve a biomassza és a biogáz szerepel a nevesített technológiák között (a földhő hasznosítását is támogatják, de arra nem állapítottak meg célértéket).

A törvény számos előírása jól körvonalazhatóan különbséget tesz (pl. a biomassza, biogáz javára) az egyes energiatermelési technológiák között. Emellett bizonyos mértékig megköti a fejlődés irányát, amennyiben azt is előírja, hogy a még fel nem használt támogatási összeg milyen arányban osztható fel az eltérő technológiákat alkalmazó, új létesítmények között.

A törvény által biztosított előnyök megszerzésének legfontosabb feltétele a megújuló energiatermelő létesítményként való *elismerés*, amit a tartományi főnöktől kell kérni. Az elismerés számos kritériuma közül kiemelendő a felhasznált primer energiahordozókon belül a megújulók legalább 3%-os aránya, illetve gáz hasznosítása esetén a biogáz hálózatba való betáplálásának és onnan való vételezésének a pontos dokumentálása. Az elismerési határozat mellett, hogy állást foglal a támogathatóságról, annak mértékéről, környezetvédelmi feltételeket is szab (pl. biomassza égetése esetén intézkedéseket ír elő a szálló por elkerülésére, folyékony biomassza esetén pedig – egy külön jogszabály alapján – megállapítja az ún. fenntarthatósági kritériumokat).¹⁹

A hálózatüzemeltetők elsődendő kötelezettsége, hogy (fizikailag) lehetővé tegyék a megújuló energiát termelő létesítmények csatlakozását a hálózatra. Ez alól nincs kivétel, ráadásul az ilyen termelők a hagyományos technológiára épülő létesítményekkel szemben előnyt élveznek, ami a hálózatüzemeltetők számára plusz terhekkel jár (tekintettel például arra, hogy az ingadozó teljesítményű megújulós kapacitásokat adott esetben hálózatfejlesztés révén kell integrálni).²⁰ A zöld áramot át kell venniük, s az általuk átvett (elismert termelőktől származó) zöld áram mennyiségének megfelelő *származási bizonyítványt* kell kiállítaniuk,

¹⁹ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über landwirtschaftliche Ausgangsstoffe für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, BGBl. II Nr. 250/2010. A fenntarthatósági kritériumokra ld. BÁNYAI Orsolya: A folyékony és szilárd biomassza fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon. *Jog, Állam, Politika*, 2013/2, 45–62.

²⁰ A megújulós erőművek csatlakozási joga 2012-től áll fenn, hasonlóval a hagyományos erőművek nem rendelkeznek. Említésre méltó még, hogy az elektromos áramra vonatkozó, általános törvényi szabályozás – Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 – EIWOG 2010), BGBl. I Nr. 110/2010 – a tartományokra bizza a csatlakozás részletes feltételeinek a megállapítását, a zöld áram termelésére azonban ez nem vonatkozik. POLTSCHAK, Elisabeth: Der Netzanschluss von Erzeugern erneuerbaren Energien. *Zeitschrift für Energie- und Technikrecht* 2012/4, 201–203.

amelyeket továbbadnak a kereskedőknek (ezeket a nemzetközi terminológiával ellentétben nem hívják zöld bizonyítványnak).

A származási bizonyítványokat egyébként elektronikusan, a szabályozó hatóság (E Control Austria) adatbankjában kell létrehozni, s a következő naptári év végéig lehet őket felhasználni. Egy bizonyítvány 1 MWh árammennyiségről szól (és olyan adatokat is tartalmaz, mint a termelés helye és ideje, az energiahordozó megnevezése, vagy a támogatás mértéke, illetve egy egyedi azonosítószám). Az áramkereskedő (illetve adott esetben a termelő) a vevő kérésére köteles átadni a bizonyítványokat, amelyeknek egyébként vagyoni értéke van (azt évről évre a szabályozó hatóság rendelete rögzíti, jelenleg 0,5 Euró, illetve a bizonyítványok csekély hányadát árverésen értékesítik). A háztartási méretű (5 kWh alatti teljesítményű) napenergia létesítményeket azzal segítik, hogy esetükben a bizonyítvány kiállításának nem feltétele az elismerés (ezek létesítésének a támogatása egyébként nem e törvény alapján, hanem a klíma-energiaalap finanszírozásával történik).

3.3. A termelés támogatása. A törvénynek a háromféle támogatásra vonatkozó előírásai a legterjedelmesebbek. Első körben a termelő létesítmények (szél-, naperőművek, biomassza- és biogáz létesítmények, geotermikus erőművek, kisteljesítményű vízierőművek,) támogatásáról rendelkezik, amelynek a végrehajtására, mint már említettem, 2006-ban egy *külön elszámoló (illetve lebonyolító) szervezet* (Ökostromabwicklungsstelle)²¹ hoztak létre. Ez az új létesítmények támogatási kérelmét ellenőrzi, egyfelől törvényességi szempontból (megvannak-e az energiahivatali, környezetvédelmi engedélyek, csatlakozási szerződés egy hálózatüzemeltetővel, stb.), másfelől, hogy a támogatáshoz rendelkezésre áll-e a fedezet.²² Szerződést köt a termelőkkel (szerződéskötési kötelezettség alapján), s kifizeti nekik az átvételi árat. A termelésre vonatkozó támogatás pillére egy kötelező átvételi rendszer, amelyben az átvételi ár nem egységes, azt a szerződés rögzíti, például attól függően, hogy melyik energiahordozóról, milyen technológiáról (annak milyen költségeiről), a műszaki és költséghatékonyság milyen fokáról van szó. Támogatásban csak az részesülhet, aki legalább 12 hónapon keresztül az elszámoló szervnek „adja át” a zöld áramot.

2012 óta a termelési támogatás lényegében három elemből tevődik össze: a rendszer egyes szereplői által fizetett *zöldáram-átalányból* (Ökostrom-Pauschale, ennek mértéke a hálózat magasabb szintjeitől az egyéni fogyasztókig csökken, pl. a hálózat 7. szintjén, vagyis a háztartások esetén 11 euró/év), egy szintén rendeleti úton megállapított *támogatási hozzájárulásból* (Ökostromförderbeitrag), amit ugyancsak valamennyi, a rendszerre csatlakozott végfelhasználó fizet (ennek mértéke is degresszív, de nem rögzített, hanem az adott fogyasztó által fizetett

²¹ A szakirodalom ezt a szervezet egyenesen „Austriaticumnak” értékeli, tekintve, hogy hasonló nincs sehol Európában. STÖGER, Karl: Die Ökostromabwicklungsstelle – Von der ÖSG-Nov. 2006 zum ÖSG 2012. In Storr, Stefan, Stöger, Karl (Hrsg.): *Herausforderungen für das Energierecht – Schwerpunkte Ökostrom und Gas*, Jan Schramek Verlag, Wien, 2013, 68.

²² http://www.e-control.at/documents/20903/26393/Leitfaden_Förderung_Oekostromanlagen_Stand+Oktober+2015.pdf/f5428481-7797-45eb-a34f-4357352a05a9 (letöltés: 2016. 05. 31.).

rendszerhasználati díj és hálózati veszteség mértékéhez igazodik), valamint az értékesített *származási bizonyítványok* bevételéből. (Az első kettőt együtt helyenként zöldáram-adónak hívják.)

A változások fő oka nyilvánvalóan a támogatás volumenének növelésére irányuló szándék volt, amit azonban úgy kívántak megoldani, hogy az energiaigényes gazdasági ágazatok ne szenvedjenek hátrányt a világgpiaci versenyben, s a szociálisan nehéz helyzetben lévő háztartásokat se terheljék tovább. Emellett választ kívántak adni a rendszer (az elszámolások) átláthatatlanságát illető, fogyasztói oldalon megfogalmazott kritikákra.²³

Leegyszerűsítve úgy működik a rendszer, hogy a termelők átadják a zöld áramot az elszámoló szervnek, amely kifizeti érte az átvételi árat. Innen kerül tovább a zöld áram az egyes hálózatüzemeltetőkhez majd áramkereskedőkhöz, mégpedig annak arányában, hogy azok mennyi elektromos áramot szolgáltatnak összesen a végfelhasználóknak (ezt az arányt az elszámoló szerv havonta állapítja meg). A kereskedők (szolgáltatók) az általuk átvett *zöld áramot kötelesek továbbadni* a felhasználóknak, akik pedig megfizetik (a számlán külön tételt képező, szociális alapon esetlegesen csökkentett mértékű) átalányt és hozzájárulást, amely a hálózatüzemeltetőtől az elszámoló szervhez jut. Mindemellett az áramkereskedők az átvett áramnak – a tőzsdei árfolyam szerint – megfizetik az árat, illetve hozzájárulnak a támogatási rendszer működtetési költségeihez. A származási bizonyítványok szerepe a támogatáson túl (az EU 2009/28/EK irányelvében foglaltakkal egyezően), hogy a vevő (a hálózatüzemeltető, a kereskedő) számára *bizonyítják a megvásárolt áram megújulás eredetét*, vagyis áttekinthetővé teszik a zöld áram útját (ti. nem fizikailag, mert az lehetetlen volna, hanem az energiamérleg alakulása, illetve a finanszírozás szempontjából). A végfelhasználó is láthatja azt, amennyiben az adott szolgáltató minden esetben „jelölni” köteles az áramot, vagyis őt (az áramszámlán és egyéb formában is) tájékoztatni köteles arról, hogy az energiamixben milyen arányt képviselnek az egyes energiahordozók. Ez jelentős tényező a szolgáltatók közötti választásnál a liberalizált energiapiacra.

A beruházás-biztonságot szolgáló előírás, hogy *az átvételi árat a termelőknek a létesítmény üzembe helyezésétől számított 13-15 évre garantálják* (a biomassa és a biogáz esetére szól a hosszabb idejű támogatás). Ezen túl a biomassa és a biogáz hasznosítása esetén – csökkentett mértékben – további 5 évig adható még támogatás. A termelő igénye szerint az elszámoló szerven keresztül a támogatott időszak után is lehetőség van a kötelező átvételi rendszerben való áramértékesítésre, de már a piaci áron.

Ez a támogatásfajta egyébként nagyon (az átvételi árat előre nem garantáló magyar szabályozásnál jobban) hasonlít a német szabályozáshoz, amely a kötelező átvételi rendszerek modelljét adta.

3.4. Kiegészítő támogatások. Az átvételi árhoz (legfeljebb 15 évig) további támogatások kapcsolódhatnak. *Bónusztámogatásban* részesülnek a biogázt és folyékony biomasszát hasznosító vállalatok, amennyiben a megtermelt villamos-

²³ HOLZER, i. m., 7.

energia és a hő hasznosítására is sor kerül (kapcsolt energiatermelés),²⁴ illetve a biogáz-termelők, amennyiben az általuk termelt gázt a vezetékes földgáznak megfelelő minőségben állítják elő (ennek mértéke 2-2 eurocent/KWh).

Azok a létesítmények, amelyek 2009-ben már rendelkeztek átvételi szerződéssel, az *üzemeltetési költségeikhez való hozzájárulásban* is részesülhetnek (amelynek mértéke legfeljebb 4 eurocent/KWh), amennyiben igazolják, hogy a 2006-os évhez képest nőttek a kiadásai, s azokat bevételeik nem fedezik.

3.5. Beruházási támogatás. Beruházási támogatás elnyerésére – az EU állami támogatásokra vonatkozó joganyagának keretei közt – megújuló energiatermelő létesítmények építése illetve korszerűsítése esetén van mód. A támogatást a kivitelezés megkezdése előtt, de már a szükséges engedélyek és egy független könyvvizsgáló által ellenjegyzett költségterv birtokában lehet kérelmezni az elszámoló szervtől (aki a támogatás megítélése esetén a gazdasági miniszter nevében köt szerződést a támogatottal). Az elektronikus rendszeren keresztül benyújtott kérelmeket érkezési sorrendben bírálják el, a rendelkezésre álló támogatási keretösszeg erejéig. Sajátos támogatási feltételek vonatkoznak a kis- és közepes teljesítményű vízerőművekre, illetve a szennyűgót hasznosító létesítményekre. Ezek alapján a támogatás mértékét egy-egy KWh-ra, a termelési kapacitás függvényében állapítják meg. Minél kisebb teljesítménycategóriába tartozik egy létesítmény, annál nagyobb összeg esik egy KWh-ra, tehát *minél nagyobb a létesítmény, annál kisebb mértékű a fajlagos támogatás*.

3.6. Európa- és alkotmányjogi problémák. Annak ellenére, hogy alapvetően olyan támogatási rendszerről van szó, amely egy az EU által is támogatandónak tartott területre vonatkozik, s olyan eszközöket alkalmaznak benne, amelyek már más tagállamokban megállták a helyüket, számos alkalommal kellett miatta az országnak magyarázkodnia, adott esetben törvényt módosítania (erre az előzmények körében már utaltam is).

A jelenlegi rendszert 2012-ben (notifikációs eljárás keretében) az Európai Bizottság részletesen megvizsgálta, s jóváhagyta. Ugyanakkor – a tagállam minden igyekezete ellenére, a korábbi törvényhez s annak módosításaihoz hasonlóan, ugyanakkor eltérően a német modell addigi értékelésétől, amely a Preußen-Elektra ítéleten nyugodott – úgy foglalt állást, hogy az *állami támogatásnak minősül*. (Ennek oka részben az elszámoló szerv közreműködése, amelyben a Bizottság nyilvánvaló állami befolyást látott.) Olyan állami támogatásnak azonban, *amely a belső piaccal összeegyeztethető*, mivel megfelel a környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó irányelveknek. A határozat 27 oldalas terjedelme önmagában is árulkodik a probléma komplexitásáról.²⁵

²⁴ Megjegyzendő, hogy a fosszilis energiahordozóra alapozott, kapcsolt energiatermelés támogatása hasonló elvek szerint történik a megújuló energiákéhoz, de egy erről szóló, külön törvény rendelkezései szerint. Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen auf dem Gebiet der Kraft-Wärme-Kopplung neu erlassen werden (KWK-Gesetz), BGBl. I Nr. 111/2008; SCHETT, Gregor: Rechtliche Rahmenbedingungen der Fernwärme und -kälte, insbesondere Leitungsrechte. In Kerschner, Ferdinand (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und Erneuerbare Energien*, Manz, Wien, 2014, 258–259.

²⁵ C (2012)565 endgültig, 08. 02. 2012, illetve a C-379/98 sz. ügy (2001. 03. 13., EBHT 2001 I-02099),

2014 decemberében az Európai Bíróság hozott a témakört (konkrétan egy 2009-es törvénymódosítást) érintő határozatot, amelynek azonban – mivel Ausztria a Bizottság által kifogásolt szabályt ténylegesen nem vezette be, illetve időközben már új rendszer lépett életbe 2012-től, amelyet a Bizottság is elfogadott – gyakorlati jelentősége nem volt. Maga az alapprobléma viszont nagyon is érdekes (a sajtó Európa-szerte foglalkozott az üggyel): a Bizottság *tiltott állami támogatásnak minősítette az energiaigényes nagyvállalatok számára biztosított kedvezményt*, mondván, hogy az diszkriminatív, ráadásul az érintettektől be nem szedett hozzájárulás mértékéig plusz teher hárul a kedvezményben nem részesülő vállalatokra. A határozatot Ausztria megtámadta a Törvényszék előtt, de az a Bizottság álláspontját erősítette meg.²⁶

Emellett a nemzeti alkotmánybíróság is többször vizsgálta a szabályozás egyes elemeit. Az, hogy egyáltalán felmerültek alkotmányossági aggályok, nem feltétlenül a szabályozás hibáinak, hanem inkább az energiapiaci rendszer demokratikus voltának, az ilyen típusú jogviták egyébként is (a mienknél) nagyobb gyakoriságának köszönhető. A részletes esetismertetések elkerülése mellett csupán néhány elemet emelek ki, amelyeket jellemzően olyan vállalatok kifogásoltak, amelyek kimaradtak a támogatásokból.

2006-ban módosítani kellett a törvényt, mert a kapcsolt energiatermelést immár csak a megváltozott uniós (hatékonysági) követelmények teljesítése esetén lehetett támogatni. A vonatkozó (2004/8/EK) irányelv tagállami átültetése késett, a kifogás tárgya pedig az volt, hogy a törvénymódosítás az irányelv szerinti határidőre visszaható hatállyal bírt. Az alkotmánybíróság azt mondta ki 2008-ban, hogy ezzel nem sérült a jogállamiság követelménye, mert az érintett vállalatoknak ezzel számolna kellett.²⁷

2009-ben azt erősítette meg az alkotmánybíróság, hogy az állam *nem köteles egyformán kezelni a különböző energiatermelési módokat*, s nagyobb mértékben támogathatja az új illetve felújított vállalatokat az azonos kategóriába tartozó, régebbi létesítményekhez képest. Mindkét különbségtételt indokolják a környezetvédelmi szempontok. Az sem kifogásolható, hogy az árak számítása során figyelembe veszik a nemzetközi áramtőzsde árfolyamait.²⁸

Már a 2012-től hatályos szabályozással kapcsolatban is kimondta az alkotmánybíróság, hogy a fogyasztók által befizetett hozzájárulások (együtt: zöldáram-adó) termelők közti visszaosztása során *az államnak szabad keze van* abban, hogy egyes energiatermelési módokat – mint *a megújuló forrásokra alapozott áramtermelést – nagyobb mértékben támogasson*, míg másokat abból kizárjon (anélkül, hogy azzal a diszkrimináció tilalmát megsértené).²⁹

valamint utóbbihoz FODOR: *Klímavédelem...* i. m., 51.

²⁶ Ld. a T-251/11. sz. ügyben hozott ítéletet, 2014. 12. 11. (Az EBHT-ban még nem tették közzé.)

²⁷ VfGH G263/07, 26.06.2008.

²⁸ VfGH B1904/08, 23.09.2009.

²⁹ VfGH B1661/10, 28.2.2012.; RABL, Thomas: Neueste Rechtsprechung zum Energierecht. In Storr, Stefan, Stöger, Karl (Hrsg.): *Herausforderungen für das Energierecht – Schwerpunkte Ökostrom und Gas*, Jan Schramek Verlag, Wien, 2013, 62.

4. Zárógondolatok

Ausztria megújuló energiákat illető szabályozása több elemből – részben pénzügyi támogatásokból, részben az ilyen energiák integrálását elősegítő eljárási és egyéb előírásokból – tevődik össze. A villamos-energia szektorban kulcsfontosságú a kötelező átvételi rendszer, amely, bár az Európában alkalmazott, egyéb eszközöknél (mint a pályázati rendszerek, kötelező átvételi kvóták, adókedvezmények, stb.) jóval több adminisztrációs teherrel jár, a beruházás-biztonság, az egyes technológiák közti differenciálás lehetősége vagy a megújulás termelési kapacitások alakulására kifejtett, egyértelműen pozitív hatás igazolja a választást. (Ahogyan az is, hogy mára egyre több olyan országban is ezt a rendszert kezdik alkalmazni, amelyek korábban más eszközöket részesítettek előnyben.)

A klíma- energiaalap által támogatott projektek és ezen keresztül az érintettek jelentős száma azt mutatja, hogy Ausztriában *a klímaproblémát komolyabban veszik nálunk, illetve hogy jelentős mértékben vonják be a polgárokat a klímavédelembé*, tudva, hogy az ő közreműködésük nélkül nem lehetséges elérni a célkitűzéseket. Ugyancsak *a rendszer demokratizálását, decentralizációját erősíti*, hogy a zöld áramra vonatkozó támogatási rendszer egyes elemei fajlagosan nagyobb mértékű támogatást biztosítanak a kisebb létesítményeknek, amelyek közelebb vannak a felhasználás helyéhez. Utóbbi körülmény egyúttal az energiarendszer *környezeti fenntarthatóságát is erősíti*.

Az energiaalap már-már utópisztikus elképzeléseket támogat, pl. az általa támogatott kistérségek már középtávon (pl. 2025-ig) azt tervezhetik, hogy saját maguk fedezik majd teljes energiaszükségletüket, mégpedig megújuló energiákból. Emellett a kötelező átvételi rendszer több eleme, így a másfél-két évtizedre szóló átvételi árgarancia is irigylésre méltó magyar szemmel nézve, hiszen a beruházások megtérülését tervezhetővé tevő megoldás.

Munkajogi reformok az EU kelet-európai tagállamaiban: úton a munkavégzésre irányuló jogviszonyok új rendszere felé?

Gyulavári Tamás*

A tizenegy kelet-európai tagállam három lépcsőben csatlakozott az Európai Unióhoz 2004 és 2013 között. Az ezekben az országokban az utóbbi években végbement munkajogi reformoknak számos közös jellemzőjük van. Ezekben a tagállamokban ugyanis hasonló a szocialista jogrend és gazdaság öröksége, ugyanúgy jelen van a szovjet hagyományon alapuló Munka Törvénykönyve, illetve hasonló viszonyok jellemzőek a gazdaságban és munkaerő-piacon is.

A kelet-európai munkajogi reformok átfogó, részletes bemutatása természetesen meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit, ezért elsősorban a foglalkoztatási jogviszonyok rendszerében végbement változásokat és folyamatokat elemezzük. Először a munkajogi reformok általános bemutatására kerül sor. Ezt a bevezető részt követi majd az atipikus munkaviszonyok elterjedtségének ismertetése, és ehhez kapcsolódóan az önfoglalkoztatás és a színlelt szerződések jelensége. A tanulmány célja, hogy minél jobban megértsük a régióban végbemenő változásokat és a fő tendenciákat a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rendszerében.

1. Munkajogi reformok az EU közép- és kelet-európai tagállamaiban

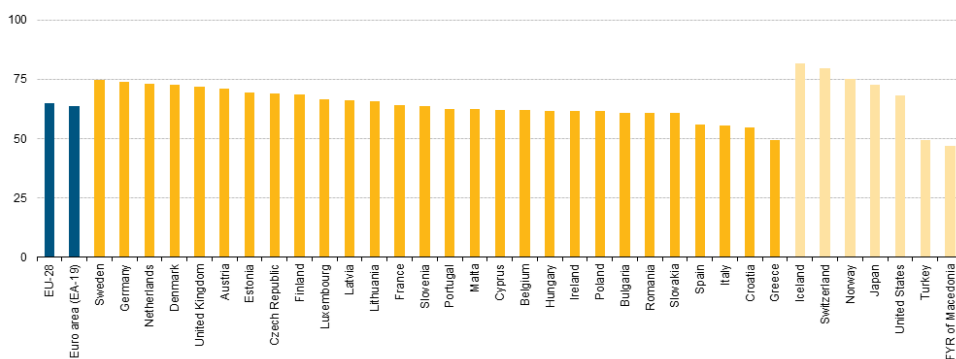
A közép és kelet-európai poszt-szocialista tagállamok három lépcsőben csatlakoztak az EU-hoz 2004 és 2013 között. A gazdaság minden területét érintő gyors fejlődés ellenére ezek még mindig messze az EU legszegényebb tagállamai, amelyek az egy főre jutó GDP tekintetében az EU átlag 45-84 százalékát érik csak el (2015-ben Bulgária 45%, Csehország 84%).

Ugyanakkor a régiós országok között vannak figyelemre méltó különbségek, így különösen a gazdasági fejlődés ütemét illetően. A régió szegényebb országaiban (mint például Lengyelország vagy Románia) sokkal gyorsabb a GDP növekedés az EU csatlakozás óta, mint a korábbi éllovasok esetében (Szlovénia, Csehország és

* Egyetemi tanár, tanszékvezető, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék.

különösen Magyarország).¹ Következésképpen elmondható, hogy a gazdasági kiegyenlítődés meghatározó folyamat a régióban.

A foglalkoztatottságot tekintve az alacsony foglalkoztatási szint hagyományosan a legfontosabb probléma a kelet-európai munkaerőpiacokon. A dél-európai tagállamok mellett a kelet-európai EU tagállamokban a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta az EU-n belül. Csehország az egyedüli kiugróan pozitív példa ebben a rangsorban. Magyarországon a foglalkoztatottság szintje közepes értéket mutat ugyan, de ebben a relatíve kedvező mutatóban benne van mintegy 200-300 ezer közfoglalkoztatott és a külföldön dolgozók is (például a Londonban dolgozó százezres nagyságrendű magyar állampolgár²). A tényleges magyar helyzet tehát rosszabb, mint amit az utóbbi években ugrásszerűen javuló statisztikák sugallnak.



Foglalkoztatási ráta (15-64 évesek) 2014-ben (%)

Forrás: Eurostat (online data code:lfsi_emp_a)

Következésképpen a régió legtöbb országában a foglalkoztatottság növelése a legfontosabb foglalkoztatáspolitikai cél, amely kihatással van a munkajogi jogalkotásra is. Természetesen léteznek emellett egyéb jogalkotási célok is, mint például a globális válság vagy a demográfiai problémák kezelése Lengyelországban³, vagy a sok módosítás miatt töredezett jogi nyelvezet megújítása Magyarországon⁴.

Ugyanakkor régiós tendenciává vált az a jogalkotói megoldás, mely szerint a nemzeti munkajog „rugalmassá tételével”, másként a munkavállalói jogok

¹ <http://budapestbeacon.com/economics/gki-issues-economic-outlook-for-hungary-in-2015/15695>

² Néhány becslés a Londonban dolgozó magyarok számáról: <http://www.origo.hu/itthon/20140811-nem-csokken-a-kulfoldon-munkat-kereso-magyarok-szama.html>; <http://444.hu/2015/03/02/london-a-masodik-legnagyobb-magyar-varos/>; <http://888.hu/article-akkor-most-hany-magyar-el-londonban>; https://hu.wikipedia.org/wiki/Magyarok_az_Egyes%C3%BClt_Kir%C3%A1lys%C3%A1gban.

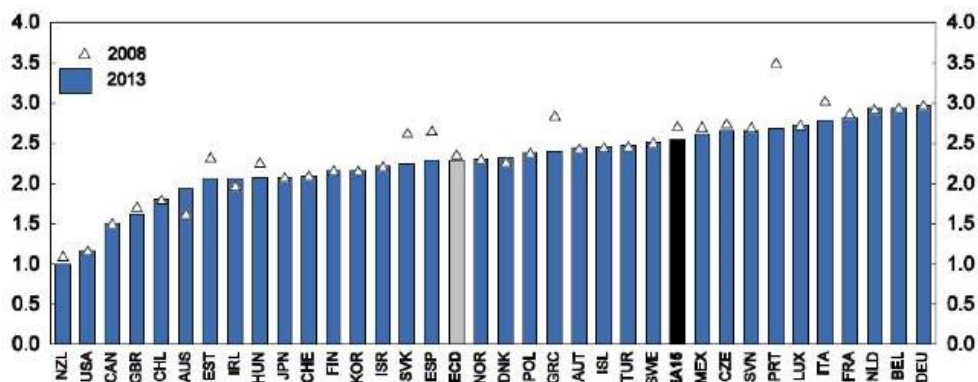
³ Skupień D. and Łąga M. and Pisarczyk L. (2016): Polish labour law: the impact of the economic crisis and demographic problems. *Hungarian Labour Law E-Journal*, http://hlj.hu/letolt/2016_1_a/A_01_Skupien_Laga_Pysarczyk_hlj_2016_1.pdf, Vol. 3 (1): 1-21.

⁴ Gyulavári T. and Kártyás G. (2015). *The Hungarian Flexicurity Pathway – New Labour Code after Twenty Years in the Market Economy*. Budapest: Pázmány Press.

deregulációjával igyekeznek új munkahelyeket teremteni. Erre a jogalkotói koncepcióra a 2012-es magyar munkajogi reform talán a legjobb példa⁵, de ugyanezt a koncepciót figyelhetjük meg Litvániában⁶, Romániában⁷ és Szlovákiában⁸ is. Úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság „flexicurity” koncepciójából csak a rugalmasság ment át a tagállami jogalkotásba, míg a biztonság erősítése elsikkadt.

Itt meg kell jegyezni, hogy a munkavállalói jogok védelme nemzetközi összehasonlításban viszonylag gyenge a kelet-európai EU tagállamokban, különösen a fejlettebb OECD országokkal, nyugat-európai EU tagállamokkal összehasonlítva (lásd az alábbi táblázatban). Ha az ilyen rugalmas munkajogi szabályozással sikerült elérni a mai alacsony foglalkoztatási szintet, akkor kérdéses, hogy önmagában a munkavállalói védelem további csökkentésével valóban lehet-e tömegesen új munkahelyeket teremteni. Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy mélyebben elemezze a rugalmasságra épülő munkajogi jogalkotási koncepciót és annak hatását az egyes európai nemzeti munkajogokban, de fontos megemlíteni ezt a kérdéskört is, mert némi hatással van a foglalkoztatási jogviszonyok rendszerének fejlődésére.

A munkavállaló védelmének erőssége (2008 és 2013)



Forrás: OECD, Employment Protection Legislation database

A közép- és kelet-európai poszt-szocialista országokban – szovjet mintára – még mindig van egy külön „Munka Törvénykönyve”, amely a munkajogi szabályok nagy

⁵ Gyulavári and Kártyás 2016.

⁶ Petrylaitė D. (2015). *Modernisation of the Lithuanian Labour Law*. [www.adaptinternational.it, @ADAPT_bulletin](http://www.adaptinternational.it/@ADAPT_bulletin), 25 February.

⁷ Placintescu A. (2015). More flexibility in labour relations following the recent amendments of the Romanian labour legislation. <http://www.musat.ro/wp-content/uploads/2015/04/Romanian-Labour-Legislation-Terralex-Article-August-2011.pdf>

⁸ Harvan P. and Machlica G. (2011). *Slovakia has the tenth most flexible Labour Code in the OECD since September*. Financial Policy Institute, Ministry of Finance SR, Policy Brief 2011/23., www.finance.gov.sk/ifp, 20 September 2011.

részét tartalmazza. Véleményem szerint ez kivételesen egy hasznos „poszt-szovjet” örökség, mert könnyebben alakíthatóvá és alkalmazhatóvá teszi a munkajogi szabályozást. Így ezekben az országokban a munkaügyi viszonyokat a Munka Törvénykönyve szabályozza. Ebből kifolyólag, 26 év piacgazdaság után a munkajog kizárólag a munkaviszonyokra vonatkozó szabályokra épül, ami alól a polgári jogi szerződések jelentenek kivételt, amelyekről általában szintén egy külön kódex, a Polgári Törvénykönyv rendelkezik.

Így a munkajogi reformok csak a Munka Törvénykönyv módosításával vagy új törvénykönyv elfogadásával érhetőek el. A munkajogi reform formája alapján az érintett országok három csoportba sorolhatók. A korábbi szocialista Munka Törvénykönyv – némileg meglepő módon – még mindig érvényben van a következő három országban: Csehországban (1965),⁹ Lengyelországban (1974)¹⁰ és Bulgáriában (1986).¹¹ Természetesen ezeket a régi munkajogi kódexeket már számtalanszor módosították, így már alig emlékeztetnek az eredeti, szocialista munkajogi szövegre. A másik nyolc tagállamban viszont a korábbi szocialista törvénykönyvek helyett már új Munka Törvénykönyvek születtek.

A régi, szocialista munkajogi kódexek helyébe lépő új törvénykönyvek első hulláma közvetlenül az első, 2004-es EU csatlakozási kör előtt született. Ebben az időzítésben nyilván nagy szerepe volt annak, hogy a munkajogi irányelvek átültetése jó alkalmat adott az átfogó munkajogi reformra. Ha már úgyis át kellett írni a Munka Törvénykönyv nagy részét az uniós munkajog átvétele miatt, akkor már egyszerűbb volt egy teljesen új normaszöveget alkotni. A Balti államokban a korábbi, 1972-es szovjet Munka törvénykönyvét új törvények helyettesítették: 2002-ben Lettorszában¹² és Litvániában¹³, majd 2008-ban Észtországban is. A balti országokon túlmenően új Munka Törvénykönyvet vezettek be az EU csatlakozás előtt Szlovákiában (2001),¹⁴ Szlovéniában (2002)¹⁵ és Romániában is (2003).¹⁶

A fenti folyamat alól kivételt képez Magyarország¹⁷ és Horvátország¹⁸, mivel ebben a két szomszédos országban az új Munka Törvénykönyvét a gazdasági

⁹ 1965/65. számú törvény, http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158893/lang--en/index.htm

¹⁰ 1974. június 26.-i Munka Törvénykönyve, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&isn=45181&p_country=POL&p_classification=01.02

¹¹ 1986. No. 26 és 27., http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=180

¹² http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158912/lang--en/index.htm

¹³ Law No. IX-926 (*Valstybes žinios*, 2002, No. 64-2569), http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158913/lang--en/index.htm

¹⁴ *311/2001 Coll.*, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.listResults?p_lang=en&p_country=SVK&p_count=382&p_classification=01&p_classcount=52

¹⁵ The Employment Relationship Act [ERA], 2002, No 42/02, http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=17

¹⁶ 2003/53 számú törvény, http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=14

¹⁷ 2012/1 Törvény, <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf>

válságra való válaszlépésként fogadták el (Magyarországon 1992 után újra 2012-ben, míg Horvátországban 2014-ben). Így a magyar és a horvát kódexek az utóbbi évek legjobb példái az átfogó munkajogi reformokra a régióban. Persze más országokban is születtek javaslatok új Munka Törvénykönyv elfogadására, mint például a mindmáig el nem fogadott 2006-os lengyel tervezet vagy a jelenleg is vitatott 2016-os törvényjavaslat Litvániában.¹⁹ Ezzel párhuzamosan sok módosításra is sor került több régiós országban.

Összességében elmondható, hogy az elmúlt években, a pénzügyi válság hatására és következményeinek kezelésére a régióban egy egész sor munkajogi reformra került sor. Ezek mögött azt a politikai akaratot véljük felfedezni, hogy csökkentsék a szociális és gazdasági feszültségeket új munkahelyek teremtésével. Ezeket a reformokat a továbbiakban kizárólag abból a szempontból vizsgáljuk, hogy azok miként alakították a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rendszerét.

2. Az atipikus foglalkoztatási formák támogatása: tényleg erre van szükség?

A tipikus foglalkoztatási jogviszony, vagyis a határozatlan idejű, teljes munkaidős munkaviszony mind a mai napig a legelterjedtebb foglalkoztatási jogviszony-típus a kelet-európai országokban (lásd az alábbi táblázatban).²⁰A korábbi szocialista Munka Törvénykönyvek ezen kívül hagyományosan csak a határozott idejű és a részmunkaidős foglalkoztatást szabályozták, de ezek az atipikus foglalkoztatási formák is csupán marginális szerepet játszottak a szocialista gazdaságban.²¹

Az atipikus munkaviszonynak ma már számos más formája is létezik, mint például a távmunka, a munkaerő-kölcsönzés, a munkakör-megosztás, vagy a több munkáltatós munkaviszony, de ezek többnyire nagyon új jelenségnek számítanak a kelet-európai tagállamokban.

¹⁸ 18 July 2014 (Text No. 1872),

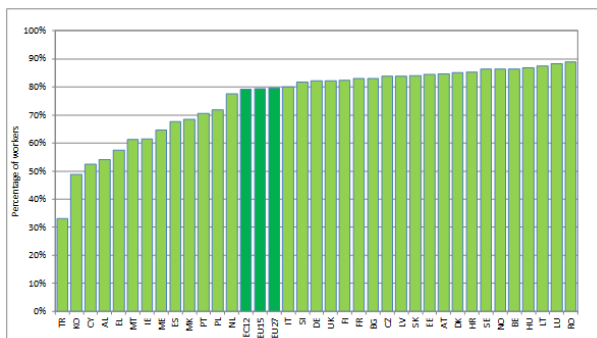
http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99294&p_country=HRV&p_classification=01.02

¹⁹http://www.labourlawnetwork.eu/national%3Cbr%3Elabour_law/national_legislation/legislative_developments/prm/109/v__detail/id__6570/category__21/index.html

²⁰ A klasszikus foglalkoztatási modell további jellemzői, hogy az alkalmazott csak egy munkáltatónak dolgozik, a munkáltató telephelyén, és a munkáltató eszközeivel. Korábban a kötött munkaidő-beosztás is szerves része volt a klasszikus munkaviszony-modellnek, azonban az utóbbi időben a munkaviszony szabályozásában ez vált a rugalmasság egyik fő forrásává.

²¹ European Communities (2009). *The evolution of labour law in the EU-12 (1995-2005)*, Vol 3. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=94&type=2&furtherPubs=yes>

A határozatlan idejű munkaszerződéssel rendelkezők aránya (%) az EU 27 tagállamában, valamint 6 másik európai országban és Törökországban (2010)²²



Az uniós munkajog jelentős mértékben hatott az atipikus munkaviszonyok szabályozására. Az atipikus foglalkoztatási formák részletes szabályozása az egyik kézzelfogható hatása volt a munkajogi jogharmonizációnak. Az EU irányelvek ugyanis kötelezővé tették minden tagállam számára, hogy részletesen szabályozza a határozott idejű és részmunkaidős munkaviszonyokat, valamint a munkaerő-kölcsönzést. Ezekkel szemben a távmunka szabályozása csak ajánlott, de nem kötelező. Így ezeknek az atipikus foglalkoztatási formáknak a részletes szabályozása kifejezetten a munkajogi irányelvek átvételének az eredménye, továbbá az egyenlő bánásmódra vonatkozó uniós irányelveket is tükrözik ezek a relatíve új szabályok a régióban.

Amint fentebb már említettük, számos más, az uniós jogban nem szabályozott atipikus foglalkoztatási forma is létezik, mint például a munkakör-megosztás, a több munkáltatóval létesített munkaviszony, vagy az alkalmi munka. Ezekről az uniós jog egyáltalán nem rendelkezik, így ezek szabályozása teljes mértékben a nemzeti törvényhozás joga és feladata. Ezeket az atipikus foglalkoztatási formákat ritkán szabályozzák ezekben az országokban (például az új Magyar Munka Törvénykönyve), és a gyakorlatban alig alkalmazzák őket.²³

Az atipikus foglalkoztatási formákról általánosságban kijelenthető, hogy nem igazán népszerűek a közép-és kelet-európai EU tagállamokban.²⁴ Ez a megállapítás szinte minden foglalkoztatási formára és országra igaz, néhány említésre méltó kivétellel (lásd alább). Ez a csekély elterjedtség részben azzal magyarázható, hogy ezeknek a foglalkoztatási formáknak hiányzik a hagyománya a kelet-európai országokban. A tipikus munkaviszonyra épülő, klasszikus modell a Balti államokban

²² Forrás: <https://oshwiki.eu/wiki/File:Figure1.PNG>

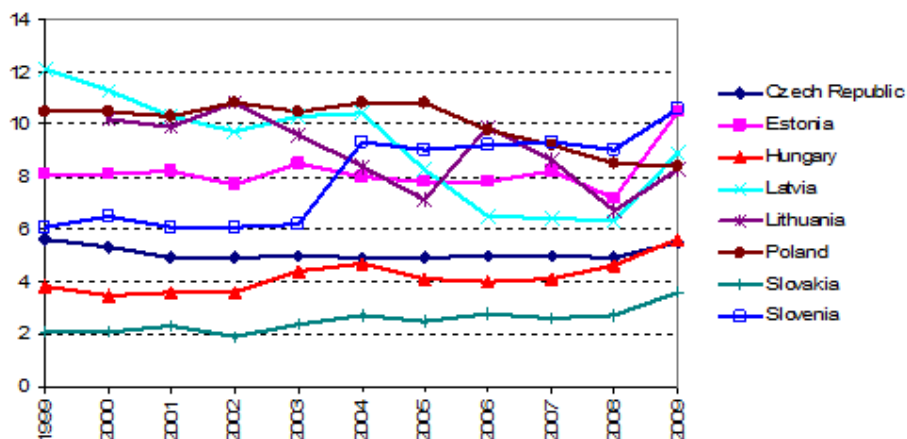
²³ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements>

²⁴ Lipták K. (2011). 'Is atypical typical? – Atypical employment in Central Eastern European countries.' *Employment and economy in Central and Eastern Europe*, emecon.eu, 1/2011, p. 12.

szinte érintetlen, míg Csehországban, Szlovákiában és Magyarországon ugyancsak egyeduralkodónak tekinthető.²⁵

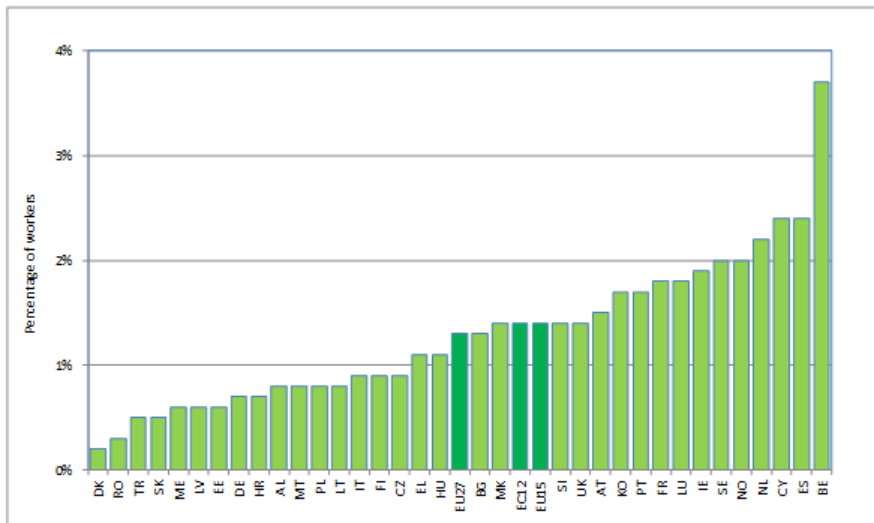
Így ezekben az új tagállamokban jóval alacsonyabb szinten állandósult az atipikus foglalkoztatottság, mint a régi, nyugat-európai uniós tagállamokban. Jól példázza ezt a részmunkaidős foglalkoztatás, amely nem terjedt el a régióban, főként a rendkívül alacsony elérhető munkabér miatt. A részmunkaidős munkaszerződéssel rendelkezők arányára láthatóan az EU irányelvek átvétele sem volt érzékelhető, ösztönző hatással. Hasonló adatok mutatják a munkaerő-kölcsönzés szerény jelenlétét Kelet-Európában, összevetve a többi tagállammal (lásd az alábbi táblázatokat).

Részmunkaidős munkaviszonyban dolgozók aránya az összes foglalkoztatott százalékában (1999-2009), Forrás: Lipták 2011: 6.



²⁵ European Parliament: The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union. Study, 2007
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/empl/empl_20090902_1500.htm

A kölcsönzött munkavállalók aránya (%) az EU 27 tagállamában, 6 egyéb európai államban és Törökországban (2010)



Forrás: https://oshwiki.eu/wiki/Temporary_Workers

A fentiekben említett atipikus foglalkoztatási formákhoz hasonlóan a határozott idejű munkaviszonyban dolgozó aránya is általában alacsony a kelet-európai tagállamokban. Ez alól csak Lengyelország és Szlovénia képeznek kivételt, ugyanis ebben a két tagállamban a határozott idejű munkaszerződéssel rendelkezők száma jelentősen emelkedett 2000 óta.

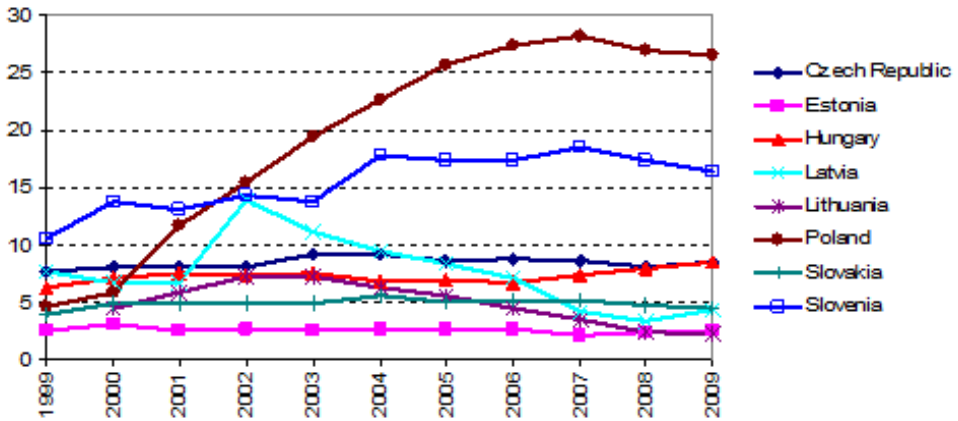
Érdekes kérdés, hogy a határozott idejű munkaszerződések aránya miért éppen Lengyelországban a legmagasabb az EU-n belül.²⁶ Ennek a legfőbb oka minden bizonnyal az, hogy a határozott idejű munkaviszonyt rendkívül könnyen és olcsón meg tudja szüntetni a munkáltató. A lengyel törvényhozás ugyanis nagyon „rugalmasan” kezeli a határozott idejű munkaszerződések munkáltatói felmondását. Ha egy határozott idejű munkaszerződés több mint hat hónapos időtartamra szól, és tartalmazza azt a kikötést, hogy az a határozott idő lejártá előtt felmondható, akkor a felmondási idő mindössze két hét, függetlenül a határozott idő kikötött tartamától. Ráadásul ilyen esetekben a munkáltató egyáltalán nem köteles megindokolni döntését és a szakszervezettel sem kell egyeztetnie a felmondás előtt. Ezek a kötelezettségek viszont mind fennállnak egy határozatlan idejű munkaszerződés felmondásakor vagy egy azonnali hatályú felmondás esetén.²⁷

²⁶ Lipták 2011: 8–9.

²⁷ Unterschütz J. (2015). 'Fixed-term contracts in Poland: protection or flexibility.' *Hungarian Labour Law E-Journal*, http://hlj.hu/letolt/2015_1_a/03.pdf, Vol. 2(1), p. 25.

Ebből következően, a határozott idejű munkaszerződés a munkaviszony rugalmasságát elősegítő alapvető eszközzé vált Lengyelországban az utóbbi évtizedben.²⁸ Ezzel ellentétben, a magyar munkajogban például a határozott idejű munkaszerződés felmondása jóval költségesebb, mivel a munkáltató – a korlátozott felmondástól eltekintve – köteles kifizetni a határozott idejű szerződésből fennmaradó időre járó (legfeljebb tizenkét havi) távolléti díjat. Így a magas megszüntetési költségek miatt a magyar munkáltatók körében lényegesen kevésbé népszerűek a színlelt határozott idejű szerződések. Álláspontunk szerint a magyar jogpolitika sikeresnek tekinthető ezzel a megoldással, mert sikerült elkerülni a határozott idejű szerződések jelentette (lengyel) csapdát.

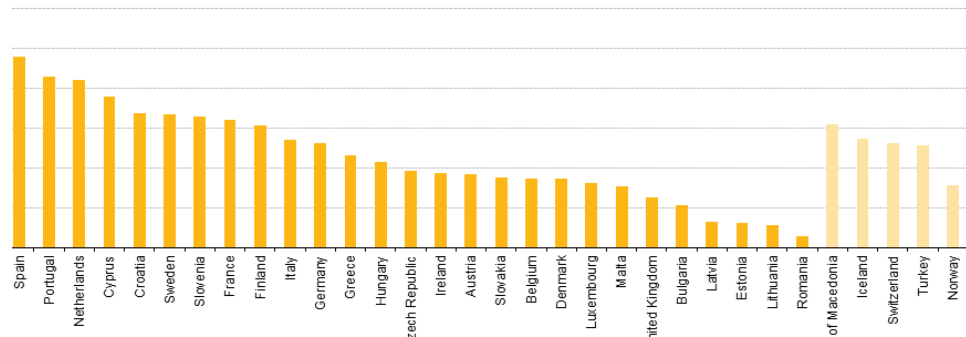
Határozott idejű munkaviszonyok aránya egyes közép- és kelet-európai tagállamokban a teljes foglalkoztatottság százalékában (1999-2009)



Forrás: Lipták 2011: 8.

²⁸ Skupień and Łaga and Pisarczyk 2016: 8.

Határozott idejű munkaviszonyok aránya a 15-64 éves korosztályban Európában a teljes foglalkoztatottság százalékában (2014)



Forrás: Eurostat (online data code: lfsa_etpga)

Mint a fenti táblázatok mutatják, az atipikus munkaviszonyoknak sohasem volt és a jogharmonizáció ellenére ma sincs jelentős szerepe a közép- és kelet-európai munkaerő-piacon. Így a tipikus, teljes munkaidős, határozatlan idejű munkaviszony továbbra is az egyeduralgó munkaviszony-típus a régióban. Láthatóan a munkáltatók rugalmasság iránti igényüket máshogyan elégítik ki, mégpedig úgy, hogy a munkavállaló kevesebb védelemmel rendelkezik: ez történhet a munkaidő rugalmas beosztásával, be nem jelentett munkával, színlelt önfoglalkoztatással stb. Teljesen nyilvánvaló, hogy az atipikus munkaviszonyokra vonatkozó uniós irányelvek átvétele érdemben nem mozdította elő az ilyen munkaviszonyok elterjesztését. Az egyedüli kivétel ez alól a lengyel határozott idejű munkaszerződések esete, ez viszont nem egy igazán vonzó és követendő példa, amint ezt fent kifejtettük.

Véleményünk szerint az atipikus munkaviszonyok a jövőben sem fognak lényegesen nagyobb, és különösen nem meghatározó szerepet játszani a régióban. Éppen ezért érdemes inkább az alábbiakban az önfoglalkoztatást megvizsgálni, amely vonzó (értsd: olcsóbb) megoldást kínál a munkáltatóknak mind a munkajogi szabályozás rugalmassága, mind pedig a foglalkoztatással járó szociális terhek (adók, járulékok) szempontjából.

3. A színlelt önfoglalkoztatás elleni küzdelem

Az önfoglalkoztató fogalmát és munkavégzéssel kapcsolatos jogait még mindig nem szabályozza az uniós jog.²⁹ A munkavállaló uniós jogban kialakított fogalmával

²⁹ Erről a fejezetről a részletesebb elemzést lásd: Gyulavári Tamás: *Trap of the Past: Why Economically Dependent Work is not Regulated in the Member States of Eastern Europe*. *European Labour Law Journal* 2014/3-4: 267-278.; Gyulavári Tamás: *A bridge too far? The Hungarian regulation of economically dependent work*. *Hungarian Labour Law E-Journal*. 2014/1: 1-22.; Gyulavári Tamás and

ellentétben az önfoglalkoztatás ugyanis nincs meghatározva a másodlagos jogban, de az Európai Unió Bírósága sem értelmezte részletesen ezt a fogalmat.³⁰ A letelepedési szabadságra vonatkozó uniós szabályok miatt azonban mégis szükség van a bináris munkajogi modellre, amelyben megkülönböztetjük a munkavállalót és az önfoglalkoztatót.³¹

Ezzel összhangban, az EU jogban azt az egyszerű megoldást alkalmazzák, hogy önfoglalkoztató az, aki nem munkavállaló.³² Mivel a munkavállaló uniós jogi fogalma tisztázott, ezért el lehet tekinteni az önfoglalkoztató uniós jogi definiálásától.

Következésképpen, néhány kivételtől eltekintve az önfoglalkoztatás definíciója hiányzik a nyugat-európai tagállamok nemzeti munkajogából is.³³ Hasonlóképpen, a kelet-európai tagállamok jogrendszerében sem szerepel az önfoglalkoztatás fogalma, mint önálló (munka)jogi kategória. Mivel az önfoglalkoztató fogalmára mégis szükség volt egyes uniós irányelvek átvételéhez is,³⁴ ezért a kelet-európai jogrendszerekben a jogharmonizáció során úgy oldották fel ezt a dilemmát, hogy a munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyokat tekintették önfoglalkoztatásnak.³⁵

1990 után a kelet-európai államokban a munkáltatói költségek csökkentése végett igen gyakorivá vált a színlelt önfoglalkoztatás (másként a színlelt szerződés), amely a polgári jog hatályába tartozik. A valódi önfoglalkoztatók és a színlelt önfoglalkoztatók száma egyaránt nagymértékben nőtt például Romániában az utóbbi évtizedben.³⁶ Lengyelországban viszont már a 90-es évek kezdete óta nagyon magas az önfoglalkoztatók száma.³⁷

Kártyás Gábor (2015): *The Hungarian Flexicurity Pathway – New Labour Code after Twenty Years in the Market Economy*. Budapest: Pázmány Press.

³⁰ Lásd a kivételes ítéleteket az önfoglalkoztató fogalmával kapcsolatban: C-268/99. sz., Jany és társai ügyben EBHT 2001., I-8615. o. 70. pontja; 300/84. *Van Roosmalen* [1986] ECR 3097, paragraphs 17, 20, 22.

³¹ Lásd az egyes nemzeti hatáskörökről: Nicola Countouris and Mark Freedland: *The Personal Scope of the EU Sex Equality Directives*. European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, European Union, 2012. Bár egyes nemzeti társadalombiztosítási jogszabályok tartalmazzák ezt a meghatározást, de ezek a fogalmak csak a hatályukba tartozó ügyekben alkalmazhatók.

³² Van Peijpe T. (2012). 'EU limits for the personal scope of employment law'. *European Labour Law Journal*, 3 (1), p. 42.

³³ Lásd példaként: Daubler W. (2011). *Protection of Working Relationships in Germany*. In: Frans Pennings and Claire Bosse (eds.). *The Protection of Working Relations*. The Netherlands: Kluwer law international, 132.

³⁴ A letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok mellett lásd például: 86/613/EGK irányelv valamely önálló vállalkozói tevékenységet, beleértve a mezőgazdasági tevékenységet is, folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint az önálló vállalkozó nők terheségi és anyasági védelméről.

³⁵ Például az önfoglalkoztatás lengyel értelmezés szerint a következő: "szolgáltatás nyújtása (munka), egy (vagy több) természetes személy által, amelyek önállóan és felelősséggel folytatnak gazdasági tevékenységet, mint olyan vállalkozók, akik nem alkalmaznak más személyeket, vagy használják más személyek szolgáltatásait polgári szerződés alapján" (Turowiec A. (2007). *Case Study: self-employment in Poland. The impact of new forms of labour on industrial relations and the evolution of labour law in the European Union*. Manuscript, p. 5).

³⁶ 2011-ben, a román országos szakszervezeti szövetség (BNS) jelentést tett közzé az informális gazdaságról és annak munkaerőpiacra kifejtett hatásáról. Ez azt mutatja, hogy Romániában az informális foglalkoztatás a teljes foglalkoztatottság 31,4%-át biztosítja

Mivel nincs megbízható adat a színlelt önfoglalkoztatók számáról a vizsgált országokban, így következtetéseinket az önfoglalkoztatókra vonatkozó statisztikákból vagyunk kénytelenek levonni.

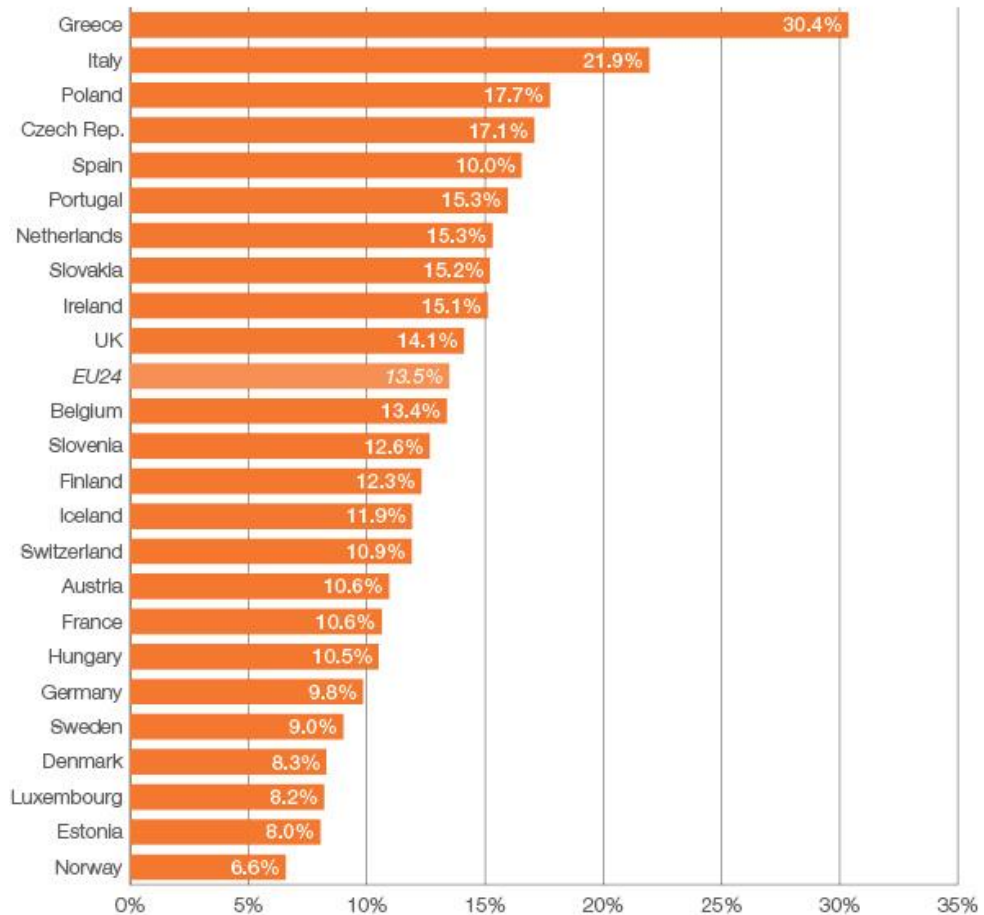
Az alábbi statisztikák azt támasztják alá, hogy az önfoglalkoztatók száma Lengyelországban, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában kiugróan magas, összehasonlítva a többi európai országgal. Figyelemre méltó, hogy a kelet-európai önfoglalkoztatóknak általában nincsenek alkalmazottaik (kivéve Magyarországon). Bár a színlelt önfoglalkoztatók számára vonatkozó statisztikák hiányoznak, mégis osztjuk azt az általánosnak tekinthető álláspontot, hogy ez egy nagyon elterjedt jelenség.

Ezt a megállapításunkat alátámasztják a színlelt szerződéseket megállapító, kiterjedt munkaügyi ítélkezési gyakorlat, a munkaügyi ellenőrzések tapasztalatai, valamint a munkajogi és foglalkoztatáspolitikai tárgyú kutatások.

(<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2012/02/RO1202019I.htm>). Informális foglalkoztatás alatt a jelentés több munkavégzési formát ért, mint például a be nem jelentett munka vagy a színlelt önfoglalkoztatás.

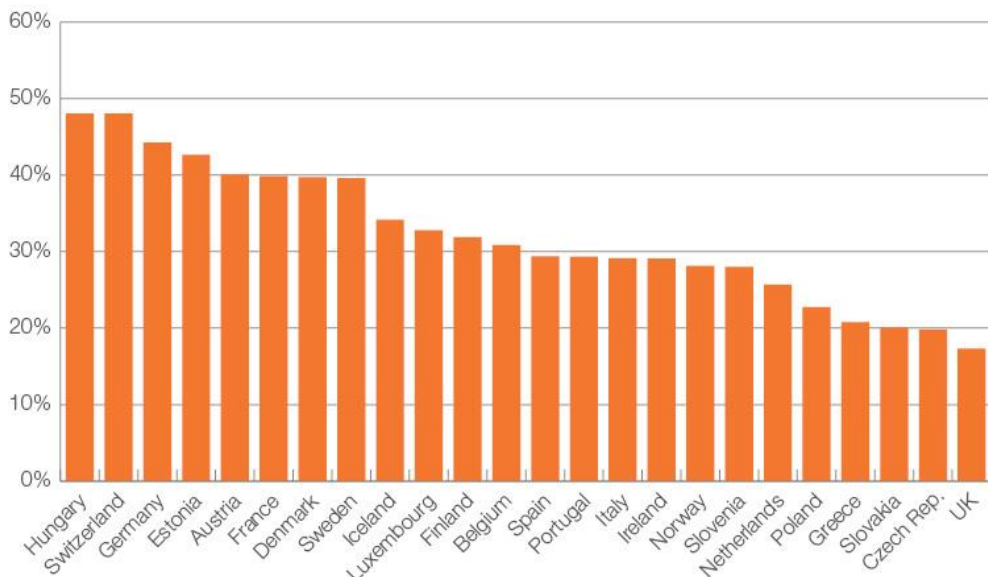
³⁷ Turowiec 2007: 6.

Az önfoglalkoztatók aránya a teljes foglalkoztatáshoz képest Európa 24 tagállamában (2014)



Forrás: Hatfield I. (2015). Self-employment in Europe. http://ippr.org/read/self-employment-in-europe#self-employment__self-employed-employers

Az alkalmazottakkal rendelkező önfoglalkoztatók aránya (önfoglalkoztatók %-ában) 24 európai országban (2013)



Forrás: Izzy Hatfield (2015). Self-employment in Europe. http://ippr.org/read/self-employment-in-europe#self-employment__self-employed-employers

A színlelt polgári jogi szerződések gyors térhódítása egyrészt munkajogi, másrészt tisztán gazdasági okokra vezethető vissza. A munkajogi tényező a költséges munkavállalói jogok mellőzése, így ez is (közvetett) gazdasági ok. A színlelt polgári jogi szerződések másik fő oka viszont tisztán gazdasági természetű. A munkát terhelő társadalombiztosítási járulékok és adóterhek lefaragása sokkal fontosabbnak tűnik a költségcsökkentési játszmában, mivel nagyobb a hatásuk a munkáltató költségeire nézve, mint a munkajogi szabályozásnak. Így az igazi ok az alacsonyabb foglalkoztatási költség. Lényegét tekintve ugyanez az oka a határozott idejű szerződések elterjedésének Lengyelországban (lásd fentebb).

Sajnos a nemzeti törvényhozás gyakran gyengíti a munkajogot azzal, hogy a polgári jogi szerződéseket kevésbé adóztatja, mint a munkaszerződéseket.³⁸ Ez az elhibázott pénzügyi politika szisztematikusan rombolja a munkavállalók munkajogi védelmét, hiszen az olcsóbb színlelt szerződések kötésére ösztönzi mindkét felet. Ez az elhibázott pénzügyi politika arra alapoz, hogy a vállalkozói terhek csökkentésével kíván új munkahelyeket teremteni. Ugyanakkor, a munkaviszony közterheit nem tudják ugyanilyen mértékben csökkenteni, mert az a munkavállalók nagy száma és a magas adóterhek miatt óriási bevételkiesést eredményezne a központi költségvetésben. Ez a politika viszont egyértelműen beleütközik a

³⁸ Lengyelországban például az adózási szabályok előnyösek az önfoglalkoztatók számára (*Poland: Self-employed Workers*. Euro, <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn0801018s/pl0801019q.htm>).

munkaviszonyról szóló ILO ajánlásba, amely szerint ártalmas ösztönözni a színlelt szerződéseket.³⁹

A színlelt önfoglalkoztatás elterjedésének megakadályozásra több kelet-európai államban (például Szlovákia, Csehország, Magyarország, Lengyelország) is tettek kísérletet az EU csatlakozást megelőzően. A színlelt önfoglalkoztatás tilalma általában az alapvető munkajogi fogalmakra épül, hiszen a munkaviszony vagy a munkaszerződés fogalmát általában meghatározzák ezekben az országokban (például Cseh Köztársaság⁴⁰, Észtország⁴¹, Magyarország⁴², Litvánia⁴³, Lengyelország⁴⁴, Szlovénia⁴⁵, Szlovákia⁴⁶). Ugyanakkor ezek a meghatározások túl általánosak, ezért nem igazán hasznosak a bírósági gyakorlatban.

A színlelt önfoglalkoztatás pusztán azonban biztosan nem elég ahhoz, hogy megállítsa ezt a negatív tendenciát. Ezt felismerve a színlelt önfoglalkoztatás felszámolását segítik elő több országban a megerősített munkaügyi ellenőrzések, magasabb munkaügyi bírságok és a munkaügyi bíróságok munkaviszonyt minősítő gyakorlata. A munkaügyi felügyelőségek (Bulgária, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia, Szlovénia), az adó- és társadalombiztosítási hatóságok (Magyarország, Lettország, Litvánia), vagy más hatóság (Észtország) rendelkeznek olyan hatáskörrel, hogy az a jogviszony valódi természetét vizsgálják és minősítsék.⁴⁷

4. Összegzés

A munkajogot állandóan és erőteljesen befolyásolják a politikai, társadalmi és gazdasági változások. Az 1990-es politikai változások után három lépcsőben érkeztek a munkajogi reformok a közép- és kelet-európai országokba. Az első reformok a korábbi szovjet munka törvénykönyvét módosították a piacgazdaság igényei szerint, akár az eredeti Mt. többszöri módosításával (például Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban) vagy egy új Mt. megalkotásával (például Magyarországon 1992-ben). A munkajogi reformok második hulláma az uniós munkajog harmonizációját szolgálták az EU csatlakozás előtt. A munkajogi reformok harmadik, legutóbbi csoportja szorosan köthető a munkaerőpiac egyre

³⁹ Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198.), 17.

⁴⁰ Cseh Munkaügyi törvény (No. 262/2006 Coll.), Article 2(4).

⁴¹ Article 1, Estonian Employment Contract Act.

⁴² 2012. évi I. törvény, 42. §.

⁴³ Article 93 of the Lithuanian Labour Code.

⁴⁴ Lengyel munka törvénykönyv, 22. cikk §1: „a munkaviszony létrejöttével az alkalmazottnak kötelessége, hogy meghatározott munkát a munkáltató számára és az ő felügyelete alatt a kijelölt helyen és időben elvégezze, amiért a munkáltató köteles alkalmazni a munkavállalót díjazás fejében.” (Unterschütz J. (2013). *Fixed-term contracts in Poland: protection or flexibility*. Manuscript, p. 5).

⁴⁵ A Szlovén munkaügyi kapcsolatokról szóló törvény (Ur.I.RS, No.42/2002, 193/2007) 4. Cikk (1) A munkaviszony a munkavállaló és a munkáltató közötti kapcsolat, amely szerint a munkavállaló önként szerepel a munkáltató által szervezett munkafolyamatban, melyben díj fejében folyamatosan végez munkát személyesen az utasítások szerint, és a munkáltató ellenőrzése alatt.

⁴⁶ Slovak Act No. 348/2007 Coll., Article 1(2).

⁴⁷ European Network 2009: 60-66.

változó világához, a pénzügyi válsághoz, illetve a foglalkoztatási ráta növelését ambicionáló politikai döntésekhez.

Jelen tanulmányban nem elemezhettük részletesen a kelet-európai munkajogi reformok összetett folyamatait és az előttük álló valamennyi kihívást. Éppen ezért a tanulmány a munkavégzésre irányuló jogviszonyok rendszerének változásaira összpontosított. A munkaerő-piaci rugalmasság két potenciális forrását vizsgáltuk meg: az atipikus munkaszerződéseket és a különböző önfoglalkoztatási formákat. Megállapítottuk, hogy az atipikus munkaszerződéseknek nincs hagyománya a régióban. A részletes szabályozást megkövetelő uniós jogharmonizáció ellenére továbbra is a tipikus, teljes munkaidős, határozatlan idejű munkaszerződések dominálnak.

Úgy látszik, a munkaadók rugalmasságra való igényüket inkább elégitik ki más csatornákon, különösen a színlelt önfoglalkoztatás alkalmazásával, mert azzal többet spórolhatnak. A színlelt önfoglalkoztatás rohamosan elterjedt a jogi és közigazgatási intézkedések ellenére. Így egyre több munkavállaló hagyja el a tipikus foglalkoztatást, és választja inkább a nem-alkalmazotti munkaformákat ahelyett, hogy a rugalmasságot az atipikus munkaszerződési formákban találnák meg. A munkaviszonyból egy olcsóbb, de kiszolgáltatottabb munkakapcsolatba való menekülés nagy kihívást jelent a munkaügyi jogalkotás számára a következő évtizedben. Egyre nyilvánvalóbb, hogy ez az összetett probléma nem oldható meg pusztán a munkaviszonyok rugalmasabbá tételével.

A munkakör megosztásról: tandem- munkavégzés

Hajdú József*

1. Bevezető gondolatok: az eredet

a munkakör megosztás¹ dogmatikailag az atipikus munkajogviszonyokon belül, a részmunkaidős² alkalmazás³ egyik - HR és jogi szempontból speciális – megjelenési formája, amelyben ugyanazon munkakörre alkalmazott, legalább kettő vagy több munkavállaló egymást szervesen kiegészítve, de idősíkját tekintve egymástól eltérő időben látja el a munkaszerződésben meghatározott munkaköréből eredő kötelességeket.⁴ Én ezt fonódó részmunkaidőnek⁵ nevezem, és azt állítom, hogy ez nem egy sui generis atipikus munkavégzési forma, hanem a részmunkaidős foglalkoztatás egy speciális megjelenési formája.

* Egyetemi tanár, intézetigazgató, tanszékvezető, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

¹ Nevezik még állás megosztásnak is vagy az eredeti angol kifejezést használva job-sharing-nek.

² Magyarországon a részmunkaidőben dolgozók aránya alig magasabb 6 százaléknál, ráadásul e foglalkoztatási forma megítélése is gyakran előítéletes.

³ A munkakörmegosztás a részmunkaidős foglalkoztatás speciális esetének tekinthető, azzal az eltéréssel, hogy az Mt. nem határozza meg a teljes munkaidő (nyolc óra) munkavállalók közötti felosztásának mértékét. A munkaköri feladatok ellátása ugyan teljes munkaidőben folyik, azonban ezen teljes munkaidőn belül több munkavállaló, akár egymást váltva végezheti a munkakörhöz tartozó munkát.

⁴ Csehországban például a rugalmas megoldások alkalmazásával 50-ről 70 százalékra emelték a foglalkoztatottak arányát úgy, hogy a határozott idejű szerződéssel dolgozók aránya lényegében nem növekedett. Svédországban 85 százalékra, Svájcban pedig 71 százalékra emelkedett a foglalkoztatottak aránya az atipikus foglalkoztatási formák terjedésével.

⁵ Van olyan szakirodalmi állásfoglalás, miszerint a munkakör megosztás nem ugyanaz, mint a részmunkaidő: itt ugyanis egy teljes munkaidős állást tölt be két személy, ők ketten, közösen vállalnak felelősséget a munka elvégzésért, és megosztják a munkaköri feladatokat. Ez jogi szempontból nagyon furcsa helyzet, mivel a munkaszerződésben általában két fél, a munkáltató és a munkavállaló szerepel hagyományosan, itt azonban legalább két munkavállaló szerződik egy pozícióra (munkakörre). [Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés? <http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html> (2016. 09. 10.)]

Az Európai Unió 2020 stratégiájában is kiemelt fontosságú flexicurit⁶ modell⁷ a munkavégzés és munkaszervezés rugalmasságát ötvözi a munkaviszony fennállásához immanensen kapcsolódó munka-⁸ és szociális biztonsággal. A munkakörmegosztás ennek a szemléleti és jogalkotási áramlatnak az egyik megjelenési formája a magyar munkajogban.

Tartalmi szubsztanciáját tekintve munkakörmegosztásról akkor van szó, ha egy teljes munkaidős állást két vagy több személy tölt be, akik közösen vállalnak felelősséget a munka (el)végzésért, és - időarányosan - megosztják a munkaköri feladatokat.⁹ Következésképpen arányosan oszlanak meg közöttük¹⁰ a juttatások, a szabadságok, a munkaköri leírás pedig általában mindkettőjükre vonatkozik és rendszerint azonos fizetési kategóriába tartoznak.¹¹

A két foglalkoztatási forma (részmunkaidő, ill. munkakör megosztás) közötti egyik fontos különbség a munkakör megosztásnál jelentkező: közös felelősségben található.¹² A másik lényegi eltérés a karrierépítés lehetőségében rejlik, hiszen a részmunkaidős foglalkoztatás rendszerint tartósan alacsonyabb munkaerő-piaci

⁶ Etimológiai értelemben két angol szó kombinációja flexibility és security, magyarul: rugalmasság és biztonság. Megegyezően más országok gyakorlatával a magyar szakirodalomban is az eredeti angol szóösszetételt használjuk.

⁷ A rugalmas munkaerőpiac akkor jó, ha megvalósul az, amiért kitalálták: bővül a foglalkoztatás, ám a munkavállalók jogai (munkajog, szociális jog, munkavédelem, munkaegészségügy, stb.) nem sérülnek.

⁸ A munkavégzés biztonságához azt a megszorítást fűzöm, hogy tipikus munkaviszony esetén a munkaviszony megszüntetése csak két fél (munkáltató és munkavállaló) akarától függ. A munkakör megosztásra vonatkozó szabályok szerint, ebben az esetben a munkatárs a jogviszony megszüntetésétől (a felek száma egy munkavállalóra csökken) is függhet a munkakör megosztás léte. Ha csak egy munkavállaló marad a jogviszonyban, akkor az ex lege meg fog szűnni.

⁹ A munkakör megosztása a munkavállalóktól is többet követel, hiszen alapvetően valamely munkakör ellátására szerződnek, egyikük akadályoztatása esetén a másiknak kell a munkaviszonyból származó kötelezettségeket teljesíteni – ez egyébként a munkáltató szempontjából előny, hiszen betegség, szabadság esetén nem kell foglalkoznia a helyettesítéssel. Jogi szempontból akkor lehet kritikus a helyzet, ha az utolsó előtti munkavállaló felmondja a szerződést.

¹⁰ A munkavégzést többféleképpen megoszthatják egymás között: pl. dolgozhatnak minden második héten, vagy válthatják egymást hetente, ill. naponta, vagy tölthetnek a munkahelyen mindketten 2 és fél napot hetente, stb.

¹¹ A megosztott munkakör Nyugat-Európában viszonylag bevett gyakorlat: általában két munkavállaló osztja fel a munkakört egymás között és végeredményben kettejük munkája tesz ki egy teljes munkaidős munkakört. Ez működhet úgy, hogy az egyik nap az egyik munkavállaló dolgozik, a másik nap a másik, vagy akár úgy is, hogy a munkanapot osztják ketté és az egyik délelőtt, míg a másik délután végez munkát. Természetesen olyan eset is elképzelhető, hogy nem kettő, hanem több munkavállaló osztja meg a munkakört. Az esetek döntő többségére az jellemző, hogy a munkavállalói oldalon két személy áll. Arányosan oszlanak meg közöttük a juttatások, a szabadságok, a munkaköri leírás pedig általában mindkettőjükre vonatkozik és rendszerint azonos fizetési kategóriába tartoznak. *(Például, egy ingatlankezeléssel foglalkozó cég adminisztratív munkáit egy ideig ketten látták el. Mindkét munkavállaló egyetemi tanulmányait végezte, ismerték egymást, amikor elvállalták a feladatokat. A gyakorlatban egy nagy könyvben vezették, hogy ki mit csinált, és mit kell még a munkatársnak elintézni. Így mindig naprakészek voltak az elvégzett és az elvégzendő munkák tekintetében egyaránt. Heti 2-3 napi váltásban dolgoztak, és ritkán adódott abból gond, hogy valamit még a másik kezdett el, vagy egyáltalán nem kezdte el egyikük sem. Azért is tudtak jól együtt működni ebben a konkrét esetben, mert nem hosszú távú, hanem zömében rövid távú, azonnal elvégezhető feladataik voltak.)*

¹² Osztjuk Kevházai Katalinnak, a JÓL-LÉT Alapítvány vezetőjének ezen álláspontját.

státust eredményez, mivel ezen munkavállalóknak általában eleve alacsonyabb pozíciót ajánlanak fel, illetve a részmunkaidőben foglalkoztatottak eleve rövidebb munkaidőben dolgoznak. Ez utóbbi a jogviszony jellegéből egyenesen következik, mégis sok esetben feszültséget gerjeszt a munkahelyen belül. Ezzel szemben a munkakör megosztás karrierlehetőséget kínálhat olyan munkakörökben is, ahol egyébként nagy a nyomás, magasak az elvárások. A gördülékeny munkaszervezés a munkakör megosztásban részt vevő munkavállalók feladata ugyan, de ennek támogatása és szervezeten belüli kommunikációja a vezetőktől is támogatást és többletfeladatokat igényel. Juttatások szempontjából is többre kerülhet a munkakör megosztás, mint a részmunkaidős foglalkoztatás, ám a sikeres alkalmazásból eredő gazdasági haszon is magasabb lehet, következésképpen, ha a munkavállaló hatékonyan dolgozik és lojális a munkáltatóhoz, akkor a többletköltségek megtérülhetnek.¹³

A munkakör megosztás az atipikus munkavégzések egyik – hazánkban új¹⁴ és viszonylag kevésbé elterjedt¹⁵ ¹⁶ formája.¹⁷ Más országban sem túl régi jogintézmény, de néhány jogrendszerben (pl. USA-ban, Kanadában, Nagy Britanniában, vagy Ausztráliában, stb.) már évtizedek óta ismert és alkalmazott foglalkoztatási forma. Az alábbiakban néhány ország szabályozását mutatjuk be röviden.

A munkakör megosztás az Egyesült Államokban az 1980-as években jelent meg először. Elsősorban az egészségügyben és az oktatásban dolgozó nők¹⁸ körében merült fel az igény erre a foglalkoztatási formára,¹⁹ ám ma már egyre gyakrabban alkalmazzák a versenyszféra más ágazataiban is. Például akkor, ha valaki a megromlott egészségi állapota miatt ideiglenesen vagy véglegesen nem tud teljes állást betölteni, de megoldás lehet akkor is, ha valaki nyugdíjba készül. Ekkor a munkaterhelését folyamatosan csökkenthetik, miközben a visszavonulóban lévő dolgozó átadhatja a tudását, tapasztalatait és munkakörét az utódainak.²⁰ Az USA-

¹³ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09.11.)

¹⁴ Magyarországon - hivatalosan - csak a 2012. évi I. törvény (Munka törvénykönyve) vezette be a jogintézményt, ezzel jogi háttérrel biztosítva a munkakör megosztáson alapuló foglalkoztatásnak.

¹⁵ Munkavállalói oldalon az atipikus vagy rugalmas munkavégzés iránti igény, általában a gyermekvállalás, a továbbtanulás, és az egészségügyi problémák miatt jelentkezik. A munkáltatók általában azonban anyagi okokra, speciális nyitvatartásra, a szolgáltatások jellegére hivatkozva elutasítják ezt a munkavégzési formát.

¹⁶ Pozitív példaként említjük, hogy a McDonalds-nél az állásmegosztás szükségessége néhány éve már felmerült, hiszen egyre több kismama jött vissza dolgozni, akik nem tudtak teljes munkaidős állást betölteni. Ők a hétvégét - általában - szeretnék a családjukkal töltenék, ezért inkább hétköznapi vállalnak nagyobb részt, míg a - nagy számban alkalmazott - diákoknak inkább a hétvégi időpont a megfelelőbb. Ez az élethelyzet kínálja a munkakör megosztás bevezetését. Megjegyezzük, hogy a McDonalds-nál vezetői szinten is előfordul a job sharing.

¹⁷ A munkakör megosztást leginkább a 45 év feletti, a pályakezdők, a gyermeket nevelők, a továbbképzésben részesülő munkavállalók preferálják, mivel így az átmeneti időszakban nem esnek ki a munkából, a tudásuk sem avul el és még a munkahelyüket is megtarthatják.

¹⁸ Elsősorban a szülés után munkába visszatérő, a gyerek-család-munka háromszögben élő - elsősorban - nők választják a rugalmas munkakör megosztást. Ez a megoldás minden olyan egyéb élethelyzetben is alkalmazható, amikor a munkavállaló terhelését valamilyen oknál fogva csökkenteni kell.

¹⁹ <http://www.hrportal.hu/hr/az-allasmegosztas-lehet-a-valasz-a-jovo-gazdasagi-kihivasaira-20071109.html> (2016. 09. 10.)

²⁰ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09. 09.)

ban eleinte csak nők dolgoztak ebben a munkavégzési formában, de ma már férfiak is élnek ezzel a lehetőséggel. Napjainkban²¹ az USA-beli munkáltatók közel 20%-a alkalmazza ezt a jogintézményt.

Franciaországban az első munkakör megosztásra - a jogintézmény recipiálásával - 1994-ben került sor a Hewlett-Packard (HP) francia vállalatánál. Ugyanakkor megállapítható, hogy a jogintézmény nem terjedt el széles körben²² a gyakorlatban. Tudomásom szerint a munkakör megosztást a hatályos francia jog nem szabályozza.

Olaszországban a munkajogi szabályozás e jogintézmény tekintetében progressziót mutat, hiszen 2003-tól rendeleti szinten²³ szabályozzák a munkakör megosztást. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a mindennapi gyakorlatban - összehasonlítva a klasszikus részmunkaidős vagy más rugalmas munkavégzési formával - ritkán alkalmazzák.

A common law rendszer sajátossága miatt az Egyesült Királyságban alapvetően nagyon kevés írott jogi norma szabályoz munkajogi kérdéseket.²⁴ Nincs ez másként a munkakör megosztás esetén sem. A gyakorlatban számos kontraktuális munkakör megosztás létezik, de vannak külön közvetítő cégek, amelyek profiljába vág a munkakör megosztás logisztikai támogatása.²⁵

Németországban a részmunkaidőről és a határozott idejű szerződésekről rendelkező „Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge” 13. szakasza szabályozza a munkakör megosztás jogintézményét. A jogszabály előírja, hogy a munkavállalóknak egymást felváltva kell munkát végezniük,²⁶ de nem nyújt támpontot arra nézve, hogy milyen eljárási szabályok mentén kell a munkakör megosztást megszervezni a gyakorlatban. A vonatkozó német jogpolitikából is kiolvasható, hogy támogatja a munkakör megosztás további terjedését.²⁷

Az Európai Unió tagállamok közül Dániában, Hollandiában, Svájcban²⁸ és Svédországban alkalmazzák a legtöbb részmunkaidős munkavállalót. Ezen részmunkaidős alkalmazások közül számos esetben munkakör megosztásról van szó.²⁹

Magyarországon a munkakör megosztása Mt-beli szabályozottságának ellenére a gyakorlatban még fehér hollónak számít.³⁰

²¹ Az American Society for Human Resource Management felmérése alapján.

²² Ehhez az a tény is hozzájárulhatott, hogy Franciaországban sokáig a munkaerőpiac problémáinak megoldását a munkaidő csökkentésében (35 órás munkahét) és nem a flexibilitás növelésében látták.

²³ 41-45 cikkelyek, Legislative Decree no. 276 of 2003. (Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Capo II Lavoro ripartito).

²⁴ A kiindulási alaphelyzet, hogy mindaddig, amíg a két szerződő fél konszenzuális akarategyezés mentén képes irányítani a munkavégzést, addig a jog ebbe a folyamatba nem kíván beleszólni.

²⁵ Daniels L., www.thejobshareproject.com – agency site: www.capabilityjane.com (2016. 09. 10.)

²⁶ <http://workmuse.com/tandemploy-ceos-job-sharing-tedx-talk/> (2016. 09.23.)

²⁷ Tepe J. & Kaiser A., Job sharing platform: www.tandemploy.com (2016. 09. 15.)

²⁸ Például Svájcban bizonyos munkakörökben terjed a munkakör megosztás. Kiemelhető az oktatás (általános iskolától az egyetemig bezárólag)

²⁹ Hirschi V., SECO, Rapport juridique Jobsharing, Bern, December 2013.

³⁰ Magyarországon a munkavállalók - és megkockázatom, hogy a munkáltatók - többsége nem is hallott erről a lehetőségről. A HR szakma képviselői is óvatosak, többen közülük úgy vélik, túl sok múlik azon, hogy az állást megosztók hogyan tudnak együttműködni egymással, mivel nincs pontosan meghatározva, kinek mi a feladata. Emiatt több lehet a konfliktus, nehezebb nyomon követni egy-egy

A munkakör megosztás a munkavállalóktól is többet követel, hiszen alapvetően valamely feladat ellátására szerződnek, de egyikük - tervezett - távolléte esetén a másikkal kell a munkaviszonyból származó kötelezettségeket teljesíteni. Ez egyébként a munkáltató szempontjából előny, hiszen betegség vagy szabadság esetén nem kell külön foglalkoznia a helyettesítés megszervezésével. Ugyanakkor a munkakör megosztás hátrányos is lehet mindkét jogalany számára, hiszen abban az esetben, ha két munkavállaló osztja meg a munkát és közülük valamelyik felmondja a munkaszerződést, vagy a munkáltató szünteti meg valamelyikük jogviszonyát és mindössze egy munkavállaló marad a kontraktusban ekkor ez a munkaszerződés automatikusan (ex lege) megszűnik. Ezt nevezem származékos jogviszony megszűnésnek, hiszen a munkakör megosztásban utolsó előtti munkavállaló jogviszonyának megszüntetése/megszűnése miatt az utolsóként a jogviszonyban maradó munkavállalónak akaratától függetlenül (ex lege) megszűnik a jogviszonya.

2. A munkakör megosztás morfológiája

Legáltalánosabb megközelítésben a munkakör megosztás (job sharing) esetén két vagy több munkavállaló egy teljes állást kitevő munkakörből eredő és a megosztás miatt kölcsönösen függő (komplementer) feladatokat, egymást váltva végzik, és a munkakörből eredő feladatok végrehajtásából származó felelősségét megosztják egymás között. Abban az esetben, ha a munkakör megosztás vezető állású munkavállalók (menedzserek) között jön létre, akkor ezt vezetői munkakör megosztásnak³¹ (top sharing)³² hívják.

A gyakorlatban a munkakör megosztásnak az alábbi leggyakoribb esetei fordulnak elő:

1. Állás (munkakör) felosztásról (munkakör szétvágás) (job splitting), akkor van szó, ha egy munkakör független részfeladatokra kerül felosztásra és a résztvevő munkavállalók egymás kiegészítőiként végzik a rájuk eső munkát (komplementer munkavégzés).
2. Felváltó munkakör megosztásról (job pairing) akkor van szó, ha a munkakör nehezen osztható fel a résztvevők között. Ilyen esetben a munkakör megosztásban

munkafolyamatot, ki mit végzett el, miért vállalja a felelősséget. A munkáltató oldalán jóval több kockázat keletkezik, mint amikor minden egyes munkavállalóval külön-külön szerződést köt.

³¹ Ugyanakkor a munkakör megosztás remek lehetőséget kínál egy cégnél a vezető-utánpótlás megszervezésére, illetve a legtöbb esetben jól alkalmazható a feszített munkatempó és magas stressz miatt kialakult menedzserbetegségek megelőzésére. A top sharingnek számos üzleti, gazdasági előnye is van, hiszen a vállalatok két munkatársat kapnak egy árértékű, akiknek - optimális esetben - a szaktudása, tapasztalata összeadódik. A szolgáltatás nyújtásával foglalkozó munkáltatók esetén a munkakör megosztás lehetővé teszi a munkavégzés folytonosságát, hiszen állandó készenlétet tudnak biztosítani. Ezen túl a csúcsidezőszakokban (például a kereskedelemben karácsony előtt, nyáron) esetlegesen megoldható, hogy egyszerre mindkét kolléga dolgozzon. Természetesen ilyenkor a túlmunkavégzés díjazására külön figyelmet kell fordítani.

(http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/A_stressztol_is_megvedhet_allasunk_megosztasa.html)

³² A hatályos magyar jog a vezetők közötti munkakör megosztást (top-sharing) nem nevesíti, de nem is zárja ki.

résztevő munkavállalók - munkáltatói utasítás esetén - akár egymás helyett (minden résztvevő a munkakör bármelyik elemét saját maga, önállóan is el tudja látni) is képesek elvégezni a feladatokat. A felváltó munkakör megosztásnak két további megjelenési formája ismert:

2.1. A *tiszta munkakör megosztás* (pure job pairing). Ebben az esetben a munkáltató és a legalább két munkavállaló között egy munkaszerződés jön létre. A munkakör megosztásban résztvevő munkavállalók teljes mértékben képesek egymást felváltani (pl. bármikor képesek a munkafolyamatot folytatni, közös hivatali e-mail címük van, stb.) és a munkaköri feladatokat zökkenőmentesen, közösen végezni.

2.2. *Hibrid munkakör megosztás* (hybrid job sharing). Ebben az esetben a munkáltató a munkakör megosztásban résztvevők számának megfelelően külön-külön munkaszerződést köt mindenkivel. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az azonos munkakört ellátó személyek bizonyos feladatokat informálisan felosztják egymás között, míg a fennmaradó feladatokat egymást kiegészítve végzik el. (Például, egy projektben az egyik személy felel a pénzügyi kérdésekért, míg a másik a logisztikáért, de mindketten kötelesek a projekt partnereivel tárgyalni, stb.).³³

Fontos megjegyezni, hogy mindkét fenti esetben a felelősség a résztvevő munkavállalók között - arányait tekintve a konkrét körülményektől és megállapodástól függően - megoszlik.

A fenti típusok belül mintegy keresztbenfekvő típusként megjelenik az intergenerációs munkakör megosztás (intergenerational job sharing).³⁴ Ebben az esetben a munkakör megosztásnál az általános fogalmi elemeken kívül még arra is ügyelnek, hogy a résztvevő munkavállalók között - legalább tíz év - korkülönbség legyen. A jogintézmény lényege, hogy a munkakör megosztáson kívül az idősebb munkavállalók a meglévő szakmai, szervezeti és emberi tapasztalataikat átadják a fiatalabb munkavállalóknak³⁵ - ezzel is segítve a könnyebb integrálódásukat -, akikkel a munkakört megosztják.³⁶

Egy másik szervezéstechnikai megoldás, amikor a munkakör megosztást valamely más atipikus munkavégzéssel kombinálva alkalmazzák. Gondolunk itt elsősorban a távmunka keretében megvalósítható munkakör megosztásra (távmunka megosztás).

A munkakör megosztás típusától függően eltérő jogszabályi feltételek között - ha egyáltalán van jogszabályi háttere - kerül megvalósításra. A gyakorlat azt

³³ A gyakorlatban a hibrid munkakör megosztás fordul elő a leggyakrabban.

³⁴ A jogintézmény alapját az a tény adja, hogy napjaink egyik legfontosabb kihívása a munkahelyeken, hogy az évek során felhalmozott tudásbázist (tudás tőkét, know-how-t, stb.) miként lehet és kell átadni a fiatalabb generációnak. Sok esetben az idősebb munkavállalók a munka világában eltöltött több évtized után fásulttá válnak, esetleg lebetegszenek, vagy mellőzve érzik magukat. A fenti problémákra jelenthet hatékony megoldást az intergenerációs munkakör megosztás. Ezen kívül a fiatalabb generáció legtöbbször új ötleteket, magasabb IT ismeretet, vitalitást hozhat a munkahelyre.

³⁵ Például egy tapasztalt ügyvezető igazgató már nem akar annyit dolgozni, mint korábban, ezért maga mellé vesz egy tehetséges fiatalabb munkatársat, aki folyamatában tanulja el a szakmát az idősebbtől és, ha esetleg később átveszi a vezetést, akkor már megfelelő tudással és rutinnal rendelkezik. Ez természetesen egy ideális állapotot tükröz.

³⁶ <http://www.go-for-jobsharing.ch/js/kcfinder/upload/files/Guide%20JS%20EN-web.pdf> (2016. 09. 21.)

mutatja, hogy a munkáltató akkor lesz elégedett, ha a munkakör folyamatosan betöltésre kerül. Azon országokban, ahol nincs külön expressis verbis szabályozás, ott a releváns általános munkajogi szabályokat alkalmazzák. Eltérő megállapodás és szabályozás hiányában minden érintett munkavállalóval kötnék egyéni munkaszerződést. A munkakör megosztáskor a díjazásra is az arányosság elvét kell alkalmazni, vagyis minden a végzett munka arányában jár a munkavállalóknak. A felelősség tekintetében a munka elvégzéséért közösen felelnek és károkozás esetén pedig egyetemleges a felelősségük. Ugyancsak fontos operatív problémaként merül fel, hogy miként történik a munkavállalók és a munkáltató közötti kommunikáció, illetve az is tisztázandó, hogy egyet nem értés esetén milyen szabályok mentén halad tovább az ügy.

Munkakör megosztás esetén - rendszerint év végén - a végzett munka értékelésre³⁷ kerül. Az értékelés két részből áll, egyrészt a ténylegesen elvégzett munkát értékeli, másrészt a munkakör ellátásához kapcsolódó kompetenciák és képzések/továbbképzések szükségességét mérik fel.³⁸

3. A munkakör megosztás jogi beágyazottsága Magyarországon

A hagyományostól eltérő munkaviszonyok szabályozása a korábbi Mt-ben (1992) fragmentált volt. A legtradicionálisabb atipikus formák (pl. részmunkaidő, határozott idejű jogviszony) jelentek meg. Az 1992-es Mt. elfogadása óta számos újabb atipikus munkavégzési forma terjedt el a világban, amely 20-25 évvel ezelőtt, a korábbi törvénykönyv születésekor még ismeretlen volt hazánkban. Az új Mt. kodifikációja során érezhető volt az igény arra, hogy az atipikus munkavégzési formák kiteljesedve és kódexbe beillesztve törjenek utat maguknak a magyar munkajogi szabályozásban. Az impetust az EU Zöld Könyvében felerősödő és az EU foglalkoztathatóság növelését szolgáló flexicurity (rugalmas biztonság) koncepciója (ld. EU 2020) és a legutóbbi gazdasági válság által felerősített munkaerőpiaci anomáliákra adandó megoldási törekvések jelentették.

Az új Munka törvénykönyve (Mt.) pontosítja, egyszerűsíti a korábbi fogalmakat, újabb atipikus foglalkoztatási formákat vezet be: például a behívás alapján történő munkavégzést, a munkakör megosztást, vagy a több munkáltató számára végzett munkát. Fontos szerkezeti változása az Mt-nek, hogy az atipikus munkavégzési formákat - némi kivételtől eltekintve - külön fejezetbe gyűjti.³⁹

Ezen jogfejlesztési folyamat részeként a jelenleg hatályos munka törvénykönyvébe 2012-ben került be a munkakör megosztás (job sharing)

³⁷ Fontos megjegyezni, hogy az értékelést a résztvevő munkavállalókon külön-külön kell elvégezni. Az egésznek az lenne a végső értelme, hogy a munkavállalók munkahelyen belüli összetartását (csoportszelmet) növelje.

³⁸ <http://www.go-for-jobsharing.ch/js/kcfinder/upload/files/Guide%20JS%20EN-web.pdf> (2016. 09. 21.)

³⁹ Külön szabályozzák a távmunkát és a részmunkaidőt, illetve a munkaerő-kölcsönzést is, ez utóbbira Közösségi irányelv kötelezi hazánkat. Az irányelv tág teret enged a felek megállapodásainak, hogy az efféle atipikus munkaviszonyok keretét maguk alakíthassák ki. A törvény a munkavállaló garanciális érdekeit biztosítja - azaz a saját kárára nem köthet szerződést senki, például nem mondhat le előre a jövedelméről.

jogintézménye. A vonatkozó szabályozás⁴⁰ értelmében a munkáltató és két vagy több munkavállaló a munkaszerződésben⁴¹ egy munkakörbe tartozó feladatok közös ellátásában állapodhatnak meg.⁴² Valamely munkavállaló akadályoztatása esetén (pl. betegség, rendes szabadság, szülés és gyereknevelés, stb.) a szerződést kötő többi munkavállaló(k) köteles(ek) a munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítésére. A munkaidő beosztására a kötetlen munkarendre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, azaz a munkavállalóknak egymás között kell megállapodniuk arról, hogy melyikük mikor dolgozik. Elviekben a felek kötött munkaidőben is megállapodhatnak, vagy egymást követő munkavégzést is meghatározhatnak.

Az Mt. a munkamegosztást a felekre bízza,⁴³ de azt szabályozza, hogy valamelyik munkavállaló akadályoztatása esetén a szerződést kötő másik munkavállaló köteles a feladatot teljesíteni. A munkaidő beosztása során a kötetlen munkarendre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, a munkabér pedig egyenlő arányban illeti meg a munkavállalókat - igaz, ettől eltérő megállapodásra is lehetőséget ad a jogszabály. A munkaszerződésben nem az egyes munkavállalókat megillető alapbért kell meghatározni, hanem azt, hogy a munkaviszonyban álló valamennyi munkavállaló együttesen milyen összegű alapbérre lesz jogosult.

A munkaviszony *ex lege* megszűnik, ha a munkavállalók száma egy főre csökken.⁴⁴ Ha munkakör megosztásos munkaszerződésben kettőnél több munkavállaló vesz részt, az egyes munkavállalók munkaviszonya külön-külön is megszűnhet, illetve megszüntethető. Vagyis ha a munkakör megosztás keretében dolgozó partnerek egyike felmond, a másik munkaviszonya is megszűnik. Az Mt. védi a munkavállaló érdekeit, hiszen rajta kívül álló ok miatt szűnik meg a jogviszony. Ennek megfelelően a járandóságok tekintetében a munkáltatói rendes felmondásra irányadó szabályokat kell alkalmazni. A törvény azt is kimondja, hogy ebben az esetben a munkáltató köteles annyi időre járó távolléti díjat fizetni a

⁴⁰ 2012. évi I. törvény 194.§.

⁴¹ A munkaszerződésnek a következőket kell tartalmaznia: a) közösen ellátott munkakört, b) minden egyes munkavállalóra vonatkozó feltételeket (pl. munkavégzés helye, próbaidő, stb.) és c) munkakörön belül a foglalkoztatott munkavállalók együttesen milyen összegű alapbérre jogosultak. (A munkavállalók a meghatározott alapbéren egyenlő arányban osztoznak, kivéve, ha ettől együttesen, és eltérően állapodtak meg.)

⁴² Mivel azonban a munkaszerződésben több munkavállaló szerződik egyszerre, az egyes munkavállalók munkaviszonyával kapcsolatos feltételeket (pl. próbaidő, munkavégzés helye, munkavégzés időtartamának jellege) külön-külön kell a munkaszerződésben rendezni, az sem kizárt, hogy a munkaszerződés egyéb feltételei tekintetében az egyes munkavállalókra más-más szabályok kerüljenek rögzítésre.

⁴³ Ezt nevezzük a munkakör megosztás szervezési kérdéseinek. Ennek nagyon sok formája fordul elő. Például, két munkavállaló egy munkakörben megosztja egymás között a hét munkanapjait. Az egyik munkavállaló pl. hétfőn és szerdán dolgozik teljes munkaidőben, addig a másik munkavállaló kedden és csütörtökön. A pénteki munkanapot pedig megosztják egymás között páros és páratlan hét szerint. Másik opció, ha a két vagy több munkavállalót egy munkakörben napi 4-6 órás munkaidőre jelentik be. Ezekon kívül még számos megoldás létezik.

⁴⁴ Alapesetben, ha valamelyik munkavállaló munkaviszonya megszűnik, az a többi munkavállaló munkaviszonyát nem fogja érinteni, kivéve, ha a munkavállalók száma 1 főre csökken, ugyanis ebben az esetben a munkaviszony megszűnik, hiszen így a munkakört nincs kivel megosztani, ergo a foglalkoztatási forma elveszíti rendeltetését.

munkavállalónak, amennyi a felmondás esetén járna, és ennek alapján kell alkalmazni a végkielégítés szabályait is.⁴⁵ Amennyiben az egy munkavállalót meg kívánja tartani a munkáltató, akkor egy újabb munkaviszonyt létesíthet vele.⁴⁶

4. Jogon kívüli operatív kérdések: a tökéletes tandem

Az állásmegosztás kulcsa, hogy a két ember mennyire tud együtt dolgozni, mennyire hasonló a munkastílusuk, tempójuk.⁴⁷ "Tükörkép-párosok" esetében hasonló képességekkel, szakmai tudással rendelkező személyek dolgoznak együtt, akik fél szavakból megértik egymást, és akár versengés is kialakulhat közöttük. "Komplementer párról" akkor beszélünk, amikor egymást kiegészítő, eltérő szakmai ismeretekkel, személyiségjegyekkel rendelkező munkatársakat teszünk össze,⁴⁸ ebben az esetben a rivalizálás már kevésbé jellemző.⁴⁹

A munkakör megosztást nem lehet sablonszerűen használni, mert csak akkor működik jól, ha a munkavállaló megtalálja azt a párját, akivel hasonlóan gondolkodnak lojalitásról, elkötelezettségről, munkamorálról, és szakmai szinten is hasonló tudást birtokolnak. Vagyis tökéletesen kiegészítik egymást,⁵⁰ hiszen fontos, hogy a munkakör átadása pontosan megtörténjen, és az elkezdett, de be nem fejezett ügyek, átvett üzenetek, elintézendő kérések mindenképpen eljussanak a munkakört átvevő kollégához, hogy ő tovább tudja folytatni ezeket.⁵¹

Ha állásmegosztásban dolgoznak, akkor a két (vagy ritkábban több) kolléga együttműködése, összecsiszolódása is sokkal alaposabb kell, hogy legyen, mint egy átlagos munkaviszony során.⁵²

⁴⁵ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09. 22.)

⁴⁶ Pl. részmunkaidős, vagy teljes munkaidős munkaviszony.

⁴⁷ A gyakorlatban nehéz két hasonló képességű embert találni a munka felosztásához. Ezen múlik a munkakör megosztás sikere vagy kudarca.

⁴⁸ "Állásmegosztási (job sharing) praktikák" címmel elsőként a JÓL-LÉT Alapítvány jelentetett meg kiadványt. A Jól-lét Alapítvány innovatív szolgáltatásként a munkakör megosztásban együtt dolgozó jelöltek kiválasztásának optimalizálására írásvizsgálat alapú együttműködési profilt készít. Módszerük lényege egy tizenkét szempontos-, grafológiai alapú együttműködés-vizsgálat, mely alkalmas a meglévő és leendő munkatársak együttműködésének elemzésére és prognosztizálásra az identitás- és intelligencia-térkép, illetve tizenkét választott szempont alapján. A kapcsolat lehetséges pozitívumainak és problematikájának feltárására irányul. Tizenkét viselkedésbeli és képességjellemző szerepel az „Együttműködés profil”-ban. Ezek: 1. flexibilitás, 2. strukturálás-tervezés, 3. precizitás-pontosság, 4. együttműködés, 5. kommunikációs készség, 6. fegyelmettség-kitartás, 7. önállóság, 8. csapatjátékra való hajlandóság, 9. szervező készség, 10. megbízhatóság, 11. sikerorientáltság és 12. érzelmi intelligencia. A vizsgált személyről személyenkénti szakvélemény készül, illetve összefoglalják együttműködésük jellemzőit.

⁴⁹ Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

⁵⁰ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09.14.)

⁵¹ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09. 14.)

⁵² Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

A gyakorlatban a job sharing úgy működik, hogy a két munkavállalónak fél óra alatt át kell adni a feladatokat egymásnak, többre nincs idő - a munkáltató sokszor már ezt sem szereti, hiszen ez az idő kiesés a tényleges munkavégzésből. Következésképpen extra kommunikációs képességekre és gyors megértésre van szükség a munkatársak között, hiszen előfordulhat, hogy a felsővezető valamit elmond „A”-nak, de az „B”-hez már nem biztos, hogy pontosan úgy érkezik meg. Ki lesz ezért felelős? Egy bank HR specialistája a HR Portálnak elmondta, szokott olyan gyakorlatot tartani a kollégáknak, amikor egymásnak kell átadni a feladatot - a végén soha nem az jön ki, mint amivel indult a feladat leírása. Ez sajnos az állásmegosztás esetén is előfordulhat.⁵³

A tapasztalatok azt mutatják, hogy akkor lehet eredményesen alkalmazni a munkakör megosztást, ha a feladatok felbonthatóak rövid, akár félnapos projektekre, ami jellemzően asszisztensi munkakörökre igaz. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált az idők során, hogy nem minden munkakörben alkalmazható a munkakör megosztás. Jobban működik az ügyvezetett támogató funkcióknál, mint a pénzügynél, a HR-nél, az informatikai részlegeknél vagy az ügyfél közeli státusokban.^{54 55}

5. Pro és kontra érvek a munkakörmegosztásról

A magyar munkáltatók általában a tipikusnak tekinthető, egy munkavállaló nyolc órában történő foglalkoztatását szokták meg, és nem azt, hogy a napi működés közben egy munkavállaló átadja a munkát egy másiknak, aki ugyanott folytatja, ahol az előző abbahagyta.⁵⁶ Természetesen az újabb megoldások nálunk is utat törnek maguknak és már van néhány működő példa a megosztásra.⁵⁷

Fontos kihangsúlyozni, hogy a munkakör megosztás az abban résztvevő munkavállalóktól is többlet teljesítményt kíván, ami munkajogi szempontból abban nyilvánul meg, hogy az érintett munkavállalók arra vállalnak kötelezettséget, hogy valamelyikük akadályoztatása esetén a munkakör megosztásban részt vevő többi munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítését

⁵³ Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

⁵⁴ http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09. 14.)

⁵⁵ <http://jol-let.com/rolunk/eredmenyek/job-sharing/> (2016. 09.15.)

⁵⁶ Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

⁵⁷ A munkakör megosztás egyedi formáját használják a SAP Hungary Kft.-nél is. Ennek lényege, hogy külföldi munkavégzéssel is kombinálható. Beszállhatnak egy csapat vagy kolléga munkájába az eltérő területeken, esetleg másik országokban dolgozó alkalmazottak is. Ezeket a lehetőségeket jól körülhatárolható projektekre írják ki, időtartamuk néhány héttől több hónapig terjedhet, és pályázni kell rájuk. Ebben az esetben is megtörténik a felelősségi körök tisztázása, a részletes információátadás, a közös céloknak megfelelő munkavégzés, ami nélkül a job sharing sem működhet.

maradéktalanul átveszi.⁵⁸ Ez egyrészt a munkáltatónak nagyobb biztonságot jelent arra nézve, hogy a munkaviszonyból származó feladatok végrehajtásra kerülnek. Másrészt a megosztás lehetőséget kínál arra, hogy az érintett munkavállalók legálisan a teljes munkaidőnél rövidebb időtartamban dolgozhassanak.

Külföldön a munkakör megosztásnak számos előfordulási esetével találkozhatunk,⁵⁹ de leginkább az a típus jellemző, hogy két munkavállaló felosztja egymás között a hét munkanapjait, és valaki például hétfőn és szerdán dolgozik teljes munkaidőben, míg a másik kedden és csütörtökön, a pénteket pedig megosztják egymás között páros és páratlan hét szerint. Magyarországon inkább az jellemző, hogy napi 4-6 órás munkaidőre jelentik be a munkavállalókat.⁶⁰

A munkavállalókra nézve hátrányos az a szabály, hogy amennyiben a munkavállalók száma egyre csökken, a munkaszerződés automatikusan megszűnik,⁶¹ hiszen egy munkavállaló esetén fogalmilag kizárt a munkakör megosztás lehetősége.⁶² A hátrányt az jelenti, hogy az utolsó munkavállaló akkor is

⁵⁸ Például, ha két 4 órás munkakör megosztásban dolgozó munkavállalót nézünk, az egyikük betegsége esetén a másik 8 órát köteles dolgozni.

⁵⁹ Az első eset, amikor a két munkavállaló egymás között 50-50%-ban osztja fel a heti műszakot. Ez azt jelenti, hogy vagy szisztematikusan az egyik délelőtt, míg a másik délután dolgozik, vagy egymást felváltva egyik délelőtt, a másik délután. Példa 1:

Hétfő	Kedd	Szerda	Csütörtök	Péntek
„A” munkavállaló	„A” munkavállaló	„A” munkavállaló	„B” munkavállaló	„B” munkavállaló
„B” munkavállaló	„B” munkavállaló	„B” munkavállaló	„A” munkavállaló	„A” munkavállaló

A második eset, amikor 60-40%-ban osztják fel a munkaidőt, amiből egy délelőtt vagy délután egyidejűleg mindketten jelen vannak a munkahelyen (ez lehetővé teszi a feladatok megosztásának és teljesítésének az egyeztetését, átbeszélését). Ebben a beosztásban lesz egy délután vagy délelőtt, amikor egyik munkavállaló sem lesz fizikailag a munkahelyen, de sürgős esetben ekkor is elérhetők. Példa 2:

Hétfő	Kedd		Szerda	Csütörtök	Péntek
„A” munkavállaló	„A” munkavállaló	„B” munkavállaló	„A” munkavállaló	„B” munkavállaló	„B” munkavállaló
„A” munkavállaló	„A” munkavállaló		szabad délután	„B” munkavállaló	„A” munkavállaló

⁶⁰ <http://ado.hu/rovatok/munkaugyek/minden-az-atipikus-foglalkoztatasarol> (2016. 09. 13.)

⁶¹ Természetesen annak nincsen akadálya, hogy a felek átalakítsák ebben az esetben a szerződést, ha a munkavállaló egyedül is tudja vállalni a munkakörbe eső feladatok ellátását.

⁶² Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés? <http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepzeles-20130527.html> (2016. 09. 10.)

ex lege elveszíti a munkáját - kivéve a szerződés módosítás esete -, ha azt egyáltalán nem kívánja.

A munkakör megosztás a néhány év távollét után a munkaerő-piacra visszatérő azon kisgyermekes édesanyák/édesapák számára lehet kiváló foglalkoztatási forma, akik hosszú távon nem tudnak 8 órában dolgozni, de a munkát és a gyermeknevelést könnyebben összeegyeztethető 4 órát azonban szívesen vállalják.⁶³

Mivel a részmunkaidős foglalkoztatásra egyre nagyobb igény van, nagyon jól működhet a megosztott munkakör ott is, ahol a munkavállaló nem tud teljes munkaidőben dolgozni, de a munkaszervezet jellege miatt szükség van arra, hogy valaki mégis teljes munkaidőben lássa el a feladatokat.

A tapasztalatok szerint adminisztratív/támogató jellegű munkakörben népszerűbb az ilyen foglalkoztatás, ahol a feladatok jellege miatt a megosztott munkakör nem okoz napi problémát, hiszen a feladatok átadása egyszerű. Ezért elsősorban nagyobb munkáltatók számára lehet előnyös a megosztott munkakör, ahol hasonló munkakörben több munkavállaló is dolgozik. A kisgyermekes munkavállalók rendszerint egymással empatikusak. Ha az egyikük gyereke lebetegszik, akkor szinte biztosan meg tudják egymással beszélni, hogy a betegség időtartamára a másik megy be helyette dolgozni. Ez egy ideális helyzetet modellez, hiszen gyakran előfordul, hogy a gyerekek egyidejűleg lesznek betegek. Ennek a taktikai megoldása alapvetően - a körülmények alapos ismerete után - HR kompetencia.

A részmunkaidős álláshoz képest számos további pozitívuma van a munkakör megosztásnak: ez utóbbinak magasabb a társadalmi presztízse – még akkor is, ha ez igazán optikai csalódás -, hiszen lényegében teljes munkaidős állásról van szó, amit két ember végez. Betegség, szabadság esetén komplementer módon tudják egymást helyettesíteni, ezért folyamatosan végzik a munkát és az ügyfelek rendelkezésére állnak. Munkakör megosztás esetén a munkavállalóknak amiatt sem kell aggódniuk, hogy nem végeznek a rájuk bízott feladattal, hiszen ha megcsúsznak, akkor még mindig ott van a társuk, aki befejezheti az elkezdett munkát.

A munkavállalók számára azért is előnyös ez a munkaszervezési módszer, mert átmeneti időszakokban (lásd gyereknevelés, továbbtanulás) sem esik ki a munkából, így tudása nem avul el. Ha egy adott munkavállaló nem képes vagy nem szeretne tovább teljes munkaidőben dolgozni, akkor ezzel megtarthatja

⁶³ A kisgyermekes anyukák (ritkábban apukák) életében számtalan váratlan helyzet adódik, amikor aznap vagy csak aznap délelőtt nem tudnak bemenni dolgozni. Ilyenkor jön jól a váltótárs, akire számítani lehet, és aki persze ezt a helyettesítést visszakapja a saját akadályoztatásakor. Ez a lehetőség rugalmas munkaidőt teremt, és ez az, amire a dolgozó anyáknak (apáknak) a leginkább szüksége van. Véleményem szerint a rendszertelen vagy ad hoc munkavégzéssel társuló munkakör megosztás esetén célszerű munkaidőkeretet alkalmazni. Ebben az esetben a munkaidő keret rendeltetése, hogy egy meghatározott időintervallumon belül a megosztásban résztvevő munkavállalók között a munkában töltött idő aránya megegyezzen a munkakör megosztást tartalmazó szerződésben meghatározott idő tartamával. Más szóval a munkaidő keret átlagában egyik munkavállaló se dolgozzon többet, mint amiben eredetileg megállapodtak. Ha ennek ellenére mégis többet dolgozik, akkor a túlmunkavégzés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

pozícióját. A munkatárs-párok tagjai ráadásul sokat tanulhatnak egymástól, hiszen ideális esetben állandó visszajelzést kapnak. A munkahelyi elégedettséghez is nagyban hozzájárul, mivel lehetőséget ad a munka és a magánélet összehangolására. Az állásmegosztás mindezek mellett egészség- és stresszkímélő, egy harmonikusabb életvezetést tehet lehetővé.⁶⁴

Természetesen a munkakör megosztásnak is vannak hátrányos vonásai, illetve a bevezetéséhez szükséges némi plusz szervezés,⁶⁵ és a munkaviszony mindkét alanya részéről szemléletváltás. A szakirodalom azt tartja, hogy általában az a munkakör megosztás sikeres, ahol két nagyon hasonló személyiségjegyekkel bíró személy között osztják meg a munkaköri feladatokat. Ezt nem kell kizárólagos megállapításnak tekinteni, hiszen ennek az ellenkezőjére is találhatók példák.⁶⁶

A részmunkaidő, illetve a munkakör megosztás elterjedésének egyik fontos akadály a munkabér megállapításánál fő szabályként alkalmazandó arányosság (pro rata) elve, hiszen egy négyórás munkaidőben keresett bér nem elég a megélhetéshez. Ez olyan személyek esetén reális, ahol az illető személy bére - például egy család jövedelmén belül- kiegészítő jövedelemként funkcionál.

A munkakör megosztás hatékony és rugalmas eszköze lehetne a munkaidő csökkentésének, amely számos globális kihívást nagyon gyakorlatiasan orvosolhatna. A történet egy valós közhellyel kezdődik, miszerint a Föld eltartóképességét jelentősen meghaladva fogyasztunk, ráadásul nincs elég időnk a családra, barátokra, hobbinakra, vagy olyan - társadalmilag egyébként hasznos - önkéntes munkákra, amiket szívesen megcsinálnánk, ha időnk engedné. A jelenleg elfogadott 40 órás munkahét radikális lerövidítése egy csapásra oldaná meg azokat a problémákat, amivel a fejlett országok lakói nap mint nap szembesülnek.⁶⁷ Az elképzelést tovább gondolva azt javasoljuk, hogy a munkaidő egyénre vetített csökkentése mellett a munkáltató gazdasági érdekének megőrzése miatt munkakör megosztásban kellene a csökkentést kivitelezni, mert ilyen esetben az egyén szintjén csökken a napi vagy heti munkaidő, de a munkáltató oldalán ez nem érezhető, mert munkakör megosztás keretében két vagy több munkavállaló ugyanazt a munkamennyiséget szolgáltatja a munkáltatónak, mintha valaki egymaga végezné.

Ha mindenki munkakör megosztásos részmunkaidőben dolgozna, akkor ugyanazt a munkát többen tudnák elvégezni, így végeredményben új munkalehetőségek jönnének létre, ezáltal pedig csökkenne a munkanélküliség.

Az ellenzők szerint csökkenne a bér és növekedne a munkáltató adminisztrációs, logisztikai terhe. Valószínűleg kevés munkavállalót találunk, aki

⁶⁴ http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/A_stressztol_is_megvedhet_allasunk_megosztasa.html (12. 09. 2016)

⁶⁵ Nehezebbé válhat az eredmények mérése, hiszen egy ember helyett kettőt vagy többet kell értékelni. Annak a munkáltatónak, aki ilyen módon kíván felvenni új alkalmazottakat, extra elhelyezést és felszereltséget kell biztosítani. Vizsgálni kell, hogy a munkatárs-párok összhangban vannak-e, hiszen csak így lehetséges az olajozott együttműködés és az eredményes munkavégzés.

⁶⁶ http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/A_stressztol_is_megvedhet_allasunk_megosztasa.html (12. 09. 2016)

⁶⁷ 21 hours The case for a shorter working week, New Economics Foundation, 13 February, 2010 http://neweconomics.org/21-hours/?_sf_s=job+sharing (2016. 09. 21.)

megelégedne a csökkentet bérrel csak azért, hogy másoknak is jusson munka. A koncepció kritikusai azzal is szoktak érvelni, hogy a munkaerőpiac ilyen jellegű szabályozása rosszul érinti az adott ország versenyképességét: például nőhet a munkaerő költsége és ezáltal csökkenhet az export.⁶⁸

1. sz. táblázat A munkakör megosztás fontosabb előnyei és hátrányai

Forrás: A szerző saját forrása.

Előnyök		Hátrányok	
Munkavállaló	Munkáltató	Munkavállaló	Munkáltató
<ul style="list-style-type: none"> - Gyermekevelés, idősgondozás mellett is végezhető munka (a munka és a magánélet összeegyeztethetősége). - Rugalmas időbeosztást tesz lehetővé. - Biztosítási és nyugdíjjogosultságot szereznek úgy, hogy nem kell feladniuk az anyasági feladataikat. - A gyereknevelés után gyorsan visszakerülnek a munkaerőpiacra. - Potenciálisan csökken a túlmunkavégzés elrendelésének a lehetősége. - Stressz-csökkentő faktor (mindenre jut idő). - A kontroll visszanyerés az élet felett (keletkezik saját maga által beosztható idő). - Javuló közegészségügy (lifesaver). - Rövidebb betegség esetén nincs 	<ul style="list-style-type: none"> - Mindig van, aki betölti a munkakört. - Nincs hiányzás, betegség miatti kiesés miatt és nem jelentkeznek többletköltségek. - Nő(het) a foglalkoztatottság. - Összetettebb képzettségi-képességi szint alakulhat ki. - Az elégedett munkavállalónak nő a termelékenység. - IT rendszerek és programok segítségével – az adatvédelmi szabályok betartása mellett - pontosan nyomon követheti a munkavállaló napi elvégzett munkáját. 	<ul style="list-style-type: none"> - Össze kell hangolniuk a munkát. - Tekintettel kell lenniük a másik igényeire, munkamódszereire. - Összhangba kell hozniuk egymás képességeit. - Egymáshoz kell alkalmazkodniuk. - Stigmatizáció (minden szokásostól eltérő munkavégzést kritizálhatnak a munkatársak). - Több munkavállaló felelős a projektért és ha az egyik nem a terv szerint dolgozik, akkor másik munkavállalónak kell befejeznie a munkát határidőre. - Információ átadás hiánya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Szervezési és logisztikai költségek. - Átfedő improduktív idősavok. - Nem könnyű eldönteni, hogy ki a felelős a munkavállalók közül. (két bába között elvész a gyerek). - Mivel nincsenek egyidejűleg jelen, a mindkettejüket érintő felmerülő kérdésre alacsony lehet a reakálási

68

https://www.profession.hu/cikk_munkatorvenykonyve/20130718/igy-is-elkerulheto-a-munkanelkuliseg/2994

<p>jövedelemcsökkenés a betegszabadság alatt.</p> <p>- Mindegyik munkavállaló naprakész információk birtokában van.</p> <p>- Átlátják egymás feladatait.</p>		<p>- Az azonos munkakört betöltő munkavállalók közötti rivalizálás alakulhat ki.</p>	<p>gyorsaságuk.</p> <p>- Gyakori fluktuáció miatt (ha nem sikerül azonnal pótolni) munkaerő hiány alakulhat ki.</p> <p>- A munkafeladatok kiosztása és a végrehajtás ellenőrzése sokszor nehézséget jelent.</p>
--	--	--	---

6. Elterjedését gátoló fontosabb tényezők Magyarországon

Annak ellenére, hogy az Mt. tartalmazza a jogintézményt, nem állítható, hogy a munkakör megosztás a magyar munkaerőpiacon meggyökeresedett volna. Ez több okra is visszavezethető: a) egyrészt a megosztott munkakör viszonylag új és emiatt a köztudatban nem ismert eszköz, b) másrészt szükséges az is, hogy több olyan munkavállaló legyen az adott munkaszervezetben, aki hajlandó arra, hogy egymásra tekintettel megosztott munkakörre szóló szerződést írjon alá. A kötetlenség és a munkakör ellátásával kapcsolatos együttes munkavállalói kötelezettség miatt ez csak akkor működik, ha a két (vagy akár több) munkavállaló között megvan az ezzel kapcsolatos bizalom és egyeztetni tudják a munkakör és a munkaidő betöltésével kapcsolatos gyakorlati teendőket. Ez nagyon kevés esetben van meg, ezért úgy gondolom, hogy ez a szabály megnehezíti a megosztott munkakör elterjedését.

A másik ok, amiért nem terjed nagyobb mértékben, hogy bonyolult, hosszú és egyedi munkaszerződést kell készíteni az így dolgozó kollégák számára. Ez körülményessé teszi ezeket a szerződéseket, hiszen sablonszerződés nem használható.⁶⁹

A harmadik ok a jövedelem arányos csökkenésében keresendő. Magyarországon viszonylag alacsonyok a bérek és ha még ezt arányosan megosztják, akkor nagyon kevés marad fejenként. Egyébként a munkakör megosztás adózási szempontból sem jelent problémát, mivel a munkáltatói oldalon továbbra is csak egy munkáltató szerepel. Ez a munkáltató fogja teljesíteni a kifizető kötelezettségeit; a munkavállalók a megszerzett jövedelem után az általános szabályok szerint fizetnek adót.⁷⁰

További probléma, hogy nagyon nehéz két hasonló képességű embert találni a munka felosztásához. Ezen múlik a siker vagy a kudarc. Ha a két ember felkészültsége, hozzáállása eltér, akkor az ügyfél azt fogja választani, akivel jobban tud együtt dolgozni. A vezető szempontjából ugyanez a helyzet: ha az egyikük gyorsabb, hatékonyabb, könnyebben átlátja a feladatot, akkor hozzá fog fordulni, esetleg kivárja, amíg a másik jön dolgozni. Így a páros egyik fele többet fog dolgozni, ami konfliktusokhoz, egyenlőtlenségekhez vezethet.

Egy nagy magyar kereskedelmi bank HR specialistája egyébként asszisztensi munkakörben tartja elképzelhetőnek az állásmegosztást, ugyanis a felsővezető napi 12-14 órát dolgozik, egyetlen asszisztentstől sem várható el, hogy ennyi ideig álljon készenlétben. Ezért ketten remekül feloszthatják egymás között a feladatokat.

Azt több HR-es szakember is vitatja, hogy részmunkaidős állást csak alacsonyabb pozíciókra ajánlanak fel. Néhány bank,⁷¹ ill. multinacionális cég is foglalkoztat középvezetőket részmunkaidőben, hiszen nekik is érdekük, hogy a jó szakembereket megtartsák, akkor is, ha olyan élethelyzetben vannak, amikor nem tudnak teljes, nyolcórás munkakört ellátni – mondta egyikük, aki a versenyszférában dolgozik, hozzátéve, versenyképes fizetéseket tudnak adni a részmunkaidősöknek is, természetesen a munkaidőhöz arányosítva. Az valóban igaz, hogy négy órába szinte semmi nem fér bele - folytatja -, de ezt általában úgy küszöbölik ki, hogy a részmunkaidősök nem heti ötször négy vagy ötször hat órát dolgoznak, hanem háromszor vagy négyszer nyolcat. Ugyanakkor az is igaz, hogy a

⁶⁹ Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepezes-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

⁷⁰ Szegedi Juli: Munkakör megosztás: csak elméletben szép elképzelés?

<http://www.hrportal.hu/hr/munkakor-megosztas-csak-elméletben-szep-elkepezes-20130527.html>
(2016. 09. 10.)

⁷¹ A Budapest Banknál lehetőség van job sharingre elsősorban a munkavállalók kezdeményezésére. A szabadabb tevékenységi körök esetén van létjogosultsága ennek a munkaszervezési módszernek. A bank életében eddig egy esetben éltek ezzel a lehetőséggel, azonban gondot okozott, hogy szakmailag nem voltak egyenrangúak a pár tagjai, így az együttműködés nem volt hosszú életű. (http://penzugysziget.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2974:18&catid=313&Itemid=305)

részmunkaidős pozíciókat sokszor csak a meglévő munkatársakra szabják, mások számára ezek a pozíciók nem elérhetők.⁷²

7. Összefoglalás

A jelenlegi kondíciók között a munkáltatónál felmerülő pluszköltségek és a munkavállalónál bekövetkező - jogszerű - bércsökkenés miatt nem biztos, hogy rövid távon megéri hazánkban ilyen munkamegosztási formát alkalmazni. Ugyanakkor ezért érdemes lenne Magyarországon is bevezetni azt a nyugat-európai módszert, miszerint a munkakör megosztásban dolgozók után jelentősen kevesebb társadalombiztosítási járulékot/adót kell befizetni az állam felé.

Jelenleg ugyan szokatlan fordulatként szakképzett munkaerő-hiány lépett fel Magyarországon, de hosszabb távon nem zárható ki, hogy a jelenlegi trend megváltozik és újból szükség lesz a támogatásra. Ennek a gazdaságra élénkítő hatása lehet, illetve egyéb munkakör megosztásban megtestesülő részmunkaidős foglalkoztatási forma elterjesztésével, jelentősen növelhető lenne a foglalkoztatottság, illetve az aktivitási ráta. Így ha az elbocsátások helyett ezt a módszert alkalmazzák, sokak elszegényedése csökkenthető lenne, mert a munkakör megosztással - ha a bér arányosan csökken - csak egy részleges, de nem teljes munkanélküliség következne be.⁷³

⁷² http://hvg.hu/vallalat_vezeto/20150721_Megosztanam_a_munkamat_ha_volna_kivel (2016. 09. 14.)

⁷³ http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/A_stressztol_is_megvedhet_allasunk_megosztasa.html (2016. 09.16.)

A magyar biztosítási típusú szociális ellátások körében felmerülő ellentmondások, valamint a feltétel nélküli alapjövedelem vizsgálata

Homicskó Árpád Olivér*

a szociális ellátórendszerben a biztosítási típusú ellátásoknak kell a legmagasabb szintű védelmet nyújtaniuk az egyének számára, ha azok megélhetési zavarhelyzetbe kerülnek. Az állam által működtetett szociális gondoskodás alapja az egyénektől különböző elvek szerint elvont adó- és járulékbefizetések, amelyek feltételezik azt, hogy az egyén valamilyen jövedelemmel rendelkezzen. Fontos ezért, hogy a szociális gondoskodás szempontjából egyrészt olyan foglalkoztatási rendszerre van szükség, amelyben az adott társadalom tagjainak nagyobb része aktívan részt vesz, másrészt a rendszer fenntartásához nagymértékben hozzájáruló járulékfizetők olyan ellátásokat, szolgáltatásokat kapnak, amelyek a megélhetési zavarhelyzet idejére biztosítják korábbi életszínvonaluk azonos vagy közel azonos fenntartását.

Egy állam szociális ellátórendszere álláspontom szerint akkor lesz fenntartható, ha legnagyobb mértékben a megélhetési zavarhelyzet esetében nyújtott ellátások a jövedelemszerző tevékenységhez kapcsolódnak. A jövedelem biztosítja, hogy az egyén képes hozzájárulni a rendszer fenntartásához, cserébe pedig megélhetési zavarhelyzete esetén ellátást fog kapni. Kiemelendő, hogy a szociális ellátórendszerek alapjait azok a bevételek jelentik, amelyeket az állam különböző formákban elvon a társadalom tagjaitól. Az állam által működtetett szociális ellátórendszerek a járulékokból és adókból befolyt befizetésekből biztosítják jóléti kiadásukat. Az egyén jövedelmének átcsoportosítása, újraelosztása révén válik lehetségessé az, hogy a szociális ellátások rendszere működni tudjon. A szociális ellátás feladatainak megoldása érdekében számos szociális ellátási modell működhet egy adott társadalomban, egy időben, egymás mellett. A történelmi fejlődés során azonban fokozatosan az állam által működtetett intézmények váltak dominánssá.¹ Az állam által működtetett szociális védelmi rendszer az, amely a társadalom valamennyi tagja számára szociális biztonságot tud nyújtani, azzal,

* Habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Nemzetközi és Tudományos Dékánhelyettes.

¹ Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 30. o.

hogy ebben az állam által működtetett rendszerben különböző elvek szerint történik meg a szociális ellátások nyújtása. Tanulmányomban a biztosítási elv szerint nyújtott szociális ellátások tekintetében felmerülő kérdéseket, valamint ezen túl a feltétel nélküli alapjövedelem szociális jogi szempontból jelentkező kérdéseit kívánom elemezni. Az állam szociális szerepvállalása ugyanis egyrészt a munkaerőpiaccal kapcsolatos, ami a megélhetési zavarhelyzetet akkor váltja ki, ha az egyén jövedelemszerző tevékenységét nem tudja folytatni, másrészt pedig ha semmilyen jövedelemforrása nincs, és nem jogosult egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, vagy foglalkoztatáspolitikai passzív pénzbeli ellátásra, ilyenkor ugyanis belépnek a segélyezési típusú ellátások.² A közfoglalkoztatás pedig egy átmeneti megoldásként határozható meg a segélyezési és a biztosítási típusú rendszer határán. A feltétel nélküli alapjövédelmet álláspontom szerint ebben a kontextusban kell elhelyezni a szociális ellátások rendszerében.

A biztosítási típusú szociális ellátási rendszerben a jogosult személy hozzájárulás-fizetés alapján kap ellátást a megélhetési zavarhelyzet bekövetkezésekor. Az ellátásra való jogosultság jövedelemszerző tevékenység folytatásához kötött. Védelemben az részesülhet, aki az ezzel járó terheket is viseli (járulékfizetési kötelezettség). Az állam által meghatározott védett személyi kör kötelezően (társadalombiztosítás) biztosítási jogviszonyt kell, hogy létesítsen, bizonyos esetekben ugyanakkor lehetséges az önkéntes (magán-)biztosítás kötése is. A megélhetési zavarhelyzetek előre rögzítésre kerülnek a jogszabályokban, és csak a pontosan meghatározott esetekben nyújt előre meghatározott ellátásokat a rendszer. Az ellátásra való jogosultsági feltételeket tételesen meghatározzák. A szociális ellátás mértéke általában a kieső jövedelemhez igazodik, azzal azonos vagy közel azonos ellátást nyújt. Lehetőség van azonban arra is, hogy a jogalkotó előre rögzítse azt a maximális ellátási szintet, amelynek esetében már nem érvényesül a jövedelemarányos pénzbeli ellátás. Ezzel azonban már sérülhet a klasszikus biztosítási logika, hiszen a hozzájárulás-fizetés továbbra is jövedelemarányos marad, ugyanakkor viszont az ellátásra való jogosultság tekintetében már nem érvényesül a jövedelemarányosság, ami már relatív magas jövedelem esetén is életszínvonal-csökkenést eredményezhet az egyén esetében, pedig eredetileg a rendszert a korábbi életszínvonal fenntartására törekvés emelte ki a másik két modell közül. További sajátossága a rendszernek, hogy a jogosultak részéről az ellátások jogi úton is kikényszeríthetők (a kedvezményezett biztosítottaknak alanyi jogokat biztosítanak a járadék igénylésére). Az ellátások finanszírozására többnyire elkülönült alapokat hoznak létre és működtetnek. A befizetendő hozzájárulások nagysága (járulék) pedig minden esetben az egyén jövedelméhez igazodik. A rendszer előnyös vonásai között kiemeli a szakirodalom, hogy magasabb életszínvonalat tud biztosítani, mint a másik két rendszer, valamint kétoldalú kötelezettségeket keletkeztet (szolgáltatás–ellenszolgáltatás). A biztosítási típusú rendszerek nagyobb gazdasági hatékonyságra ösztönöznek, hiszen az egyének érdeke az lesz, hogy minél nagyobb számban folytassanak jövedelemszerző tevékenységet, hiszen így biztosítási státusszal fognak

² Bíró-Nádas-Rab-Prugberger: Európai és magyar szociális jog. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004. 9. oldal.

rendelkezni, ezáltal egy esetleges megélhetési zavarhelyzet esetén a megélhetésük sem fog veszélybe kerülni. A biztosítási típusú rendszerben előre meghatározottak az ellátások és az azokra való jogosultsági feltételek, ezáltal kiszámíthatóságot jelent az egyén számára. Hátrányos vonása ugyanakkor, hogy a társadalom nem minden tagja számára nyújt védelmet, sőt még a védett személyek is kikerülhetnek a hatálya alól (pl. tartós munkanélküliség esetén nem tud védelmet nyújtani, a munkaviszony megszűnését követő első naptól már nem jár táppénz³). A rendszernek jelentősek az össztársadalmi költségei – ha nincs gazdasági növekedés, a megtermelt össztársadalmi állami bevételek jelentős részét ezen rendszerek működtetésére kell fordítani. Igazságtalanságok hordozójává is válhat, hiszen a piacon jelen lévő munkáltatók és munkavállalók alkupoziója alapján alakulnak a munkabérek és az utánuk járó pénzbeli ellátások. A biztosítási típusú rendszerek korlátozzák az egyén döntési szabadságát is a kötelező jellegük miatt (önkéntes alapú rendszerekben az állami jelenlét nem lehet domináns), vagyis az egyén nem maradhat ki a rendszerből, ha jövedelemszerző tevékenységet folytat.⁴

Ma Magyarországon a társadalombiztosítás elv domináns szerepben van, a jogalkotó célja pedig az, hogy a társadalom minél szélesebb köre jusson hozzá a társadalombiztosítás keretében működtetett egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátásokhoz. A magyar társadalombiztosítási rendszerbe ugyanakkor több olyan elem is beépítésre került, amelyek nem illeszthetők be az elméleti alapjaiba a biztosítási elvnek. A társadalombiztosítási rendszer alapja a járulékfizetés, amely alapján a biztosított személy társadalombiztosítási ellátásokhoz jut. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) kimondja, hogy a biztosítottak - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek.⁵ Ennek megfelelően a biztosított egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátásokra szerezhet jogosultságot.⁶ A klasszikus biztosítás elven működő biztosítás rendszerben védelemben ugyanazok a személyek részesülnek, akik az ezzel járó terheket is viselik.⁷ Az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási rendszer finanszírozhatóságának biztosítása napjaink egyik meghatározó kérdése. Fontos látnunk, hogy annak idején, amikor a rendszer kialakításra került alapvetően pénzbeli ellátásokat kellett nyújtani, a természetbeni egészségügyi szolgáltatások eshetőlegesen merültek fel. A XXI. században azonban ez a helyzet megváltozott, és ma már az egészségbiztosítási kiadások jelentős részét az egészségügyi szolgáltatások teszik ki. Az egészségügyi szolgáltatások

³ Homicskó Árpád Olivér: A munkavállaló biztosítási jogviszonya megszűnésének hatásai az egészségbiztosítási ellátások tekintetében. HR&Munkajog, 2013/6., 44. o.

⁴ Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér: Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. 3. átdolgozott kiadás, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 13. o.

⁵ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 6. § (1) bekezdés

⁶ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 14. § (1) bekezdés

⁷ Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 33. o.

finanszírozásának a sikeressége és az eredményessége pedig elsősorban azon múlik, hogy a biztosító(k) képesek-e, és amennyiben igen, milyen mértékben képesek befolyásolni az egészségügyi rendszer jelenlegi szereplőinek magatartását. A finanszírozási szempontok ugyanakkor világszerte elsősorban a térítés módjára koncentrálnak, és nem fogalmazznak meg elérendő minőségi célokat. A minőség javulása a tudás megteremtésébe és fejlesztésébe történő beruházással, az ellátási folyamatok standardizálásával és a szervezeti jellemzők újratervezésével érhető el. Az egészségügyi ellátórendszerben az egyes érdekcsoportok a minőség különböző komponenseinek érvényesülésében érdekeltek. Az egyes komponensek nem mindig különülnek el teljesen egymástól, azok érvényesülése vagy sérülése kihathat más komponensek érvényesülésének mértékére. Az eredményesség és a hatékonyság függ a szervezeti működéstől (hozzáférés), a beteg saját jellemzőitől, amely független az ellátás minőségétől, és természetesen az ellátás folyamatától (hatásos, megfelelő, időszerű, folyamatos, megfelelő, biztonságos). A betegek elégedettsége - mint ellátási eredmény ugyanakkor a betegjogok érvényesülésének, az etikus, szeméreméretet tiszteletben tartó ellátásnak, és az ellátás fizikai környezetének a függvénye.

Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság esetében van Magyarországon a legszélesebb lehetőség arra, hogy olyanok is ellátásban részesüljenek, akik egyébként a rendszer fenntartásához nem járulnak hozzá, ez a társadalmi szolidaritás miatt lényeges, ugyanakkor a rendszer működése szempontjából számos kérdést vet fel, leginkább a finanszírozás oldaláról. Így míg a biztosított személynek járulékot kell fizetnie jövedelme után, hogy egészségügyi szolgáltatást kapjon, addig a csak egészségügyi szolgáltatásra jogosultak a Tbj. 16. § alapján jogosultak az ellátásra. Az itt a Tbj. 16. §-ban felsoroltak számára szükséges, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz hozzájussanak, ugyanakkor az ellátás jelenlegi sok esetben alacsony színvonala miatt a biztosított személyek okkal vehetnék fel azt, hogy nekik miért kell ezért a szolgáltatásért járulékot fizetniük. Rögzíthető, hogy a jelenlegi egészségügyi rendszerben egyre erősebb az egészségügyi szereplőinek, a betegeknek és az egészségügyi dolgozóknak a kiszolgáltatottsága, ezzel együtt nő elégedetlenségük, csökken a rendszer iránti bizalmuk. Ugyanakkor a fennálló egészségügy nem képes a gazdasági lehetőségek hatékony kihasználására, nő a korrupció, terjed a hálapénz. A magyar egészségügy nem ad lehetőséget a betegek egyéni igényeinek, az öngondoskodásnak, az egészséghez nélkülözhetetlen egyéni felelősségnek szabályozott érvényesülésére. A direkt állami irányítású rendszer nem képes reagálni a kor új követelményeire: az öregedő társadalom megváltozott egészségügyi szükségleteire, a gyógyító technika és alkalmazási költségeinek robbanásszerű expanziójára, az egészségtudatos egyéni igények növekedése által gerjesztett privát egészségügyi piac gyors spontán bővülésére. Abban az esetben, ha megjelenhetne a magán-egészségbiztosítás lehetősége, úgy az céljának kellene, hogy tekintse azt, hogy megteremtse egy korszerű és hatékony egészségügyi, egészségbiztosítási rendszer jogi alapjait. Ebben a rendszerben a biztosítottak védelmében szigorú minőségügyi rendszer működését kellene előírni és megteremteni ennek kötelező kereteit. A biztosítottak tudatos döntési jogát az egészségügyi adatok, minőségi mutatók nyilvánosságának

előírásával lehetne garantálni. Az egészségügyben is teret kellene adni a szabályozott piacnak, melynek rendszerében a biztosítottak egyéni értékrendjük szerint dönthetnének az öngondoskodás mértékéről, választhatnának az egyéni igényeikhez igazodó magasabb minőségű szolgáltatások között. Ezzel olyan versenyt lehetne teremteni az egészségbiztosítók és az egészségügyi szolgáltatók között, ahol a pénzügyi siker forrása nem a több beteg, hanem a jobb egészség, a hatékony, sikeres gyógyítás. Célként lehetne megfogalmazni a szolidaritási elvű társadalombiztosítási rendszer fenntartása mellett az öngondoskodási igény érvényesítési lehetőségének megteremtését, az egészségügy szereplői felelősségének és döntési szabadságának kiterjesztését, valamint a köz- és a magánbefektetések összehangolásával az egészségügyi ellátórendszerben fennálló egyenlőtlenségek mérséklését és fokozatos felszámolását. Egy jól átgondolt szabályozási rendszerben az állami társadalombiztosítás mellett lehetőséget kellene adni arra, hogy aki tudja vállalni a magán-egészségbiztosítás keretében történő részvételét, az kiszereződhessen az állami által működtetett egészségbiztosításból.

Az egészségbiztosítás keretében a természetbeni egészségügyi szolgáltatások az egészségi állapot által indokolt mértékben vehetők igénybe, nálunk tehát az egészségi állapot szolgálja a kiinduló alapot abban a tekintetben, hogy milyen mértékű egészségügyi ellátás igénybevételére jogosult valaki, és ha a Tbj. alapján megilleti az ellátás, úgy nincs jelentősége annak, hogy fizetett-e egészségbiztosítási járulékot vagy sem. Az indokolt mérték fokmérője kizárólag a beteg egészség állapota lesz ilyenkor. Kisebb megbetegedés esetén az alapszintű egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele lehet indokolt, míg komplikáltabb, összetettebb betegség esetén valamennyi szakellátás igénybe vétele indokolt lehet a beteg számára. Az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket.⁸ Ez az alapelv az egyenlő bánásmódot testesíti meg, vagyis azonos szintű egészségügyi szolgáltatás nyújtását teszi kötelezővé valamennyi egészségügyi szolgáltató számára, függetlenül a beteg vagyoni, anyagi, vagy bármilyen más helyzetétől függetlenül. Látható tehát, hogy jelenleg a biztosítási elv szerinti járulékfizetés az egészségügyi szolgáltatásnál nem lesz kizárólagos előfeltétel a hozzájutás vonatkozásában. Megállapítható, hogy egy jól működő társadalombiztosítási rendszerben az egyén érdekelt lesz az abban való részvételre. Szükséges ehhez azonban az, hogy tisztán látható legyen, milyen szolgáltatást kell teljesíteni (hozzájárulás-fizetési, járulékfizetési kötelezettség), és ez alapján mire is válhat jogosulttá (és jó minőségű ellátást kell kapnia azért a pénzéért, amit egyébként megfizet ezért kötelező jelleggel). A jogalkotó ugyanis kötelezettségként írja elő, hogy a biztosított személy fizesse meg a rendszer fenntartásának, működtetésének költségét, ugyanakkor a részére ez alapján járó társadalombiztosítási szolgáltatást sok esetben mint kedvezményt, állam általi gondoskodást tünteti fel. Sok esetben a társadalombiztosítási ellátás csak egy alapszintű megélhetést tud biztosítani az egyén számára, azért is, mert a kapott ellátások mértéke Magyarországon ma már a legtöbb esetben maximalizálva van,

⁸ Dr. Hajdú József – Dr. Homicskó Árpád Olivér: Szociális jog II. Bethlen sorozat, Patrocinium Kiadó, Budapest. 2010. 21. oldal

ami jó esetben éri csak el a mindenkori minimálbér (2016-ban 111000 forint) összegét, de inkább alatta van, ami komoly életszínvonal-csökkenést jelent a munkaerőpiacról megélhetési zavarhelyzete miatt kieső biztosított személy számára. Ebből is látható, hogy ma az egészségbiztosítási ellátások nem tudnak jelentős mértékben magasabb életszínvonalat biztosítani a megélhetési zavarhelyzet idején, mint a segélyezési, vagy normatív típusú rendszer.⁹ A járulékot befizető a befizetéssel egyidejűleg szerződéses kapcsolatot teremt a biztosítóval, amely kapcsolat jogilag számon kérhető, és arra kötelezi az egészségbiztosítót, hogy a befizetéséért cserébe meghatározott szolgáltatásokat vásároljon. E tranzakción keresztül a befizető és a szolgáltatást nyújtó, a harmadik fél, az egészségbiztosító segítségével kerül szerződéses kapcsolatba, amely a jogbiztonság, és egyben a számon kérhető minőség intézményét teremti meg.

A magyar egészségügyi ellátórendszerünk kétszintű, amelynek az alapját a háziorvosi rendszer adja, és a járó-, illetőleg fekvőbeteg szakellátás teszi teljessé. Az egészségügyi rendszerben minden szereplőnek sajátos funkcióból, és nézőpontból fakadó érdekei vannak, amelyeket több-kevesebb sikerrel megpróbálnak érvényesíteni a rendszeren belül. A különböző érdekek harmonizálására sokféle eszköz van, így politikai, jogi, közgazdasági, szervezeti, szociális, amelyek együttes hatásának összességében pozitívnak kell lennie a teljesítményre, a szolgáltatás minőségére vonatkozóan. Fontos kiindulópont, hogy az egészségügyi szolgáltatásnak az igényekhez igazodó hierarchikus felépítésű rendszeren kell alapulnia. Olyan alapelvek összhangját és egyensúlyát kell biztosítani, amely a lakosság közeli ellátást biztosító méltányos ellátási struktúrára, a megfelelő minőség biztosítására és a hatékony működésre épül. Az alapellátásnak kiemelkedő szerepet kell betöltenie, hiszen a rendszer hatékony működésének alapeleme. Az alapellátás és a szakellátások határát azonban szakmailag nem lehet mereven, bürokratikusán megvonni. Az alapellátás az a szint, ahol a lakosság elsődlegesen találkozik az egészségügyi ellátórendszerrel. Átfogó, holisztikus megközelítéssel foglalkozik a hozzá tartozó lakosság egészségével, és biztos, tartós kapcsolatban van a lakossággal. A szakellátások (járó- és fekvőbeteg) segítik, kiegészítik az alapellátás munkáját. A természetbeni egészségügyi szolgáltatások esete mutatja azt meg a legjobban, hogy a munkaerőpiacon történő aktív részvétel nem eredményezi azt, hogy az egyén jobb minőségű egészségügyi szolgáltatáshoz jutna hozzá. Hiába fizet a biztosított személy természetbeni egészségügyi járulékot, betegsége esetén a mindenkori számára hozzáférhető minőségű egészségügyi szolgáltatást fogja csak megkapni. Álláspontom szerint a jogalkotónak vagy lehetővé kellene tennie a kiszereződés lehetőségét az egészségügyi szolgáltatások tekintetében az azt magának megengedhető polgárai számára, akik ezt követően maguk dönthetnének arról, hogy magánbiztosítás keretében, annak feltételrendszerében vegyék igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat. Ebben az esetben a biztosítási jogviszony garantálná azt, hogy az egyén az általa folyamatosan fizetett hozzájárulás után ténylegesen megkapná az elvárható egészségügyi szolgáltatást. Abban az esetben

⁹ Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 34. o.

pedig, ha ez nem valósulna meg, úgy ténylegesen alanyi, normatív alapon kellene lehetővé tenni az alapszintű egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutást.

A biztosítottak a megszerzett jövedelmük után egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulékot kötelesek fizetni. Az egészségbiztosító és a beteg közötti kapcsolatot tehát az egészségbiztosítási járulék jelenti. A szabályozás is ennek megfelelően alakul. Az egészségbiztosítási járulékok az Egészségbiztosítási Alapba folynak be. Kizárólagos célja, hogy az egészségügyi ellátások fedezetéül szolgáljon.¹⁰ Az egészségügyi szolgáltatások jelentős részét az egészségbiztosító ebből a járulékból téríti meg a szolgáltatást igénybevevő helyett, vagyis az egészségbiztosítás alapvető funkciója, hogy megvásárolja, illetve megfizesse az egészségbiztosítás körébe tartozó szolgáltatásokat (a kötelező biztosításra jogosultak számára). Az egészségbiztosítás szerveinek feladata, hogy biztosítsák a szükséges kapacitás megfelelő időben történő lekötését, valamint a teljesített és ellenőrzött szolgáltatások ellenértékének megtérítését az egészségügyi szolgáltatók által nyújtott egészségügyi szolgáltatások vonatkozásában. Az állam ugyanakkor a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedezhetők. Ez az alapelv pedig a társadalombiztosítás szolidaritását fejezi ki, vagyis az itt felsorolt ellátásokat az ellátásra jogosultak számára minden előzetes feltételre tekintett nélkül nyújtania kell az államnak.

Szintén bekerült az egészségbiztosítási ellátások körébe a diplomás gyermekgondozási díj elnevezésű ellátásra való jogosultság lehetősége, aminél teljesen hiányzik az előzetes járulékfizetési kötelezettség, ami a biztosítási típusú pénzbeli ellátásoknál lényeges követelményként van meghatározva. A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény kimondja, hogy gyermekgondozási díjra jogosult az is, aki a gyermeke születését megelőző két éven belül államilag elismert felsőoktatási intézményben magyar nyelvű nappali képzésben legalább két félév aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezik, azzal, hogy egy félévre csak egy aktív hallgatói jogviszony vehető figyelembe.¹¹ Látható, hogy a jogalkotó egy olyan pénzbeli egészségbiztosítási ellátási lehetőséget alkotott, amelynél hiányzik a járulékfizetési kötelezettség, de ami mégis társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátásnak minősül. Álláspontom szerint ezt az ellátást lehetett volna normatív alapon nyújtott ellátásként szabályozni azoknak az esetében, akik felsőoktatási intézményben teljesítik az előírt feltételeket. Ami ebben a tekintetben valószínűleg nehezebben indokolt lett volna, hogy miért relatíve magas az ellátás összege, aminek az alapja a minimálbér, illetőleg a garantált bérminimum (2016-ban 111000 forint, illetőleg 129000 forint).

A klasszikus pénzbeli ellátások esetében több esetben is látható, hogy Magyarországon nem érvényesül az a biztosítási típusú rendszerekre jellemző alapelv, amely szerint a megélhetési zavarhelyzet idejére a biztosított a korábbi

¹⁰ Dr. Hajdú József – Dr. Homicskó Árpád Olivér: *Szociális jog II.* Bethlen sorozat, Patrocinium Kiadó, Budapest. 2010. 19. oldal

¹¹ A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/E. § (1) bekezdés b) pont.

jövedelmével azonos, vagy közel azonos ellátásra szerez jogosultságot.¹² A magyar társadalombiztosítási rendszerben a pénzbeli ellátások többnyire felülről korlátozottak. Így például a gyermekgondozási díj összege maximalizálva van, hiszen annak összege nem lehet több, mint a mindenkori minimálbér kétszeresének a hetven százaléka. A kezdetektől megtalálható táppénz ellátás összege pedig szintén maximalizálva van, annak napi összege nem haladhatja meg a mindenkori minimálbér kétszeresének harmincad részét, ami 2016-ban 7400 forint. A biztosított személy tehát a teljes jövedelme után köteles megfizetni az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot, ugyanakkor táppénz ellátásra már csak a biztosításban töltött időtől, illetve az esetleges kórházi ápolástól függően a napi átlagkereset 60 %-a, illetve 50%-a mértékéig lesz jogosult, azzal, hogy a táppénz egy napra eső maximum összegéig is figyelembe kell venni az ellátás megállapításakor. Ma Magyarországon, ha valaki keresőképtelen beteg lesz, úgy alaposan meg kell fontolnia, hogy igénybe veszi-e a táppénz ellátást, mert a háztartása jövedelmében ez komoly visszaesést eredményezhet. Emiatt nem valósul meg ma Magyarországon az az elv sem a táppénz ellátás tekintetében, hogy a biztosítási típusú ellátások a korábbi jövedelemszinttel azonos, vagy közel azonos szintű megélhetést biztosítanak az egyén számára, mint a normatív, vagy segélyezési típusú ellátások. Ez az esetkör ugyanis ellen hat annak, hogy az egyén érdekelt legyen biztosítási jogviszonyt létesíteni, és minél magasabb jövedelemre tegyen szert, hiszen a jelenlegi magyar társadalombiztosítási rendszer nem ösztönzi erre.¹³ Fontos lenne a jogalkotó szempontjából, ha az egészségbiztosítási ellátások megállapításának szabályai során nem a gazdaságpolitikai szempontok érvényesülnének kizárólagosan, hanem az egészségpolitikai szempontok is.

A feltétel nélküli alapjövedelem lehetőségét a biztosítási típusú ellátásokkal összefüggésben szükséges elemezni. Az egyén jövedelme biztosítja a saját és a családja megélhetését. A különböző foglalkoztatási jogviszonyok alapvető célja a létbiztonság megteremtése. Míg a társadalombiztosítási ellátások azoknak biztosítják a megélhetési zavarhelyzet esetén a megélhetésüket, akik ezt átmenetileg nem tudják megoldani, addig a feltétel nélküli alapjövedelem minimális megélhetéshez kapcsolódó pénzbeli ellátás alanyi jogon való juttatását célozza meg, anélkül hogy vizsgálná az egyén erre való rászorultságát, vagy igényét. A minimáljövedelem esetén az állam a befolyó adóbevételeket a minimális szükségletekre elegendő mértékben osztja szét az egyének között. Ez csak a minimális megélhetéshez elegendő jövedelmet eredményez az egyén számára, ugyanakkor számos szociális ellátást ki lehet vele elvileg váltani. A jövedelemfüggő pénzbeli társadalombiztosítási ellátások esetében ez helytálló megállapítás. Ebben a rendszerben minden személy életkortól, lakóhelytől és foglalkoztatástól függetlenül jogosult egy feltétel nélküli alapjövedelemre (unconditional basic income – UBI – magyarul rövidítve: FNA). Az FNA esetén a nemzetközi szabályozásban nincs rászorultsági vizsgálat, vagyis ez az ellátás nem a

¹² Czúcz Ottó: Szociális jog I. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 2003, 33. o.

¹³ Homicskó Árpád Olivér: A munkaerőpiac szerepe a szociális gondoskodás szempontjából. In.: Polgári Szemle. 2015. december 11. évfolyam 4-6. szám. Lásd: http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=703. 2016.02.02. állapot.

létminimum szinthez igazodik, nincs környezettanulmány, amiben megállapítják az ellátásra való jogosultságot, és kizárólag pénzbeli ellátást jelent az egyén számára. Az egyetlen követelmény, hogy az igénybevevő az adott ország állampolgára legyen. Magyarországon H/12050 szám alatt Határozati javaslat kerül benyújtásra 2013. szeptember 3-án¹⁴ a feltétel nélküli alapjövedelem magyarországi bevezetési lehetőségének vizsgálatáról, amit azonban az Országgyűlés nem tárgyalta. Az FNA Alaptörvényi háttérként a Szabadság és Felelősség rész II. cikkét jelöli meg az előterjesztő, amely szerint *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*¹⁵ Ezen kívül utal még az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére, amely szerint *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”*¹⁶ Az előterjesztő álláspontja szerint azért lenne szükséges Magyarországon is bevezetni az FNA-t, mert ezzel lehetne a XXI. században garantálni az egyének számára az emberi méltóság megőrzését. Háttérként a munkaerőpiac átalakulást jelöli meg, amelynek révén az egyének létbizonytalanságban vannak, valamint az elöregedő társadalmat és a gyermekvállalási hajlandóság csökkenését határozza meg. Az FNA-t bevezetése esetén minden állampolgár számára feltétel nélkül azonos összegben a születéstől a halálig nyújtaná. Meghatározott esetekben, élethelyzetekben és módon (részben esetlegesen) kiegészítő eszközök útján vagy természetbeni juttatások formájában is adható lenne. Mértéke az állam mindenkori teljesítő képessége alapján kerülne meghatározásra és a szerény életvitel költségeit fedezné. Az előterjesztésben megfogalmazódik, hogy egységes Európai Unió bevezetése esetén - a kezdeményezők szándéka szerint - egységesen kerülne kialakításra, és hatással lennének rá az Európai Unió újraelosztási rendszerei. Kiváltképpen a szociális segélyek, ellátások jelentős részét. Ez a hivatali apparátusok létszáma csökkentését is eredményezné. Szociológusok szerint alkalmas eszköz lenne a „megélhetési bűnözés” visszaszorítására, amelynek nem elhanyagolható része a szegénységgel, a hátrányos helyzettel függ össze. A koncepció közgazdasági támogatói véleménye szerint az FNA általában fogyasztásra kerül felhasználásra, így képes a gazdaságot élénkíteni, stabil keresletet tud biztosítani a helyi gazdaság számára, egy része forgalmi típusú adókon keresztül az államháztartás rendszerébe visszajut. Tömegek válhatnak hitelképesé, amely lehetőséget teremt forrásbevonásra a vállalkozásokba is. Felmerülő ellenérv szokott lenni, hogy az FNA nem ösztönöz munkavállalásra, vállalkozásra. Az alapjövedelem összege azonban a létfenntartásra korlátozódik, a korszerű fogyasztói igények kielégítésére nem jelent megfelelő forrást.

Álláspontom szerint a fentiekben megfogalmazottakkal kapcsolatosan számos szociális jogi probléma merül fel, amit egy esetleges bevezetés esetén alaposan át

¹⁴ Az előterjesztő Dr. Szili Katalin független Országgyűlési képviselő

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és Felelősség rész II. cikk.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és Felelősség rész XIX. cikk (1) bekezdés

kell gondolni. A létbizonytalanságtól való félelmet egy feltétel nélküli alapjövedelem biztosan meg tudná szüntetni. Azt is ki kell ugyanakkor emelni, hogy a munkavállalási hajlandóságot az olyan munkakörökben, amelyeket jelenleg a minimálbérért látnak el, nem ösztönözné. Egy ilyen rendszer erősen kiszolgáltatott lenne a mindenkori politikai érdekeknek, ha az összeg meghatározása a mindenkori kormánypárttól függene. A társadalombiztosítási rendszert biztos, hogy teljesen át kellene alakítani. Önmagában jelentős létszámcsökkentést az adminisztrációban nem eredményezne, hiszen ez az ellátás azoknak járna, akik egyébként jövedelemszerző tevékenységet nem folytatnak. Akik viszont folytatnak, azoknak valószínűsíthetően továbbra is meg kellene fizetniük az egészségbiztosítás-, munkaerőpiaci- és nyugdíjjáradékot. Így egy párhuzamos intézményrendszer jönne létre, amelynek egyike az FNA-ra jogosultakat kezelné, míg a másik a jövedelemszerző tevékenység mellett járulékfizetőként jogosultságokat szerzőket foglalná magába. Ennek természetesen ellentmond az, hogy az FNA egészen a halálig járna a javaslat alapján, vagyis a társadalombiztosítási nyugdíjat kiválthatná, ami azonban az ezzel kapcsolatosan rendelkezésre álló modellekben nem egyértelmű, hogy mi a helyzet azokkal, akik a feltétel nélküli alapjövedelmet nem kapják meg, mert jövedelemszerző tevékenységet folytatnak. Nekik sem kellene nyugdíjjáradékot fizetniük, viszont a nyugdíjkorhatár elérésekor jogosulttá válnának az alanyi jogon járó nyugellátásra ebben a rendszerben. Azt gondolom, ha így is lenne, a jogalkotónak inkább az általános alanyi jogon járó nyugellátást kellene megvalósítani, ami egy alap nyugdíjból állna mindenki számára, aki eléri az adott országban előírt nyugdíjkorhatárt, és ezt egészíthetné ki a korábbi jövedelemhez igazodó mértékű nyugellátás. Továbbra is kérdés maradna ugyanakkor a hozzátartozói nyugellátások köre, ami ebben a rendszerben a feltétel nélküli alapjövedelemre jogosultakat nem illethné meg, de a jövedelemszerző tevékenységet végzők hozzátartozóit igen.

Az hogy az alapjövedelem és a munkajövedelem milyen viszonyban lenne egymással a modellek alapján nem állapítható meg, ugyanakkor a rendszer támogatói azt állítják, hogy az FNA tényleg csak a minimális megélhetésre elegendő, vagyis az egyén érdekelt kellene, hogy legyen arra, hogy ezen felül, vagy ehelyett jövedelemszerző tevékenységet folytasson. Abban az esetben viszont, ha nem az FNA-ra jogosult, hanem jövedelemszerző tevékenység alapján biztosított státuszban lenne, úgy az ehhez szükséges társadalombiztosítási intézményi és ellátási rendszert továbbra is fent kellene tartani, vagyis nem tudna jelentős mértékű szociális ellátást kiváltani ennek a bevezetése. Az egészségbiztosítás tekintetében is komoly problémák jelentkeznének, mert vagy létrejönne egy állami egészségbiztosítási rendszer, amelyben mindenki, aki az adott országban lakóhellyel rendelkezik, jogosulttá válna az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére, vagy magán-egészségpénztárakat kellene létrehozni, amelyben mindenki maga szerződik a pénzügyi lehetőségei között, de aminek a kialakítását egyszer már népszavazáson elutasította a magyar társadalom. A pénzbeli egészségbiztosítási ellátások kérdése is felmerülne egy ilyen rendszerben, hiszen a csecsemőgondozási díj, a gyermekgondozási díj vagy a táppénz, mind jövedelemszerző tevékenységhez kötött biztosítási idő alapján jár az egyén

számára. Ez a jövedelemszerző tevékenységet végzőket megilletné, de az FNA-ra jogosultakat nem. Szintén problematikus lenne Magyarországon, hogy ez a rendszer hogyan viszonyulna a 2008 óta változatlan létminimum szinthez, ami a mindenkori öregségi nyugdíjminimumot jelenti, és az összege 2016-ban is 28500 forint, illetőleg hogyan viszonyulna a közfoglalkoztatásban elérhető díjazáshoz. 2016-ban a közfoglalkoztatási havi bér 79155 forint, a garantált közfoglalkoztatási bér (szakképzett közfoglalkoztatott garantált bére) havi 101480 forint, a munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér 87090 forint, míg a munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási garantált bér 111660 forint.

Ami kérdésként ezzel összefüggésben felmerül, hogy a feltétel nélküli alapjövedelem a létminimum szinthez, vagy a közfoglalkoztatói bérhez viszonyítva kerülne-e megállapításra, esetleg a minimálbérhez kapcsolódna. Lényeges kérdés, amire választ kellene adni, hogy abban az esetben, ha bevezetésre kerülne ez az ellátási forma, akkor ezzel egyidejűleg nem csak a segélyezési rendszert kellene alapjaiban átalakítani, és a pénzbeli, valamint természetbeni szociális segélyezési ellátások egy jelentős részét kivezetni belőle, hanem a közfoglalkoztatás intézményét is át kellene gondolni. Az általam felvázoltakból is látható, hogy rendszerszinten sokkal több nehézséggel kellene szembe nézni egy ilyen rendszer bevezetése esetén, mint amit önmagában a segélyezési rendszerrel szemben kritikaként megfogalmaznak. A születésszám ilyen módon történő növelése pedig, ha ez az ellátás a születéstől kezdve megilletné az egyént, komoly morális problémákat vethet fel, és akár visszaélésekre is okot adhatna. Abban az esetben pedig, ha európai tagállamok szintjén kezdünk el gondolkodni a feltétel nélküli alapjövedelem bevezetésén, akkor egyrészt figyelembe kell venni, hogy az Európai Unióban szociális jogi szempontból általános jelleggel tilalmazott az állampolgárságra alapított megkülönböztetés, ha egy uniós polgár teljesíti egy ellátáshoz szükséges tagállami feltételrendszert, másrészt a feltétel nélküli minimális jövedelem összegének a meghatározása sem lesz egyszerű, hiszen más a megélhetési költség Franciaországban, vagy Németországban, és más Magyarországon, vagy Bulgáriában. Ha Uniós szinten kerülne rendezésre az FNA, úgy kérdéses, hogy mely tagállamban irányadó minimális megélhetési szintet vennék alapul, amit aztán a többi tagállamnak is követnie kellene.

A földöröklés szabályozása egyes európai országokban*

Hornyák Zsófia**

1. Bevezető gondolatok

Kutatásunk célja minél több ország földöröklési szabályainak áttekintése, összehasonlítása, melyek alapján a későbbiekben remélhetőleg képet kapunk arról, hogy milyennek kellene lennie a magyar viszonyokhoz igazodó, esetlegesen a jövőben megszülető földöröklési szabályoknak, jogszabálynak. Jelen tanulmányban a svájci, az osztrák és a német szabályok áttekintésére vállalkozunk, azok főbb pontjait emeljük ki, hasonlítjuk össze.¹

2. A szabályozás módjáról

Svájcban nincs külön földöröklési törvény, ám az 1991. október 4-én megszületett, és azóta tizenkettőszer módosított szövetségi törvény, a földművelői földjogról tartalmazza a földöröklési rendelkezéseket.²

Ezzel szemben *Ausztriában* létezik külön földöröklési törvény³ már 1958 óta, melyet hatszor módosítottak, legutóbb 2015-ben. A szabályozás érdekessége, hogy bár tartományként külön földforgalmi törvényük van, a földöröklési törvény hatálya az egész országra kiterjed, csak két tartományban találkozunk eltérő szabályokkal, nevezetesen Tirolban és Karintiában.

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

** Tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Ezen országokban a tulajdonszerzésre vonatkozó szabályok összehasonlítása kapcsán lásd: Hornyák, Zs. (2015): Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse. *CEDR Journal of Rural Law*, 1. 86-95.

² BGBB (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht = Szövetségi törvény a földművelői földjogról) 11-27. §

³ BGBl. Nr. 106/1958

Németországban a földforgalmi törvény⁴ tartalmaz rendelkezéseket a föld öröklésére vonatkozóan, emellett azonban létezik egy jogszabály, mely a mezőgazdasági üzem örökléséről szól, ez az ún. Höfeordnung,⁵ amelynek hatálya azonban csak négy tartományra terjed ki, Hamburgra, Niedersachsenre, Nordrhein-Westfalenre és Schleswig-Holsteinra. A többi tartományban külön tartományi szintű szabályokban rendezik a kérdést.

Magyarországon hiányzik a speciális földöröklési szabályozás, nincs külön földöröklési törvényünk, és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény (földforgalmi törvény⁶) sem tartalmaz a mezőgazdasági földek öröklésének szabályozására rendelkezéseket. Tehát a Polgári Törvénykönyv általános öröklési szabályait kell alkalmaznunk.

3. A jogalkotó célja

A svájci, az osztrák és a német szabályozásban közös az alapvető cél, vagyis hogy a mezőgazdasági üzem egy kézben maradjon. Ezen kívül fontos szempont, hogy az örökös jártas legyen a földművelésben. Ezt a jogalkotó *Svájcban* az ún. önállóan gazdálkodó⁷ fogalmának bevezetésével éri el, tehát első helyen az fog örökölni, aki a mezőgazdasági földterületen saját maga dolgozik, valamint ha mezőgazdasági üzembről van szó, akkor azt pedig saját maga vezeti, és rendelkezik az ezekhez szükséges képességekkel. Az *osztrák* törvény pedig az örökhagyónak azt a leszármazóját preferálja, akit mező- vagy erdőgazdálkodásra neveltek, amennyiben több ilyen leszármazó is létezik, akkor közülük azt részesítik előnyben, aki a birtokon nőtt fel.⁸ *Németországban* pedig kizárt a mezőgazdasági üzem örökléséből, aki nem "képes gazdálkodásra"⁹. A törvény megfogalmazása alapján ez azt jelenti, hogy a testi és szellemi képességei, az ismeretei és a személyisége alapján alkalmasnak kell lennie arra, hogy az átveendő birtokon önállóan, rendszeren gazdálkodjon.¹⁰

⁴ Német földforgalmi törvény: GrdstVG (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe) /Gliederungsnummer 7810-1/

⁵ Fundstellennachweis: 7811-6

⁶ Ennek elemzése kapcsán és előzményeiről lásd: Csák, Cs (2010): Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Agrár- és Környezetjog*, 5. 20-31.; Csák, Cs – Szilágyi, J.E. (2013): Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary. In: Roland Norer – Gottfried Holzer (szerk.): *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, 220-224.; Szilágyi J.E. (2013): A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 110-111.; Szilágyi J.E. (2015): Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken. *Agrar- und Umweltrecht*, 2. 44-50.

⁷ BGBB 9. §

⁸ BGBI. Nr. 106/19583.§ (1) bek. 1.

⁹ Höfeordnung 6. § (6) bek. (nicht wirtschaftsfähig)

¹⁰ Höfeordnung 6. § (7) bek. (wirtschaftsfähig)

A magyar szabályozásban a svájci önállóan gazdálkodó kategóriájának a földműves¹¹ fogalma felel meg, bár a svájci definíció kevésbé szigorúnak mondható a magyarhoz képest. E szerint földműves a *Magyarországon* nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat és ebből igazoltan árbevétele származott. Vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.¹² Ezt a kategóriát lehetne alkalmazni a földöröklési szabályok kialakításánál hazánkban, és azokat az örökösöket kellene előnyben részesíteni, akik megfelelnek a földművessé válás kritériumainak.

4. Öröklési sorrend

A svájci, az osztrák valamint a német szabályozás esetében is igaz, hogy a hagyaték nem száll át ipso iure, hanem bírósági kiutalással történik az öröklés.

*Svájc*¹³ esetében eltérő öröklési sorrend vonatkozik a mezőgazdasági üzemek, valamint a mezőgazdasági földek öröklésére. Mezőgazdasági üzem esetében minden olyan örökös jelentkezik, aki maga akar gazdálkodni és alkalmas is rá, tehát az önállóan gazdálkodó örökösök állnak a sorrend első helyén.¹⁴ Valamint velük egy helyen joga van arra, hogy az üzemet megvegye annak az önállóan gazdálkodó leszármazónak, aki egyébként nem lenne örököse az örökhagyónak, valamint szintén vételi joga van az első helyen az önállóan gazdálkodó testvérnek, és a testvér önállóan gazdálkodó gyermekeinek, akik egyébként nem örökösei az örökhagyónak. Ha nem jelentkezik önállóan gazdálkodó örökös, akkor a második helyen a nem önállóan gazdálkodó köteles részre jogosult örökösök kérhetik a kiutalást. Utánuk pedig azok a további, svájci Ptk. szerinti örökösök következnek, akik nem minősülnek önállóan gazdálkodónak.¹⁵

A bíróság dönti el, hogy melyik örökös számára utalja ki a mezőgazdasági üzemet. Amennyiben a vételi jog egy önállóan gazdálkodó örökös kiutalási igényével konkurál, akkor az illetékes hatóság a személyi feltételek

¹¹ Csák Cs. – Hornyák Zs. (2013): Az új földforgalmi törvényről. *Östermelő*, 4. 7.

¹² 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7.

¹³ Svájc esetében a korábbi földöröklési szabályozás kapcsán lásd: Prugberger T. (2010): A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogát ruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: Csák Cs. (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Kiadó, Miskolc, 223.

¹⁴ BGBB 11. §

¹⁵ BGBB 25. §

figyelembevételével fog dönteni az átvevő személyéről.¹⁶ A többi örökösársat pedig hozamértéken, a jószágok és eszközök tekintetében használati értéken, a nem mezőgazdasági melléküzemek tekintetében pedig forgalmi értéken kell kielégíteni.¹⁷ Ha az örökgyó nem szeretné, hogy több azonos jogosult esetén az illetékes bíróság döntsön a kiutalásról, akkor végrendeletben vagy öröklési szerződésben kijelölhet egyet közülük, aki a kedvezményezett lesz. Ugyanakkor az örökgyó azt nem teheti meg, hogy egy kötelelésre jogosultat kizár az öröklésből egy olyan örökös javára, aki nem felel meg az önállóan gazdálkodó feltételeinek.

A mezőgazdasági föld öröklésénél pedig Svájcban első helyen az önállóan gazdálkodó örökös áll, aki már tulajdonosa egy mezőgazdasági üzemnek az adott föld helyi gyakorlat szerinti gazdálkodói területén, tehát itt találkozunk egy plusz feltétellel az üzemek öröklési szabályaihoz képest, mely szintén azt a célt szolgálja, hogy az adott területen található földek lehetőleg egy kézben összpontosuljanak, ne történjen meg a területek felaprózódása és életképesebb birtokok alakuljanak ki. Utánuk a sorrendben a többi, nem önállóan gazdálkodó, Ptk. szerinti örökös következik. Egy olyan mezőgazdasági földterület esetében, mely nem tartozik mezőgazdasági üzemhez, akkor az örökös ennek kiutalását dupla hozamértéken követelheti, ha ő egy mezőgazdasági üzem tulajdonosa vagy gazdaságilag ő vezet egyet és a föld ennek a helyi előírások szerinti gazdálkodási területén fekszik.¹⁸

Az önállóan gazdálkodók nem csak az öröklési sorrendben élveznek elsőbbséget, hanem egyéb kedvezményekben is részesíti őket a jogalkotó, ugyanis ha a hagyatékban mezőgazdasági üzem található és egy örökösnek kiutalják, hogy ő maga gazdálkodjon rajta, akkor 10 évig csak az örökösársak beleegyezésével idegenítheti el, viszont nem szükséges ilyen beleegyezés, ha olyan leszármazó szerzi meg az üzemet, aki ő maga akar gazdálkodni és erre alkalmasnak is bizonyul. A másik kedvező szabály az önállóan gazdálkodóra nézve, hogy a vételi jogot nem lehet érvényesíteni, ha a mezőgazdasági üzemet egy törvényes örökösnek utalták ki, aki maga akar gazdálkodni és erre alkalmasnak mutatkozik, valamint, ha az örökösök közössége a mezőgazdasági üzemet az elhunyt egyik leszármazójára ruhazza át, aki önállóan gazdálkodónak minősül.¹⁹

*Ausztriában*²⁰ csak az öröklési sorrendben első helyen álló leszármazó esetében írja elő a jogalkotó, hogy az örökös valóban értsen is a mezőgazdasághoz. Itt a svájci szabályokhoz hasonlóan, ha a földterület egyedüli tulajdonosa után több örökösárs marad, akkor közülük csak egy örökölhet majd, csak egy lehet a tulajdonos. Ha az örökösársak nem tudnak megegyezni az örökös személyéről, akkor meghatározott sorrend alapján a hagyatéki bíróság fog dönteni. Ebben a sorrendben az első az örökgyó leszármazója lesz, akit mező- vagy erdőgazdálkodásra neveltek, amennyiben több ilyen leszármazó is létezik, akkor közülük azt részesítik előnyben, aki a birtokon nőtt fel. Szintén az első helyen fog

¹⁶ BGBB 26. § (2) bek.

¹⁷ BGBB 15. §

¹⁸ BGBB 21. §

¹⁹ BGBB 23. §, 24. §

²⁰ Az osztrák földöröklési szabályok előzményeiről lásd: Prugberger T. (2010) 227-228.

örökölni a túlélő házastárs, valamint a korábbi házastárs, ha a föld teljesen vagy túlnyomórészt az ő ágáról származik. A sorrendben a második a túlélő házastárs lesz, őt az anyai vagy az apai oldal örökösei követik, amennyiben az örökhagyónak sem leszármazója, sem házastársa nincsen, és a föld teljesen vagy túlnyomórészt az anyai vagy az apai ágról származik. A negyedik helyen pedig a további rokonok fognak örökölni, ezen a kategórián belül a közelebbi rokonok megelőzik a távolabbi rokonokat, amennyiben ugyanolyan fokú rokonok jelentkeznek, akkor közöttük az adott vidék szokásai szerint történik a választás, vagyis vagy a legfiatalabb, vagy a legidősebb rokon fog örökölni. Ha erre a kérdésre vonatkozóan nincs kialakult szokás, akkor a legidősebbnek fogja a bíróság kiutalni a földet, valamint ő fog az azonos korú örökösztársak közül is választani. A bíróság azt fogja örökösként megjelölni, aki a legalkalmasabbnak bizonyul a földművelésre. A hagyatéki bíróság mindenekelőtt kiutalja a kiválasztott örökösnek a mezőgazdasági üzemet, a többi örökösztársat pedig átvételi értéken kell kielégíteni. Külön kérelem alapján dönthet úgy a hagyatéki bíróság, hogy egyedülálló földet vagy a mezőgazdasági üzem tartozékait utalja ki, de ezt csak abban az esetben teheti meg, ha ezzel az üzem használhatóságát nem korlátozza.²¹

*Németországban*²² a mezőgazdasági üzemek öröklésénél a fő cél az, hogy a gazdaság egy kézben maradjon, a többi örökösztársat pedig az üzem értéke alapján kell kielégíteni. A törvényes öröklés sorrendjét a következőképpen határozza meg a jogalkotó a Höfeordnung-ban. Első helyen az örökhagyó gyermekei és az ő leszármazói állnak. Második a sorrendben az örökhagyó házastársa, míg a harmadik helyet az örökhagyó szülei foglalják el, amennyiben az üzem tőlük, vagy az ő családjuktól származik. Végül negyedik helyen az örökhagyó testvérei és az ő leszármazói következnek.²³

A jogszabály emellett részletszabályokat is meghatároz az öröklési sorrend kapcsán. Az első helyen öröklő gyermekek és leszármazói esetén külön is nevesít a jogalkotó egy sorrendet, arra az esetre, ha például több gyermeke lenne az örökhagyónak, közülük az első helyen áll, akinek az örökhagyó még életében átengedte a birtok művelését, és ez még az öröklés megnyílásának időpontjában is fennáll, abban az esetben, ha az örökhagyó vele szemben kifejezetten kikötötte az üzemi örökös minőséget. Második a sorrendben a gyermekek és leszármazói közül, aki a képzettsége vagy a birtokon történő foglalkoztatás jellege és terjedelme miatt a legalkalmasabb lenne a birtok művelésére, és az örökhagyó akarata is feltehetően arra irányulna, hogy ő örökölje az üzemet. Ha ezek a feltételek több örökösztársnál is fennállnak anélkül, hogy el lehetne dönteni, hogy közülük kinek kellene átvennie a birtokot, akkor közülük a legidősebbet, vagy ha az adott vidéken a legfiatalabb a szokás, akkor a legfiatalabbat kell örökösnek tekinteni. Az első kategórián belüli belső sorrendben pedig az utolsó a legidősebb

²¹ BGBl. Nr. 106/1958, 3. §

²² Erről bővebben: José Martinez - Bernd von Garmissen (szerk.): Agrarrecht. Zivilrecht, Agrarstrukturrecht, Umweltrecht, Recht der landwirtschaftlichen Produktion, Sozialrecht. Erling Kiadó, Németország, 2014., 113-118., 215-221.; A korábban hatályos szabályozásról pedig lásd: Prugberger T. (2010) 226.

²³ Höfeordnung 5. §

örökös, vagy hogyha az adott vidéken a legfiatalabb a szokás, akkor a legfiatalabb közülük.

Vannak esetek, mikor a sorrendben második helyen álló házastárs ki fog esni az öröklésből, ilyen például, mikor a harmadik és negyedik helyen álló rokonok élnek, és az ő kizárásuk az üzem örökléséből erőteljesen méltánytalan lenne, kiváltképp az általuk a birtokon teljesített szolgáltatások miatt. De abban az esetben is kiesik a házastárs az öröklésből, ha a német Polgári Törvénykönyv alapján kizárt az öröklési joga.²⁴

A harmadik szinten öröklő szülők közül csak az a szülő lesz jogosult az üzem öröklésére, akitől vagy akinek a családjától a birtok származik. Amennyiben az üzem mindkét szülőtől, vagy mindkét családtól származik, és ha legalább a szülők egyike "gazdálkodásra képes", akkor a szülők közösen öröklik az üzemet. Ha az egyik szülő már nem él, abban az esetben a másik szülő fog örökölni. Ha pedig a szülők házassága még az öröklés megnyílta előtt felbomlik - de nem valamelyikük halála miatt -, abban az esetben ők kiesnek az öröklésből.

A negyedik helyen öröklő testvérek esetében a belső sorrend megegyezik az első helyen öröklő gyermekeknél kifejtettekkel, azzal a különbséggel, hogy a belső sorrendben harmadik - vagyis a legidősebb vagy legfiatalabb örökös - esetén előnyt élvez az, akinek az örökgyóval közös az a szülője, akitől, vagy akinek a családjától az üzem származik.

Magyarországon mivel nincs speciális földöröklési jogszabály, így a Polgári Törvénykönyv szerinti általános öröklési szabályokat kell alkalmaznunk. A Ptk. mindösszesen egy szakaszában találkozunk földdel kapcsolatos öröklési szabállyal, nevezetesen a 7:89. § (2) bekezdésében, mely kimondja, hogy „Az örökös külön is visszatarthatja a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezés, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök öröklését, ha nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel”. Ezzel a törvény egy lehetőséget biztosít, hogy a hagyatékat egy hivatásszerűen mezőgazdasággal foglalkozó örökös kapja meg.

A földforgalmi törvény pedig említi a föld tulajdonjogáról végintézkedéssel történő rendelkezés esetét a 34. §-ában, mikor is a közjegyző feladata a végintézkedés megküldése a mezőgazdasági igazgatási szervnek jóváhagyás céljából. Ebben az eljárásban figyelmen kívül kell hagyni az elővásárlási jogról szóló rendelkezéseket, a helyi földbizottság állásfoglalását sem kell kérni.²⁵ A mezőgazdasági igazgatási szerv azt vizsgálja, hogy az örökös szerzőképessége fennáll-e, a végintézkedés nem eredményezi-e tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. Ha megtagadja a tulajdonszerzés jóváhagyását, akkor a végrendelet ezen rendelkezését érvénytelennek kell tekinteni.

²⁴ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) 1933. §: A túlélő házastárs öröklési joga akkor kizárt, ha az örökgyó halálakor a házasság felbontásának feltételei adottak voltak, és az örökgyó kérelmezte a felbontást vagy abba beleegyezett. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha az örökgyó jogosult volt a házasság felbontását kérvényezni, és a kérelmet benyújtotta.

²⁵ Erről lásd még: Csák Cs. – Hornyák Zs. (2013): Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás. *Advocat*, 1-4. 12-17.; Olajos I. – Szilágyi Sz. (2013): The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 15. 93-110.

5. Zárógondolatok

Tekintettel arra, hogy hazánkban a Ptk. szerinti általános öröklési rend alapján történik a mezőgazdasági földterületek öröklése, így könnyen előfordulhat, hogy földművesnek nem minősülő személy fogja megszerezni a föld tulajdonjogát. Bár a földforgalmi törvény hatálya nem terjed ki a törvényes öröklés jogcímén történő tulajdonszerzésre, ellentmondásosnak érezzük, hogy törvényes öröklés esetén ezen személyek a földforgalmi törvényben számukra megengedett egy hektárnál nagyobb méretű föld tulajdonjogát is megszerezhetik. Mindenképpen szükség lenne speciális szabályok kialakítására, mivel ilyen rendelkezésekkel nem találkozunk a földforgalmi törvényben, így ezeket a kérdéseket egy külön földöröklési törvényben kellene rendezni.

Mindenképpen követendőnek tartom hazánk számára azt, hogy az esetleges jövőbeni speciális, földre vonatkozó öröklési jogszabály kialakításánál azt az elvet tűzze ki célul, amit a svájci az osztrák, és a német jogalkotó, vagyis, hogy a mezőgazdasági üzem egy kézben maradjon.

A három ország szabályozásának áttekintése során láthattuk, hogy a jogalkotó az öröklési sorrendben kedvezőbb helyet biztosít annak, akinek van kötődése a mezőgazdasági üzemhez, ez lehet a megfelelő végzettség megléte, vagy akár a földön ténylegesen mezőgazdasági művelés kifejtése. A magyar szabályozás esetén is megoldható lenne az, ami a svájci törvényben is szerepel, vagyis hogy az önállóan gazdálkodó örökösök a sorrendben megelőzik a további örökösöket, ez hazánkban úgy nézne ki, hogy azok az örökösök kerülnének az első helyre, akik egyúttal földművesek is.

Éghajlat- és katasztrófavédelem: a hatodik pecsét

Horváth Gergely*

1. Bevezető gondolatok

A 2016-ban tapasztalt klimatikus trendek bővelkedtek rekordokban.¹ A történelmi jelentőségűnek tűnő párizsi megállapodás remélt idei hatályba lépését sürgető várakozással figyeljük. A párizsi klíma-megállapodás akkor lép hatályba, ha ratifikálja legalább 55 ország, amelyek együttesen a globális felmelegedést okozó gázok 55 százalékát bocsátják ki. Kína és az USA² - a világ legnagyobb szén-dioxid-kibocsátói - már bejelentették, hogy törvényhozásuk ratifikálta a tavaly decemberben tető alá hozott dokumentumot. Ennek keretében az ENSZ 21. klímacsúcsán mintegy kétszáz ország kötelezte el magát az éghajlatváltozás csökkentése és további fokozódásának megelőzése mellett, mögöttes célként az emberiség fennmaradása érdekében.

A párizsi egyezmény közvetlen előzményként a dohai éghajlat-változási konferencián 2012 decemberében a Kiotói Jegyzőkönyv 192 részes fele módosítást fogadott el, amely egy második, 2013. december 1-jétől 2020. december 31-ig terjedő kötelezettségvállalási időszakot határozott meg, és 2015-öt jelölte meg határidőként egy olyan átfogó megállapodás kereteinek kidolgozására, amelyet 2020-tól hajtanak majd végre.³

A menetrend szerint megszületett egyezmény elköteleződést jelent a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére és a globális felmelegedés legfeljebb 2 Celsius-fok, de lehetőség szerint - az iparosodás előtti értékekhez viszonyított - 1,5 fok alatt tartására. Az viszont nem tisztázott, hogy miként jutunk el a fenti célokhoz. Mindössze azt írja elő a szöveg, hogy a kormányok ötvenként kötelező

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Pl. az év első hat hónapja a bolygó legmelegebb féléve volt amióta mérések vannak (Patrick Lynch: 2016 climate trends continue to break records. <http://climate.nasa.gov/news/2465/2016-climate-trends-continue-to-break-records/>, letöltés: 2016. augusztus 5.).

² E két ország felelős a világ szén-dioxid-kibocsátásának közel 40 százalékáért.

³ Ld. 2015. évi LIX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez fűzött Kiotói Jegyzőkönyv 2012. december 8-án Dohában, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Felek 18. Konferenciáján elfogadásra került „dohai módosításának” kihirdetéséről

felülvizsgálatok során tovább erősítik önkéntes vállalásaikat.

Magyarország azon szerencsés országok közé tartozik, amelyek könnyedén képesek lesznek a párizsi klíma-megállapodásban vállaltak teljesítésére, ami az Európai Bizottság javaslata értelmében azt jelenti, hogy 2030-ig 7 százalékkal kell csökkenteni egyes ágazatok kibocsátását a 2005-ös bázisához viszonyítva. Eminens pozíciónk abból fakad, hogy hazánk gazdasága még a régió többi országához képest is alacsony szén-dioxid-intenzitású, különösen az észak- és nyugat-európaiakhoz viszonyítva. E pozíciót gesztusnyelven is tovább erősítve Európában elsőként ratifikáltuk a 2015. december 12-én elfogadott párizsi megállapodást. Az a tény, hogy már most 10 százalékot meghaladó mínuszban vagyunk, nem indokolhat "kiengedést", a motivációnak fenn kell maradnia, mivel a további csökkentéseket értékesíthetjük kvóta formájában. A mezőgazdaság fejlesztésével, alacsony energiahatékonyságú épületek szigetelésével, az elektromos autózás, illetve a megújuló energiák elterjesztésével további jelentős eredményeket érhetünk el. Éltanulóhoz méltóan a hazai megújulóenergia-hasznosítási cselekvési tervünk is, amely 2017. január 1-jén lép életbe, önkéntesen 14,65 százalékra emelte az Európai Parlament és Tanács által Magyarország számára meghatározott célértéket.⁴ Az új szabályozás célja tehát a „zöldenergia” arányának még ambiciózusabb növelése az energiafelhasználáson belül. A megújuló alapú energiatermelés új támogatási rendszere (METÁR) valóban lendületet adhat a megújuló energiával kapcsolatos projekteknek. Az Eurostat tagállami jelentésekre támaszkodó adatbázisa alapján Magyarország időarányosan 2010 óta minden évben teljesítette a megújuló energia-felhasználás részarányára vonatkozó célkitűzéseket.

2030 táján azonban nem a néhány százalékpontos ágazati kibocsátás csökkentések lesznek az érdeklődés középpontjában. Nagyobb hírértéke lesz annak, hogy épp ekkorra kimerülnek egyes alapvető vízkészletek, a meg nem újuló felszín alatti vizek (ún. fosszilis aquiferek), amelyek használata a világ számos országában túlzott ütemű és mértékű⁵. Milyen lesz vajon az atmoszféra állapota, miközben a WHO (ld. még „Breathe Life 2030” kampány) 2016 szeptemberében közzétett levegőtisztasági modellje szerint a világnépesség 92 százaléka olyan területeken él, ahol a szennyezettségi szint meghaladja a WHO határértékeit.⁶ 2030-ra 500 millióval fog növekedni Afrika lélekszáma a jelenlegi tendenciák szerint. A demográfiai, gazdasági és szociális migráció eddigre lényegesen nagyobb méreteket ölthet, kiegészülve a környezet által ösztönzött gazdasági menekültek, illetve a szűkebb értelemben vett „klímamenekültek” tömegével, környezeti vészhelyzeti (pl. hurrikán, cunami, földrengés) és kényszermigránsok (erózió, tengerszint emelkedés, létfenntartási ivóvízhiány) eddig elképzelhetetlen nyomásával.

⁴ Az Európai Parlament és Tanács Magyarország számára 2020-ra minimum 13 százalékban határozta meg a megújuló energia bruttó végső energiafogyasztásban képviselt részarányát.

⁵ Szabó M. (2014): A vízbázisok alkotmányos védelmének új koncepciója, *Jogtudományi Közöny* 2014. május, 250.

⁶ WHO releases country estimates on air pollution exposure and health impact. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-estimates/en/>, (Letöltés: 2016. szeptember 29.).

Az ún. környezeti migránsok különböző, fent részben említett kategóriái - amelyeket a genfi székhelyű Nemzetközi migrációs szervezet (IOM)⁷ nem pusztán fantáziával, hanem a beindult folyamatokat vizsgálva állapított meg – párhuzamba rendeződnek János jelenéseinek ismert képeivel. A jelenések könyve, más néven János jelenései vagy apokalipszise szerinti *hatodik pecsét feltörésekor rettenetes természeti katasztrófák következnek be*. „Mikor a hatodik pecsétet felnyitotta, és ímé nagy földindulás lőn, és a nap feketévé lőn mint a szőrszák, és a hold egészen olyan lőn, mint a vér; És az ég csillagai a földre hullának, miképen a fügefá hullatja éretlen gyümölcsseit, mikor nagy szél rázza. És az ég eltakarodék, mint mikor a papírtekercset összegöngyölitik”(Jelenések könyve 6. rész 12-14.).

A párizsi egyezmény egyfajta önelégült „megrészedésre” hajlamosítja az emberiséget: „végre megtettük, ami a civilizáció megmentéséhez szükséges és elégséges”. Valóban megtettük? Várjuk a konkrét vállalásokat és azok sikeres teljesítését. *A fenntartható fejlődés végcélja a tényleges fenntarthatóság: az idődimenzióban korlátlan távú, töretlen fennmaradás.*⁸ Törés nélkül. 2030-ról a tájékozott környezetvédőknek – Jánosnál tudományosan elfogadottabb, tartalmukban azonban félelmetesen egybecsengő sorok és koordináta-rendszereket ábrázoló – képek jutnak eszébe: 2030 tájára datálják a Meadows házaspár kutatócsoportjának egyes realisabb világmodell változatai a *nagy törést*.

A világmodell paraméterek közül a nagy népességszám-törés közvetlen oka – az éghajlatváltozás továbbgyűrűzéseként – az *egy főre eső élelmiszerkészlet* csökkenése lesz. A klímaváltozás egyik legkitettebb elszenvetője ugyanis az *agrárium*. Senki se értékelje alul annak jelentőségét a tavaly felerősödött migrációs válság kialakulásában, hogy 2006 és 2011 között aszály tombolt Szíria szerte, az ország egyes részein teljes termés kiesés is előfordult, északkelet Szíriában pedig a haszonállatok 85 százaléka elhullott.⁹ Az aktuális *élelmiszerkészlet és vízkészlet a legalapvetőbb tényező, amelynek csökkenése önmagában is destabilizáló és mobilizáló hatással jár*. Akár egész földrészek vonatkozásában.

2. Fogalmi keretek: Éghajlatvédelem, Vízügyvédelem, katasztrófavédelem és környezetvédelem

Az éghajlatváltozás részben természetes, nélkülünk is zajló földtörténeti folyamat, mai ütemét és mértékét tekintve azonban jelentős részben a fenntarthatatlan környezethasználat okozata. Éghajlatváltozás alatt jogi nyelven az éghajlat olyan megváltozását értjük, ami közvetlenül vagy közvetve a globális légkör összetételét módosító emberi tevékenységnek tudható be, és ami az összehasonlítható időtartamokon belül megfigyelt természetes éghajlati változékonyságon túli

⁷ Ld. Hugo, G (2008): *Migration, Development and Environment*. International Organization for Migration (IOM), Geneva, http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_35.pdf, (Letöltés: 2016. szeptember 29.), 7-8.

⁸ Horváth G. (2016): *Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság. KÜLGAZDASÁG JOGI MELLÉKLETE* 60: (7-8) pp. 69.

⁹ Femia, F. - Werrell, C. E.(eds.) (2013): *The Arab Spring and Climate Change*. A Climate and Security Correlations Series, Center for American Progress, Stimson, 25.

járulékos változásként jelentkezik.¹⁰ Az Egyesült Nemzetek New Yorkban, 1992. május 9-én elfogadott éghajlatváltozási keretegyezménye és minden kapcsolódó jogi dokumentumnak a végső célja az egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az üvegház-gázok¹¹ légköri koncentrációinak stabilizálása olyan szinten, amely megakadályozná az éghajlati rendszerre gyakorolt veszélyes antropogén hatást. Ezt a szintet olyan időhatáron belül kell elérni, ami lehetővé teszi az ökológiai rendszerek természetes alkalmazkodását az éghajlatváltozáshoz, továbbá, ami biztosítja, hogy az élelmiszer-termelést az éghajlatváltozás ne fenyegetse, valamint, ami módot nyújt a fenntartható gazdasági fejlődés folytatódására. Valamennyi ezt a célt szolgáló, illetve az éghajlatváltozás káros hatásait¹² csökkentő, ellensúlyozó tevékenységet és intézkedést besorolhatunk az *éghajlatvédelem* fogalma alá, amelynek egészen sajátos, komplex védett tárgya az éghajlati rendszer.¹³

A fenntarthatatlan környezethasználat életbevágó jelentőségű – klímaváltozással is szorosan összefüggő – következménye a vízzel kapcsolatos problémák jelentkezése is, ezen környezeti elem¹⁴ eloszlásának¹⁵ kedvezőtlen változása és minőségének¹⁶ sérülése. A „mennyiségi” probléma globális szinten relatív (valójában eloszlási kérdés csupán), mivel a Föld vízkészlete (abszolút mennyiség) állandó és minden igényt kielégítően bőséges. Csak az kérdés, hogy a bolygó felszínén és az alatt konkrétan *hol* és *mekkora aktuális tömegben*, illetve sótartalommal (ld. gazdaságos felhasználhatóság) fordul elő vagy jelenik meg. Természetesen adott földrajzi területre szűkítve (pl. a Kisalföldön, Kaliforniában vagy a Szaharában) lehet a vízhiány abszolút, ha a vízigények kielégíthetetlenek helyben és távolabbi készletekből is, hiszen hiába vízben gazdag a fent említettek vonatkozásában pl. Kanada vagy Finnország.

A „*katasztrófavédelem*” szó szerint, nyelvtani értelmezéssel a katasztrófák védelmét jelenti.¹⁷ Ez hasonlóan nonszensznek hangzik, mint a zajvédelemből tartalmilag a „zaj védelmét” kibontani, mégis előbbinek több értelme van. Ugyan a

¹⁰ 1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről, 1. Cikkely, Fogalom meghatározások.

¹¹ Üvegház-gázok jelentik a légkör azon természetes és antropogén gáznemű alkotóelemeit, melyek elnyelik, majd újból kibocsátják az infravörös sugárzást (ld. ugyanott).

¹² Az *éghajlatváltozás káros hatásai* jelentik azokat a fizikai környezetben vagy élőhelyekben bekövetkező - az éghajlatváltozásból eredő - módosulásokat, melyeknek jelentős ártalmas hatásai vannak a természetes és mesterséges ökológiai rendszerek összetételére, ellenállóképességére és termékenységére, a társadalmi-gazdasági rendszerek működésére, illetve az emberi egészségre és jólétre (ld. ugyanott).

¹³ Éghajlati rendszer jelenti a légkör, a hidroszféra, a bioszféra és az egyéb földi szférák, valamint azok kölcsönhatásainak összességét (ld. ugyanott).

¹⁴ *Környezeti elem*: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői (1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 4. § 1. pont).

¹⁵ Ezt a problémát kezeli a vízvédelem ún. kvantitatív, mennyiségi védelmi iránya.

¹⁶ A védelem kvalitatív irányának tárgya.

¹⁷ Hasonlóan a zaj- és rezgésvédelemhez, amelynél azonos, tartalmilag önellentmondást hordozó kifejezést használunk az egyszerűség kedvéért. Nem engedjük meg azonban ugyanezt magunknak a hulladékgazdálkodás esetében, holott a „hulladékvédelmenél” nem sokkal logikusabbak az előbbi, bevett egyszerűsítő megoldások.

katasztrófák nem szorulnak védelemre, és természetesen katasztrófák elleni védelmet jelent a kifejezés, mégis említést érdemel, hogy létezhet olyan gondolati sík, amelyben értelmezhető a szó ennyire szoros értelemben is. Amennyiben nem zárkózunk el attól a szemlélettől, miszerint mindennek lehet oka, üzenete, jelentése, mindenből tanulhat az ember(iség) valamit, vonhat le következtetéseket, tehát a létezésben talán semmi sem értelmetlen és vak véletlen, akkor meg kell engednünk, hogy a katasztrófák sem ok nélküliek, valamint azok is hordozhatnak – akár az egyszerű, logikai okúlaton is túlmutató – információt és értéket. A csernobili (pontosabban pripjaty-i) tragédia nélkül pl. később, illetve máshol még nagyobb emberáldozatot is követelhetett volna egy hasonló emberi felelőtlenség (ld. biztonsági rendszer kísérleti célú kiiktatásának hibája). Fukushima pedig ismét, kétszeresen is¹⁸ arra emlékeztethet mindenkit, hogy távolról sem uralja az ember a természet erőit, adott esetben ugyanúgy ki van téve szeszélyüknek, mint az ókori görög városállamok, vagy Pompei lakói. A természet ma is „szép és adakozó, de egyszersmind kegyetlen istennő.”¹⁹ A világnépeesség negyedének halálát okozná akár csak egy két kilométer átmérőjű meteor becsapódása is, miközben csupán hat hónapos kométa-előrejelzésre vagyunk képesek.²⁰

Jogsabályi meghatározása szerint a *katasztrófavédelem* a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését²¹, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.²² A katasztrófavédelem kapcsán gyakran csak azzal foglalkozunk, hogy az ajtóban kopogtató vagy már előállt vészhelyzetet hogyan tudnánk kezelni, illetve már realizálódott károkat hogyan lehet orvosolni. A környezetvédelem és a részét képező vízvédalom ehhez képest proaktív. Arról szól, hogy miként lehetne elérni, hogy ne is fenyegetsen bennünket a katasztrófa.

A *vízvédelem* a zajvédelemmel ellentétben valóban a víztestek, vízkészletek,

¹⁸ Az atomenergia alkalmazása továbbra is kockázatokat hordoz, láthatóan az üzemzavarok tömkelegétől a magasabb fokozatú eseményekig bármi előfordulhat rendkívüli körülmények nélkül is, másrészt az atomerőműveket sem kímélő földrengések, szökőárok (japánul cunamik) stb. könnyen beláthatóan még kevésbé hajthatók uralmunk alá.

¹⁹ Jung, C. G. (1998): *Gondolatok a természetről* (Ford.: S. Nyíró József). Budapest, Kossuth Kiadó, 95.

²⁰ Mcguire, B. (2002): *Global Catastrophes: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, New York, 111.

²¹ *Megelőzés*: minden olyan tevékenység vagy előírás alkalmazása, amely a katasztrófát előidéző okokat megszünteti vagy minimálisra csökkenti, a károsító hatás valószínűségét a lehető legkisebbre korlátozza [Kat. tv. 3. § (1) bek. 16. pont].

²² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat. tv.), 3. §, 8. pont. Ehelyütt nem tárgyalható a katasztrófavédelem számos fontos résztevékenysége, részterülete, így az iparbiztonság, létesítménybiztonság, káresemények elhárításához szükséges lépések tervezése, annak módjai, kockázatelemzés stb. jogi alapjai. Ld. ezzel kapcsolatban Bukoveczky Gy.: *Megelőző katasztrófavédelem*. Tárgytematika 2015-2016. Mechatronika és Gépszerkeztan Tanszék, www.sze.hu/neptun (NEPTUN.NET Egységés Tanulmányi Rendszer).

vízartó képződmények stb. védelméről szól, nem a *vizek kártételei elleni védelem*ről. Mindkét védelmi rendszernek van jogi aspektusa, amelyek egyre kidolgozottabbak (az uniós vízjog²³ a legrészletesebben szabályozott környezetjogi szakterület). Mindkét vízjogi részterület, illetve szabályozási tárgy rendkívül jelentős, hiszen 2025-re 5 milliárd ember fog elégtelen vízellátású országokban élni²⁴, miközben gazdasági kárt okoznak a belvizek, valamint évente legalább száz millió embert érintenek a – kétségtelenül legnagyobb természeti kockázatokat hordozó – árvizek.²⁵

Bármely folyó, bármikor – éghajlatváltozástól függetlenül is – a „bánat folyójává” (a kínai Hwanghe, a ‘Sárga folyó’ másik neve és jelzője) válhat, egy nagy esőzés miatt kiléphet medréből.²⁶ Kína legnagyobb árvízi tragédiája 1887-ben 900 000 áldozatot követelt és kétmilliónyian vesztették el otthonukat az Ontario tó méretű, immár vízterületen. A mentési munkálatokhoz nagyon szerény erőforrások, illetve organizációs képességek, erők álltak rendelkezésre²⁷, és lehet, hogy utóbbi hiányosságok miatt többen haltak meg (éhen, szomjan), mint a víz közvetlen pusztítása következtében. Már ez a térben és időben távoli, XIX. századi eset is rámutat mind a *preventív, mind az utólagos, esemény utáni katasztrófavédelmi tevékenység megfelelő megszervezésének fontosságára*. A természeti és civilizációs katasztrófáknál meghatározó az a tevékenység, ami az emberi élet, egészség, az anyagi javak megóvását szolgálja, amit mentésnek nevezünk. A mai (, ilyen tág értelemben vett) mentőszervezetek által végzett munka tekintetében jogelődnek tekinthetjük a tűzoltó, a polgári védelmi, a mentő és betegszállító, valamint a repülő szállítófeladatokban mentési tevékenységet ellátó valamennyi elődszervezetet, amelyek szaktevékenységei együttesen megtalálhatóak a mai katasztrófavédelem rendszerében.²⁸

²³ *Szilágyi* a vízjogot olyan jogterületként határozza meg, amely a hidrológiai ciklus és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó természeti környezet emberi magatartás által érintett aspektusait foglalja magában [Szilágyi J. E. (2013): *Vízjog (Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában)*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 9.]. Kiegészítésként megjegyzést érdemel, hogy a vízjog elsődleges közvetett tárgya – természetesen a hozzá kapcsolódó természeti folyamatok mellett – maga a víz, valamint a jogterület kiterjed a „hidrológiai ciklus aspektusának” kevéssé tekinthető emberi tevékenységekre és mulasztásokra, és emberi magatartás által nem érintett tényezőkre is. (A vízkivétel pl. valóban kapcsolódik a hidrológiai ciklushoz mint természeti rendszer-folyamathoz, a vízfelhasználás után fizetendő díj-, járulék- stb. típusú fizetési kötelezettségekre vonatkozó normák viszont legfeljebb közvetetten, a természetvédelmi célú normák pedig sok esetben éppen az „érintetlenséget” biztosítják, holott utóbbiak is a vízjog részei.)

²⁴ McGuire, (2002), 43.

²⁵ McGuire, (2002), 9.

²⁶ Persze ki is száradhat, (akár ugyancsak katasztrófát okozva ezzel,) illetve a túlhasználat folytán kevésnek is bizonyulhat a vízhozama. Erre is jó példa a Sárga folyó az utóbbi években, hiszen az év nagy részében medrének egyes szakaszai már szárazak.

²⁷ Gunn, A. M. (2008): *Encyclopedia of disasters: Environmental Catastrophes and Human Tragedies*. Westport, Connecticut - London, GREENWOOD PRESS, 141-143.

²⁸ Kiss B. – Muhoray Á. (2014): A hazai kutató-mentő szervezetek, légi járművek alkalmazhatósága kutató-mentő feladatok ellátásában. *Hadtudomány*, 2014/1–2.,105.

3. Szervezeti-hatásköri keretek, változások

A katasztrófavédelemnek a „klímaváltozás” előtt is bőven voltak feladatai, a vizekkel összefüggésben is. Az állomány, a magyarországi hivatásos katasztrófavédelmi szervezet a „régii” feladatokhoz volt szabva, amiket színvonalasan el is látott, viszont a hagyományos feladatok (tűz-, polgári védelmi) mellett új feladatok jelentek és jelennek meg (a klímaváltozás biztonsági-, katasztrófavédelmi kérdései, kritikus infrastruktúra védelme, terrorizmus, politikai és katasztrófa-migráció, veszélyes anyagok és veszélyes hulladékok kockázatai, légi katasztrófák, az atomenergia-felhasználás jövőjének kérdése, újszerű járványok).²⁹ A kibővült kihívásokhoz igyekszik alkalmazkodni a szervezet, akár speciális helyzetek kezelésére is képes egységeivel. A napjaink katasztrófái által okozott rendkívüli veszélyhelyzetek kezelése érdekében a BM OKF létrehozta a HUNOR (Hungarian National Organisation for Rescue Services) hivatásos nehéz, és a HUSZÁR közepes kutató és mentő szervezeteket. A HUNOR (, amelybe önkéntes alapon jelentkezhetnek a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet dolgozói) olyan országos mentőszervezet, amelyet helyi és országos szintű, akár több megyét érintő katasztrófák, külföldön bekövetkezett veszélyhelyzetek alkalmával speciális mentési feladatok ellátására lehet bevetni.³⁰

A vízügy – vízvédelmi, ökológiai, környezet- és természetvédelmi³¹ vonatkozásaival együtt – 2014. szeptemberétől „gazdaszervezetet váltott”, a környezet- és természetvédelmi szervektől és a környezetvédelemért felelős minisztériumtól a katasztrófavédelmi szervezet, illetve a belügyminisztérium feladat-, illetve hatáskörébe került át. Területi vízügyi hatóságként és szakhatóságként, továbbá területi vízvédelmi hatóságként és szakhatóságként – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon 12 területi (megyei, vízrajzi viszonyokhoz illesztett illetékességi területű) Katasztrófavédelmi Igazgatóság jár el. A Kormány országos vízügyi hatóságként, továbbá országos vízvédelmi hatóságként – országos illetékességgel – a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot jelöli ki, amely a területi hatóság első fokú vízügyi hatósági vagy szakhatósági, vízvédelmi hatósági vagy szakhatósági eljárása esetén másodfokon jár el.³²

A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladat- és hatáskörök tekintetében az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogutódja lett. Vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladat- és hatáskörükben a területi (megyei) Katasztrófavédelmi Igazgatóságok a területi Környezetvédelmi és Természetvédelmi

²⁹ Teknős L. (2009): *A globális klímaváltozás és a katasztrófavédelem kapcsolata, avagy a katasztrófavédelem reagálása az új kihívásokra*. Magyarországon. Hadmérnök, IV. Évfolyam 2. szám - 2009. június, 86.

³⁰ Kiss – Muhoray (2014) 96-97.

³¹ Természetvédelmi igényként jelentkeznek az árvízvédelmi fejlesztés során pl. a vizes élőhelyek gyarapítására vonatkozó törekvések (ld. 'zöld folyosó' program).

³² 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, 10. § (1) ill. (3) bek.

Felügyelőségek jogutódjai.³³ A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyben az Országos Vízügyi Hatóság jogutódja is lett. A területi szinten ezen a vonalon is ugyanígy zajlott le a jogutódlás, pl. a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság az Észak-dunántúli Vízügyi Hatóság jogutódja lett. Az Országos Vízügyi Hatóságtól a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságához, valamint a területi vízügyi hatóságoktól a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerveihez kerülő kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonya ugyan folyamatos³⁴ volt, mégis felvetődött a kétely a vízvédelem ökológiai szempontok szerinti szinten tarthatósága kapcsán. Árvízvédelmi feladatainkat az erőteljesen műszaki szemlélettől eltérően – Széchenyi szellemét idézve – komplex módon, az integrált vízgazdálkodás elveinek megfelelően kell ellátnunk. A fejlesztés súlypontjába kell ugyan helyezni a lakosság biztonságát, de az élettér, a környezet vízháztartásának természetközeli szabályozását is.

Az igaz, hogy mind a katasztrófavédelem mind a környezetvédelem, utóbbin belül a stratégiai jelentőségű környezeti elemet képező víz védelme egyaránt nemzeti ügy, és mindkét védelmi tevékenység egységes irányítása állami feladat. A vízvédelmi kötelezettség másik, jogosulti oldalán az egészséges környezethez való joggal bíró jogalanyok állnak, éppúgy, mint ahogy minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra is, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.³⁵ A védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok (katasztrófavédelemben részt vevők) bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.³⁶

4. Alaptörvényi alapok

A katasztrófavédelem a veszélyhelyzet alkotmányos kategóriáján keresztül logikus módon kapcsolódik alkotmányhelyhez [Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 53. cikk (1) bek.], mivel maga a *katasztrófa* a *veszélyhelyzet* kihirdetésére

³³ Pl. a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság az Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, a Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság a Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódja [223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet, 17. §].

³⁴ 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet, 18. §

³⁵ Kat. tv. (1) és (2) bek.

³⁶ Kat. tv. 2. § (1) bek.

alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli³⁷. A *veszélyhelyzetet* (a különleges jogrend egyik típusa) a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdeti ki, és ekkor sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.³⁸ Ilyen veszélyhelyzetet okozó klasszikus elemi csapás az árvíz. Magyarország Alaptörvénye szerint [XXXI. cikk (5) és (6) bek.] Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi³⁹ kötelezettség írható elő.⁴⁰ Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére is kötelezhető.⁴¹

A másik vizsgált védelmi rezsim, a *vízvédelem* az Alaptörvényben egyrészt az egészséges környezethez való joggal összefüggésben jelenik meg, *a testi és lelki egészséghez fűződő jog* eszközeként is, mivel ennek érvényesülését Magyarország *többek között az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával [...], valamint a környezet védelmének biztosításával* is elősegíti (XX. cikk). Másrészt az Alapvetés P) cikke követelményként állítja *a természeti erőforrásaink általános védelmét*. A vízkészlet⁴² említése a *vízvédelem* részterületét, *környezetjogi szakterületet* jeleníti meg.

5. A könyörtelen tettes: az árvíz

A természetvédelem „teret a folyóknak” jelszava az utóbbi időben felértékelődött.⁴³

³⁷ Kat. tv., 3. §, 5. pont

³⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 53. cikk (1) bek.

³⁹ *Polgári védelem*: olyan állami feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében [Kat. tv., 3. §, 20. pont]. A polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló, 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozat mozgósítja a tagállami segítségnyújtást súlyos vészhelyzetek, így árvizek esetén is.

⁴⁰ Lásd: 2011. évi CXXVIII. törvény 52-66. §, 71-72. §, 174. § (1), 2012. évi XXXVI. törvény 158. § (30).

⁴¹ Lásd: 2011. évi CXXVIII. törvény 67-70. §, 71-72. §.

⁴² Az *ivóvíz* – mint látható – másutt is külön kiemelt védett tárgy (XX. cikk).

⁴³ Szlavik L. (2001): *A Tisza-völgy árvízvédelme és fejlesztése*. Földrajzi Konferencia, Szeged, [Geography.hu, <http://geography.hu/mfk2001/cikkek/Szlavik.pdf>], letöltés ideje: 2015. szeptember

Ennek alapvető oka az uniós és hazai – ökológiai hálózatszemléleten alapuló – szakmai törekvések mellett a racionalitás. Ha elvettük a teret egy folyótól, akkor tudni lehet, hogy meglehetősen rendszerességgel megpróbálja majd visszafoglalni. Ez szintizsta fizika, amely humán szempontok szerint előnytelen, sőt káros eredményre vezethet.

Vízkárok számít mind a vizek többletéből, mind annak hiányából származó valamennyi kár.⁴⁴ A vízjog kiemelt célja ezen károk megelőzése, illetve ha ez nem sikerül maradéktalanul, akkor pedig a károk mérséklése. Ennek megfelelően a *vizek kártételei elleni védelem és védekezés (vízkárelhárítás)* a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett tevékenységet jelenti, ideértve a kártételek megelőzését szolgáló védőművek építését, rekonstrukcióját, fejlesztését, üzemeltetését és fenntartását, valamint a védekezést követő helyreállítást is.⁴⁵ Ezen a széles tevékenységi körön belül az *árvízmentesítés* kifejezés a mederből kilépő vizek, árvizek kártételei elleni megelőző tevékenységet fedi le, amely az előlthető területet (árteret) árvízvédelmi művek (töltések, falak, árvízcsúcscsökkentő tározók, árapasztó csatornák) létesítésével mentesíti (mentesített ártér) a rendszeres elöntéstől.

Az árvíz⁴⁶ és a belvív⁴⁷ esetében („emberi számítás szerint”) túl sok víz jelenik meg adott területen, illetve az természetes módon, tartósan nem folyik le, nem szivárog el. Előbbi okból hívja ezeket a jogalkotó „vizek többletéből eredő kockázattal érintett területeknek”. Maga a *vizek többletéből eredő kockázat* az árvízi, belvízi esemény valószínűségének és az árvízi, belvízi esemény által *az emberi egészségben, emberi javakban, a környezetben, a kulturális örökségben és a gazdaság vonatkozásában okozott lehetséges káros következményeknek* az együttese.⁴⁸ A normatív meghatározásban szereplő védett tárgyak között szereplő gazdasági érdeken belül kiemelkedik a *mezőgazdasági árvízkar*, amely a kockázatviselés helyén természetett növényben a mezőgazdasági árvíz miatt bekövetkezett olyan káresemény, amely a növénykultúrában hozamcsökkenést okoz.⁴⁹ Ez csak a *mezőgazdasági káresemények* egyik altípusa, azok természetesen

14.,], 23.

⁴⁴ 1. számú melléklet az 1995. évi LVII. törvényhez, Fogalom meghatározások, 28. pont

⁴⁵ 1. számú melléklet az 1995. évi LVII. törvényhez, Fogalom meghatározások, 30. pont

⁴⁶ *Árvíz*: a rendes körülmények között vízzel nem borított földterület ideiglenes víz alá kerülése (elöntése), kivéve a belvízből és a szennyvízrendszerekből eredő elöntéseket [178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet a vizek többletéből eredő kockázattal érintett területek meghatározásáról, a veszély- és kockázati térképek, valamint a kockázatkezelési tervek készítéséről, tartalmáról, 1. § (2) bek. *b)* pont].

⁴⁷ A *belvív* kettős (egymással átfedést is mutató) normatív definícióval bír (az árvízzel történő átfedést a fenti árvíz- definíció kizárja). Egyik meghatározása szerint jelenti a rendes körülmények között vízzel nem borított földterületnek a talajvízből származó vagy a csapadékvízből összegyülekező víz alá kerülését (elöntését) [178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet, 1. § (2) bek. *c)* pont]. Másrészt *belvív* a medrükben maradt folyók, patakok, valamint a felszíni vizek elvezetésére szolgáló mesterséges, nyílt csatornák magas vízállásából eredő átszivárgások, buzgárok, talajvízszint-emelkedés, valamint a lefolyástalan vagy nem kellően kiépített vízelvezető művekkel rendelkező területek csapadékvizeiből származó felszíni vízborítás is [2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről, 2. § 3. pont].

⁴⁸ [178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet, 1. § (2) bek. *d)* pont].

⁴⁹ Kat. tv., 3. §, 19. pont

többfélék. Ide tartozik a mezőgazdasági termelő használatában lévő termőföldön a káreseménnyel érintett területen a termesztett növénykultúra 30%-ot meghaladó mértékű várható hozamcsökkenését okozó valamennyi, belvízkár, felhőszakadaskár, jégesőkár, tavaszi fagykár, őszi fagykár, téli fagykár, illetve viharkár, valamint aszálykár is⁵⁰, amely utóbbi – drasztikussá válás esetében – élelmezésbiztonsági vészhelyzetet is okozhat.

Mind a vizek többletének, mind a vízhiány problémáját hatékonyan képesek tompítani a „kampányszerűen” nagy tömegben érkező vizek „kuktaszelep-szerű” levezetésének (árvízi problémára adott válasz), majd minél tartósabb tárolásának (aszály-probléma enyhítése) megoldási módozatai. Az árvízi tározók hatása még a bonyolult árvízi hidraulikai viszonyok között is jó megbízhatósággal becsülhető. Mindamellett az azonos biztonságú magasabb töltések nem adnak azonos értékű műszaki megoldásokat a vízszint csökkentésével (az árvízi vésztározással és részben a nagyvízi vízszállítás növelését biztosító beavatkozásokkal), tekintettel a magasabb vízszintekből fakadó jelentősen nagyobb ártéri kockázatra.⁵¹

A vizek többletének, illetve az árvíz kockázat⁵² kezelésére több típusú – akár természetes, akár mesterséges kiépítésű – *víz kárelhárítási célú tározó* is alkalmas, eszerint: az

a) árvízi tározók, melynek altípusai:

- aa) záportározó: vízfolyáson vagy vízfolyás mentén kiépített, kizárólag az árhullámok csúcsvízhozamainak és vízállásainak mérséklését szolgáló, időszakosan vizet tartó tározó,
- ab) árvízcsúcs-csökkentő tározó: vízfolyáson vagy vízfolyás mentén kiépített, az árhullámok csúcs-vízhozamainak és vízállásainak mérséklését szolgáló olyan állandóan vagy időszakosan vizet tartó tározó, amelynél a maximális tározási térfogat legalább 50%-a árvízvisszatartásra szabadon áll,
- ac) szükség tározó: vízfolyások mentén, árhullámok részleges visszatartására kijelölt, ideiglenes vízvisszatartást szolgáló, be- és kivezetési helyekkel ellátott terület, valamint a
- ad) vésztározó: vízfolyások mentén, az árhullámok részleges visszatartására és a nagyobb károk megelőzésére költségmegtérítéssel - rendkívüli védekezési készültség vagy veszélyhelyzet esetén - igénybe vehető terület, illetve a

b) belvítározók: a belvíz összegyűjtésére szolgáló természetes határokkal, illetve töltésekkel körülvett területek.⁵³

A fenti vízterületek többfunkciósá alakításával a legtöbb esetben növelni lehetne a

⁵⁰ 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről, 2. § 21. pont.

⁵¹ Szlávik (2001) 44.

⁵² 2. „Árvíz kockázat”: az árvízi esemény valószínűségének és az árvízi eseményhez társuló, az emberi egészségre, a környezetre, a kulturális örökségre és a gazdasági tevékenységre gyakorolt lehetséges káros következményeknek az együttese [AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2007/60/EK IRÁNYELVE (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről, Preambulum 2. cikk, 2. pont].

⁵³ 1. számú melléklet az 1995. évi LVII. törvényhez, Fogalom meghatározások, 34. pont

társadalmi hasznot, ha egyidejűleg gazdasági (pl. pontytenyésztési), illetve ökológiai⁵⁴ célt is szolgálnának, miközben az öntözött kultúrák területi kiterjedését is gyarapíthatnák, amelyre egyre nagyobb szükség lesz a jövőben várhatóan egyre szárazabb tavaszokra, nyarakra tekintettel.

Ideális vízgazdálkodással és klímavédelemmel kiküszöbölhető, megelőzhető (lett volna, lenne) a vizek többletéből vagy hiányából származó legtöbb veszélyhelyzet és kár. Mi magunk hozzuk létre a vizekkel összefüggő katasztrófák jelentős részét, ugyanis oda is helyezünk vagyontárgyakat, településeket, ahol ez kockázattal jár. A felhőszakadások, árvizek, aszályok stb. egyre szélsőségesebb megjelenési formái pedig az – okait tekintve a teljes tudományos konszenzust feltehetőleg mindig is nélkülözni kénytelen – klímaváltozási folyamat egyenes következményei (kivétel talán a földrengés keltette szökőár, amely ugyanakkor a Föld önvédelmi, kiegyenlítő mechanizmusainak sorába logikailag mégiscsak beilleszthető). *Klimatikus összefüggést mutató katasztrófajelenségek esetében a valóban hatékony katasztrófavédelem a környezetvédelem, amely maga a megelőző fellépés.* A tág értelemben vett tározással (lápok, természetes árterek megőrzése, visszaalakítása, egészen akár a „szabályozott” folyók részleges „visszaszabályozásáig”) képesek lehetünk megoldani a túl sok és a túl kevés víz problémáját is.

6. Befejezés helyett

Prugberger Professzor ugyancsak professzori címig jutott tanítványának, *Fodor László*nak igaza van, a klímavédelem szabályozása mára valóban kinőtte a környezetjog kereteit, ám nem csak abban az irányban, amit 2014-es monográfiájában jelzett (miszerint leginkább az energiaágazatban fejt ki hatásait)⁵⁵, hanem – fenntarthatósági alapkérdésként – robbanásszerűen minden irányban. Nem elegendő a kibocsátás-kereskedelem, főleg, ha a nagy szennyezők továbbra is nagyban szennyezhetnek, mert tudnak ezért fizetni. Nem elégséges önmagában még egy energiapolitikai fordulat (ld. „Energiewende” Németországban) sem⁵⁶, mivel egyéb üvegházgáz-források, az iparszerű mezőgazdaság (az állattenyésztés metán kibocsátása a közlekedési eredetű terhelés volumenével azonos szintű) és az acél-, cement-, műanyag- stb. ipar ettől még tovább viszi a felmelegedési folyamatot. *Gyökeresen új elvi alapokra kell helyezni a teljes gazdasági rendszert. A Föld véges adottságaihoz kell alkalmazkodni. Szükséges, de nem elég önmagában a következményekhez való*

⁵⁴ A vízi élővilág speciális tulajdonsága a gyors terjedés, új élőhelyek megszállása. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy pl. számos halfaj ezekben a tározókban kedvezőbb életfeltételeket talál, mint magában a folyóvízben. Szlávik 2001, 33. o.

Ugyanakkor gyakran épp a természetvédők ellenérzéseivel találkozik a víztározás, miközben másik oldalról hasznot hoz a mezőgazdaságnak, mivel a tározással megőrizhető, sőt növelhető az adott térség agroökológiai potenciálja, eltartóképessége. A fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő megoldásokkal a természet károsodása elkerülhető [Vahava-jelentés, 28. o.].

⁵⁵ Fodor L. (2014): *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból.* Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 15.

⁵⁶ Ehhez ld. Fodor L. (2014)

alkalmazkodás sem. A 'Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszer (NATÉR)' is egy kitűnő, ám önmagában csupán a következményi oldal kezelését segítő, multifunkciós térinformatikai rendszer, amely elősegíti a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást szolgáló jogalkotást, stratégiaépítést, döntéshozást és a szükséges intézkedések megalapozását házon belül⁵⁷, ám mindezeknek globálisaknak és proaktívaknak kellene lenniük, végrehajtási deficit nélkül.

Az ember legfőbb erénye az alkalmazkodóképesség, amelynek fokában – fizikai adottságainak szerénységét is ellensúlyozva – az élővilág egyéb fajait is megelőzni volt képes. Most a Föld biofizikai korlátaihoz kell alkalmazkodni, amelyhez azonban nem látszik elegendőnek a készség szintje. A jogi szabályozás szerepe az, hogy tudatosítsa, hogy vannak környezeti korlátaink és ezeket tiszteletben kell tartani.⁵⁸ A feladat újdonságát és nehézségét az jelenti, hogy ezúttal nem a terjeszkedésben, illetve falánkságot szolgáló hódításban, hanem épp az önmérséklet, jelentős önkorlátozás mentén kell megtalálni a valóban fenntartható utat, és ugyanilyen fontos, hogy azon szükséges lenne végig is menni.

⁵⁷A NATÉR 2016 áprilisa óta információt szolgáltat Magyarország egészének múltbeli és várható jövőbeli éghajlatáról, a klímaváltozás lehetséges hatásairól, a stratégiai kockázatokról és az alkalmazkodás lehetőségeiről. A NATÉR közvetlenül támogatja a második *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia* megvalósulását, felülvizsgálatát és értékelését, valamint a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) végrehajtását és értékelését ld. <http://nater.mfgi.hu>.

⁵⁸Bányai O. (2014): *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 55.

Munkaügyi kapcsolatok – szabályozási kérdőjelek egykor és manapság

Horváth István*

†isztelegve Prugberger Tamás professzor úr pályája előtt, és kívánva erőt és jó egészséget hivatása folytatásához. Magyarországon a munkaügyi kapcsolatok egyre kevésbé megfelelően töltik be azon rendeltetésüket, amely éppen a munkajog egyik meghatározó jogági sajátossága. Nevezetesen: a munkavállalók kollektív érdekvédelme, amely – a felek szerződéskötési akaratszabadságának korlátozásával járó jogalkotói beavatkozás mellett – kompenzálja a munkáltató erőfölényét. Írásomban áttekintem, az 1945 utáni szabályozás mennyiben „járult hozzá” a kollektív munkajog funkcióvesztéséhez. Mindez ugyanakkor nem fogható kizárólag a jogra, így előljáróban röviden a szabályozáson kívüli kitekintésre vállalkozom.

1. Törvényen kívül – előkérdések

Figyelem a médiát. 2016 tavasza: a *kormány tervezett munkajogi reformja „megmozgatja” a franciákat*. Országos akciók: 150 felvonuláson diákok és munkavállalók tízezrei tüntetnek a tervezet és a kormány ellen, mindehhez több szakszervezet csatlakozik, a vasutasok sztrájkolnak. A diákok több tucat középiskolát és egyetemet foglalnak el – a tervezett munkajogi változás bizonytalanná teszi jövőjüket. A módosítás elleni petíciót rövid idő alatt egy millióan írják alá Franciaországban, a hetek óta növekvő elégedetlenség miatt a kormány tíz nappal későbbre halasztja a reform-tervezet parlamenti vitáját.¹

A francia híradásokat *összevetem a 2011-ben nyilvánosságra hozott új magyar Munka Törvénykönyve* tervezetének korabeli *fogadtatásával*. Szavakban nincs hiány! A szakszervezetek és a parlamenti ellenzék komoly kritikának veti alá a tervezetet, ami meglátásuk szerint szűkítené a munkavállalói jogokat, a dolgozók

* Habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

¹ Forrás: <http://hu.euronews.com/2016/03/09/orszagos-tiltakozas-a-francia-kormany-munkajogi-reformja-ellen>; Letöltve: 2016. VIII.6-án

kizsigerelhetővé és kiszolgáltatottabbá válnának.² Az egyik országos érdekképviselő kijelenti: elfogadhatatlan a tervezet, ami – azon túl, hogy nagymértékben megnehezíti a munkavállalók sorsát – a szakszervezetek működési feltételeit is jelentősen rontja. Hozzászól egy *kritikus hang is az interneten*: „Hajrá magyar Munkavállalók! Megkapjuk, amit megérdemlünk az érthetetlenül passzív hozzáállásunk miatt. Remélem, ennyi pofon után sokan felébrednek majd rózsaszín álmaikból és elmennek tiltakozni. A szakszervezetek a tömegek támogatása nélkül nem érhetik el az indokolt eredményeket! *A munkavállalókért a munkavállalók nélkül nem lehet eredményesen harcolni!*”³ Sommásan – a cseppben a tenger – a hazai munkaügyi kapcsolatok rákfenéje. Vajon miért nem követjük a „francia divatot” mi, magyarok?

Az *1956 utáni passzivitás gyökerét* meglátásom szerint kifejezetten Kádár Jánosnak a rendszer elvárását kifejező, az MSZMP KB 1959. márciusi ülésén elhangzó kulcsmondatában találjuk: Aki nincs a Magyar Népköztársaság ellen, az vele van; aki nincs az MSZMP ellen, az vele van; és aki nincs a Népfront ellen, az vele van.⁴ Az „*aki nincs ellenünk, az velünk*” *semlegesítő ideológiájának hatása* a tömeges befelé fordulás. A szolidaritásból kivezető szemléletet erősíti, hogy az ellenreformok nyomán megroggyant gazdaság megmentésére – egyben a szocializmust szétfeszítő erők felszínre kerülésével – az önkiszákmányolás eszközeinek fokozatos legalizálása már féltetni való életszínvonalal kecsegtet. Tudományos fogalom lesz a *második gazdaság*⁵ - a főállás melletti másodállásban és a mellékfoglalkozásban történő munkavégzés megkönnyítése,⁶ a vállalati gazdasági munkaközösség, a mezőgazdaságban a szövetkezeti tagság melletti háztáji gazdaság. Mindezzel a rendszer a munkásság és a szövetkezeti parasztság rokonszenvének megvásárlása törekszik.⁷

A rendszerváltozáshoz sem a passzív polgár hallgatag kompromisszumait elsőpró országos katarzis vezet. Antall József miniszterelnök „*Tetszetek volna forradalmat csinálni!*”⁸ figyelmeztető mondatában a kiharcolt és megkapott szabadság különbsége. A társadalom többsége úgy kapja szabadságát, amint a Kádár-korszak adagolta a népi demokráciát időnként feledtető lehetőségeket. Az összefogás helyett az új – Y-nak és Z-nek elkeresztelt⁹ – generációkban is tovább

² Célkeresztben az új Munka Törvénykönyve tervezete (1. rész); 2011-08-03.;

<http://munkajogportal.hu/celkeresztben-az-uj-munka-torvenykonnyve-tervezete-1-resz/> Letöltve: 2016.VIII.10-én

³ Forrás: <http://www.liganet.hu/page/88/art/6119/akt/0/html/elkeszult-az-uj-munka-torvenykonny-tervezete.html>; Letöltve: 2016.VIII.6-án

⁴ Forrás: https://hu.wikiquote.org/wiki/K%C3%A1d%C3%A1r_J%C3%A1nos Letöltve: 2016. VIII. 9-én

⁵ Csillag I.: (1999) Vállalkozások és változások; *Beszélő*, 01/12.

<http://www.c3.hu/scripta/beszelo/99/01/12csill.htm> Letöltve: 2016.VII.13.

⁶ Az MSZMP KB PB határozata a munkajogi szabályozás módosítására. 1979. szeptember, Az MSZMP határozatai 1975-80. (1983) *Kossuth Kiadó*, 993-994. o.

⁷ Csillag I. (1999)

⁸ Forrás: https://hu.wikiquote.org/wiki/Antall_J%C3%B3zsef; Letöltve: 2016.VII.31-én

⁹ Az Y generáció az 1980 és 1999 között születettek új típusú nemzedéke, kialakulásában a technika száguldó fejlődése játszott rendkívül fontos szerepet. A Z generáció 2000-től napjainkig tart, tagjai a digitális technológiák világába születnek, Marc Prensky találoán digitális bennszülötteknek nevezi e generáció tagjait. Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/Z_gener%C3%A1ci%C3%B3; Letöltve: 2016.VII.14-én

örökítődik az egyén érdekérvényesítő szerepének prioritása, a szabad munkavállalás uniós alapelveinek folytán¹⁰ Magyarországot a 2010-es évek közepére munkaerőhiányt kiváltó külföldi munkavállalással (kivándorlással?) terhelve.¹¹

Ahogy *harmóniában* áll – a korábban született jogintézmények karakterét kiforgatva – a *szocializmus kollektív munkajoga a politikai elvárásokkal*, úgy válnak jelentős részt *kihasználatlanná* a munkajogi rendszerváltás folyamányaként hatályba lépő *munkaügyi kapcsolatok* egyes szabályai. Sőt! A jogalkotó esetenként éppen a *szolidaritás hiányára épít*, a törvény erejénél fogva a háttérbe szorítva a kollektív munkajog szerepét.

2. Úton a szocializmusba

A magyar munkajog átalakulásának II. világháborút követő, 1951-ig tartó szakasza *párhuzamosan halad és torzul a politika változásaival. A kollektív megállapodásokra* vonatkozó rendeletek, a szerződések megkötésének engedélyezése még olyan folyamatot indít el, amely több területen megelőzi a kor külföldi szabályozását. Az 1945-ben megalakuló *Országos Munkabér-megállapító Bizottság* (OMMB) először pozitívan hat a kollektív megállapodásokra, 1948 után viszont a diktatórikus irányítás eszközévé válik.¹²

Kossa Istvánnak¹³ 1948-ban egy szakszervezeti vezetők részére tartott beszéde előrevetíti a szakszervezetek eltorzított, ún. hajtósíj szerepét, ami 1951-től megjelenik a jogi szabályozásban is. „A szocializmusban az üzemek vezetése a miénk lesz, minek ott szakszervezet? A szocializmusban a szakszervezetek nem a bérek állandó fenntartásáért fognak küzdeni, hanem a termelés emeléséért és ezen keresztül a bérek emeléséért.”¹⁴ A munkáltató és alkalmazott erőegyensúlyának kialakításában az *állami beavatkozás eltorzul*. Az OMMB hatásköre eredetileg a kollektív szerződések törvényességi felügyeletére terjed ki, utóbb – ha a szerződéskötő felek képtelenek voltak a megállapodásra – a Bizottság hatósági jogkörrel felruházva, határozatával pótolta a bérmegállapodást. Amellett, hogy ezt követően a munkaviszony tartalmának meghatározása kikerül a munkaadó és az alkalmazott autonómiájának köréből (pl. központi bérgazdálkodás), a klasszikus szocialista modell megteremtésével együtt járt a munkaügyi kapcsolatokra kiterjedő központi tervezés. A *munka magánjogának közjogiasításával* megszűnt a

¹⁰ Ennek jogalapja a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát rögzítő, az EU Működéséről szóló szerződés 45-48. cikkei és a 2004/38/EK irányelv az EU polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

¹¹ Egy német cégalapítással foglalkozó szervezet összegzése szerint 580 ezer magyar ember dolgozott 2013 év végén más európai országokban. A kftkreator.hu becslése szerint 2016-ban biztosan meghaladja a hatszázezret a hivatalosan is külföldön dolgozó és élő magyarok száma. Forrás: <http://kftkreator.hu/cikk.html>; Letöltve: 2016.VIII.14-én

¹² Kiss Gy. (2005): *Munkajog; Osiris Kiadó*, Budapest, 68.-69.

¹³ Kossa István (1904-1965), a két világháború között szociáldemokrata szakszervezeti vezető, később magas pozíciókat betöltő kommunista politikus.

¹⁴ Lux J. (2008): *A magyarországi szakszervezetek történetéből; Átdolgozott kiadás, Friedrich Ebert Alapítvány*, 95.

kollektív megállapodások diszpozitivitása.¹⁵ A kollektív szerződés csak névleg marad meg, szabályozó szerepe megszűnik.¹⁶ Íme, a kollektív munkajog intézményei karakterének kiforgatása, az ehhez dolgozói oldalon kapcsolódó összefogás szerepének törvényen kívül helyezésével.

3. A szocialista munkajog – első periódus: 1951-től 1967-ig

A munkajog körébe tartozó egyéni és kollektív életviszonyok máig ható *kódexjellegű szabályozása* 1951-ig nyúlik vissza, az 1922-es szovjet munkakódex mintájára ekkor lép életbe – első Munka Törvénykönyveként – *az 1951. évi 7. törvényerejű rendelet* [első Mt.]. A korszak szakirodalma szerint a burzsoá jogtudomány által kollektívnek nevezett jogviszonyok nem válhatnak azonossá a szocializmuséval, mert a magántulajdon megakadályozza, hogy a dolgozók összességét a vállalat irányában lényegesebb jogok megillessék.¹⁷ Ehhez képest – éppen a rendszerhez igazodva – Magyarországon a *kollektív munkajog fajsúlytalanná* válik, jól példázza mindezt, hogy a szakszervezeti jogok csak két év elteltével, az első Mt. felülvizsgálatakor kerülnek a törvényszövegbe [első Mt. 4/A. §].

A kollektív szerződésnek a szocializmus építésére, a dolgozókat a népgazdasági tervek megvalósítására ösztökélő szabálya [7. § (2)] az első Mt. 1953-as felülvizsgálatakor hatályát veszti¹⁸, mindez ugyanakkor nem változtat e jogintézmény kiforgatott karakterén. Bár a kollektív megállapodásra vonatkozó törvényi szabályban megjelenik a munkafeltétek javítása, a „(...) dolgozók anyagi és kulturális színvonalának emelése”, konkrét szabályozási felhatalmazás hiányában *valós kollektív alkuról szó sincs*. Kimondatlanul tovább él a *mozgósító funkció*: a dolgozók a kollektív szerződésben a tervek teljesítésére, illetőleg túlteljesítésére vállalnak kötelezettséget [első Mt. 7. § (3)]. A szakszervezetet a szocializmus, a kommunizmus építése iskoláinak nevezik – itt tanulhatják meg a dolgozók, miként vegyenek részt a vállalati tevékenység megtervezésében.¹⁹ A hajtósíj szerep, mellyel Magyarország illeszkedik a „szocialista tábor” jogalkotásába.²⁰ A szakszervezet csökkent önállóságúvá válik, több évtizedes mozgalmi hagyományait elveszíti.²¹

¹⁵ Kiss Gy. (2005) 69.

¹⁶ Munkajog (2014) , Szerk.: Gyulavári T.; *Eötvös Kiadó*, Budapest, 20.

¹⁷ Weltner A. (1962): A szocialista munkaviszony és az üzemi demokrácia; *Akadémiai Kiadó*, Budapest; 353-354. o.

¹⁸ Hatályon kívül helyezte az 1953. évi 25. törvényerejű rendelet 2. §-a.

¹⁹ Weltner A. (1975): Munkajog, *Tankönyvkiadó*, Budapest, 18.

²⁰ Bulgária: A szakszervezetek részt vesznek a vállalati és pénzügyi tervek kidolgozásában - Ficzer L. – Trócsányi L. (1966): A dolgozók részvétele a vállalatok igazgatásában; *MTA Állam- és Jogtudományi Intézete*, Budapest; 114.

Csehszlovákia: A szakszervezeti szervek részt vesznek az állami szerveknek a népgazdaság fejlesztésére vonatkozó kérdéseket érintő tárgyalásain, javaslatokat tesznek, ösztönzéseket adnak. Ficzer L. – Trócsányi L. (1966). 129.

4. A szocialista munkajog – második periódus: 1968-tól a rendszerváltozásig

A *szocializmus megreformálásra* tett kísérlet az 1967. évi II. törvény [második Mt.], amelynek megoldandó feladata: a szabályozás decentralizálása és egyszerűsítése. A kísérlet kudarcot vall.²² A kerettörvénynek szánt második Mt.²³ alapján a végrehajtási rendeletek gyarapodása miatt újfent nem érvényesül a kollektív szerződés regulatív funkciója.²⁴ A jogforrási szintek, és ezekben szabályozható életviszonyok közti különbség eltűnik: a második Mt. végrehajtási rendelete [34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet – Vhr.] törvényre tartozó rendelkezéseket is megállapít. A kollektív szerződés tekintetében két *szocialista torzó* a Vhr.-ből. Egyrészt, ahol lehet, ott – a *szereződéskötési szabadságot félretéve* – kötelező megkötni a kollektív megállapodást.²⁵ Másfelől a Vhr. munkajogi optikán keresztül szemlélve indokolatlanul *kizárja a kollektív szerződés-kötést* a pénzintézeteknél, a kisipari és mezőgazdasági termelőszövetkezeteknél, továbbá a magánmunkáltatóknál [3. § (2)]. Szembetűnő a *szakszervezeti jogkör bővülése*, ami tényleges joggyakorlás esetén megbéníthatná a munkáltatót.²⁶ A munkaviszonyra vonatkozó szabályokat, vagy a szocialista erkölcsnek megfelelő bánásmódot sértő vállalati intézkedéssel szemben a *szakszervezet kifogással* élhet, és az érintett intézkedés végrehajtását – a kifogásról szóló döntés meghozataláig – fel kell függeszteni [második Mt. 14. § (3)-(4)]. A szakszervezet széleskörű *egyetértési joggal* is rendelkezik a munkáltató működésével kapcsolatban (pl. munkavédelmi szabályzat megállapítása, kollektív szerződésben nem szabályozott általános jellegű kérdések rendezése). Sőt, fordul a kocka: a szakszervezet dönt a szociális és kulturális alapok felhasználásáról, a munkáltató véleményezési joga mellett [második Mt. 13. § (2) és (4)]. Bevezetésre kerül a választott szakszervezeti tisztségviselő munkajogi védelme.²⁷ A *szocializmusból eredő funkciózavar* folyamánya: a szakszervezet országos és ágazati szinten *kormányzati, illetőleg jogalkotói hatáskört* is kap. A dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos egyes határozatokat a Minisztertanács a SZOT-tal együtt ad ki. A SZOT ezt meghaladóan társadalombiztosítási területen – a Minisztertanács által megállapított keretek között – az állami szervekre és az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket bocsáthat ki. A miniszternek a dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos rendelet kiadásához meg kell szereznie az érintett szakszervezet egyetértését [második Mt. 12. § (1); 17. § (1)-(2)].

Románia: A szakszervezet szervezi a tagok részvételét a párt- és a kormány politikájának végrehajtásában. Mozgósítja a dolgozókat a népgazdasági tervből rájuk háruló feladatokért folyó harcra. Ficzer L. – Trócsányi L. (1966) 150.

²¹ Lux J. (2008) 96.

²² Az új gazdasági mechanizmus a gazdaság irányításának és tervezésének átfogó reformja, 1968-ban vezetik be. A reform munkajogi szabályozást is érintő célja: csökkenjen a központi tervezés szerepe a vállalati önállóság növelése mellett, a központilag meghatározott bérrendszer helyét egy flexibilisebb, bizonyos korlátok között a vállalatok által meghatározott szabályozás váltsa fel. A reform utóbb „felpuhul”, világossá válik: a politikai nem járul hozzá a tervutasításos gazdaság piaci átalakításához.

Tényleges joggyakorlástól aligha kell tartani a „túloldálnak”, az egyesülési jog hiánya, a monolitikus rendszer a „csúcsoktól” a vállalati szintig átítatja a szakszervezetek működését. Az összetartozás két példája. Fentről nézve, az államhatalmi, a párt- és szakszervezeti funkciók összefonódása: Gáspár Sándor egyidejűleg a SZOT főtitkára (1963-1988), az MSZMP PB (1962-1987) és a kollektív államfői jogkört gyakorló Elnöki Tanács tagja (1963-1988). A másik példám személyes tapasztalás. A '80-as években a GELKA „külsős” munkajogi tanácsadójaként látom: a szakszervezeti titkári poszt a vállalati előmenetel egyik grádicsa, az érdekképviselő önállósága formális.

A második Mt. 1978-as felülvizsgálatakor új intézmény jelenik meg: a *dolgozók részvétele a vállalat irányításában*.²⁸ A jogalkotói szándék komolytalanságát jól mutatja, hogy a „dolgozók közössége” e jogokat (pl. véleményezési jog a dolgozók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedésekkel, egyetértési jog a vállalati szociális tervvel kapcsolatban) közvetlenül, vagy közvetetten gyakorolhatja, és közvetett fórum lehet a szakszervezet munkahelyi szerve is.²⁹

5. Munkajogi szabályozás –a rendszerváltozástól napjainkig

A munkajogi szabályozásban végbemenő rendszerváltozás *még a második Mt. módosításával kezdődik*. A külső jogi környezet 1980-as évek végi megváltozása (pl. a vállalkozás szabadsága a gazdasági társaságokról szóló törvény életbelépésével, az egyesülési jog törvényi elismerése nyomán megjelenő szakszervezeti pluralizmus, a sztrájkjog törvénybe iktatása) szükségessé teszi a *kollektív munkajogi szabályozás felülvizsgálatát*.

1989-es módosításával³⁰ – a *kollektív keretszerződés* bevezetésével – a második Mt. megszünteti az „egy munkáltató” hatályú kollektív szerződések kizárólagosságát. Keretszerződést köthet egyfelől a munkáltatói érdekképviselői szervezet, vagy több munkáltató, másfelől a szakszervezet [második Mt. 9/A. §].

Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%9Aj_gazdas%C3%A1gi_mechanizmus; Letöltve: 2016.VII.18.

²³ második Mt. 10. § (1) Kollektív szerződés állapítja meg - jogszabály által meghatározott körben és keretek között - a vállalat és a dolgozók jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat, valamint ezek végrehajtására vonatkozó elveket.

²⁴ Kiss Gy. (2005) 71.

²⁵ Vhr. 3. § (1) A kollektív szerződést minden állami és szövetkezeti vállalatnál, valamint - saját dolgozóira kiterjedő hatállyal - minden trösztnél meg kell kötni.

²⁶ Kiss Gy. (2005): 71. o.

²⁷ Második Mt. 16. § A közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges a szakszervezet választott tisztségviselőjének más munkahelyre beosztásához, továbbá munkaviszonyának a vállalat által való megszüntetéséhez, valamint áthelyezés esetén új munkahelye elfoglalására kitűzött időpont megállapításához. A változó munkahelyre alkalmazott választott szakszervezeti tisztségviselő más munkahelyre beosztásáról pedig a felsőbb szakszervezeti szervet előzetesen értesíteni kell.

²⁸ 1978. évi 3. törvényerejű rendelet

²⁹ Kiss Gy (2005) 453.o.

³⁰ 1989. évi V. törvény

Az ágazati a kollektív szerződések jelenlegi elterjedtségét figyelve, most is a *szocializmus fogságában a kollektív alku*, továbbra is a vállalati szint dominál.³¹

Kétséges, hogy a kollektív szerződések kívánatosnál csekélyebb elterjedését az *1992. évi XXII. törvény* [harmadik Mt.] azon általános szabálya okozza, miszerint a kollektív megállapodás a munkaviszony szabályaitól csak a munkavállalóra javára térhet el [13. § (3)]. A relatív diszpozitivitást a *2012. évi I. törvényben* [negyedik Mt.]³² felváltó abszolút diszpozitivitás sem erősíti a kollektív szerződés regulatív funkciójának szerepét a munkaviszonyra vonatkozó szabályok közt.³³

A munkajogi rendszerváltozást teljessé tevő – a szabályozási struktúrában a köz- valamint a verseny- és nonprofit szféra elválasztását hozó – harmadik Mt. egyik újdonsága az *országos érdekegyeztetés intézményesítése. Az Érdekegyeztető Tanács* (majd Országos Érdekegyeztető Tanács – OÉT) *tripartit szervezet*, a kormányzat, a munkaadói és a szakszervezeti szövetségek részvételével, komoly jogosítványokkal.

Háromoldalú konszenzus kell például a kötelező legkisebb munkabér megállapításához, a munkaügyi ellenőrzés szabályozásához vagy a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napok meghatározásához [17. § (1)]. A *tripartizmus* kétségtelen *értéke*: ha a kormányzat megszerzi a munkáltatók és a szakszervezetek egyetértését, javaslata szabályként is többnyire hatályosul. A jogalkotó 2011-ben – az érdekképviseltek és a mögöttük álló támogatás „pehelysúlyára” is építve – *megszünteti az OÉT-et*, és Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) létrehozásával a törvény erejénél fogva még inkább a háttérbe szorítja a kollektív munkajog szerepét.

Az NGTT-nek érdemi hatásköre nincs a munkaviszonnyal kapcsolatos jogalkotásban, javaslattevő, véleményezési jogköre érdemben nem korlátozza a kormányzatot.³⁴

5.1. Munkavállalói részvételi jogok – súlytalanság. A harmadik Mt. másik újdonsága a *munkavállalói részvételi jogok* – előzmény nélküli – gyakorlásának megteremtése a munkaviszonyban állók által választott testület, az *üzemi tanács/megbízott* (üt.)³⁵ által. A *munkajog fejlődése* szempontjából meghatározó folyamat a *kollektív munkajog kettéosztottságának* törvényi elismertsége, amely elsősorban Németországban és Ausztriában követhető nyomon.³⁶

³¹ Borbély Sz. (2008): Az ágazati párbeszéd nemzetközi és hazai helyzete és lehetőségei; Forrás: <http://www.mkksz.org.hu/html/main/2015/agazati-parbeszed.pdf>; Letöltve: 2016.VII.18.

³² a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

³³ Egy felmérés szerint 2015-ben a munkaviszonyban állók 20.6 %-a dolgozott kollektív szerződés hatálya alatt. Forrás: http://szabim.blog.hu/2016/05/07_hianyopotlo_adatokat_kozolt_a_kozponti_statistikai_hivatal; Letöltve: 2016.VII.19.

³⁴ 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról; 3. § (1)

³⁵ Egy felmérés során arra a kérdésre, hogy működik-e a munkahelyen üzemi tanács, 18 % igennel, 64% nemmel válaszolt, 18 % pedig nem tudott róla. Forrás: http://szabim.blog.hu/2016/05/07_hianyopotlo_adatokat_kozolt_a_kozponti_statistikai_hivatal; Letöltve: 2016.VII.19.

³⁶ Kiss Gy. (2005) 441. o.

E két állam szabályozásának *hazai adoptálása két tekintetben is aggályos*. Egyrészt a jogalkotó szelektíven emeli át a német szabályozásból a munkavállalói részvételi jogokat, kifejezetten *gyenge üt-ét intézményesítve*. A legfőbb jog, a munkáltató intézkedéseire kapcsolódó egyetértés a kollektív szerződésben meghatározott jóléti célú pénzeszközök felhasználására, illetve intézmények és ingatlanok hasznosítására korlátozódik [harmadik Mt. 65. § (1)]. Így ahol nincs kollektív szerződés, egyetértési jog sincs. A *negyedik Mt. ráadásul korlátozza e jogkört*, a munkáltatót terhelő közös döntés kötelezettsége kizárólag a jóléti célú pénzeszközökre terjed ki.

Összehasonlításként, a BetrVG³⁷ alapján a *Volkswagen Konzernben* megállapodásként megkötött *Munkaviszonyok Chartája*³⁸ együtdöntési jogot biztosít például a személyzet felvételével, elbocsátásával, a bérezési rendszerekkel, a munkarenddel az adatvédelem és a továbbképzéssel kapcsolatban. Megalapozatlan hazai jogalkotói feltételezés, miszerint a kollektív jogok csökkentésével nő a munkaadói hatékonyság. Irigykedünk – például éppen a német ipar teljesítményén! Érdemes lenne végre egyszer alaposan utánanézni, mitől is gurul olyan remekül a szolgálati Volkswagen.

5.2. Szakszervezet és üt – ketten egy helyen. Az üt. bevezetésével összefüggésben a kollektív jogokat szélesebb léptekben érintő probléma: *a jogalkotó figyelmen kívül hagyja a szakszervezet német jog szerinti korlátozott munkáltatói szintű szerepét.*

Az 1952-ben életbe lépő első BetrVG kizárja a szakszervezet jelöltállítási jogát az üt-választáson.³⁹ Németországban a szakszervezetek elsődlegesen a munkaszervezetek feletti szinten működnek, döntően a kollektív szerződések megkötése által.⁴⁰ A harmadik Mt. ugyanakkor az üt. intézményesítésével érdemében érintetlenül hagyja a szakszervezet munkaszervezeti szintű jogosítványait.

Miután a törvény a kollektív szerződéskötési jogosultságot a szakszervezeti jelöltek által az üt-választáson elért eredmény alapján állapítja meg [33. §], ugyanazon ügyben a munkaadó úgy kap két tárgyalópartnert, hogy az üt-ben részben – a működést tekintve többségében a munkaszervezeti színtről kitörni képtelen – szakszervezetek képviselőivel találkozik. Már ahol van szakszervezet! A taglétszám az elmúlt 15 évben majd 50 %-al csökken.⁴¹

³⁷ Betriebsverfassungsgesetz – Üzemi Alkotmány-törvény

³⁸ Charta der Arbeitsbeziehungen im Volkswagen-Konzern – Európai Konzern Üzemi Tanácsa, a Világkonzern Üzemi Tanácsa megállapodása a Volkswagen Konzern megállapodása a Munkaviszonyok Chartájáról; Zwickau 2009., X.29.

³⁹ Ficzer L. – Trócsányi L. (1966) 74.o.

⁴⁰ Kiss Gy. (2005) 443. o.

⁴¹ 2001-ben megközelítőleg 615.000 szakszervezeti tag volt, ez a szám 2015-ben 328.829 fő. Forrás: http://szabim.blog.hu/2016/05/07_hianyopotlo_adatokat_kozolt_a_kozponti_statistikai_hivatal; Letöltve: 2016.VII.19.

A problémát növeli a harmadik Mt. módosításai során az *üt. és a szakszervezet jogai közti felesleges párhuzamosság, funkciózavar*.⁴² A negyedik Mt. mindezt törekszik megszüntetni. Egyes jogintézményeknél kétségtelenül csak egy partnere, az üt. marad a munkáltatónak. E tekintetben viszont ellentmondásos a szabályozás abban az esetben, ha a munkavállalók nem választanak üt-ét. A munkáltató személyében bekövetkező változás esetén üt. hiányában az átvevő munkaadó a munkavállalókat köteles tájékoztatni a jogutódlás törvényben nevesített körülményeiről, csoportos létszámcsökkentés esetén ilyen kötelezettsége nem áll fenn [negyedik Mt. 38. § (2) és 72. §].

A hatályos törvény az üt. mellett – igaz, általános jelleggel megfogalmazott normákban – *munkáltatói szinten ugyan fenntartja a szakszervezeti jogokat* (pl. a munkáltatótól a munkavállalók munkaviszonnal összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban tájékoztatás kérhető, a munkáltatói intézkedéssel kapcsolatosban véleményt közölhet, konzultációt kezdeményezhet) [274. § (4)-(5)]. A törvény viszont nem tekinti a szakszervezet nevében eljáró személyt a munkavállaló képviselőjének. E titulus és az ezzel járó fokozottabb munkajogi védelem⁴³ az üzemi tanács tagját és a gazdasági társaság felügyelő bizottságának munkavállalói képviselőjét illeti meg [294. § (1) e) pont] (*Lásd erről még a „5.4. Szakszervezeti jogfogyatkozás” cím alatt írtakat!*). A jogalkotó így kizárólag a részvételi jogot gyakorlót minősíti munkavállalói képviselőnek, az alkalmazotti gazdasági és szociális érdeket képviselő, erősebb jogkörrel rendelkező szakszervezet tisztségviselőjét nem. Mindez a negyedik Mt. különös ambivalenciája: a kollektív szerződés regulatív szerepének a jogalkotó által is elismert növelése mellett⁴⁴ nem tekinti a kollektív alkut a munkavállalók képviselőjében aláíró szakszervezeti vezetőt a munkavállalók „törvényes” képviselőjének.

5.3. Az üzemi megállapodás – aggályos szabályozási felhatalmazás. Az üt. éppen egy olyan tárgyban kap jogkört, amelynél annak hatékony gyakorlásához hiányoznak a megfelelő jogosítványok. A harmadik Mt. 1999-től 2002-ig hatályos rendelkezése a munkáltatónál – képviselettel rendelkező szakszervezet hiányában – az *üzemi megállapodásban biztosítja a kollektív szerződés normatív részére tartozó kérdések szabályozását*. A konstrukció dogmatikailag elhibázott, hiszen az érdekképviseleti jogokkal nem rendelkező üt. kerül a szakszervezet státuszába. Az üt. de facto kollektív szerződéskötési jogosultsága a negyedik Mt-ben feléled. A változás: már abban az esetben is helyettesítheti az üzemi megállapodás a kollektív szerződést, ha ugyan van munkahelyi szakszervezet, csak éppen kollektív szerződéskötési képességgel nem rendelkezik – figyelemmel arra, hogy taglétszáma nem éri el a munkáltatóval munkaviszonyban állók 10 %-át. Akkor is a

⁴² Például munkáltatói jogutódlás esetén egyszerre kell tájékoztatni az üt-t és a szakszervezetet [86/B. § (3)], csoportos létszámcsökkentés tervezése esetén a munkáltatónak az üt-vel, ennek hiányában a szakszervezettel kell konzultálni [94/B. § (1)].

⁴³ Az Mt. 83. § (1)

⁴⁴ A negyedik Mt. az előző kódextől eltérően – általános szabályként – relatív helyett abszolút diszpozitív jelleggel biztosítja a kollektív szerződésben a törvénytől való eltérést a munkaviszony és a munkaügyi kapcsolatok szabályaitól [277. § (3)].

kollektív szerződés helyébe léphet az üt. és a munkáltató megállapodása, ha két olyan szakszervezet rendelkezik a munkáltatónál képvisellel, melynek együttes taglétszáma már meghaladja a kritikus 10 %-ot. Mert, hogy a negyedik Mt. – nem éppen „szakszervezet-barát” módon – ilyen koalíciónak sem biztosít kollektív szerződéskötési képességet [276. § (2)]. A másik releváns eltérés a korábbi Mt-től, hogy *üzemi megállapodásban a munka díjazásával kapcsolatos feltételek nem szabályozhatók* [268. § (1)]. Ez a megkötés sem feltétlenül a munkavállalót védi, hiszen például a munkaadó hatékonyabb működéséhez szükséges egyéves munkaidő-keret alkalmazhatóságért „cserében” az üt. nem szabhatja feltételként a bérek emelését.

5.4. Szakszervezeti jogfogyatkozás. Amennyire indokolt például a szakszervezeti kifogás „száműzése” a munkajogi szabályozásból, annyira megalapozatlan – a kollektív szerződés fentebb említett regulatív funkciójának tudatos jogalkotói erősítésére figyelemmel – több szakszervezeti jog gyengítése vagy megszüntetése a negyedik Mt-ben. *Mindez egyrészt érinti a személyt, a szakszervezet nevében eljáró választott tisztségviselőt.* A harmadik Mt. még ezen státusz valamennyi betöltőjének biztosítja a munkajogi védelmet: a felsőbb *szakszervezet egyetértési jogát* a munkáltatói felmondáshoz és a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatásához. A hatályos munkajog általános szabálya szerint ezen védelemre két választott tisztségviselő jelölhető meg. A létszám csak növelhető, ha munkáltatónál (önálló telephelyén) az alkalmazotti létszám az 500 főt meghaladja [negyedik Mt. 273.§]. Egy átlagos hazai foglalkoztató alkalmazotti létszáma pedig 501 fő alatt van.

Mindennek hátrányos következménye elsősorban *a munkaviszony munkaadói megszüntetése esetén jelenik meg.* Amíg az üt. tagja jogellenes munkaviszony-megszüntetés megállapításának valamennyi esetében kérheti munkaviszonya helyreállítását, addig például egy 400 főt alkalmazó cégnél megválasztott harmadik – így védelemre nem megjelölhető – szakszervezeti tisztségviselőt ez a jog nem illeti meg. Mint bármely más munkavállaló esetében, erre csak akkor van mód, ha munkaügyi perében a bíróság a munkaviszonyt megszüntető jognyilatkozattal kapcsolatban az egyenlő bánásmód sérelmét állapítja meg. De ha a munkáltató joggal való visszaélése bizonyosodik be, már kizárt az érdekvédelem „terepére” történő visszatérés. Nem kérhető a bíróságtól a munkaviszony helyreállítása. De kevésbé védi a jog az üt. tagjánál a védelemre megjelölt választott szakszervezeti tisztségviselőt is, hiszen csak a felmondáshoz kapcsolódó egyetértés hiányának ítéleti megállapítása garantálja a munkáltatóhoz történő visszatérést [negyedik Mt. 83. § (1)].

Másrészt *a jogfogyatkozás érinti magát a szervezetet.* Csökkent az érdekvédelmi tevékenység folytatásához kapcsolódó munkaidő-kedvezmény mértéke, és megszűnt a képzés céljára biztosított, minden tíz munkaviszonyban álló tag után járó egy napnyi rendkívüli fizetett szabadság. Pedig a jól működő partnerség feltétele, hogy tudásban is lehetőleg azonos „súlycsoportba” tartozók üljenek az asztal két oldalán.

Szükségtelen a fel nem használt *szakszervezeti munkaidő-kedvezmény* pénzbeli megváltásának tilalmát kimondó rendelkezés a negyedik Mt-ben [274. § (4)]. Elég

lett volna a jogalkotónak hallgatnia minderről, figyelemmel arra, hogy a negyedik Mt. nem zárja ki kollektív szerződésben a törvénytől való eltérést. Így azt sem, hogy a felek megállapodjanak: a munkaadó a megmaradt munkaidő-kedvezményre járó díjazást vagy annak egy hányadát kifizeti a szakszervezetnek. Különösen a privátszektorban miért zavarná ez az államot?

Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából*

Jakab Nóra**

„... minden ésszerű cél megvalósításának feltételei részben másoknak, csak szerződéssel megszerezhető szolgálatain alapulnak és miután az ember a jelenen túlmenő célokat, bizonyos élettervet követ, múlhatatlanul szüksége van arra, hogy biztosan számíthasson másoknak szolgálataira.”
Kelemen László 1941, 13.

1. Kérdések és kontextus

miben fogható meg a rugalmasság-biztonság/flexicurity magyar valósága? Mi lehet, van-e a megoldás a munkajogi szabályozás számára a magyar gazdasági és társadalmi viszonyok között? Ezekre a kérdésekre próbálok meg válaszolni ebben a tanulmányban Prugberger Professzor Úr 80. születésnapja alkalmából. Gondolataim egyben a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj alatt készülő monográfiám programjául szolgálnak. Ha szabad illet írnom, egy vitára indító irattal tisztelgek Prugberger Tamás embersége és munkássága előtt.

Az Európai Unió munkajogában jelenleg is tartó szakpolitikai vita folyik a munkajogi szabályozás, vagy akár mondhatjuk a *munka* jövőjéről. Ennek egyik alapdokumentuma a Zöld Könyv. A munkaerő-piaci politika, s ez alapján a munkajogi szabályozás változásának egyik mozgató elve a flexicurity koncepciója, amelyre az Mt. általános indokolása is utal.

Miért is indokolt a jogszabály céljának vizsgálata? Túry szerint *„A jogszabály célja határozza meg a jogi tartalmat, ez ad útbaigazítást nemcsak abban a kérdésben, hogy melyek azok az emberi érdekek, amik a jogrend részéről védelemben részesülnek, hanem főleg arra nézve is, hogy mi a határa annak a jogi védelemnek, amelyre egy konkrét érdek számot tarthat.”*¹

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Kelemen László idézi Túry Sándor Kornél írását: Igazságellenes tényezők a jogban (Szeged, Acta

Kérdés tehát, hogy mi a munkajogi védelem határa, amelyre a munkavállaló és munkáltató számot tarthat? Az Mt. megalkotását a 2011 júniusában nyilvánosságra hozott „Széll Kálmán Terv” keretében készített „Magyar Munka Terv” irányozta elő, egyúttal meghatározta az új munkajogi szabályozás célkitűzéseit. Az Mt. 1. §-ában rögzített *kettős érdekrendszerre* utalva az általános indokolás megállapítja, hogy a fejlett piacgazdaságok foglalkoztatási szabályainak alakításában napjainkra két követelmény vált meghatározóvá, amelyekre – egyéb európai dokumentumok mellett – a Lisszaboni Stratégiára épülő ún. Zöld Könyv (COM/2006/708 final) mutatott rá. A Zöld Könyv a munkajog XXI. századi modernizálásával kapcsolatos kívánalmak megfogalmazására törekedett, illetve egyrészt a rugalmas foglalkoztatás megteremtésének, másrészt a munkavégzők szociális biztonsága fenntartásának érdekében szükséges jogalkotási lépésekre irányította a tagállamok figyelmét. Ez a szempont fokozottan jelenik meg az Mt.-nek a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó szabályozása körében.²

A rugalmasság és biztonság kérdései mellett a Zöld Könyv fókuszában a Wim-Kok jelentéshez hasonlóan az is áll, hogyan is lehet a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott fenntartható fejlődés célt több és jobb munkahellyel elérni. A munkajog modernizálása kulcsszerepet játszik a munkavállalók és vállalatok alkalmazkodóképességének sikerében. A célokat a termelékenység, teljes foglalkoztatottság és a társadalmi kohézió szem előtt tartásával kell megvalósítani. A Zöld Könyv rögzíti, hogy a tagállamok munka- és társadalombiztosítási joga a *függő munkavállalók* védelmét szolgálja, és nem feltétlenül segíti a *munkavégzőt*, ha a jogviszony megszakad, így, ha felmondásra kerül sor, álláskeresés, tanulás vagy ápolás idejére. Az atipikus munkavégzési formák elmosták a munkajog és kereskedelmi jog határát. A munkavállalók – önfoglalkoztatók kettős modellje nem tartható a továbbiakban, megnövekedtek a jogviszony minősítése körüli viták, továbbá egyre több a leplezett szerződés. Bevezeti a gazdaságilag függő munka

Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Francisco-Josephinae : sectio iuridico-politica., 177-318. 1935). Kelemen László (1941): A szerződésen alapuló kötelelem. Actio Universitatis Szegediensis. Sectio Iuridico-Politica Curant S. Ereky et E. Polner, A M. Kir. Ferenc József-Tudományegyetem Barátainak Egyesülete. 28.

² Berke Gyula- Kiss György: Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2015 (ebook.)

A munkajogi változásokról lásd még: Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, 2012. 30-37. 131-190., Freedland, M. – Countouris, N. (2011): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford University Press, Oxford., ILO (1997) *Contract Labour – Fifth item on the agenda Report V (1) to the International Labour Conference 86th Session 1998*, Geneva. Deakin, S. – Wilkinson, F. (2005): *The Law of the Labour Market. Industrialisation. Employment and Legal Evolution*. Oxford University Press, Oxford.; Blainpain, R. – Hendricks, F. (2010): *European Labour Law*. Kluwer Law International Bv, The Netherlands.; Veneziani, B. (2009): *The Employment Relationship*. In: Hepple, B. – Veneziani, B. (ed.): *The Transformation of Labour Law in Europe. A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.; Deakin, S. (2011): *The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development*. In: Guy Davidov – Brian Langille (ed.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 156-178.; Freedland, M. – Countouris, N. (2011): *The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law*. In: Guy Davidov – Brian Langille (ed.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 190-208. Bronstein, A. (2009): *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation. 1-22.

fogalmát, amely egy átmenetet képez a munkaviszony és az önfoglalkoztatás között.³

Láthatóan a Zöld Könyv túllép a biztonságra és rugalmasságra épülő szabályozás dilemmáján. Sokkal inkább *a munkajog fogalmi rendszerének teljes megújítására*, azon belül a személyi hatály kérdésére helyezi a hangsúlyt, és ezekhez kapcsolódóan a munkajogi és szociális jogi védelem kiterjesztésének elvi alapjait teremti meg. Ahogyan Kiss György is fogalmaz: *... nem valamiféle új munkavállaló-fogalom kialakítása történik, illetve nem a munkajog határai tágulnak általában, hanem a munkajogra jellemző egyes védelmi intézmények hatálya terjed ki bizonytalan jogállású munkát vállaló, foglalkoztatott illetve önfoglalkoztatott rétegre. ...*⁴ Azaz láthatóan a szakpolitikai vitában nem a munkavállaló, hanem a *munka és a munkát végző ember* védelme fogalmazódik meg. Mindez a változások gazdasági motorja mellett az emberi jogok, azon belül az esélyegyenlőségi szabályozás szerepére is felhívja figyelmet.

A változások mögött véleményem szerint körvonalazható egy mélyen fekvő probléma. Nevezetesen az, hogy a munkajogi szabályozás egésze és az alapjául szolgáló szerződés azért igényel átgondolást, mert a célhoz kötöttség szabályából adódóan – ahogyan azt láttuk Túry megállapításában – a jelenlegi munkajogi

3 Lásd erről Green Paper 1-15. A Lisszaboni szerződés és a munkajog kapcsolatáról lásd: Blainpain, R. – Hendricks, F. (2011) (ed.): *Labour Law between Change and Tradition*. Liber Amicorum Antoine Jacobs. Kluwer Law International, The Netherlands. Time to move up a Gear The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs, 6. Lásd még: Council and Commission Joint Employment Report 2005/2006, 6, 12-13. [http://aei.pitt.edu/40091/1/COM_\(2006\)_30_3.pdf](http://aei.pitt.edu/40091/1/COM_(2006)_30_3.pdf) (2014.06.24.) A munkavállalói jogalanyiség kérdéseiről lásd még: Mélypataki, Gábor (2016): A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc. Mélypataki Gábor (2010): A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 5, 156.; Mélypataki Gábor: Outdoor or Indoor - The Place of the Civil Service Law in the Hungarian Legal System, in: The Publications of the MultiScience - XXIX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference (szerk.: Kékesi Tamás). Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2015.04.09-2015.04.10. Miskolc: University of Miskolc, 2015. (ISBN:978-963-358-061-5). Szekeres Bernadett: A szürke zóna védelme Németországban. "Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában" doktorandusz konferencia, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. március 11.; Szekeres Bernadett: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek munkajogi és kötelmi jogi védelme a német jogrendszerben. Előadás; Tavaszi Szél Konferencia, Állam- és Jogtudományi Szekció; Munkajog, agrárjog alszekció, Óbudai Egyetem, Budapest, 2016. április 15-17.; Szekeres Bernadett (2015): A munkavégzési viszonyok változásai, in: XI. Ph.D. - Konferencia előadásai (szerk.: Koncz István, Szova Ilona), Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2015.10.30 Budapest: Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, 78-85.; Szekeres Bernadett: Der Begriff der arbeitnehmerähnlichen Personen in Deutschland, in: Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa (szerk.: Szabó Miklós), Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2014.11.20. Jakab Nóra – Szekeres Bernadett (2017). A munkajogi védelmi szabályozás múltja és jelene. In: Mélypataki Gábor (szerk.): A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban. 101 p. Konferencia helye, ideje: Miskolc, Magyarország, 2016.02.11 Miskolc: Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 55-69. Szekeres Bernadett (2016): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek védelmének alkotmányjogi alapja és megvalósulása Németországban. Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 11.:(2.) 147-163.

⁴ Kiss, György (2013): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. Jogtudományi Közlöny, 1. 3

szabályozás nem képes a közösség teljeskörű szolgálatára, és nem igazán tud társadalmi rendeltetésének megfelelő, ésszerű, közgazdaságilag helyes, jogetikai szempontból igazságos *munkaerő-forgalomnak* az eszköze lenni. Ennek okai rendkívül összetettek, külső és belső faktoroknak is szerepe van ebben. Azaz a munkajogi szabályozás „hibái” a gazdasági és társadalmi helyzet, továbbá foglalkoztatáspolitikai döntések következményei is. Mindezeket túl azonban az elmúlt bő egy évszázadban a munkáltatói érdek zabolátlán követése vezethetett a munkaszerződés kiüresedéséhez, s a munkajogi szabályozás egyik marginális problémájának pontosan a munkaszerződés elértéktelenedését látom.

Láthatóan a munkajogi szabályozás jövőjét több irány határozza meg napjainkban: ad1. a munkajogi szabályozás, s így a munkajogi védelem személyi hatályának kiterjesztése, ad2. a munkajogi szabályozás rugalmas és biztonságos jellege a kettős érdekszisztem figyelembevételével, ad3. az új típusú munkavégzések, a felhő szolgáltatások, digitalizálás, gig-economy. Ezek az irányok nemcsak a munkajog, hanem tágabb értelemben a munka jövőjét is meghatározzák.

Prugberger Professzor Úr a 2012. évi Munka Törvénykönyve szabályozása kapcsán számos kritikát fogalmazott meg. Kritikáiban azokhoz az írásokhoz kapcsolodom, amelyekben a szociális védelem szintjének csökkenését, a munkavállaló kiszolgáltatottsága növekedését hangsúlyozta.⁵ Többek között a kártérítés, felmondás, a kollektív munkajogi normák, a munkaidő megszervezésére vonatkozó szabályok kritizálása áll vizsgálódásai fókuszában.

A munkajog feladata sokak által akként határozható meg, miszerint a munkajog célja a védelem, és nem is lehet más (!). Egy másik szempont szerint a munkát és az embert kell vizsgálni – ahogyan erre korábban utaltam –, és annak a védelmével foglalkozni, azaz a védelem a munkavégző embert állítja a középpontba

5 Lásd ezekről például: Prugberger, Tamás (2016): A munkavállaló szerződéstől eltérő foglalkoztatása, a posting és a munkaerő-kölcsönzés, *Magyar Jog* 63:(4) 211-216. , Prugberger, Tamás (2015): A munkaszerződés és a munkajogviszonyból származó jogok és kötelezettségek az új magyar munkatörvénykönyvben, kitékintéssel más európai államokra. *Publicaciones Universitatis Miskolciensis Series Juridica Et Politica* 33. 286-305., Kenderes, György – Prugberger, Tamás (2015): A munkajogi kártérítési felelősség irányai az új Mt. és a nyugat-európai szabályozás tükrében. In: Sági Edit (szerk.) *Decem anni in Europaea Unione III: Civilisztikai Tanulmányok*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, (Miskolci jogtudományi műhely, ISSN 1589-1518; 8.), Prugberger, Tamás – Nádás, György (2015): Rab, Henriett (szerk.): *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, Budapest: Wolters Kluwer, p. 255. Kenderes, György – Prugberger, Tamás (2014): Változások a munkajogi kártérítési felelősségben. *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga* 2.145-155. Prugberger, Tamás (2014): Vitatható részek a munkajogi kártérítési felelősség új szabályainál In: Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreis Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös*. 660 p. Budapest: HVG-ORAC, 409-417. Prugberger, Tamás – Nádás, György (2014): Bagdi Katalin, Sipka Péter, Zaccaria Márton Leó (szerk.): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 764 p., Kenderes, György – Prugberger, Tamás (2013): A munkaviszonyból eredő kártérítési felelősség egyes jogdogmatikai kérdései és kihatásuk a gyakorlatra. *Gazdaság És Jog* 2013:(12), 9-14., Prugberger, Tamás (2013): Az új Munka Törvénykönyv az uniós normák és a tagállami szabályozások tükrében. In: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*. KRE ÁJK, 2011. december 13. 147 p. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2011.12.13 Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 57-74., Prugberger Tamás, Kenderes György, Nádás György, Nádásné Rab Henriett, Sipka Péter, Zaccaria Márton Leó (2013): *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitékintéssel (Harmadik bővített kiadás)* Miskolc: Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, 422 p.

(tulajdonképpen az európai szakpolitikai vitának megfelelően). A munkajog feladatáról és így a munkajogi szabályozásról alkotott véleményünket meghatározza az, hogy a gyakorlat és/vagy elmélet területét műveljük-e, angolszász és/vagy kontinentális jogrendszerben szocializálódtunk, milyen irodalmat olvasunk, továbbá, hogy milyen a minket körülvevő gazdasági és társadalmi környezet. A munkajog feladatát illetően az igazság, véleményem szerint, a kettő között húzódik meg. Egy azonban bizonyos: a flexicurity koncepciója akár alkalmas is lehet, de lássuk be, hogy a magyar szabályozás, ideértve a magyar gazdasági és társadalmi környezetet, nehezen boldogul vele. Ahogyan Kiss György fogalmaz az Állam-és Jogtudományban *„a munkáltatói és a munkavállalói érdekek közelítésére a napjaink munkajoga a „flexicurity” különféle eszközeihez fordul, kevés sikerrel, különösen a válság időszakában. A munkajog kénytelen a polgári jog egyes elemeinek használhatóságát jobban kiaknázni, ami úgy tűnik, nem feltétlenül esik nehezeére.”*⁶ Mi is tehát a flexicurity?

2. A „flexicurity” társadalmi és munkaerő-piaci programról

Ahhoz, hogy megértsük a flexicurity magyar valóságát, nézzük meg közelebbről mi is az valójában? Auer és Gazier rendszerbe foglaltan mutatja be a koncepciót, amely a társadalmi és munkaerő-piaci reformok egyik programja, s jómagam is ekként közelíték felé. Az említett szerzők négy programot különítenek el: a rugalmasság (flexibility), a rugalmasság-biztonság (flexicurity), a tranzit munkaerő-piac (transitional labour market) és a képességek (capabilities) programját.⁷ A flexicurity külső és belső koherenciával is rendelkezik. Külső koherenciáját illetően illeszkedik az Európai Unió Lisszaboni Stratégiájába⁸, és az ILO Decent Work Stratégiájába. Az ILO stratégiája az, amely egy ernyő-stratégiának fogható fel, hiszen célja a munkavégzők jogai, foglalkoztatása, foglalkoztatási körülményei javítása, hogy minden férfi és nő lehetőséget kapjon tisztességes és termelékeny munkavégzésre a szabadság, egyenlőség, biztonság és emberi méltóság jegyében.⁹ A flexicurity mind a két stratégia foglalkoztatási részében szerepel, s inkább eszköz, mintsem a stratégiák célja.¹⁰ Belső koherenciáját tekintve nem

⁶ Kiss, György (2014): Foglalkoztatás gazdasági válság idején – A munkajogban rejlő lehetőségek a a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok.) Állam-és Jogtudomány, 1., 36.

⁷ Auer, Peter –Gazier, Bernard (2011): Social and labour market reforms: four agendas. In: Ralf Rogowski – Robert Salais – Noel Whiteside (ed.): Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, Ma, USA. 33-37. Ezek a reformok – a képességekre épülő reform kivételével – munkaerő-piaci politikát befolyásoló programokat tartalmaznak mikro- és makroszinten. Céljuk a munkanélküliség, alacsony bérezés, egyenlőtlenség, alacsony foglalkoztatási ráta kezelése.

⁸ Guideline 21 of the Integrated Guidelines for growth and jobs for the period 2005-2008: „Promote flexibility, combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of social partners.” De ugyanígy: Guideline 7 of the Europe 2020 Integrated Guidelines for economic and employment policies of the Member States and of the Union.

⁹ Auer, Peter –Gazier, Bernard (2011) 30-33.

¹⁰ Auer és Gazier rávilágítanak az EU és ILO stratégiák követési mechanizmusai közötti különbségekre is. Lásd: Peter Auer – Bernard Gazier (2011) 32.

integrált elméletek összessége, sokkal inkább érvelések komplex rendszere, amelyeket olykor elméletek támasztanak alá.¹¹ A flexicurity a flexibility alternatívájaként jelent meg, s új biztonságra vonatkozó szabályok megalkotásával az instabil munkaerő-piac kezelésének egyik ígéretes eszköze. Míg a flexibility programtól idegen az állami beavatkozás, s a „könnyebb elbocsátás könnyebb alkalmazással jár” elvét vallja, addig a flexicurity szerint a rugalmasság egyértelműen alááshatja a biztonságot, ha egyes intézmények nem követik a munkaerő-piac változásait, így *a rugalmasságot mindig biztonsági intézkedések kell, hogy kövessék.* Azon intézmények, amelyek kívülről számszerű rugalmasságot okoznak erősen vitatottak, azonban a biztonság külső oldalát illetően megegyeznek a szakértők abban, hogy többek között az álláskeresők támogatási rendszere, az oktatás és képzés, a munka és az ahhoz kapcsolódó képzési rendszerek, a pályaválasztási tanácsadás, a munkavégzők nyomon követése és kihelyezése, a munkavégzők ismételt elhelyezése képezik az eszközök magját. A flexicurity koncepciójára egy „egyszerűsödött” formát a dán stratégia ad, amelyben külső alrendszereket kapcsolnak össze az „arany háromszögben”: így a három csúcs a (laza) foglalkoztatás védelem, bőkezű álláskeresői támogatási rendszer és az aktív munkaerő-piaci politika.¹²

A tranzit munkaerő-piac (TLM) a flexicurity egyik változatának tekinthető, de az is lehet, hogy a flexicurity a TLM egyik variánsa. Egy bizonyos: a két program elemei szoros kapcsolatban állnak egymással. A flexicurity a munkajoghoz erősen kapcsolódó gazdasági és társadalmi gyökerekkel és egyfajta, jogokon és kötelezettségeken alapuló etikai töltettel rendelkezik. A TLM ettől változatosabb diszciplínákat integrál, többek között a flexicurity alapjait is, de ide sorolható a politika-elmélet, a kibernetika és az etika, ez utóbbin belül külön hangsúlyosak az egyenlőség, igazságosság kérdései.¹³

A képességeken alapuló program célja az emberi fejlődés. A középpontjában az erőforrásokhoz való hozzáférés egyenlősége és képessége áll.¹⁴

Úgy gondolom, hogy amikor a foglalkoztatás és a foglalkoztathatóság rugalmasságáról és biztonságáról beszélünk a munkaerő-piac kihívása között, akkor szó van a munkajogi szabályozás jövőjéről, a személyi hatály kiterjesztéséről (jogalanyiságról), de ez csupán egy szegmens a flexicurity programjában. Foglalkoztathatóság alatt érthetjük a foglalkoztatásra képessé tételt jelentő rehabilitációt, a munkavédelmi, foglalkoztatáspolitikai, oktatáspolitikai, munkaügyi ellenőrzési szabályokat, intézkedéseket, azaz a munkavégzés szociális dimenzióját. Ide tartozik még az álláskeresői támogatási rendszer, az aktív munkaerő-piaci politika és a fenntartható szociális ellátórendszer¹⁵ működtetése is.

¹¹ Auer, Peter –Gazier, Bernard (2011) 33.

¹² Lásd bővebben: European Commission (2006), Employment in Europe 2006: Recent Trends and Prospects, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. European Commission (2007), Council Conclusions Towards Common Principles of Flexicurity, Brussels: European Council. COM(2007) 359 final.

¹³ Auer, Peter –Gazier, Bernard (2011) 34-36.

¹⁴ Auer, Peter –Gazier, Bernard (2011) 36-37. Az Emberi Fejlődés Indikátorai (Human Development Indicators) Sen elképzelése nyomán: jólét, egészség (várható élettartam), oktatás. Lásd Amartya Sen és Martha Nussbaum munkáit.

¹⁵ A szociális védelem kérdéseiről lásd például: Tóth Hilda (2008): Szociális jogi rendszerek Európában:

A rugalmasság és biztonság európai szinten értelmezése azt sugallja, hogy a flexicurity az Európai Unió szociális dimenzióján belül kell, hogy megvalósuljon. A szociális dimenzió nem az Európai Unió szociális jogára utal, hanem a körvonalazandó tématerületekre: munkajog, a munkajoghoz szorosan kapcsolódó szociális párbeszéd, esélyegyenlőség, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikai, és a szociális ellátórendszer (szociális jog).

A flexicurity magyar valósága egy sajátos, országspecifikus szociális és munkaerő-piaci modellt, stratégiát jelent. Ennek egyik eleme a munkajogi szabályozás jellege, amelyben a rugalmasság és a biztonság egyensúlyának elérése a nagy kérdés. Az *egyensúly* a jogi garanciák olyan mértékű intenzitását jelenti a jogviszonyban, amely a rugalmasságot igénylő munkáltató számára még motiváló az adott jogviszony munkajogi szabályozási keretek között tartására.

A fentiek alapján két megoldás bontakozik ki előttünk. Az első szerint a felek közötti egyensúlyt magában a kötelemben, a munkaszerződésben kell megtalálni. Ehhez szükség van a kötelelem jogdogmatikai vizsgálatára. A második megközelítés szerint a flexicurity koncepciójában a rugalmasság és a biztonság el kell, hogy vonatkoztasson az egyes munkavállaló személyétől, és az absztraháció magasabb szintjét alkalmazva a jövedelem és a foglalkoztathatóság rugalmas és biztonságos koncepciójára van szükség.

A munkaszerződés értékének újrafelfedezésében a magyar magánjogi irodalmat hívom segítségül. A kötelelem szervezeti fogalmában Grosschmid a kötelelem legjellemzőbb, s egyben ismertető jegyét is képező mozzanatát, a kikényszeríthetőséget ragadja meg, amelyet alaki kénytetőségnek nevez.¹⁶ Kelemen ugyanakkor írja, hogy a kötelelem lényege az *érdekkielégítésben* áll, amelyhez a hitelező az adós terhére ezen az úton jut, amire a kötelelemnél fogva joggal számon tarthat. Kelemen szerint az érdekkutató tudomány térfoglalása óta minden fogalomnak, így a kötelelemnek ebbéli múltbeli túlsúlya megszűnt, benne ma már csak alakot látunk, a tartalmat pedig a mögötte húzódó érdekekben. *„Természetére nézve a kötelelem dinamikus és organikus jelenség, meghatározott cél elérésére, bizonyos jövőbeli változás létrehozására irányul, s ha ezt a feladatát betöltötte, megszűnik, mintha soha sem létezett volna. A megszűnése után nyomban újra is születő, s emiatt folyamatos létűnek látszó dologi jogokkal szemben rövid életű, múltó jelenségnek tűnik fel, amelynek kezdete, vége és*

a német és az osztrák betegbiztosítás. In: Kiss György, Berke Gyula, Bankó Zoltán, Kajtár Edit (szerk.): Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára. 434 p. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2008. 403-425. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata; 141.), Tóth Hilda (2007): Szociális jogi kihívások és megoldások a foglalkoztatás megszüntetése esetén. In: Csák Csilla (szerk.) Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára. 466 p. Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007. 418-432. Tóth Hilda (2003): Az egészségbiztosítás és balesetbiztosítás korszerűsítésének problematikájához. In: Stipta István (szerk.): Studia iurisprudentiae doctorandorum Miskolciensium, Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai - Tomus 3.. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2003. 411-429. (Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola kiadványsorozata; 3.)

¹⁶ Kelemen, László (1941) 1-2. Ugyanitt olvashatjuk, hogy Grosschmid megkülönböztette a mibenléti fogalmat is, amely a jelenség egészét, teljes belvilágát, összes joghatásait jelenti, amelynek minden ízén egy tekintetre végiglátni nem lehet, s amelyet éppen ezért egy meghatározásba be sem lehet szorítani.

különböző mozzanatokat magában foglaló élettartama van, akárcsak az élőlényeknek. Átala egészen új, addig soha nem létezett és nélküle nem is létezhető alanyi jogok keletkeznek, személyek, akik azelőtt semmiféle jogviszonyban nem voltak egymással szoros és rendszerint nem is csak az egyiket a másik, hanem mindkettőjüket egymás javára kölcsönösen valamire szorító kapcsolatba jutnak és ebből – bizonyos vonatkozásban, nevezetesen a diszpozitív jogszabályokkal szemben – a törvénynél is erősebb jogok, illetve kötelezettségek születnek. Ezt a jelenséget nevezzük kötelemfakadásnak, amelynek a szerződés a leggazdagabban buzgó forrása.¹⁷ Kelemen nyomán a munkaszerződés tehát lex contractus, valóságos jogforrás, amikor is a tárgyi jog az emberi magánakaratot jogalkotásra képessé teszi.¹⁸ A polgári jog terén valóban széles körben érvényesül ez az egyéni önkormányzat¹⁹, amely keretében a jogalanyok maguk alkotják meg a jogot a törvény által kényszerítően nem szabályozott életviszonyokra, illetve ezek nem rendezett részeire. A munkajogban a munkaszerződésben fel kell újra fedezni az egyének jogalakító erejét, amelyhez elengedhetetlen a partnerkapcsolat elvének érvényesítése.

Jómagam azonban a munkaszerződés, és így a szerződés „erejének újrafelfedezésében” a pacta sunt servanda és a clausula rebus sic stantibus elvek mellett más zsinórmértékre helyezem a hangsúlyt. Ennek oka, hogy a pacta sunt servanda elve eleve a kötelelemhez tapad, mondhatni magától értetődik.²⁰ Ahogyan Kelemen László is utal Ahrensre: „... minden ésszerű cél megvalósításának feltételei részben másoknak, csak szerződéssel megszerezhető szolgálatain alapulnak és miután az ember a jelenen túlmenő célokat, bizonyos élettervet követ, multhatatlanul szüksége van arra, hogy biztosan számíthasson másoknak szolgálataira.”²¹ Kelemen rögzíti, hogy a szerződés kötelező erejének két hatalmas pillére táruul fel előttünk: a szótartás erkölcsi kötelezettsége és a társadalmi szükségesség gyakorlati követelménye²², „a szerződés kötelező ereje tehát a jogrend logikumának kézzelfogható megnyilvánulása”.²³

¹⁷ Kelemen, László (1941) 7-8.

¹⁸ Kelemen, László (1941) 8.

¹⁹ Uo. 8.

²⁰ Lásd erről Kelemen, aki a szerződés kötelező erejére (vis obligandi) vonatkozó elméleteket négy fő csoportba osztja: hűség (szótartás erkölcsi kötelezettsége), társadalmi szükségesség gyakorisága, elidegenítés fikcióján alapuló akarat, egyéb elméletek. A hűséghez kapcsolódóan olvashatjuk, hogy a kötelező erő alapját a másik félben való megbízás védelemre jogosultságában és a jogrendnek abban az elhatározásában véli felfedezni, hogy az ebből származó károkkal szemben oltalmába kívánja venni a feleket. A társadalmi szükségesség tényére építő elméletek abból indulnak ki, hogy a társas együttlét és a javak forgalma teljesen lehetetlen lenne, ha a szerződések nem lennének kötelező erejűek. Röder szerint a szótartás szabálya egész egyszerűen azon alapszik, hogy minden ésszerű együttműködésnek elengedhetetlen feltétele. Kelemen, László (1941) 12-13.

²¹ Kelemen, László (1941) 13. Itt jegyzem még meg az elidegenítés fikcióján alapuló akaratelméletet, amely a szerződést nem kötelezettségvállalás, hanem valamely jog elidegenítése (átruházása) gyanánt fogja fel. Az elmélet megalapítója Hugo Grotius, aki a jogilag is kötelező teljes ígéret jellemző vonását abban látja, hogy valamely jogunk átruházására vonatkozó akarat jele járul hozzá. Ez két úton lehetséges: valamely dolognak, illetve szabadságunk bizonyos részének elidegenítése révén. Kelemen László (1941) 13-14.

²² A fides az alapja, a forgalmi szükségesség pedig a mértéke a szerződési jognak. Kelemen, László (1941) 15.

²³ Ahogyan Burckhart írja: „a nem kötelező szerződés, elképzelhetetlen ellentmondás.” Kelemen, László

A *clausula rebus sic stantibus* elve pedig egy olyan esemény bekövetkeztét jelenti, amelynek eredményeképp a felek elállnak a szerződéstől.²⁴ Azaz a *clausula rebus sic stantibus* elvének nincs kötelelem-megtartó ereje, a feltétel bekövetkezte eloldja a feleket a kötelemtől. A rugalmasság és biztonság olyan eszközére van szükség, amely a kötelelem egyensúlyát teremti meg. Azaz a szerződés, mint intézmény védelmével és rugalmasságával kell foglalkoznunk. A szerződés intézményének védelme így látszólag elválhat a szerződés alanyának védelmétől, ugyanakkor értelmezésében az intézményi védelmen belül valósulhat meg az alanyok, így különösen a munkavállaló védelme.²⁵

Az egyensúly egyik fontos megteremtője a munkavégzés ellenértéke, a munkabér védelme. A munkajog közösségi célját a leginkább akkor éri el, ha a munkavállaló munkavégzését arányos munkabérrel honorálja. Így a munkaszerződés valóban egy üzleti értékviszony, s a munkaszerződés magasabbrendű érdekeket is szolgál. Éppen ezért a nem arányos személyi alapbér kikötés nemcsak a munkavállaló életét lehetetlenítheti el, de a közösséget mérgezi.²⁶ A magánjog közjogiasodása során a munkajogviszony alapvető problémája abban áll, hogy habár a munkaszerződésben a kötelelem erejével a felek által kölcsönösen akart jelenség megy végbe, de ennek megvalósulása a felek nem mindegyikének a javára szolgál. Ez utóbbi célkitűzés meghíúsulása a munkajog egyik feladatául a munkaszerződésben az egyenértékűség védelmét teszi. Ez akadályozhatná meg a nem akart vagyoni eltolódást a munkáltató oldalán. A munkajog természetéből adódóan a felek között eleve kötelmi egyensúlytalanság áll fenn, *ez azonban nem akadályozza annak, hogy a kötelelem tartalmának az egyensúlyát tartsák szem előtt a felek.*

„A kötelmi egyensúlynak az egymással feltételezettségi viszonyban álló szolgáltatások értékének aránylagosságát megállapító szabályában ép úgy a

(1941) 15-16.

²⁴ Szladits Károly írja az előszerződés körében, hogy az abban különbözik a már végleg megkötött szerződéstől, hogy a viszonyok változásának közvetlen behatása alatt áll; nevezetesen a kötelezett megtagadhatja a szerződés megkötését, ha időközben a viszonyok annyira megváltoztak, hogy a szerződés reánézve érdekét veszítette, különösen, ha a másik félbe vetett bizalma megrendült (*clausula rebus sic stantibus*). Szladits Károly (1933): A magyar magánjog vázlatja, II. rész, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. 19. A *clausula rebus sic stantibus* kötelembontó természete nyilvánul meg a kölcsönszerződés teljesítésében is, ugyanis a kötelezett a kölcsön kiszolgáltatását kétség esetén megtagadhatja, ha a másik fél vagyoni viszonyai annyira megromlottak, hogy ezáltal a kölcsön visszafizetése veszélyeztetve lenne. Szladits Károly (1933) 177.

Fehérvári Jenő írja: *Az előszerződés csak rebus sic stantibus köti a feleket. Ez azt jelenti, hogy előszerződéstől elállhat a fél 1. a gazdasági lehetetlenülés alapján és 2. akkor is, ha a viszonyok előre nem láthatott változása következtében a szerződés célja (kifejezetten megjelölt vagy a körülményekből kivilágító célja) meghíusult vagy a félnek a szerződésbe vetett bizalma indokoltan megrendült, pl. akinek a kölcsönt ígértem, tönkrement.* Fehérvári Jenő (1942): Magyar Magánjog Kistükre, Budapest, Barkóczy László Könyvkiadóvállalata, 397.

²⁵ Kelemen László írja: *„A gazdasági lehetetlenülés intézményének is a kötelmi egyensúly az építő gondolata, az a fogalom azonban, amellyel a törvénykezési gyakorlat ezen a téren operál, szűkebb annál, mint amit fentebb megismertünk. A gazdasági lehetetlenülés a felek által felállított üzleti értékarányok rajtuk kívül fekvő okból következett utólagos felborulása, az egyensúly tehát erre vonatkoztatva és a körülmények változásával szemben – a *clausula rebus sic stantibus* esetköréből tekintve – nem jelent mást és többet, mint a felek által létesített értékviszony fennmaradását.”* Kelemen, László (1941) 46.

²⁶ Ennek a polgári jog területén megvalósuló magyarzataról lásd Kelemen, László (1941) 35-37.

*synallagma mélyreható felismerése és következményeinek végső levonása jelentkezik, mint Krückmann szerint a rebus sic stantibus klauzulában.*²⁷ Azaz a kölcsönösen egymáson nyugvó kötelezettségek – munkavégzés, foglalkoztatás és munkabér fizetés – értékének arányossága a kiindulópont a munkaszerződés tartalma meghatározása és a munkaviszony, mint tartamviszony fennállása során. Hiszen ennek tarthatatlansága vezet a rebus sic stantibus alkalmazásához.

A második megközelítés szerint tehát a flexicurity koncepciójában a rugalmasság és a biztonság el kell, hogy vonatkoztasson az egyes munkavállaló személyétől, és az absztrakció magasabb szintjét alkalmazva a jövedelem és a foglalkoztathatóság rugalmas és biztonságos koncepciójára van szükség. Az egyensúly tehát egy olyan társadalmi és munkaerő-piaci program kialakításában áll, amelyben négy elem kulcsfontossággal bír: a munkajogi szabályozás, az aktív munkaerőpiaci-politika, a társadalombiztosítási rendszer és az álláskeresési támogatási rendszer. A flexicurity programját tehát ezen alrendszerekben indokolt átgondolni.

Ehhez kapcsolódóan Deakin és Rogowski úgy véli, hogy a *Supiot-jelentésben* éppen az a probléma fogalmazódott meg, hogy hogyan lehet a munkajogot újraszabályozni oly módon, hogy megbirkózzon a piaci és szervezeti környezettel. *Supiot a változás mozgatórugójának nem a fordista modell merevségét és új technológiák megjelenését tartotta.* Ezek mellett nagy kihívásként mutatott rá a jövedelem elvesztéséből adódó munkanélküliségre, a betegségekre és az öregedésre, valamint a függő viszonyok egyenlőtlenségéből adódó problémákra. A kollektív munkajogi intézmények képtelenek voltak hatékony védelmet nyújtani a munkavállalók számára. Ennek legfőbb oka abban keresendő, hogy a szociális és gazdasági jogok²⁸ olyan intézményeken alapultak, amelyek a stabil foglalkoztatásra épültek. Az ő javaslata egy olyan munkajogi reform volt, amely a munkaviszony mögé nézett (*beyond employment*), s a védelmet nem csupán a munkaviszonyhoz köti, hanem azon túlterjeszkedik új szabályozási technikákkal és politikai kezdeményezésekkel. Ez magában foglalta a munkavállalói státusz helyett a munkaerő-piaci tagság/státusz bevezetését is, és a szociális jogok munkaviszonyon kívüli élvezetét is (*social drawing rights*), amely lehetővé tenné a képzési források egész életen át tartó igénybevételét is.²⁹ Ez az elképzelés nagyszerűen illeszkedik egy társadalmi és munkaerő-piaci programba. Mindez a munkaerő-piac rugalmasabbá tételéhez járul hozzá, azáltal, hogy a nemzeti szabályokban egyre több olyan reformot vezetnek be, amely a munka- és családi élet összeegyeztethetőségén alapul, illetve munkaviszonyon kívüli időben társadalombiztosítási hozzájárulások fizetésével megteremtik a biztonságot az

²⁷ Kelemen László (1941) 40.

²⁸ A gazdasági és szociális jogok fejlődéséről lásd: Kaufmann, C. (2007): *Globalisation and Labour Rights. The Conflict between Core Labour Rights and International Economic Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

²⁹ Lásd erről bővebben: European Commission 1998: Transformation of labour and future of labour law in Europe. Final Report, June 1998. 212-217. bekezdések. A szociális jogok munkaerő-piacra gyakorolt hatását lásd Deakin, S. (2005): Social Rights and the Market. An evolutionary Perspective. In: *Systems of Production. Markets, organisations and performance*. Routledge, London and New York. In: Burchell, B. – Deakin, S. – Michie, J. – Rubery, J. (szerk.): *Systems of Production. Markets, organisations and performance*. Routledge, London and New York. 75-88.

egyén számára, az élethosszig tartó tanulás stratégiájával pedig az átmeneti időket rövidítik le két munkavállalás között.³⁰

3. Mi lehet a megoldás?

A magyar flexicurity, mint társadalmi és munkaerő-piaci program egyik eleme a magyar munkajogi szabályozás, amelyen belül a lazább foglalkoztatási védelem mellett megvannak a munkaszerződés tartalmának rugalmassá és biztonságossá tételét lehetővé tevő eszközök. Angolszász irodalmat olvasva a kutatások olyan irányba is elmozdulhatnak, amelyeknek a kontinentális és magyar magánjogi irodalomhoz kevés kötődése van, éppen ezért megvalósításuk is nehézkes. Ezt tapasztaltam, amikor a munkaviszony és munkaszerződés összeomlásáról olvastam *Deakin, Davies, Wilkinson, Freedland, Countouris, Morris munkáiban*.³¹ Ezek a dogmatikai munkák nagyszerűségük mellett nem feltétlenül a megoldást hordozzák magukban a magyar szabályozás számára. Így van ez *Freedland* és *Countouris* személyes munkavégzési viszonyok elméletével is. A céljuk az volt, hogy megadják a munkajog viszonylagos határ definícióját, azaz egy olyan fogalmat, amely képes az új munkavégzési viszonyok befogadására is. Mindez a munkaviszony személyi hatályának kiterjesztését jelenti.³² Oly módon, hogy nem is szerződésben, hanem

³⁰ Ezt a folyamatot az Európai Unióban az *open method of coordination* (OMC) segítette, amely kemény jogi szabályozás helyett inkább puha jogi irányelveket alkalmazott. Gondoljunk csak a szülői szabadságról, határozott időről és részmunkaidőről szóló irányelvekre. A reflexív elemek ugyanúgy megjelentek ebben a szabályozásban, hiszen az irányelvek megalkotásában nagy szerepe volt a kollektív tárgyalásoknak, és a rugalmas implementálási lehetőségeknek. Az irányelvek célja az egyenlő bánásmód elve mellett a munka és magánélet összeegyeztethetőségén, valamint a munkaviszony rugalmasabbá tételén alapult. Deakin, S. – Ralf Rogowski (2011): *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*. In: Rogowski, R. – Salais, R. – Whiteside, N. (ed.): *Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 241-243.

³¹ Deakin, S. – Wilkinson, F. (2005): *The Law of the Labour Market – Industrialisation, Employment and Legal Evolutions*. Oxford, Oxford University Press, 41-109.; Davies, A.C.L. (2009): *Perspectives on Labour Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 3-18.; Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, 131. Deakin, S. (2001): *The Contract of Employment: a Study in Legal Evolution*. Working Paper No. 203. ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, June.; Deakin, S. (2000): *The Many Futures of the Contract of Employment*. Working Paper No. 191., ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, December.; Davies, P. – Freedland, M. (1999-2000): *Labour Markets, Welfare and the Personal Scope of Employment Law*, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 231-248.

³² Ilyen kezdeti próbálkozást látunk az ILO részéről, amikor is 1997-től az ILO munkajogi normák hatályát igyekeztek kiterjeszteni a szerződés alapján munkát végzőkre (contract workers). Végül az előterjesztés olyan munkavégzőkre vonatkozott, akiknek bizonyos helyzetekben védelemre volt szüksége (workers in situations needing protection). Mindennek eredményeként megszületett a 198. sz. Munkaviszonyról szóló Ajánlás. Ebben a dokumentumban már munkaviszonyról és nem munkaszerződésről van szó, amely némileg kiemeli a kérdést a szerződéses fogalomból. Az ILO 198. sz. Ajánlása mellett nagyon fontos a Supiot-jelentés (1999), amely angolul 2001-ben jelent meg „Beyond Employment” címmel, amelynek célja az volt, hogy a munkajogot „megszabadítsa” az alárendelt és függő munkaszerződés béklyójától. Fel akarta hívni a figyelmet mindazokra jogviszonyokra, amelyek keretén belül munkavégzés történik, s így ezen munkavégzőket a munkaerő részeként kell tekintenünk. Sőt a munkaerőpiacon meg nem jelenő munkavégzőkkel, így az otthon munkát végzőkkel is foglalkozott. A személyes munkavégzési viszonyok elméletéről lásd: Freedland,

munkavégzési viszonyokban gondolkodtak.³³ Ez a megközelítés, korábbi álláspontommal ellentétben, a magyar szabályozásban egyelőre alkalmazhatatlan. Az új foglalkoztatási jogviszonyok kezelésében a magyar megoldás nem szakadhat el a munkaszerződés jelentőségétől, és egyelőre nem gondolkodhat jogviszonyok rendszerében.

Mi lehet a megoldás a magyar szabályozásban? Itt kapaszkodom Moór Gyula és Kelemen László okfejtésébe az egyéni önkormányzat jelentőségéről. A magánjog a *„magánosok joga, amely az egyéni önkormányzat intézményesítésével válik valóban azzá. Az ennek révén keletkező különleges és konkrét jog a legigazabb magánjog, s annak a szerződés a centrális fogalma.”*³⁴ Az egyéni önkormányzat jelentősége az, amely természeténél fogva hiányzik a munkajogból tárgyának, továbbá a munkakör meghatározatlanságának, és annak konkretizálása, nevezetesen a munkáltató utasításadási, ellenőrzési, irányítási jogkörének megfelelően. Azaz az egyensúlytalanság eleve benne rejlik a jogviszonyban annak tárgya (a szolgáltatás meghatározatlansága) és az ahhoz kapcsolódó „munkáltatói konkretizálási jog” miatt.

A munkaszerződés és a felek autonómiája így elveszítette jelentőségét, s a partnerkapcsolatok elvének hangsúlyozása erőtlen kívánalom. Az aszimmetrikus kapcsolat szimmetrikussá tételét a jogalkotó és a kollektív munkajogi intézmények hivatottak segíteni. Itt idézem Kelemen Lászlót:

*„A magánjog ma oly sokat emlegetett közjogias fejlődésének nem a közösségi gondolat egyre fokozódó térfoglalása, nem a közérdek előtérbe jutása, hanem az a jellemző vonása, hogy az egyéni önkormányzat egyre észrevehetőbben összezsugorodik és a magánosok egymásközi viszonyának igen jelentős területei hatósági rendelkezésnek válnak tárgyává, mint. pl. a munkajogban.”*³⁵

A gazdasági és foglalkoztatási válság idején a flexicurity eszközei a munkajogi szabályozásban pontosan azért nem tudnak érvényesülni, mert a munkaszerződést alakító munkavállalói akarat gyenge. *„A jog fogalmi sajátossága, hogy egyesek önkényének határt szabjon, logikai lehetetlenség, hogy a korlátlan szerződési szabadság engedélyezésével a jogélet semmire nem tekinthető vad zsarnokává tegye a magánakaratot.”*³⁶ Azonban az állami beavatkozás ellenére a munkajogban

M. – Countouris, N. (2011a): The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law. In: Guy Davidov – Brian Langille (ed.): The Idea of Labour law. Oxford University Press, Oxford. Freedland, M. – Countouris, N. (2011b): The Legal Construction of Personal Work Relations. Oxford University Press, Oxford.

³³ A személyes munkavégzés szerződési oldalról való elemzése azonban nem annyira sikeres, mivel Freedland és Countouris úgy véli, hogy ez távolabb sodorta a személyes munkavégzésre irányuló szerződéseket a munkaszerződéstől, és a központba ismételten a szerződés, és nem az individuális felek közötti viszony került. Az angol jogban ez mindenképpen megfigyelhető. S amikor a személyes munkavégzési szerződéseket próbálták megfeleltetni az európai jogrendszerekben találhatóakkal, csak még további bizonytalanságokat véltek felfedezni. Véleményük szerint a személyes munkavégzés szerződés általi keretbe foglalása nem szerencsés. A személyes munkavégzési viszonyon éppen ezért olyan komplex, szerződést és viszonyokat is magában foglaló viszonyt értenek, amelynek a középpontjában a munkavégző áll, aki más számára ellenérték fejében munkát végez. Freedland, M. – Countouris, N. (2011b) 304-331. oldalak.

³⁴ Kelemen, László (1941) 17.

³⁵ Kelemen, László (1941) 17-18.

³⁶ Kelemen, László (1941) 21.

a munkajogviszony szabályozási tárgya által a munkáltatói magánakarát mégiscsak „vad zsarnokká vált”. A jog által leszabályozott élethelyzet az, amely által a munkavállaló kiszolgáltatottsága a végtelenbe torkollott/ik.

Úgy vélem, hogy a „kirívóan egyenlőtlen felek” egymásközi jogviszonyában a rugalmasság és biztonság eszközei csak akkor érvényesülnek, ha az akaratelhatározás feltétlen szabadságát ismét a felek rendelkezésére bocsátjuk, nem megfosztva az államot jogalkotási hatáskörétől, csak visszaadva a magánakarát jogteremtő erejét.³⁷ Pontosan ez a rendelkezésre bocsátás figyelhető meg a munkavégzés egyes típusai esetében, mint a távmunka, bedolgozás esetében. Azaz az új foglalkoztatási jogviszonyok kezelésében: a munkakört konkretizáló ellenőrzési, utasítási és irányadási jog szűkül.

Milyen módon lehet tehát a tipikus munkaviszonyban a munkavállaló viszonylagos szabadságát erősíteni? Lehet-e? Vagy az a megoldás, ha a munkavégzés új típusait bevonjuk a munkajogi szabályozás hatálya alá gyengébb konkretizálási jogosítványokkal? Hogyan válhat a munkaszerződés centrális fogalommá? Hogyan lehet visszaadni a *szerződés tartalmának* viszonylagos – azaz korlátok közötti – szabadságát?³⁸

A szerződés tartalmának – mint tudjuk – vannak korlátai. A magyar Munka Törvénykönyve szabályai a munkaviszony és az annak alapjául szolgáló munkaszerződés tartalmának korlátaira általános értékítéleteket és eseti törvényes tilalmakat határoz meg.³⁹ Általános értékítélet többek között a jóhiszeműség és tisztesség elve, az együttműködési kötelezettség, az általában elvárható magatartás elve, a mérlegelés (közvetett jogrendelés).⁴⁰ Törvényes tilalmakat tartalmaz a Munka Törvénykönyve individuális munkajogi része, ezek a rendelkezések kógensek, diszpozitívak, vagy relatíve diszpozitívak. Az egyes törvényi rendelkezésektől tehát a felek eltérhetnek, lehetőségük elvileg adott. A közvetett törvényi előírások azok, amelyek Kelemen szavaival élve „magasabb jogeszméből” fakadnak⁴¹, s ide tartozik például a személyes szabadság, a törvény előtti egyenlőség, s végső soron az alapjogok katalógusa, hiszen ezek is a jogrendszerbe beépített elvek. A szerződés tartalmának szabadsága, megengedettsége tehát ezen korlátok között valósítható meg.⁴²

³⁷ „A jog alanyi értelemben tehát: 1. szabadság, mégpedig 2. egyéni szabadság, melyet 3. a tárgyi értelemben vett jog határoz meg és biztosít.” Kiss Mór. Alanyi jog. In: Fodor Ármin (szerk.): Magyar Magánjog. Általános rész. Személyjog. Budapest, Singer és Wolfner Kiadása, 11.

³⁸ A szerződés tartalmának szabadsága különbözik a szerződési szabadságtól, az utóbbi az, „amely nem tartalmi korlátlanyságot jelent, hanem jogalkotási és jogkeletkeztetést távolartó hatalmasságot, vagyis másszóval a szerződéskötési kényszertől való mentességet.” Kelemen, László (1941) 22.

³⁹ A korlátok nevesítésére lásd Kelemen, László (1941) 24.

⁴⁰ Szladits Károly ezeket a közvetett jogrendelés körébe sorolja. Közvetlen a jogrendelés, ha a jogszabály maga sorolja fel, mely esetekre kíván szólni, és maga mondja meg, hogy mely esetekre kíván szólni. Ha azonban a jogszabály a maga tartalmát csak közvetve, más megismerési forrásokra utalással határozza meg, közvetett jogrendelésnek nevezzük. Ilyennek minősülnek a jogrenden kívül álló zsinórmértékre utaló szabályok: erkölcs, társadalmi szokás, forgalmi tisztesség, jóhiszeműség, méltányosság. Szladits Károly (1933) 42-44.

⁴¹ Lásd Uo.

⁴² Kelemen szavaival élve az akarat valóságára, hibátlanságára és szabadságára vonatkozó jogszabályok, így a Munka Törvénykönyve Általános rendelkezései nem az ügyletben foglalt magánjogi intézkedést, „hanem magát az ügyletet, vagyis az önkormányzati cselekményt, a

A szerződés erejének újrafelfedezéséhez az egyik nagy lehetőség a méltányos mérlegelésben rejlik. A kötelmi egyensúlyra való törekvésben ez egy megfelelő eszköz lehet. *„Az egyensúly, illetve az értékeknek benne kifejezésre jutó egyenlősége nem mennyiségtani, hanem gazdasági értelemben veendő, amely a forgalomban szokásos kisebb (nem aránytalan) eltérésekkel szemben közömbös. A nyereségre való törekvés önmagában sem erkölcsileg nem rossz, sem jogilag nem tilos, széles társadalmi osztályoknál az önfenntartás egyetlen eszköze, amelyet a javak forgalmából teljesen kikapcsolni nem lehet. ... A szabály ... azt tiltja, hogy a különbség mértéktelen legyen. ...”⁴³*

Az Mt. 6. § (3) szerint *„A munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat.”* A méltányos mérlegelés intézménye az ún. egyoldalú teljesítésmeghatározás jogához kapcsolódik. A német polgári törvénykönyv (BGB) 315. §-a azt a tényállást szabályozza, amelyben a szerződés teljesítési módja meghatározásának joga az egyik felet illeti meg. A szabály alapján, amennyiben a teljesítést az egyik szerződéskötő fél határozza meg, kétség esetén a döntést a méltányos mérlegelés alapján kell értelmezni.⁴⁴

A méltányos mérlegelés elve ugyanakkor az Általános magatartási követelményekkel (Mt. 6.§) együtt is értelmezendők: a jóhiszeműség, tisztesség, kölcsönös együttműködési kötelezettség, *„Nemo suam turpitudinem allegans auditur”*. A kötelmi egyensúly kialakításában tehát polgári jogi elveket hívok segítségül. Ezek az elvek az egész munkaviszonyt áthatják, a munkaviszony alapját jelentő munkaszerződésben jelentős szerepük van a szolgáltatások kölcsönössége elmosódásának megakadályozásában.

Prugberger Tamás egyetértett Kiss György Állam-és Jogtudományban megjelent írásával a gazdasági válság idején való kezeléséről, s Kiss György *„... a munkajog kénytelen a polgári jog egyes elemeinek használhatóságát jobban kiaknázni, ami úgy tűnik, nem feltétlenül esik nehezebbre. ...”*; kijelentése mögött több is van: *úgy vélem, nevezetesen ez az egyetlen megoldás a „tipikus” munkaviszony megújulásában.* Azonban nemcsak a polgári jog egyes elemeinek, hanem a *kötelmet keletkeztető és életben tartó, azt mozgató magánjogi akarat érvényesülésének van nagy jelentősége.* Mindemellert egy másik jogpolitikai kérdés, hogy az európai unió szakpolitikai vitája alapjául szolgáló új munkavégzési viszonyokra a jogalkotó milyen mértékben terjeszti ki a munkajogi szabályozás hatályát, ahol ez a magánjogi akarat már erőteljesebben érvényesül.

jogalkotást érintik. Tartalmuk szerint nem korlátai, hanem védelmezői az egyéni önkormányzatnak, s a keretei között jogi hatályhoz jutható akarat tisztaságának. Kelemen, László (1941) 26-27.

⁴³ Kelemen, László (1941) 41.

⁴⁴ Berke Gyula- Kiss György: Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2015 (ebook.) Szladiits Károly szerint a méltányosság az érdekösszeütközések kiegyenlítésének egyéniesítő módszere. A méltányosságot jellemzi a szabály alkalmazásában a kísérő körülmények figyelembevétele és a szembenálló érdekek jóakaró, engedékeny, emberséges mérlegelése. Szladiits Károly (1933) 43-44.

A magzat jogi helyzete művi megtermékenyítés esetén

Jobbágyi Gábor*

Bár Magyarországon a nyolcvanas évek végén megszületett az első „lombikbébi”, s ezt követően a beavatkozás gyakorivá vált, a törvényi szabályozás „Az Egészségügyről” szóló törvényig (1997. évi CLIV. törvény 165-187.§) hiányzott. A törvényt megelőző publikációk közül kiemelkedő Nizsalovszky Endre tanulmánya,¹ aki még a beavatkozás megjelenése előtt fejtette ki aggályait. Bodnár Béla és Bodnár Zoltán könyve² és Sándor Judit tanulmánya³ szintén a hatályos magyar szabályozás előtt keletkezett, s mindkettő az eljárások pozitív vonatkozásait hangsúlyozza. A forgalomban volt orvosi etikai-bioetikai szakkönyvek⁴ gyakorlatilag nem foglalkoznak a kérdéssel, nem szól róla a korabeli orvosetikai kódex,⁵ a törvény megjelenését nem követték kritikai szemléletű feldolgozások. (Gyöngyösi Zoltán könyvében részletesen ír a kérdésről;⁶ azonban műve inkább a hatályos joganyag kommentárja.) A magyar szakirodalom és publicisztika az elmúlt évtizedben a magzat helyzetét az abortuszkérdéssel kapcsolatban bőven elemezte, viszont ez az értékelés a művi megtermékenyítés során elmaradt.

Így mondhatjuk, hogy a magzat helyzete a művi megtermékenyítés során a magyar jogirodalomban – különösen a hatályos jogszabály megjelenése után – teljesen feldolgozatlan. A hiány a miatt különösen feltűnő, mert a terület a külföldi szakirodalomban élesen vitatott és bőségesen feldolgozott, melyről a későbbiekben részletesen szólok. Megjegyzendő, hogy a művi megtermékenyítés problémaköre napjainkra rendkívül komplexsé vált; a magzat helyzetén kívül magában foglalja többek közt a magzatkísérletek, magzati beavatkozások (genetikai), az ivarsejt és

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

¹ *Nizsalovszky Endre*; A születésszabályozás egyes változásainak jogi vonatkozásai (1970). in: Tanulmányok a jogról. Akadémiai Kiadó 1984. 279-306. old.

² *Bodnár Béla-Bodnár Zoltán*; Lombikbébi és társai. Kossuth Könyvkiadó 1988.

³ *Sándor Judit*; A humán reprodukciós orvosi eljárások jogi szabályozásáról. Acta Humana 1996. No.25., 29-46. old.

⁴ *Dr. Kovács József*; A modern orvosi etika alapjai. Medicina 1997. nem szól el kérdésről, *Gaizler Gyula*; Bioetika. Pázmány Könyvek 1999. röviden szól róla (59-63.old.), röviden szól róla *Dr. Széll Kálmán*; Egészségügyi etika. Pécs 1995. (174-179. old.).

⁵ Orvosetikai Statútum. Magyar Orvosi Kamara 1988.

⁶ *Gyöngyösi Zoltán*; Az élet és test feletti rendelkezések joga. HVG ORAC 286-375. old.

magzattárolás kérdését, a klónozást. Az összetett problémakör már egy új orvosi tudományág megjelenését okozta, ahol a magzat „páciens” szerepel.⁷ (A jogász számára nehezen értelmezhető a kérdés; ha a magzat „páciens”, miért lehet elpusztítani?)

Hazánkban az 1972. évi II. törvény hallgat a kérdésben, majd megszületik a 12/1981. (IX.29.) EüM. számú rendelet „A művi beavatkozással történő megtermékenyítésről”.

A rendelet rövid 8 §-ban szól az eljárásról; bár ez a jogszabályból nem derül ki; értelemszerűen a *testen belüli művi megtermékenyítést rendezi*.

A donorral történő megtermékenyítés csak akkor lehetséges, ha a férj spermájával történő megtermékenyítés nagy valószínűséggel nem eredményezi egészséges gyermek születését (6.§ (1) bek.). A rendelet melléklete szerint a férj és feleség tudomásul veszik, hogy a születendő magzat státusza a vérszerinti gyermekével azonos. A rendelet hatályát az egészségügyi szervek (például DOTE) kiterjesztették a méhen kívüli megtermékenyítésre a nyolcvanas évek végén, a féoldalas, 3 pontos „tájékoztató” és negyedoldalas, 4 pontos „Nyilatkozat” alapján végezték a beavatkozást. Az ivarsejtek, petesejtek kezelését, tárolását, a létrejött magzatok helyzetét semmi nem rendezte, de a „Nyilatkozatot” 3. pontja szerint a műtét kockázatát a férj és a feleség vállalja. A költségek viseléséről, összegéről szintén nincs szó.⁸

A magyar jogi szabályozásból és orvosi gyakorlatból látszik, hogy évtizedeken keresztül jogi háttér nélkül végezték a beavatkozást, majd a nyolcvanas évek végétől összefolyt a *testen belüli és a testen kívüli* művi megtermékenyítés jogi és orvosi gyakorlata. Ez azért is problematikus, mert a testen kívüli művi megtermékenyítés lényegesen több erkölcsi-jogi aggályt vet fel. A művi megtermékenyítés testen kívül módszere (lombikbébi) először 1978-ban járt sikerrel; ekkor Edwards és Steptoe beavatkozása után megszületett Louise Brown. A nemzetközi és hazai szakirodalomban ugyanazt a beavatkozást többféle szakszóval jelölik (in vitro fertilizáció IVF, embryo transfer, Retortenbaby).

A beavatkozásnak lényegesen több variációs lehetősége van az előzőekben elemzett esettel szemben, mivel a megtermékenyítés történhet anyai és donor petesejttel, illetve apai és donor ivarsejttel, lehetséges az is, hogy a megtermékenyített petesejtet idegen nő hordja ki. Magyarországon először 1988-ban született gyermek a módszer segítségével. (Haán Zsuzsanna).⁹

A hazai tárgykörben írt tanulmányok eddig a beavatkozások pozitív oldalait hangsúlyozták; a vitatott kérdéseket mintegy mellékesen, elbagatellizálva adták elő.

Ezért komolyabb vita hazánkban nem alakult ki. Ma nem merülhet fel a módszer tömeges alkalmazása és jogi szabályozása után a folyamat visszafordíthatósága; az esetleges aggályokat a hatályos jogszabályok esetleges módosítása során lehet figyelembe venni. Nem lehet figyelmen kívül hagyni a fő érvet sem a beavatkozás

⁷ Frank A. Chervenak, Asim Kurjak, Zoltán Papp; *The Foetus as a Patient* (The Pantheon Publishing Group. 2002.)

⁸ Ld. 2. alatt 221-225. old.

⁹ Ld. 2. alatt 54. old.

mellett; a módszerrel, egyébként terméketlen párok gyermekhez juthatnak, s ez a kapcsolat többször közelebbi anyai-apai élményt ad, mint az örökbefogadás.

Jogi aggályok:

Az ember eldologiasodása. Az élet keletkezése kiszakad természetes folyamatából, s laboratóriumi körülmények között „technizálódik az élet keletkezése”¹⁰ (vagy mint Laufs mondja „instrumentalizálódik az emberi élet”¹¹). Ennek során fennáll a veszély, hogy a sikeres megtermékenyítés után nem „ember” keletkezik, hanem „dolog”. Vagyis az emberi egyedfejlődés kezdeti szakaszában a keletkezett „eredmény” jogon és orvosi etikán kívül marad, s mintegy „szabad rendelkezés” tárgyává válik. Ez a veszély a beültetésre nem kerülő magzatok, a magzatkísérletek esetén különösen súlyos, mivel az ún. „fölös magzatokat” (jövendő embereket) egy idő után vagy megsemmisítik, vagy magzatkísérletekre szabadon felhasználják. Ezen magzatokat a „felhasználásukig” fagyasztják, melynek során jelentős részük elpusztul (a „csinált és eltüntetett gyermek” kategóriája, mint Peterson nagyon találóan megjegyzi; „gemachte und weggemachte Kinder”¹²).

E folyamatban a gyermek nem férfi és nő szerelmi egyesülésének „gyümölcse”, hanem egy olyan orvosi beavatkozás „eredménye”, melyben az orvos szerepe meghatározó, az „eredmény” (a gyermek) leginkább az ő munkájának „sikere”. Ezért a férfi-nő kapcsolat háttérbe szorul, a műszerek a laboratóriumi vizsgálatok és eredmények, az orvosi főfelügyelettel szemben. „A gyermeket e folyamatban nem elfogadják, hanem előállítják, nem nemzik, hanem termelik”.¹³ A külföldi szakirodalmi vitákban a beavatkozás megengedhetőségének kérdése mellett a legélesebb ütközőpont a magzat jogi helyzete az eljárás során.

A vitát több körülmény teszi élessé;

a) a magzat jogállása az abortuszkérdésben is kulcskérdés; ott azonban az anyaméhben lévő, a genetikai anya és apa szexuális együttlétéből származó magzatról van szó, így a magzat státuszával, jogaival szemben elvileg lehet beszélni az anya önrendelkezési jogáról, mely kollízióba kerülhet a magzati jogokkal (tehát a magzat megölésének elvileg az az indoka a liberális felfogás szerint, hogy az anya „méhének használatát” megvonja a magzattól.) A művi megtermékenyítés során fogant magzat testen kívüli megtermékenyítés esetén önálló individuum, akinek státusza, jogai, ha vannak, függetlenek az eljárás többi szereplőjétől; ez esetben tehát szóba sem kerülhet az anya önrendelkezési joga. A méhen kívül létező magzat jogi helyzete így függetlenül, önmagában vizsgálható. A magzat helyzetének ilyen körülmények közötti vizsgálata ugyanakkor visszahat az abortuszkérdésre; hiszen mindkét esetben ugyanolyan emberi magzatról van szó, akinek csak a „tartózkodási helye” különböző. Így, ha a jog státuszt, jogokat ad a méhen kívüli magzatnak, nem zárható el attól, hogy ugyanezt megtegye az anyaméhben lévő magzattal is. Ezért a művi úton fogant magzat státuszjogaival

¹⁰ *Helmut Weber*; Speciális erkölcssteológia. Szent István Társulat 2001. 140. old.

¹¹ *Laufs-Uhlenbruck*; Handbuch des Arztrechts.C.H.Becksche Verlags buchndlung. München 1999.994.old.

¹² Ld. 10. alatt 990.

¹³ Ld. 11. alatt 141. old.

szemben a leghatározottabb ellenállás az abortuszlegalizáció hívei részéről tapasztalható, mivel féltik a magzat önálló státuszának megteremtésétől az abortuszlegalizáció elvi alapjait. A probléma azonban megkerülhetetlen a nehézségek ellenére.

b) Ha a művi megtermékenyítés után fogant magzatnak „státuszt”, védelmet adunk, éles jogi kérdésként merül fel a „fölös magzatok”, a magzatkísérletek és a szelektív abortusz kérdése. A művi megtermékenyítés testen kívüli módszerénél a siker érdekében általában többes megtermékenyítést kísérelnek meg, amely sokszor be is következik. A beültetésre kerülő magzatok esetében így gyakori az ikerterhesség, ahol gyakorlati kérdésként merülhet fel a szelektív abortusz kérdése; tehát az, hogy a méhen belüli magzatok között valamilyen szempont szerint választhassanak, csökkentsék számukat.

A beültetésre nem kerülő emberi élőlényeket viszont vagy „fagyasztják” tartálékolva őket későbbi beültetésre vagy magzatkísérletre, vagy közvetlenül elpusztítják, illetve magzatkísérletekre használják fel őket. Itt jutunk el a nagy és hatalmas kérdéshez; hogyan lehetséges mindez, ha a művi úton fogant magzatnak „státusza”, jogi védelme van? Ezért igyekszik a gyakorlati alapokon álló orvos- és jogtudomány „eldologiasítani” ezen az úton létrejött magzatot, hogy minden jogi és erkölcsi korlát nélkül lehessen „rendelkezni” vele.¹⁴ A probléma így csak látszólag elméleti, gyakorlati súlya hatalmas, éppen úgy, mint az abortuszkérdés esetében; valójában az ember jogi státuszának kérdéseként merül fel. Így a kérdés megválaszolásánál pontosan ugyanazokkal a kérdésekkel kerülünk szembe, mint az abortuszlegalizácónál; mi a magzat, mikor kezdődik az emberi élet stb., azzal a különbséggel, hogy a mesterséges úton fogant magzat IVF esetén „más helyen van”.

Ezért a jogállami orvosi-jogi-filozófiai-teológiai szakirodalomban mintegy 25 éve párhuzamosan és egyenlő súllyal folynak a magzati státuszviták az abortuszlegalizáció és a művi megtermékenyítés esetén, míg nálunk napjainkig a kérdés feltevése sem történt meg a művi megtermékenyítés során. A magyar orvosi jogi szabályozás e területen is eltér a nemzetközi etikai normáktól és a nemzeti szabályozásoktól.

A hatvanas évektől a testen belüli, a nyolcvanas évek végétől a testen kívüli művi megtermékenyítést nagy számban alkalmazták hazánkban úgy, hogy jogi, etikai állásfoglalások, iránymutatások nem voltak, hiányzott a jogi-erkölcsi tudományos háttér. A kérdés kidolgozására, megtárgyalására nem hívtak össze interdiszciplináris bizottságot, mint számos külföldi országban. A helyzet enyhén szólva kaotikus volt, mert a korábban említett 12/1981. (IX.29.) EüM. rendelet „A művi beavatkozással történő megtermékenyítésről” a minimális törvényességi igényeket sem elégítette ki. Ezért joggal állapíthatta meg 1996-ban Sándor Judit, hogy a visszaélésekkel szemben nincs garancia és fennáll a veszély, hogy az ország „reproduktív tranzit országgá válik”, illetve „honfitársaink... jó pénz reményében akár béranyasági, bérterhességi vagy ivarsejt-eladási tranzakciókban vesznek részt”.¹⁵

¹⁴ Ld. részletesen: *Jobbágyi Gábor*; A méhmagzat életjoga. Szent István Társulat, 1997. 198-201. old.

¹⁵ Ld. 3. alatt 46. old.

Ennek valószínűsége abból is fakad, hogy a joganyag garanciális-korlátozó részt nemigen tartalmaz, alapvetően a szülész-nőgyógyász szakma érdekeit fejezi ki. Ehhez tegyük hozzá azt az érdekességet, hogy a 12/1981. (IX.29.) EüM. számú rendelet csak „Magyarországon állandó jelleggel tartózkodó magyar állampolgár nőnél tette lehetővé a beavatkozást, ezt a 7/1989. (III.22.) SZEM. r. feloldotta azzal, hogy Magyarországon állandó jelleggel tartózkodó nőnél végezhető el a beavatkozás, míg hatályos törvény semmiféle állampolgársági és tartózkodási helymegkötést nem tartalmaz. Ezért a hatályos törvény a korlátozások hiányával együtt zöld utat nyit annak, hogy „reproduktív tranzit ország legyünk” amitől óvott Sándor Judit.

Vizsgáljuk meg, miért ütközik az Eütv. vonatkozó rendelkezése az Alaptörvénybe, és a hatályos jogba. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) *Szabadság és felelősség* részének *II. cikkében* kimondja; „*a magzat életét a fogamzástól kezdve védelem illeti meg.*” Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kimondja *a diszkrimináció tilalmát*. Ezzel összhangban az 1992. évi LXXXIX. törvény (A magzati élet védelméről) a preambulumban kimondja; „A fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel.” (Megjegyzendő, hogy ebben a törvényben – bár véleményünk szerint nem megfelelő – konkrét magzatvédelmi rendelkezések találhatók; pl. a terhességmegszakításra csak indikáció fennállása esetén, időkorlátozások között kerülhet sor (6.§). A terhességmegszakítás előtt az anyának kétszeri tanácsadáson kell részt vennie, ahol a *magzat megtartása érdekében, többek közt tájékoztatják a fogantatásról, a magzat fejlődéséről.*)

A hatályos Ptk. (2013. évi V. tv.) 2:2.§ (1) bekezdése kimondja; „A jogképesség az embert, ha élve születik fogamzásának időpontjától illeti meg.” A 2:3.§ szerint a gyámhatóság gyámot rendel a magzat részére, ha az a magzat jogainak megóvása érdekében szükséges. Hasonlóan rendelkeznek az Alkotmánybíróság döntései. Az 1991. december 17-én hozott 64/1991.(XII.17.) AB határozat alapvetően az abortuszlegalizációról szól, de egyes megállapításai értelemszerűen vonatkoznak a magzat jogi helyzetére művi megtermékenyítés esetén is.

A határozat c) pontjában fontos elvi megállapításokat találunk. Részletesen szól itt a testület *az állam életvédelmi kötelezettségeiről*. „Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi élet és lét feltételeit is védi.” Itt a védelem tárgya „az emberi élet, mint érték”. Az állam ezen életvédelmi kötelezettsége „kiterjed *a keletkezőben lévő emberi életre csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.*”

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban rámutat; nem lehet a nasciturusok között különbséget tenni a fejlettségi fok alapján. Az ilyen külföldi alkotmánybíróági ítéletek mindig nagyon vitatható gyakorlati kompromisszumot támasztanak alá; „miért érdekelt pl. erősebben az állam az érettebb magzat megmaradásában, mint a három hónapnál fiatalabbéban, holott – ha megvédi, az is megérett volna. Mivel a magzat egész magzati léte során ugyanúgy potenciális emberi élet, milyen alapon lehet védelme intenzitását szakaszokra bontani.”

A határozat d) pontja szerint a problémát az okozza, hogy az ember biológiai és jogi fogalma közti viszony kérdésessé vált. „Biológiai (főleg genetikai) szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és halál, hanem a fogantatás és halál közötti

egységes folyamat”, jelenti ki a testület. S ennek – az orvosi technika, s beavatkozások révén is – az a következménye, hogy „a magzat individualitása felerősödik”. A változások tehát abban az irányban hatnak, hogy a „mindennapi »természetes« ember fogalom a magzatot is jelölje”. Tehát az alapvető probléma az, hogy „*az ember jogi fogalma kiterjedjen-e a születés előttre, egészen a fogantatásig*”.

Kimondja a d) pont azt is; „Nem lehet semmit sem visszavenni az ember eddig elért jogi pozíciójából. E szerint a jogalanyiség köre nem szűkíthető (3. pont). Hasonlóak a nemzeti és a nemzetközi jogalkotások.

A nemzeti jogalkotásokban közös vonásnak tekinthető több, kevesebb különbséggel; (Ezek a szabályok immár *kizárólag* a *művi megtermékenyítésre* vonatkoznak.) *Magzatvédelmi eszközök* az eljárásban:

- a létrehozott magzatok számának maximalizálása;
- a magzatkísérletek erőteljes korlátozása;
- a fölös magzatok elpusztításának tilalma, tilalom olyan magzatok létrehozására, melyet pusztán kutatási céllal hoztak létre;
- a család stabilitásának védelme a születendő gyermek érdekében – ezért az igénybevétel lehetőségének korlátozása;
- a béranyaság (dajkaterhesség) elutasítása;
- a nem megválasztásának tilalma, kivéve a nemhez kötött öröklődő betegségek elkerülését;
- a klónozás tilalma, az emberi ivarsejtek állati ivarsejttel történő megtermékenyítésének tilalma (kimérák létrehozása), halott ivarsejtjeinek felhasználási tilalma.

Németország. A 88. „Német Orvosnapon” 1985-ben a hivatáserkölcsei szabályok körében szabályozták a kérdést, meglehetősen konzervatív szemlélettel, majd a *Benda Bizottság* készített jelentést 1985-ben, mely kiindulópontja lett a későbbi törvényi szabályozásnak. A probléma fő témáját jelentette az 1986-os Berlinben tartott Jogásznapoknak. A német törvényhozás 1990. október 24-én alkotta meg az előzmények figyelembevételével az „Embrió-védelmi törvényt” (*Embryonen-Schutzgesetz*). A törvény meglehetősen korlátozó az „embrió életjoga” védelmében, mert az embrió „emberi lény” és nem a „szülők és orvosok termékeként létezik”. A törvény ennek ellenére önálló státuszt nem ad a magzatnak. A magzat (embrió) érdekében való legfontosabb korlátozás, hogy legfeljebb 3 petesejtet lehet *megtermékenyíteni* és *beültetni* egy ciklus alatt, s ez okból a „fölös magzatokon” végzett magzatkísérlet is kizárt. Tilos a klónozás, a kimérák, hibridek előállítás és a halál utáni megtermékenyítés, valamint a petesejt adományozás. Ezen szabályok oka nyilvánvalóan az, hogy kizárják a magzatkísérleteket, az embrióadományozást és a „fagyasztást”. („Importált embrióval lehet kísérletezni” szintén szigorú szabályok szerint.) Figyelmet keltő egy legutóbbi bírósági ügy, ahol 5 éves börtönbüntetésre, és 1 millió euró kártérítésre ítélt a tartományi bíróság (Oberfrank) egy 57 éves orvost, mert idegen nő megtermékenyített petesejtjét ültette be az anyába.¹⁶

¹⁶ Lebensforum 2015/4. 20. old.

Nagy-Britannia 1990-ben alkotta meg a Human Fertilisation and Embryology Act-ot, miután a *Warnock Bizottság* 1984-ben javaslatot készített a szabályozásra. A törvény létrehozta a Humán Fertilizációs és Embriológiai Hatóságot, amely meghatározza a művi megtermékenyítés részletes szabályait, és eseti engedélyeket ad ki művi megtermékenyítési eljárás végrehajtására.

Franciaország 1994-ben fogadta el a művi megtermékenyítésre vonatkozó jogszabályait, több éves előkészítő munka után (Eü. tv. 152. §, Code Civil 311-319. § és 331. §). Az eljárás célja, hogy patológiás meddség esetén nyújtson segítséget, házasságban élő, vagy legalább két éve élettársi kapcsolatban élő férfinak és nőnek. Az eljárás csak olyan ivarsejtekkel végezhető, melyeknek legalább egyike a szülőpártól származik. A folyamat ellenőrzésére itt is a „Művi megtermékenyítés Orvosi és Biológiai Nemzeti Bizottsága” alakult meg. A törvény a magzat státuszáról nem szól, de védi az emberi jogi integritását és egyediségét. A szabályozás utal a Code Civil 16. §-ra, mely minden személy egyéniségét és méltóságát védi az élet kezdetétől. (Bár megjegyzendő, hogy a Code Civil vonatkozó szakasza 1975. július 9-én megsemmisítésre került.)

Az Európai Unió állásfoglalásai közül a következők emelhetők ki;

Az Európai Parlament 1989. március 16-án fogadta el a „Rothley jelentést” és a „Casini jelentést”. Ezt megelőzően hosszú évek vitái és szakértői meghallgatások után 1988. október 31-én a Politikai Bizottság egyhangúlag határozatot hozott, mely szerint „egyértelmű, hogy az élethez való jog a fogamzás pillanatában kezdődik, s az ember genetikai identitásának védelme „mélyen az emberi személyiség méltóságában gyökerezik.”

A Rothley és Casini jelentések elutasítják a magzatkísérleteket, kivéve a magzat javára szolgáló beavatkozásokat. A Rothley jelentés szerint; „Az ember soha nem tekinthető tárgynak, hanem mindig el kell ismerni személyiségét. Jogi és Politikai rendszerünknek ez az alapelve kategorikusan megtiltja, hogy az emberi lény totálisan mások rendelkezésére álljon”.

A Casini jelentés szerint; „Tudatában vagyunk az emberi életvédelem szükségességének a megtermékenyítéstől kezdve”. A magzatnak (embriónak) joga van az élethez, a családhoz, a genetikai identitáshoz és „az emberi személy védelméhez való joghoz”.¹⁷

Hasonlóak az Európa Tanács döntései: Az 1046/1986. határozat szerint; „Az embriónak és a magzatnak minden körülmények között részesülnie kell az emberi méltóságnak kijáró tiszteletben. Az 1100/89. határozat szerint; „Az emberi embrió, bár különböző egymást követő fázisokban fejlődik (csírasejt, morula, csírahólyag, beágyazódás előtti embrió, embrió, magzat), mindenképpen szervezetének fokozatos differenciálódását mutatja, és mégis folyamatosan megőrzi saját biológiai és genetikai identitását”.

Mindkét testület elutasítja azt a szemléletet, mely a fogamzástól számított 14 napig „prae embrióról”, a „fogamzás termékeről” szól és az időpontig ki akarja vonni a magzatot a törvények hatálya alól.

¹⁷ Parlamento europeo per uno statuo guiridicodell' embrione umano. Edizione Cinque Lune, 1989. 14. old.

Az Európa Tanács és az Európa Parlament fenti határozatai alapvetőek a magzat státuszának, jogainak meghatározása szempontjából – alapvetően a méhen kívüli magzat tekintetében művi megtermékenyítés esetén.

Az Európa Tanács 1997. április 4-én Oviedoban hozta meg Egyezményét „az emberi lény jogainak védelméről a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel”, melyet az Országgyűlés a 2002. évi VI. törvénnyel hirdetett ki. Az egyezmény preambulumban kijelenti, hogy a „biológia és az orvostudomány nem megfelelő alkalmazása az emberi méltóságot veszélyeztető cselekményekhez vezet” és meg kell védeni az „emberi lény” méltóságát, alapvető jogait és szabadságjogait. A törvény nem határozza meg az emberi lény fogalmát, s a védelem kezdő és végső időpontját, viszont rendelkezik az „Embriókon végzett in vitro kutatásról” (18. cikk). Szűkszavú a fenti cikk az embrió védelmével kapcsolatban. Ha a törvény engedi az embrióban végzett in vitro kutatást, az embriónak megfelelő védelmet kell adni, illetve emberi embriót kutatási célra nem lehet létrehozni (18. cikk). A reprodukciós technikát tilos a születendő gyermek nemének meghatározására felhasználni.

Milyen *közös következtetéseket* lehet levonni a magyar Alaptörvényből, jogszabályokból, AB határozatokból?

Az Alaptörvény, a jogszabályok, AB határozatok egységesen a *magzat* fogalmát használják, az Eütv. kivételével nem ismerik az embrió fogalmát. Ebből következik, hogy a jogforrások *elutasítják a magzati élet jogi szakaszolását*.

A fenti jogforrások a *fogamzástól védik az emberi életet jogilag, mint értéket*. Bár a jogszabályok csak *feltételes jogképességet adnak a magzatnak a fogamzástól kezdve*, ez az élveszületéssel válik teljessé. A feltételes jogképességnek, *mely a fogamzástól kezdődik*, számos védelmi szabálya van a magyar jogban (ld. pl. a Ptk. gyámrendelési szabályát, az 1992. évi LXXXIX. tv. korábban említett védelmi rendelkezéseit, a Btk.-nak az illegális magzatelhajtás tilalmára vonatkozó rendelkezését stb.). Az EU döntései szintén egyhangúlag a fogamzástól védik a magzat életét, s elutasítják a magzati élet szakaszolását. A nemzeti jogalkotások is – igaz különböző módszerekkel – védik a művi megtermékenyítés során fogant magzatokat.

Ezek után vizsgálható, hogy az Eütv. vonatkozó rendelkezései mennyiben ütköznek a fentiekkel. Először a 165.§ megkülönbözteti az *embriót* és a *magzatot*, s kijelenti, hogy „magzat a *méhen belül fejlődő emberi lény, a terhesség 12. hetétől.*” |*Embrió viszont minden emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig.*/ Majd 179.§ (3) bekezdése szerint „a testen kívül létrejött embriót a méhmagzat jogállása a beültetés napjától illeti meg”. Bevezetőben meg kell említeni a két rendelkezés *döbbenetes logikátlanságát, ellentmondását*.

A beültetésre ugyanis az anyaméhbe a *megtermékenyítés után, de alapesetben a 12. hét előtt kerül sor*. Akkor *minek tekinthető a törvény szerint a beültetett magzat (embrió) a 12. hét előtt?* A 165.§ szerint *embriónak, vagy a 179.§ (3) bekezdése szerint magzatnak?* Melyiknek a jogállása illeti meg?

Az alapvető logikai értelmetlenségben további hatalmas Alaptörvény, illetve jogszabály ellenesség, hogy az Eütv. – szemben a hatályos joggal – szakaszol a

fogamzás után (ezzel egyenértékű, a törvény által használt „megtermékenyítés” szó, mivel a törvény szerinti „emberi embrió” ugyanolyan teljesen *egyedi genetikai felépítéssel* rendelkezik, mint a magzat).

Nem vitatható, hogy az orvostudomány különbséget tesz a magzati fejlődésben (ld. az Európa Tanács 1100/89 döntését). Ez azonban nem jogi, hanem orvostudományi fogalom. Ez nem változtat azon, hogy a hazai és a nemzetközi jog egységesen magzatról beszél a fogamzástól (megtermékenyítéstől) kezdve, ezzel elutasítva a szakaszolást (illetve, ha használják az embrió fogalmát, kimondják, hogy az embriót a magzat jogállása illeti meg. Pl. német jog). Az Eütv. azonban egy orvosi fogalmat von be az egybehangzó jogi fogalmak körébe, ezzel megteremti a magzatok közötti diszkrimináció Alaptörvény, és jogszabály ellenes lehetőségét. Mindebből következik, hogy e törvény a későbbiekben az „embriónak” semmilyen jogi védelmet nem ad. Sőt – bár ezt nem mondja ki a törvény, „dolognak” tekinti az „embriót” (a magzatot), mellyel „rendelkezni lehet”. Így:

- A törvény a magzatokkal kapcsolatban többször használ dologi jogi fogalmakat („embrióadományozás”, „embrióletét”, „embrió birtoklás”, „rendelkezési jog az embrió felett”, „embrió felajánlása - visszautasítása” stb.);
- Nem korlátozza a művi megtermékenyítés során létrejött magzatok számát, így a „fölös” magzatok viszonylag könnyen felhasználhatók magzatkísérletekre;
- Széles körben engedélyezi – gyakorlatilag szabad mérlegelés alapján – többes terhességben a magzatok számának csökkentését /Eütv. 185. § (2)/;
- A törvény létrehozta a Humán Reprodukciós Bizottságot (tv. 186. §), a testület azonban nem *egyedi esetekben* ellenőrzi a művi megtermékenyítést, hanem *általában* csakúgy, mint a magzatkísérleteket is csak általános tervdokumentáció alapján ellenőrzi.
- Hiányoznak a művi úton fogant magzat *önálló védelmére* vonatkozó rendelkezések.
- Az ún. „fölös magzatok” esetében (beültetésre nem került magzat) a szülőknek „rendelkezési jogot” ad, melynek során felhasználhatók a magzatok magzatkísérletre vagy más személyeknél való beültetésre. E körben a tv. *nem zárja ki ellenérték* adását, ezzel elvileg lehetővé teszi a „magzatkereskedelmet”.
- „A fel nem használt” embrió 5, illetve 10 év után „megsemmisíthető”.

Összevetve a magyar jogszabályt a külföldi jogforrásokkal és nemzetközi egyezményekkel látható, hogy a *magyar jogszabály korlátozást minimális mértékben tartalmaz, hiányzik belőle a magzat önálló védelme, s bár nem mondja ki, szemléletéből következik a méhen kívül fogant magzat „eldologiasítása”*. Mindez szemben áll a nemzetközi joggyakorlattal és a szokásjoggal is, de a vonatkozó, idézett magyar jogforrásokkal.

Mindebből következik, hogy az emberi magzat más státusba kerül attól függően, hogy természetes úton fogant – s „méhen belül” van – vagy művi úton, s „méhen kívül” van. Ez a jogképesség egyenlőségének diszkriminatív megsértése

azonkívül, hogy komoly gyakorlati jogi kérdéseket is felvethet (pl. mikor kezdődik a művi úton fogant magzat jogképessége elveszületése esetén?). (Jegyezzük meg, hogy az Eütv. „dologiasítási szemlélete – igaz elnagyoltan, az elméletben is megjelenik. Gyöngyösi Zoltán ugyanis kijelenti; „ki kell zárni, hogy az in vitro embrió emberi lény”, s mivel az ivarsejtek a donorok tulajdonát képezik, így a Ptk. szerint „dologegyesülés” történik a megtermékenyítésnél, melynek nyomán „közös tulajdon keletkezik”, amely „munka eredménye”, így semmi akadály a vele való szabad rendelkezésnek.¹⁸

A művi megtermékenyítés során fogant magzat – testen kívüli megtermékenyítés esetén – *önálló individuum*, akinek státusza, jogai függetlenek az eljárás többi szereplőjétől; ez esetben tehát *szóba sem kerülhet az anya önrendelkezési joga. A méhen kívül létező magzat jogi helyzete így függetlenül, önmagában vizsgálható*, hiszen mindkét esetben *ugyanolyan emberi magzatról van szó*, akinek csak a „tartózkodási helye” különböző. Ha a művi megtermékenyítés után fogant magzatnak „státuszt”, védelmet adunk, éles jogi kérdésként merül fel a „fölös magzatok”, a magzatkísérletek és a szelektív abortusz kérdése.

A művi megtermékenyítés testen kívüli módszerénél a siker érdekében általában *többes megtermékenyítést* kísérelnek meg, amely sokszor be is következik. A beültetésre kerülő magzatok esetében így gyakori az ikerterhesség, ahol gyakorlati kérdésként merülhet fel a szelektív abortusz kérdése; tehát az, hogy a méhen belüli magzatok között valamilyen szempont szerint választhassanak, csökkentseik számukat.

A beültetésre nem kerülő emberi élőlényeket viszont vagy „fagyasztják” – tartálékolva őket későbbi beültetésre vagy magzatkísérletre – , vagy közvetlenül elpusztítják, illetve magzatkísérletekre használják fel őket.

Itt jutunk el a nagy és hatalmas kérdéshez; hogyan lehetséges mindez, ha a művi úton fogant magzatnak „státusza”, jogi védelme van? Ezért igyekszik a gyakorlati alapokon álló magyar Eütv.-t „eldologiasítani” az ezen az úton létrejött magzatot, hogy minden jogi és erkölcsi korlát nélkül lehessen „rendelkezni” vele.

A továbbiakban a törvényben meglévő Alaptörvény és jogellenes részeket mutatom be. A megtermékenyített petesejtek, („az embriók”, kénytelen vagyok időnként a törvény szóhasználatát követni) a tv. 170.§ (1) bekezdése szerint ivarsejt (női petesejt, vagy férfi ivarsejt) *reprodukciós eljárás végzéséhez*, illetve orvostudományi *kutatás céljából adományozható*. Amennyiben az anyából vagy anyai donorból vesznek – megfelelő hormonkezelés után – petesejtet, egy alkalommal akár 10 petesejt is nyerhető, s az eljárás ismételhető akár az anyánál, akár a petesejt donornál. Így akár a potenciális anyáktól, akár a petesejt donoroktól szinte *korlátlan számú petesejt nyerhető*. Ezek után a potenciális anyák és a donorok részéről nyert petesejtekkel kontrollálatlan *mennyiségű megtermékenyítés történhet*. Így gyakorlatilag nagyszámú „embrió” (magzatot) lehet létrehozni, akiknek sorsára sem a potenciális anyáknak, sem a donoroknak nincs hatása, többek közt azért, mert *azt sem tudják, hogy hány*

¹⁸ Gyöngyösi Zoltán; Az élet és a test feletti rendelkezések joga, HVG ORAC 286-375. o. Logikus kérdés ezen elmélethez; kiknek a „közös tulajdona”, s meddig áll fenn a „rendelkezési jog”? A születésig vagy még ennél is tovább?

megtermékenyítés történt. Bár a 180.§ (3) bekezdése kimondja, hogy embrió kutatás céljára nem hozható létre, viszont reprodukciós célra létrejött embriót már a „jogosultak rendelkezése” alapján *fel lehet használni kutatási célra.* (Jegyezzük meg azonban, hogy a 30/1998. (VI.24.) NM rendeletben található c. pont szerint ivarsejt felajánlható *közvetlenül* orvostudományi kísérlet céljára.)

Így eleve – véleményem szerint – azonnal lehet „rendelkező nyilatkozatot” kérni a „jogosultaktól”, (kik a jogosultak, a férfi ivarsejt adományozó is?), hogy a megtermékenyítésre „fel nem használt” „embriókat” azonnal felhasználják magzatkísérletekre. Ezért magzatkísérletekre eleve nagyszámú embrió állhat rendelkezésre. A magzatkísérleteknek korunkban hatalmas jelentősége van, részben az őssejtkutatás, részben bizonyos betegségek kísérleti gyógyítása terén. Fontos kiemelni, hogy tv. 170.§ (3) bekezdése csak az ivarsejt adományozásáért zárja ki ellenérték adását, az adományozó csak „költséget” kérhet. Viszont az embrió „felhasználása” esetén, (pl. magzatkísérletekre, vagy más személyeknél való beültetés esetén) sem a „rendelkező”, sem az „egészségügyi szolgáltató” részére nem állapít meg ingyenességet a törvény, s a „költségtérítésről” sem szól. Akkor most az Eütv. szerint ez esetben lehet-e költséget vagy ellenértéket kérni akár a „jogosultaknak”, akár a „szolgáltatónak”, ha továbbadják az „embriót”. (Bár a Btk. elvileg korlátot szab, az ivarsejtek, s az embriókutatás szabályainak megsértése esetére, - visszautalva az Eütv.-re – ellenértékről, vagy költségtérítésről itt sincs szó.)

Mindebből „a contrario” arra lehet következtetni, hogy embrióról való rendelkezés, illetve a szolgáltató részéről továbbadás esetén ellenérték, vagy költség kérhető. A fentiekből látható, hogy a művi megtermékenyítés során *létrejött embrió (magzat) érdekeit, jogait semmi és senki nem védi a tv. szerint.* (Bár a 180.§ (2) bekezdése visszautal a 159.§ (1) bekezdésére, az embriót (a magzatot) lehetetlen a „kutatás alanyának” tekinteni.)

Megemlíthető, hogy az Eütv. 202.§ a) pontja a szövet fogalmánál – helyesen – kizárja a spermiumot, a petesejtet és az embriót, viszont sehol nincs szó arról, ha a fentiek nem tekinthetők szövetnek, akkor minek tekinthetők? Az eddigiekből az is látható, hogy a folyamatok – a jogi szabályozás zűrzavara miatt – áttekinthetetlenek, kontrollálhatatlanok.

Az Eütv. 186.§ létrehozta a Humán Reprodukciós Bizottságot. A jogszabályból látható, hogy a testületnek *általánosságban* van engedélyezési, ellenőrzési, s javaslattételi joga, s *nem konkrét egyedi esetekben.* Ezzel kapcsolatban felhozható, hogy a például hasonló angliai szerv (Humán Fertilizációs és Embriológiai Hatóság) *hatósági jogkörben, független, központi, centralizált szervként működik, s hatásköre kiterjed az egész művi megtermékenyítési folyamatra, s az embrionális őssejtkutatásokra is.* A Hatóság minden esetben *egyedi engedélyt* ad ki, melynek végrehajtását szigorúan ellenőrzi. A *Hatóság Gyakorlati Kézikönyvet ad ki,* melyben részletesen szabályozza az eljárásokat, s melyet folyamatosan frissít. (Human Fertilization and Embryology Authority, Code of Practice - 2009-ben már a 8. kiadás.)

A magyar jogszabály Alaptörvény ellenességét, káoszát kizárná, ha a német szabályozáshoz lenne hasonló a magyar. A német törvény nem engedélyezi a

petesejt adományozást, *művi megtermékenyítésnél az anya három petesejtjét lehet megtermékenyíteni, s ezt be is kell ültetni* (tv. 1.§, a szabály megszegői 3 évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel sújthatók). A törvény 8.§ szerint az embrió már a megtermékenyítéstől kezdve fejlődőképes emberi egysejtű a sejtmagok egyesülésétől kezdve (8.§ (1) bekezdés). (Embryonenschutzgesetz Eschg 1990.12.13.)¹⁹ Ennek alapján itt dologi jogi fogalmak, „rendelkezési jog”, „ellenérték” „költség”, „magzatkísérlet” szóba sem kerül (ellenérték kizárólag spermaadománynál lehet). Megjegyzendő, hogy a német Alkotmánybíróság két döntésében is a magzatot embernek tekinti és védelemben részesíti (pl. B.Verf.GE 88.203(1993)).

Mindezek után a magyar törvény lehetővé teszi a „szelektív abortuszt” is (tv. 185.§), meglehetősen képlékeny, pontosan nem szabályozott indikációk alapján (pl. egészséges embriók esetén is korlátozható a magzatok száma az anya testi épségének veszélye esetén, mit jelentenek az (1) bekezdésben megjelölt genetikai fogyatékoságok, illetve az anya – visszautalva a (4) bekezdés szerint az 1992. évi LXXXIX. törvényre – kérheti a magzatok számának csökkentését (akár 0-ra?) *válsághelyzet* esetén is!

A fentiek alapján az Alapvető Jogok biztosához fordultam, s kértem forduljon az Alkotmánybírósághoz, hogy állapítsa meg az Eütv. 165-186.§ részleges érvénytelenségét;

- Szűnjön meg a magzat és az embrió 165.§ szerinti diszkriminatív megkülönböztetése.
- A megtermékenyítéstől létező emberi magzat („embrió”) érdekeinek, jogainak tényleges védelme az egész eljárás folyamán hasonlóan a többi magyar törvényhez, s a nemzetközi, külföldi gyakorlathoz
- Szűnjön meg a magzatkísérletek gyakorlati korlátatlansága.
- Korlátozzák a megtermékenyíthető petesejtek számát.
- Szűnjenek meg a törvényben a dologi jogi fogalmak, mert a „magzati életet a fogamzástól védeni kell” (Alaptörvény, vagyis nem dolog!)
- Mondassák ki, hogy embrió „felhasználásáért”, „rendelkezésért” senki nem kérhet ellenértéket.
- A „szelektív abortusz” Alaptörvényhez illeszkedő pontos szabályozása.
- A Humán Reprodukciós Bizottság – az angol törvényhez hasonló – külön törvényben való részletes, pontos szabályozása, egyedi esetekre kiterjedő engedélyezési és ellenőrzési joggal.

Ezen túl indítványoztam, szíveskedjen *vizsgálatot indítani a Humán Reprodukciós Bizottságnál* a fennálló állapotok tisztázására, csakúgy, mint a *művi megtermékenyítést végző egyes szolgáltatóknál*.

¹⁹ Ld. a 16. alatti német ítéletet.

Természetes személyek megbízási jogviszony alapján végzett tevékenységéről

Károlyi Géza*

A megbízási szerződés alapján a megbízott a megbízó által rábízott feladat ellátására, a megbízó a megbízási díj megfizetésére köteles.¹ A megbízott a tevékenység ellátásáért díjat kap, amely a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Szja) rendelkezései szerint adóköteles bevételnek minősül. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj) szerint² a megbízott, mint a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében foglalkoztatott, a tevékenysége után kapott díjra tekintettel – feltétellel - biztosítottnak is minősül, amely biztosítottsági jogviszony után a kifizetőnek szociális hozzájárulási adó, míg a biztosítottnak egyéni járulékfizetési kötelezettsége keletkezhet.

A felvázolt rövid bevezető jól szemlélteti, hogy az a magánszemély, aki egy feladatot ellenérték fejében lát el, milyen összetett, költségvetéssel összefüggő, több ágon folyó (adófizetés, társadalombiztosítás) problémahalmazzal találja szembe magát. Jelen tanulmány a szabályozás jogi komplexitására és anomáliáira kívánja felhívni a figyelmet.

1. Megbízási jogviszony alapján végzett tevékenység – engedély, bejelentés, adószám?

Az Szja 3. § 46. pontja szerint gazdasági tevékenységnek minősül, ha a magánszemély a tevékenységet üzletszerűen, illetőleg tartósan vagy rendszeres jelleggel folytatja, feltéve, hogy a tevékenysége ellenérték elérésére irányul vagy azt eredményezi, és a tevékenység végzése független formában történik. Rendszeres és/vagy üzletszerű bevételsterző tevékenység főszabály szerint csak adószám birtokában folytatható.³

* Egyetemi docens, tanszékvezető, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Gazdasági Jog Tanszék.

¹ A Ptk. 6:272. §.

² Tbj. 5.§ (1) bek. g.) pont

³ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv. (továbbiakban: Art.) 16.§ (1) bek.

Az ingatlan bérbeadási tevékenység az egyetlen olyan üzletszerűen folytatott tevékenység, amelynek folytatásához azonban nem kell külön adószámot kérni az adóhatóságtól, az ingatlan bérbeadást a magánszemély adóazonosító száma alapján is jogosult folytatni.

Rendszeres és/vagy üzletszerű bevételszerző tevékenység megjelenési formája, amikor a magánszemély gazdasági tevékenységet egyéni vállalkozóként vagy mezőgazdasági őstermelőként külön adószám birtokában folytatja. Az egyéni vállalkozásra és mezőgazdasági őstermelésre vonatkozó adó és járulékfizetési szabályok sokak számára ismertek és az ezekre vonatkozó jogi szabályozás véleményem szerint kielégítő.

Az Art. azonban lehetőséget ad arra, hogy magánszemély külön adószámot kiváltva *adószámos magánszemélyként* folytathasson vállalkozásnak nem minősülő önálló tevékenységet.⁴

Az adószámos magánszemély tehát nem egyéni vállalkozóként, de külön adószámmal rendelkezve az adótörvény felhatalmazása alapján folytathat adóköteles tevékenységet. Arra vonatkozólag, hogy az adószámos magánszemély milyen jellegű tevékenységre vonatkozóan kérhet adószámot, semmilyen jogszabályi előírás nincs, jellemzően a szellemi szabadfoglalkozású magánszemélyek, kereskedelmi ügynökök, pénzügyi és biztosítási tanácsadók élnek ezzel a lehetőséggel.

Az előadottakból az is következik, hogy elvileg minden rendszeres és/vagy üzletszerű bevételszerző tevékenység megkövetelné azt, hogy a magánszemélynek erre a tevékenységére külön adószáma legyen.

Gyakorlatban azonban – tekintettel arra, hogy semmi nem szabályozza a rendszeresség fogalmát – számos esetben a magánszemély adószám nélkül folytat tevékenységet, mint például az óraadó tanárok tevékenysége, szellemi tevékenység, szervező tevékenység, előadóművészi tevékenység, stb. Adóazonosító jel használata mellett akkor lehet ilyen tevékenységet folytatni, ha a magánszemély nem vállalkozási tevékenységet folytat, illetve ha a magánszemély nem végez általános forgalmiadó-köteles tevékenységet.⁵

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban ÁFA tv.) szerint azonban az a magánszemély minősül adóalanynak, aki saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat.⁶ Gazdasági tevékenységnek minősül a tevékenység üzletszerű, illetőleg tartós vagy rendszeres jelleggel történő folytatása, amennyiben az ellenérték elérésére irányul, vagy azt eredményezi, és annak végzése független formában történik. Az előadottakból viszont megint csak az következik véleményem szerint, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján az ilyen jellegű tevékenységek csak adószám birtokában lennének folytathatóak.

⁴ Art. 16. § (1) (2) bek, 17. § (1) c) pont.

⁵ Art. 20.§(1) bek.

⁶ ÁFA 5.§. (1) bek.

2. Megbízási jogviszony alapján végzett tevékenység nevesített speciális esetei

A magánszemély a társas vállalkozásban betöltött vezető tisztsége - *választott tisztségviselői jogviszony*. A társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselő - a társasággal kötött megállapodása szerint - megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban láthatja el.⁷

A *mellékszolgáltatás* speciális megbízási szerződés. Korlátolt felelősségű társaság társasági szerződése rögzítheti, hogy a tag a törzsbetétjének szolgáltatása mellett egyéb kötelezettséget is vállalhat, amelyben a tag a társasági szerződés rendelkezései szerint személyesen közreműködik a társaság tevékenységében.⁸

Az iskolaszövetkezet nappali tagozatos tanulójának, hallgatójának az iskolaszövetkezet által harmadik személy részére nyújtott személyes közreműködésére, az ún. *külső szolgáltatásra* szintén a Ptk. megbízásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni⁹ azzal, hogy ebben az esetben még a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi. I. tv. meghatározott rendelkezéseit is alkalmazni kell.

A *segítő családtag tevékenysége* különösen érdekes, ugyanis ez a társadalombiztosítási kategória 2012. 01. 01-től már nincs, ugyanakkor az SZJA törvény még alkalmazza.¹⁰ Időközben a vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. tv. ismét alkalmazta - segítő családtagnak minősült az egyéni vállalkozónak, az egyéni cég tagjának, a gazdasági társaság legalább 1/5 tulajdoni részzel bíró, természetes személy tagjának a Ptk-ban meghatározott közeli hozzátartozója, aki a kereskedelmi tevékenység folytatásában személyesen vesz részt, de ezen jogszabály 2016. 04. 16-tól hatályon kívül helyezésre került (2016. évi XXIII. törvény). Segítő családtag is foglalkoztatható munkaviszony vagy megbízási jogviszonyban, ingyenesen (alkalomszerű, szívességi munkavégzés) vagy rendszeres megbízási díj fejében.

3. Adófizetés a megbízási jogviszonyból származó adóköteles bevétel után

A megbízási jogviszonyból származó bevétel az SZJA rendszerében összevonás alá eső, önálló tevékenységből származó bevételként jelenik meg, amely bevétel jövedelemtartalmának meghatározásánál két módszer között választhat a magánszemély. A *tételes költségelszámolás módszere* alapján a bevételből az elszámolható, a tevékenységek érdekében az adóévben felmerült és igazolt költségek levonása után fennmaradó rész lesz adóköteles jövedelem. A *10% költséghányad módszere* alapján, amennyiben az önálló tevékenységet folytató magánszemély nem kíván költségeivel elszámolni, akkor az e

⁷ Ptk. 3:112. § (1) bek.

⁸ Ptk. 3:182.§

⁹ A szövetkezetekről szóló 2016. évi XLIX. tv. rendelkezései szerint

¹⁰ SZJA 24.§(1) bek. f. pont.

tevékenységből származó éves bevétel 90%-át kell jövedelemnek tekintetni. Az így megállapított jövedelem után az adó mértéke 15%.

Fontos szabály, hogy amennyiben a magánszemélynek többféle címen származott önálló tevékenységből bevétele, akkor minden önálló tevékenységből származó bevételének jövedelemtartalmára csak ugyanazt a módszert alkalmazhatja.

Nem így viselkedik a választott tisztségviselői jogviszonyból és a segítő családtag tevékenységből származó bevétel. Az ilyen jellegű megbízási jogviszonyból származó bevétel – annak ellenére, hogy megbízási jogviszonyból származik – adójogilag nem osztja az előzőekben bemutatott megbízási jogviszonyból származó bevételek sorsát, mert nem önálló tevékenységből származó bevételnek minősülnek. Főszabály szerint a nem önálló tevékenységből származó bevétel egésze jövedelem, amely után az adó mértéke 15%. Ráadásul az ezekkel kapcsolatos társadalombiztosítási jellegű közteherviselés is másképpen alakul.

4. A megbízási jogviszonyból származó bevétel társadalombiztosítási összefüggései

Ahogy arra a tanulmányom elején utaltam a társadalombiztosítás a megbízási jogviszonyt a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyként jellemzi. Az ilyen jellegű tevékenységnek társadalombiztosítás szempontjából két oldala van, amit vizsgálni kell, egyrészt aki adja a megbízási díjat (kifizető), másrészt aki kapja a megbízási díjat (biztosított).

4.1. A kifizetőt terhelő közterhek. A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban foglalkoztatottak esetén függetlenül attól, hogy a megbízott ebből származó jövedelme eléri-e a minimálbér (garantált bérminimum) 30 százalékát, (naptári napokra annak 30-ad részét), a kifizetőt 27 %-os mértékű *szociális hozzájárulási adó* fizetési kötelezettség terheli, amelynek alapja a megbízott személynek kifizetett megbízási díj összege.

A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony kapcsán a főfoglalkozás, többes jogviszony, kiegészítő tevékenység nem értelmezhető. A főfoglalkozású foglalkoztatás azt jelenti, hogy a foglalkoztatott magánszemély a foglalkoztatótól származó bevétele (jövedelme) alapján lesz társadalombiztosítás szempontjából biztosított. A többes jogviszonyban foglalkoztatott úgy létesít további foglalkoztatási jogviszonyt, hogy más foglalkoztatónál egyidejűleg már heti 36 órát meghaladó munkaviszonyban áll, valamint közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul, illetve valamilyen jogviszonya alapján társadalombiztosítás szempontjából már biztosított (pl. több társas vállalkozás tagja). A kiegészítő tevékenységű foglalkoztatott öregségi nyugdíjasként létesít további foglalkoztatási jogviszonyt.

A kifizetőt terheli emellett a megbízási díjból az adóelőleg levonásának, illetve amennyiben a megbízási jogviszonyban tevékenységet végző magánszemély a 4.2. pontban bemutatottak szerint biztosítottnak minősül, akkor az egyéni járuléknak a

levonása, befizetése, illetve bevallása is. A kifizetőre vonatkozó szabályozás egyszerűnek tűnik - aki megbízási díjat fizet, annak azután szociális hozzájárulási adót is fizetnie kell -, de a gyakorlatban mégsem olyan egyértelmű.

A probléma abból fakad, hogy a megbízási díjat fizető személy kifizetőnek minősül-e. Különösen bonyolítja a helyzetet, ha a megbízási tevékenységet folytató magánszemély a tevékenységére még adószámot is kért és az adószámos magánszemély tevékenységének ellenértékét adószáma alapján számlázza ki a vele kapcsolatba kerülő alanyoknak. Vajon ebben az esetben a számlát kiegyenlítő személy kifizetőnek minősül-e? 2011. 12. 31-ig történő kifizetéseknél még akként fogalmazott a jogszabály, hogy nem kell adóelőleget megállapítani a számlaadásra kötelezett magánszemély által számlázott bevételéből, de 2012. 01. 01-től a jogszabály¹¹már egyértelműsíti a helyzetet és a levonási kötelezettség hiányát csak az egyéni vállalkozóra és a mezőgazdasági őstermelőre tartja fenn, azaz már nem érvényesül az adószámos magánszemély esetén sem.

Ebből az következik, hogy a megbízási jogviszonyban tevékenységet folytató magánszemély akár külön adószáma alapján, akár e nélkül (adóazonosító jelét használva) folytatja tevékenységét, a tevékenysége mégsem vállalkozás, ezért a tevékenységét igénybe vevő személy adójogi értelemben kifizetőnek,¹² társadalombiztosítás szempontjából pedig foglalkoztatónak minősül,¹³ függetlenül attól, hogy tevékenységét esetleg jogosult saját számla kibocsátása útján kiszámlázni.

Álláspontom szerint addig ez nem is okoz problémát, amíg a magánszemély megbízási jogviszonyban tevékenységét olyan jogalanynak szolgáltatja, aki a gyakorlatban ténylegesen is kifizetőként jelenik meg, például jogi személyeknek. Ugyanakkor a fenti szabály alapján nemcsak jogi személyek, hanem magánszemélyek is foglalkoztatói minőségbe kerülnek (például nyelvtanár adószámos magánszemélyként nyelvórákat ad tanítványainak). Véleményem szerint a magánszemélyektől (tanítványoktól) nem várható el, hogy tisztában legyenek azzal, hogy mint „kifizetőnek” és „foglalkoztatónak”, milyen adóelőleg levonási és társadalombiztosítással összefüggő kötelezettségeik állnak fenn.

4.2. A biztosított fizetési kötelezettsége. A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében¹⁴ foglalkoztatottak egyéni járulékfizetési kötelezettsége attól függ, hogy a jogviszony alapján a jövedelmet szerző társadalombiztosítás szempontjából biztosítottnak tekintendő-e avagy sem.

A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében foglalkoztatott magánszemély akkor tekintendő biztosítottnak, ha tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér (garantált bérminimum) összegének harminc százalékát, illetve naptári napokra annak harmincad részét. A feltételt havonta kell vizsgálni. Az ugyanannál a foglalkoztatónál a naptári hónapban a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében szerzett jövedelmeket össze kell adni. Ez a

¹¹ Szja tv. 46. § (4) bek.

¹² Art. 178.§ 18. pont

¹³ Tbj. 5.§.1.bek.a.) pont

¹⁴ Tbj. 5.§ (1) bek. g.) pont

szabály nem alkalmazható akkor, ha a magánszemélyt a foglalkoztató munkaviszony és megbízási jogviszony keretében is foglalkoztatja. Ebben az esetben a biztosítást mindkét jogviszony tekintetében külön-külön kell elbírálni.

Ha a magánszemély tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme nem éri el a minimálbér (garantált bérminimum) összegének harminc százalékát, akkor a megbízási jogviszonyban tevékenységet végzőnek egyéni járulékfizetési kötelezettség nincs.

Ha a magánszemély tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér (garantált bérminimum) összegének harminc százalékát, akkor létrejön a biztosítási jogviszony. Ebben az esetben a megbízási jogviszonyban tevékenységet végző magánszemély 17 %-os mértékű *egyéni járulékot* (amelyből 10% a nyugdíjbiztosítási-járulék, a 7% az egészségbiztosítási járulék) köteles fizetni, de ugyanakkor nem terheli a 1,5 %-os munkaerő-piaci járulékfizetési kötelezettség. Biztosítási jogviszony fennállása esetén a levonási, befizetési, illetve bevallási kötelezettség a kifizetőt terheli.

4.3. Társadalombiztosítás választott tisztségviselői jogviszony esetén. A megbízási szerződés alapján végzett tevékenységből származó bevétellel nem szabad összekeverni azt a bevételt, amelyet a magánszemély a társas vállalkozásban betöltött vezető tisztség ellátásáért kap (*választott tisztségviselői jogviszony*), amely ahogyan arra már utaltam ellátható munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban.

Munkaviszony esetén a tag mint vezető tisztségviselő jövedelme után a szociális hozzájárulási adó és az egyéni járulékfizetés a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint történik.

Megebízási jogviszony esetén a vezető tisztségviselő jövedelmével kapcsolatos szociális hozzájárulási adó és egyéni járulékfizetés függ attól, hogy a vezető tisztségviselő tagja-e társas vállalkozásnak vagy nem.

Főfoglalkozású tagsági viszony esetén, ha a tag választott vezető tisztséget is ellát megbízási jogviszonyban, a szociális hozzájárulási adó és az egyéni járulék fizetése a főfoglalkozású társas vállalkozás tagsági jogviszonya szerint történik. Főállású tagsági viszony hiányában, a főállású, megbízási jogviszonyban foglalkoztatott vezető tisztségviselő ebben a vonatkozásban is biztosított és a szociális hozzájárulási adó és az egyéni járulékfizetés szintén a főfoglalkozású társas vállalkozások tagjára vonatkozó szabályok szerint alakul az alábbiak szerint. A társas vállalkozás magánszemély tagjának személyes közreműködése alapján biztosított és a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjének tevékenységére tekintettel biztosított egyéni járulékot fizet, amelynek mértéke: 18,5%. A nyugdíjbiztosítási rész (10%) alapja a biztosított tag vagy biztosított vezető tisztségviselő részére e jogviszonyára tekintettel a társas vállalkozás által kiosztott jövedelem, de minimum a minimálbér (garantált bérminimum), míg az egészségbiztosítási (7%) és a munkaerőpiaci járulék (1,5%) alapja a biztosított tag vagy biztosított vezető tisztségviselő részére e jogviszonyára tekintettel a társas vállalkozás által kiosztott jövedelem, de minimum a minimálbér (garantált bérminimum) 150%-a.

A foglalkoztató társas vállalkozás a magánszemély főfoglalkozású tagjának, aki

személyes közreműködése alapján lesz biztosított vagy a gazdasági társaság főfoglalkozású vezető tisztségviselőjének tevékenységére tekintettel általa fizetendő szociális hozzájárulási adó alapja a társas vállalkozás által a főfoglalkozású tag személyes közreműködésre, vagy a főfoglalkozású vezető tisztségviselő megbízási díjára tekintettel kifizetett bruttó jövedelem, de minimum a minimálbér 112,5%-a (garantált bérminimum 112,5%-a).

5. Zárógondolatok

A tanulmány célja annak bemutatása volt, hogy ismertesse a magánszemélyek megbízási jogviszony keretében történő tevékenységét elsősorban adójogi, társadalombiztosítási aspektusból. A tanulmány nem tért ki arra a bírói gyakorlatban is gyakran felmerülő problémakörre, amikor annak eldöntése kérdéses, hogy valóban megbízási jellegű tevékenységről van-e szó, vagy csak a munkaviszonynak megbízási jogviszonyként való megkerüléséről.

Rámutattam arra, hogy a megbízási tevékenység milyen sokrétű tevékenységet foglal magába, és noha az elnevezés minden esetben megbízási jogviszony, a különböző jellegű megbízásoknak milyen különböző következménye lesz az adójog, illetve a társadalombiztosítás terén.

A tanulmányban megfogalmazott javaslataim, reményeim szerint a magánszemélyek megbízási jogviszonyból fakadó tevékenységével kapcsolatos szabályozást egyértelműbbé és mindenki számára érthetőbbé teszik.

Kollektív alku többes munkáltatói helyzetekben

Kártyás Gábor*

1. Bevezetés

A munkajogi irodalomban hosszabb ideje élénk vita zajlik a munkáltató fogalmáról. Számos tanulmány mutatott rá az „egységes” munkáltató koncepciójának hiányosságaira, és hívta fel a figyelmet olyan helyzetekre, amikor több jogalany együtt gyakorol különböző munkáltatói funkciókat.¹ Ugyanakkor ezeknek a tényállásoknak a kollektív munkajogi aspektusai mindezülig lényegesen kevesebb figyelmet kaptak, mint az egyéni munkaviszonyra gyakorolt hatásuk. A jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, a szakszervezetek milyen kihívásokkal szembesülnek a kollektív alku során a munkáltatói pozíció széttöredezése miatt. A leggyakoribb esetek bemutatása után a tanulságok összegzése és további vizsgálandó kérdések felvetése zárja az elemzést.

Az elemzés tárgyköre kapcsán két szűkítést tettem. Egyrészt, csak olyan esetekre térek ki, amelyekben a munkát végző munkavállalói státusza – azaz a foglalkoztatás jogi formája – nem kérdéses. Noha a munkavállalói jogok kiterjesztése a munkaviszony keretein túlra – ideértve a kollektív jogokat is – napjaink munkajogának egyik legfontosabb kérdése,² az alább bemutatott esetek a (hagyományos) munkaviszonyra épülnek. Mindenesetre, mint látható lesz, a többes munkáltatói helyzetek akkor is képesek kikezdeni a kollektív munkajog alapjait, ha egyébként a munkát végző nem vitásan munkavállaló. A tanulmány szintén nem foglalkozik a munkaerő-kölcsönzéssel. Az alább elemzett esetek és a munkaerő-kölcsönzés különbsége az, hogy utóbbinál a kölcsönvevő (azaz a tényleges, de nem szerződéses munkáltató) munkáltatói kötelezettségei és felelőssége már elismert a

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék.

¹ Lásd különösen: Davis, P. – Freedland, M. (2006): *The Complexities of the Employing Enterprise*. In: Davidov, G. – Langille, B. (eds.): *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon; Prassl, J. (2015): *The Concept of the Employer*. Oxford University Press, Oxford.

² Lásd legújabbban a *Comparative Labour Law and Policy Journal* különszámát, amely a network alapú foglalkoztatás kérdéseivel foglalkozik (Volume 37, Issue 3 – Spring 2016). A kollektív munkajogi problémák jelentőségét mutatja az FNV Kunsten-eset (C-413/13.), amelyben az Európai Bíróság kifejtette, hogy az önfoglalkoztató zenészek (azaz nem munkavállalók) által közösen kialakított minimál-díjazás sértheti a versenyjogi (kartell-ellenes) szabályokat.

tételes jogban.³ Ez persze nem jelenti azt, hogy a megosztott munkáltatói pozíció ne vetne fel számos problémát a kölcsönzött munkavállalókat érintő kollektív alku kapcsán is.⁴

2. Egy esettanulmány: elveszve négy „munkáltató” között

A következő jól mutatja a többes munkáltatói tényállások természetét és bonyolultságát. Egy magyar médiaszolgáltató cég eladásra került, amely az egyik piacvezető telekommunikációs cég leányvállalataként működött, az egész magyar cégcsoport tulajdonosa pedig egy világcég volt. A szakszervezeti mozgalom az eladott cégben és anyavállalatában is hosszú és gyümölcsöző múltra tekint vissza, a cégen belüli szociális párbeszéd kifejezetten élénk és eredményes, mind a szóban forgó leányvállalatnak, mind az anyacégnek volt kollektív szerződése. Amikor az akvizícióról szóló első hírek kiszivárogtak, a leányvállalatban képvisellel rendelkező szakszervezet rögtön jelezte tárgyalási szándékát a menedzsmentnek, hogy a munkavállalókat érintő kérdésekről, és különösen a kollektív szerződés jövőjéről egyeztessenek. Azonban a szakszervezet minden elszánt próbálkozása sikertelennek bizonyult, tárgyaló partner helyett csak zárt ajtókat talált.

Mindenekelőtt a szakszervezet a leányvállalat vezetőihez, ismert partnereihez fordult, hiszen e cég volt a képviselt munkavállalók jogi munkáltatója, aki a kollektív szerződést is aláírta. Ezúttal azonban a helyi menedzsment nem érezte magát kompetensnek a cég eladásával kapcsolatos témában, mivel az akvizíció részleteit az anyacég dolgozta ki a vevővel. Amikor az érdekképviselő az anyacég ajtaján kopogtatott, a válasz ismét elutasító volt: a magyar cégvezetők a cégcsoport nemzetközi központjához irányították a szakszervezet tisztségviselőit, mivel a leányvállalat eladásáról szóló döntés valójában ott született meg, ők csak a végrehajtó szerepét játszották. A nemzetközi cégek között a szakszervezet végül megtudta, hogy az adásvételi szerződés alapján az eladó az adásvétel megtörténteig semmilyen munkafeltételt nem változtathat meg. E szigorú kötelezettség fényében a szakszervezetet tárgyalási szándékával a vevőhöz irányították. A történet zárásaként, a társaság új tulajdonosa meleg fogadtatásban részesítette a szakszervezetet, ám a munkafeltételekre vonatkozó tárgyalás kapcsán türelmet kért: a kinevezendő új menedzsmentnek előre láthatóan egy évre van szüksége a szervezet áttekintéséhez, a szükséges átalakítások felderítéséhez, és ennek elvégzéséig nem kívánnak tárgyalni az esetleges változásokról.

³ Lásd különösen a kölcsönvevő irányítási és felügyeleti jogát, illetve az egyenlő munkakörülmények biztosítására irányuló kötelezettségét, ahogy azt az uniós jog előírja [az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről 3. és 5. cikk].

⁴ Arrowsmith, J. (2008): *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg; Eurociett – UNI-Europa (2013): *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue*. Hamburg, 54–63.; Gyulavári, T. – Kártyás, G. (2015): *The Hungarian Flexicurity Pathway? New Labour Code after Twenty Years in the Market Economy*. Pázmány Press, Budapest, 148–150.

A szakszervezet kutatása a kompetens tárgyalópartner iránt mintegy nyolc hónapot vett igénybe. Az érdekképviselőt csak annyiban kapcsolódhatott be az eladási folyamatba, amennyire ezt a törvény a munkáltató személyében bekövetkező változás kapcsán előírta, ami csupán formális konzultációt és tájékoztatást jelentett, az eseményekre vonatkozó érdemi befolyás nélkül. A jelen tanulmány írásának idején a munkáltatói oldal helye a tárgyalóasztal mellett még mindig üres.

3. Általános megjegyzések: csak hatalmi kérdésről lenne szó?

Mielőtt az egyes, többes munkáltatói helyzetek elemzéséhez kezdenénk, néhány közös jellemzőt kell kiemelni. Ezeket a szervezeti struktúrákat mindig a munkáltató tervezi és alakítja ki, soha nem a munkavállalói érdekek formálják, hiszen a munkáltatói autonómia része, hogy megválassza a foglalkoztatás szervezeti kereteit. Ez az alapelv megjelent az Európai Bíróság gyakorlatában is, egy a csoportos létszámcsökkentésről szóló irányelv kapcsán. A Fujitsu Siemens esetben a Bíróság rámutatott, hogy a vállalatcsoport vezetésének szervezése belső ügy, az irányelvnek pedig nem célja korlátozni az ilyen vállalatcsoport szabadságát abban, hogy az igényei szerint neki legmegfelelőbbnek tűnő módon szervezze tevékenységét.⁵ A munkáltatói szervezet kialakítása a gyakorlatban nem is munkajogi kérdésként merül fel, hanem egyszerű polgári jogi ügyletként. Mindazonáltal e polgári jogi szerződések komoly munkajogi következményekkel járhatnak, még akkor is, ha ezek jobbra nem szándékoztak „melléthatások”.

A többes munkáltatói helyzetek legalább kétféle kihívást jelentenek a szakszervezet számára. Először is, minél komplexebb a foglalkoztatási szervezet, annál nehezebb a munkavállalók szervezése. A legtöbb munkáltató nem egyetlen, jól körülhatárolható jogi személyként működik, egyetlen fizikai helyen folytatva a tevékenységet, amelyet egy olyan menedzser vezet, akit a teljes munkáltatói jogkör megillet, illetve akit valamennyi munkáltatói kötelezettség terhel. Még egy olyan egyszerű feladat is, mint a munkavállalók értesítése a munkáltató aktuális bérpolitikájával kapcsolatos szakszervezeti álláspontjával, bonyolulttá válik, ha az érintett munkavállalók elkülönültek, apró foglalkoztatási szervezetekbe tagozódnak, amelyek mintegy önálló munkáltatóként lépnek fel a saját állományukkal szemben.

Másfelől, mint ahogy az előbbi esettanulmány is mutatja, a valódi döntéshozó könnyen elrejtőzhet egy bonyolult szervezeti struktúra útvesztőjében, érdemi tárgyalópartner nélkül hagyva a szakszervezetet. Az előbb említett Fujitsu Siemens esettel ellentétben, az Emberi Jogok Európai Bírósága egy sztrájkjoggal kapcsolatos brit esetben rámutatott, hogyan élhetnek vissza a munkáltatók a szervezetük kialakítására vonatkozó autonómiával, hogy bizonyos munkáltatói kötelezettségektől megszabaduljanak. A munka delokalizációja, a kiszervezés, a komplex vállalati struktúrák kialakítása és más hasonló technikák olyan helyzetbe

⁵ C-44/08. para. 59. Hasonlóan érvelt a Bíróság egy korábbi ügyben: C-449/93. (Rockfon-eset) para. 21.

hozhatják a szakszervezeteket, amely jelentősen elnehezítheti a tagok érdekeinek képviseletére vonatkozó törvényes, rendeltetésszerű tevékenységeik gyakorlását.⁶

A további elemzés előtt szót kell ejteni egy kínálkozó megoldásról, amivel a tanulmányban tárgyalt eseteket rendkívül gyorsan le lehet zárni. Ez pedig a szakszervezet ereje, szervezettsége. Ha a szakszervezet kellően erős, sok tagja van és így a sztrájkra vonatkozó fenyegetését is komolyan kell venni, a munkáltató minden bizonnyal ki fog jelölni egy képviseletére jogosult tárgyalópartnert, legyen egyébként akármilyen bonyolult maga a munkáltatói szervezet. Máig egyetérthetünk Otto Kahn-Freund megállapításával, miszerint a munkavállalók és munkáltató tárgyalása kollektív alanyok közötti tárgyalás, ahol mindkét fél hatalom hordozójaként jelenik meg.⁷ Egy erős szakszervezetnek tehát mindig van tárgyalópartnere. Bármilyen csábító is a többes munkáltatói helyzetek esetén lezárása, fel kell vetni a kérdést, hogy vajon napjaink szakszervezetei kellően erősek-e ahhoz, hogy a bonyolult munkáltatói szervezetek jelentette kihívásokkal szembenézzenek. A válasz alighanem nemleges. Ez esetben viszont, álláspontom szerint, a legkevesebb, amit a munkajognak meg kell tennie, hogy eltávolítja a jogi akadályokat a tárgyalóasztalhoz vezető útból. A következő pontokban a leggyakoribb többes munkáltatói helyzetek közül mutatok be néhányat, rávilágítva a kollektív alku jogi akadályaira és az esetleges megoldásokra.

4. Költségvetési intézmények

Talán a leggyakoribb eset, amikor a jogi munkáltató mellett (vagy mögött) egy másik szereplő is megjelenik az, amikor a munkáltató nem élvez gazdasági önállóságot. Ez nyilvánvaló a költségvetési szervek esetén, amelyek jöllehet jogi személyként önálló munkáltatók, de nincsen vagy csak nagyon korlátozottan van hatáskörük gazdasági döntésekre. Ezeket jellemzően a munkáltató tevékenységéhez anyagi háttérrel biztosító fenntartó hozza meg. Például, a helyi önkormányzat számos közszolgáltatást nyújtó intézményt tart fenn, így óvodát, kulturális központot vagy egy helytörténeti gyűjteményt. Miközben ezek önálló jogi személyként járnak el, közalkalmazottaik munkáltatójaként, a költségvetési kihatással járó foglalkoztatási döntéseket a fenntartó önkormányzat hozza meg. Ilyen háttér mellett a szakszervezet számára értelmetlen lenne kollektív tárgyalásokat kezdeményezni, ha a városháza képviselője nem ül ott az asztalnál.⁸

⁶ RMT v. UK (no. 31045/10) para. 98.

⁷ Kahn-Freund, O. (1983): *Kahn-Freund's Labour and the Law*. (eds.: Davies, P. –Freedland, M.) Stevens&Sons, London, 17–18.

⁸ Lehoczkyné Kollonay Csilla szerint a tényleges munkáltató költségvetési szerv és az anyagi feltételeket biztosító fenntartó elkülönülése „jelentősen elfedi és eltorzítja a munkajogviszonyban tipikusan érvényesülő alapvető érdekviszonyt”. Mivel a munkavállalók képviselőinek nincs módja közvetlenül a fenntartóval tárgyalni, a kollektív képviselet egy sor kérdésben (mégpedig a legalapvetőbbekben) meglehetősen formális szerepre kényszerül. Lehoczkyné Kollonay, Cs. (2001): *A magyar munkajog I–II*. Vincze Kiadó, Budapest, 82.

A helyzet hasonló, ha a versenyszférában működő munkáltató mögött áll egy összetett tulajdonosi háttér (lásd még a következő pontban).⁹

Magától értetődő, hogy a munkáltató mögött mindig állnak tulajdonosok vagy részvényesek, akik ilyen vagy olyan módon, de érvényesíteni fogják akaratukat a kollektív alku folyamán. A helyzet akkor válik bonyolulttá, ha a munkáltató nem az egyetlen érdekeltje a fenntartónak (tulajdonosnak), és ezért döntéseit nem kizárólag a munkáltató érdekei alapján hozza meg. Minél sokrétűbb érdekek jelennek meg ezekben a döntésekben, annál nehezebb a szakszervezetnek elérnie a céljait. Például, ha a helytörténeti gyűjtemény igazgatója támogatja a szakszervezet követelését az azonnali bér- és létszámemelésre, az ügyben érdemben döntő helyi önkormányzat még mindig elzárkózhat ettől, hogy inkább más intézményei javára csoportosítson át erőforrásokat. Nem ritka a hasonló esetekben, hogy a munkáltató és a szakszervezet nem egymással állnak szemben, hanem vált válnak vetve, erejüket egyesítve tárgyalnak a fenntartóval, ami teljesen más tényleges helyzetet jelent, mint ami a jogban a kollektív szerződések megkötéséről leképeződik.

Noha illúzióknak tűnik a tulajdonost, vagy a fenntartót arra kötelezni, hogy igény esetén közvetlenül tárgyaljon a szakszervezettel, ez a koncepció megjelenik a hatályos uniós jogban. A csoportos létszámcsökkentésről és a munkáltatói jogutódlásról szóló irányelvek szerint a munkavállalók képviselői felé terhelő tájékoztatási és konzultációs munkáltatói kötelezettség akkor is teljesítendő, ha a csoportos létszámcsökkentésről, illetve a jogutódlásról szóló döntést nem a munkáltató, hanem az azt ellenőrző vállalkozás hozta meg.¹⁰ Mindazonáltal az Európai Bíróság hozzátette, hogy ezekben az esetekben a döntést meghozó szervezet maga nem minősül munkáltatónak, és a konzultációra és tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségek sem az ellenőrző vállalkozásra, hanem a munkáltatóra vonatkoznak.¹¹ Jogi szempontból tehát a két szervezet ilyenkor is egy munkáltatóként közelítendő meg, noha az uniós jog elismeri, hogy egyes döntéseket az így felfogott egységes munkáltató szervezetén kívül hoznak meg.

⁹ Jó példát adnak erre Prassl által részletesen elemzett brit „Private Equity Investment” elnevezésű befektetési csoportok gyakorlatában mindennapos, az átláthatatlanságig bonyolult szervezeti struktúrák. Prassl, J. (2015) 73–80.

¹⁰ A Tanács 98/59/EK irányelve (1998. július 20.) a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről 2. cikk (4) bekezdés; a Tanács 2001/23/EK irányelve (2001. március 12.) a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről 7. cikk (4) bekezdés. Más kérdés azonban, hogy az irányelv külön nem rendelkezik arról, mi a szankciója a tájékoztatási és konzultációs kötelezettség elmaradásának. Berke, Gy. (2004): A munkavállalói részvétel az európai közösségi jogban, különös tekintettel a munkavállalók tájékoztatására és a velük való konzultáció általános kereteinek megállapításáról szóló 2002/14/EK irányelvre. In: Rácz R. – Horváth, I. (szerk.): *Tanulmányok a munkajog jövőjéről*. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 104.

¹¹ C-44/08. para. 57–58.

5. Vállalatcsoportok

Ha különböző vállalatok tulajdonosi kapcsolatban állnak egymással, a szakszervezet tárgyalópartnerének kiléte bizonytalanná válhat. „Amint a szavazati jogok többsége, de legalábbis jelentős része egy részvényesnél összpontosul, az képessé válik jelentős hatalmat gyakorolni a menedzsment felett.”¹²

Az Albron-esetben¹³ az Európai Bíróság elismerte, hogy munkáltatói funkciók és felelősség nem csak a munkaszerződést kötő entitásra telepíthető. Az eset egy olyan holland vállalatcsoportról szólt, ahol minden munkavállalót egy központi munkáltató alkalmazott, majd helyezett ki munkavégzésre az egyes tagtársaságokhoz. Az egyik tagtársaság étkeztetési szolgáltatásokat nyújtott számos helyszínen a vállalatcsoport munkatársai számára. Ezt a tevékenységet kiszervezték egy külső félre. A Bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy ez a tényállás munkáltatói jogutódlásnak minősül-e az uniós jog értelmében, tekintettel arra, hogy az érintett munkavállalók nem a kiszervezett gazdasági egységhez kötődtek munkaszerződéssel, hanem a központi munkáltatóhoz.

A munkáltatói jogutódlásról szóló 2001/23/EC irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerint az irányelv alkalmazhatóságához a transzfer időpontjában fennálló munkaszerződés, vagy (ennek alternatívájaként és így ezzel egyenértékűen), munkaviszony szükséges. Ebből a megszővegezésből a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az átadóval fennálló szerződéses kapcsolat nem feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a munkavállalók részesülhessenek az irányelv jelentette védelemben. A Bíróság indokolásában megkülönböztette a „szerződéses” és a „tényleges” munkáltató fogalmát, ahol az előbbi noha munkaviszonyban áll az érintett munkavállalókkal, nem felelős az átadott gazdasági egység tevékenységéért. Összességében tehát nem következik az irányelvből, hogy a munkaszerződés és a munkaviszony szubszidiáris viszonyban lenne egymással, és ennél fogva, hogy több munkáltató esetén módszeresen a szerződéses munkáltatót kellene előnyben részesíteni. Mindezt a Bíróság az irányelv céljával is alátámasztotta – ami a munkavállalók védelme a munkáltató személyében bekövetkező változás esetén –, és úgy találta, hogy értelmezése megfelel ennek a jogalkotói célnak.¹⁴

Elgondolkodtató, hogy milyen üzenetet hordoz az Albron ítélet a szakszervezetek számára. A tényleges és a szerződéses munkáltató elhatárolása hasznos lenne a szakszervezetek tárgyaló partnerének azonosításához, minden többes munkáltatói helyzetben. Az ítéletben pedig gyakorlatilag nincs semmi, ami ezt a céltudatos értelmezést az átadó (jogelőd) fogalmára szűkítené.¹⁵ Mindenesetre erre a funkcionális megközelítésre csak akkor lehetne igényt alapítani, ha azt a nemzeti jogrendszerek is átültetnék, e nélkül ugyanis valószínűtlen, hogy a bíróságok ennek alapján köteleznének „tényleges munkáltatókat” a szakszervezetekkel való tárgyalásra.

¹² Prassl, J. (2015) 54.

¹³ C-242/09.

¹⁴ C-242/09. para. 25–29.

¹⁵ Prassl, J. (2015)104.

6. Nagy munkáltatói szervezetek

A szakszervezet tárgyalási esélyeit jelentősen nehezítheti, ha egy hatalmas és szerteágazó munkáltatói szervezet központosítottan működik. Egy nagy ernyőszervezeten belül ugyanis eltűnhetnek az egyes egységek képviselendő érdekei, például, ha a munkáltató számos fizikailag elkülönülő telephelyen végez változatos tevékenységeket, ám ezek az egységek önálló jogi személyiséggel nem bírnak. Csak egy nagyon részletes kollektív szerződés tudná lefedni a különböző szervezeti egységek igényeit, nem is beszélve arról, hogy ezek ellentmondóak lehetnek. Minél változatosabb érdekek jelennek meg a lefedendő munkahelyeken és tevékenységekben, annál nehezebb megtalálni a munkáltatóval szemben érvényesítendő közös álláspontot.

Jó példa a fentiekre a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) és a Pedagógusok Szakszervezete által 2013 novemberében kötött kollektív szerződés.¹⁶ A KLIK 2013-ban kezdete meg működését, mint a korábban önálló jogi személyiséggel, költségvetési szervként működő, mintegy 5.000 általános és középiskola jogutódja, amelyben a munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja.¹⁷ A KLIK által kötött, lényegében az egész köznevelési ágazatra kiterjedő kollektív szerződés létrehozása üdvözlendő, ám a megállapodás tartalma meglehetősen szegényes. A mindössze tíz oldalas dokumentum jelentős része csak ismétli a jogszabályi rendelkezéseket és mindössze néhány érdemi előírást tartalmaz, például a munkaközi szünet, a helyettesítési díj, vagy a fegyelmi felelősség kapcsán. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy ez a kollektív szerződés irányadó a KLIK által fenntartott valamennyi iskolára, legyen az egy apró falusi intézmény, vagy egy nagyvárosi elit gimnázium. Nem igényel magyarázatot, hogy e munkahelyeken az ott dolgozóknak mennyire más érdekei lehetnek. Figyelembe véve ezt a heterogenitást, nem meglepő, hogy a kollektív szerződést kötő felek nem tudtak több konkrétumban megállapodni.

Noha a magyar munkajog hagyományosan a többszintű kollektív szerződések rendszerére épül,¹⁸ hangsúlyozni kell, hogy a KLIK kollektív szerződése egymunkáltatós megállapodás, és nem több munkáltatóra kiterjedő, illetve különösen nem ágazati kollektív szerződés. Ennek azért van jelentősége, mert így az egyes intézmények a KLIK megállapodását kiegészítő, azt részletező további, szűkebb hatályú kollektív szerződést nem köthetnek. Ugyan a bírói gyakorlat szerint a kollektív szerződéshez fűzhető csak bizonyos munkahelyekre kiterjedő hatályú függelék, amely a munkavállalók egyes csoportjaira eltérő rendelkezéseket tartalmazhat.¹⁹ Ezzel a technikával a KLIK kollektív szerződésének tartalma is gazdagítható lehetne, ám mivel a kormányzati szándék jól felismerhetően a közoktatás centralizációja volt, minden valószínűség szerint hasonló függelékek megalkotását legfeljebb csak a munkavállalói oldal kezdeményezné.

¹⁶ http://klik.gov.hu/download/7/fe/80000/KLIK_PSZ%20kollekt%C3%ADv_1122.pdf

¹⁷ A Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 6. §.

¹⁸ Berke, Gyula: A kollektív szerződés a magyar munkajogban. Pécsi Munkajogi Monográfiák. Utilitates Bt., Pécs, 2014, p. 142.

¹⁹ Mfv. II. 11.082/2001/3.

7. Mikro-foglalkoztatók (franchise)

A vállalkozás felépíthető az előbb bemutatottakhoz képest ellentétes formában is, mi több, napjainkban a munkáltatói szervezet dezintegrációja kifejezetten gyakoribb. Ebben az esetben a szervezet különböző egységeinek, részlegeinek önálló jogi személyisége van, amelyek személyzetük munkáltatójaként lépnek fel. Miközben ezek az egységek jogilag függetlenek, szorosan együttműködnek egy ernyőszervezet alatt. Tipikus példája ennek a működési modellnek a franchise (jogbérlet).

Számos vállalkozás, mint önálló jogi személy szerződhet a franchise rendszert működtető cég termékének, szolgáltatásának értékesítésére. Ugyanakkor a franchise szerződés tipikusan rendkívül részletes előírásokat tartalmaz a tevékenység folytatására, ami a működtető számára szigorú ellenőrzési jogot jelent.²⁰ A franchise rendszer hasonlóan szoros köteléket jelent a vállalkozások között, mint ami egy szervezeten belül a cégközpont és egy szervezeti egység között lehet.²¹

Ha a munkajogi szabályozás a munkáltató egységes felfogásából indul ki, bonyolult lehet, ha nem lehetetlen a kis franchise vállalkozásokban működő munkavállalóknak hatékonyan szervezkedni és kollektív tárgyalást folytatni a munkáltatóval.²² Az elkülönült jogi személyek külön-külön tárgyalópartnert jelentenek a szakszervezetnek, ha a hálózatban dolgozó valamennyi munkavállalót lefedő megállapodás megkötését tűzi ki célul. Például, ha egy étteremlánc franchise rendszerben működik, a szakszervezetnek minden éttermet külön meg kell keresnie ahhoz, hogy a teljes alkalmazotti állomány a kollektív szerződés hatálya alá kerüljön, ami a munkáltatói oldalon számos aláíró felet jelent. Ehhez képest sokkal célravezetőbbnek tűnik, ha a szakszervezet a rendszert működtető céggel tárgyal, ám ez utóbbi könnyen visszautasíthatja a szakszervezet tárgyalási ajánlatát azzal a kifogással, hogy nem jogi munkáltatója a franchise vállalkozások alkalmazottainak. Nem kizárt, hogy a működtető cég kifejezetten azért szervezte meg tevékenységét ebben a formában, hogy kiszervezze a foglalkoztatással járó kockázatokat és kötelezettségeket a partnereire.²³ Miközben a rendszert működtető cégnek aligha van szándéka a szakszervezettel tárgyalni, a franchise vállalkozások egyesével történő megkeresése rendkívül idő- és erőforrás igényes, amit az érdekképviselő valószínűleg nem tud vállalni. Továbbá, a franchise rendszerben

²⁰ Ez tükröződik hatályos polgári jogunkban is, miszerint a jogbérletbe adót utasítási és ellenőrzési jog illeti meg, ugyanakkor az értékesítés során a jogbérletbe vevő a saját nevében és a saját javára jár el [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:376. § (2) bek. és 6:380. § (1) bek.].

²¹ Riley, J. (2012): *A Blurred Boundary between Entrepreneurship and Servitude: Regulating Business Format Franchising in Australia*. In: Fudge, J. – McCrystal, S. – Sankaran, K. (eds.): *Challenging the Legal Boundaries of Work Regulation*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 103–104.

²² Riley, J. (2012) 107.

²³ A munkaszerződés, mint kétoldalú jogviszony, kifejezetten arra csábíthatja a cégeket, hogy a foglalkoztatással járó kockázatokat kiszervezzék különböző formában működő közvetítőkre. Lásd: Fudge, J. (2006): *The Legal Boundaries of the Employer, Precarious Workers, and Labour Protection*. In: Davidov, G.; Langille, B. (eds.): *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon. Hozzátehetjük, ezzel a technikával a kollektív tárgyalásokkal kapcsolatos felelősség is kiszervezhető.

együttműködő mikro-vállalkozásoknál a tagtoborzás és a szerződéskötési képességhez szükséges szervezetség elérése is problémát jelenthet.

8. Több munkáltatóval létesített munkaviszony (employee sharing)

A több munkáltatóval létesített munkaviszony (employee sharing vagy labour pooling) alapja a munkáltatói pozíció többszöröződése. Ebben az esetben több munkáltató közösen foglalkoztatja a munkavállalót. A munkáltatók pozíciója azonos, a munkaviszonyból eredő jogok és kötelezettségek mindegyik munkáltatót megilletik. A munkaerő-kölcsönzéssel szemben az egyes munkáltatók jogállásában nem minőségi, hanem mennyiségi különbség van: minden munkáltatót megillet a munkáltatói jogkör teljes spektruma, ám csak a többi fél joggyakorlása által korlátozottan (például bármelyik munkáltató jogosult utasítást adni, de csak annak erejéig, hogy a munkaidőben a munkavállaló a többi munkáltatónak is rendelkezésére álljon). Alkalmazására elsősorban szezonális, ingadozó munkaerő-igény esetén kerülhet sor (például kikötői rakodók, mezőgazdasági idénymunkások esetén), vagy kis- és középvállalkozások körében, akik így közösen foglalkoztatnak szakértőket, elosztva a kockázatokat és költségeket. A munkavállaló szempontjából kedvezőbb a „konzorciummal” fennálló tartós foglalkoztatás, mint ha a tag munkáltatókkal külön-külön kellene egymást követően, rövid időtartamra határozott idejű munkaviszonyokat kötni. A több munkáltatóval létesített munkaviszony Európában egyelőre ritka, de gyorsan terjedő jelenség, amely a legtöbb uniós tagállamban még nem nyert jogi szabályozást. Jogi konstrukciója többféle lehet. Elképzelhető, hogy az érintett munkáltatók közösen kötnék munkaszerződést a munkavállalóval, de olyan modell is létezik, amelyben a munkáltatókat összefogó ernyőszervezet lép munkaviszonyba.²⁴ A munkaerő-kölcsönzéshez képest fontos különbség, hogy a munkáltatói oldal csak többszöröződik, de nem jelent minőségileg eltérő pozíciókat, a munkaerő átengedés pedig nem üzletszerűen, nem ellenértékért történik.

Ha a munkaviszonyban a munkáltató pozíciójában több fél áll, az óhatatlanul kollektív szerződések kollíziójához vezethet, feltéve, hogy több munkáltatónál is van hatályos kollektív megállapodás. E ponton a jogi szabályozásnak világosan meg kell határoznia, hogy a feleknek mely kollektív szerződést kell alkalmaznia a közösen foglalkoztatott munkavállalóra.²⁵ Ezt a helyzetet a magyar szabályozás akként oldja meg, hogy – eltérő megállapodás hiányában – a munkavállalóra a

²⁴ Eurofound (2015): New forms of employment. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 11–13., 17.

²⁵ Egyes álláspontok nem zárják ki olyan megoldás átvételét, hogy a magyar munkajogban is lehessen egy munkáltatónak több kollektív szerződést kötni, például több képvisellel rendelkező szakszervezet esetén, oly módon, hogy mindegyik megállapodás az azt aláíró szakszervezet tagjaira legyen alkalmazandó. Ez azonban a hatályos szabályozás mellett nem lehetséges. Prugberger, T. (2013): Az új Munkatörvénykönyv az uniós normák és a tagállami szabályozások tükrében. In: Kun, A. (szerk.): Az új Munka Törvénykönyve dilemmái. *Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum V.* Budapest.

bérfizetésért felelős munkáltató által kötött kollektív szerződés hatálya terjed ki.²⁶ Miközben tehát a törvény feloldja a patthelyzetet, egyben nagy szabadságot is biztosít a feleknek. Ha a jogviszonyban részt vevő több munkáltatónál is van hatályos kollektív szerződés, számukra a legkedvezőbbet választhatják ki. Véleményem szerint azonban arra nincs lehetőség, hogy olyan munkáltatót jelöljenek ki, ahol nincs is hatályos kollektív szerződés. Ez ugyanis visszaélészerűen²⁷ csak az egyébként irányadó kollektív szerződés kijátszására irányulna. Ugyan a törvényből az következik, hogy az eltérő megállapodáshoz a munkavállaló beleegyezése is szükséges, aligha kétséges, hogy az alkalmazandó kollektív szerződést a munkáltatók fogják meghatározni. Ilyenkor tehát a kollektív szerződés hatályát a felek választása határozza meg, hasonlóan ahhoz a korábbi bírói gyakorlathoz, miszerint a felek a munkaszerződésben kiköthetik valamely kollektív szerződés alkalmazását akkor, ha a munkáltatóra egyébként a kollektív szerződés hatálya nem terjed ki.²⁸

9. Következtetések és kérdések

„Kérem, álljon fel az igazi munkáltató!” – a szakszervezetek is idézhetik ezt a szellemes címet, amit két brit kutató adott a munkaerő-kölcsönzés jelentette megosztott munkáltatói pozícióról szóló tanulmányuknak.²⁹ A bemutatott esetekben a szakszervezetek számára nem a foglalkoztatás jogi konstrukciója jelenti a nehézséget, legalábbis abban az értelemben, hogy mindegyik a hagyományos munkaviszonyon alapul. Az elemzett tényállásokban sokkal inkább a munkáltató az, aki atipikus. Miközben kétségkívül a munkáltató autonómiájába tartozó kérdés, hogy a tevékenységéhez legjobban illeszkedő szervezeti kereteket alakítsa ki magának, ez a szabadság nem korlátok nélküli. A leginkább költséghatékony üzleti modell keresése nem vezethet el odáig, hogy a munkáltató a munkavállalók képviselői felé fennálló felelősségét a senki földjére szervezze ki. Egyetlen munkáltató (legyen az állami vagy magán) sem szerezhet előnyöket a legalapvetőbb munkajogi elvek és jogok megsértéséből, köztünk a szervezkedési szabadság sérelméből.³⁰ A bemutatott esetek kapcsán láthattuk az első példát, amikor a munkajog közbelép, és a munkáltatói szervezeti autonómiát korlátozza a munkajogi alapértékek védelme céljából. A hasonló többes munkáltatói helyzetek száma minden kétséget kizáróan nőni fog a jövőben, ám hogy az ilyen esetekre alkalmazandó szabályanyag követi-e ezt a növekedést, egyelőre bizonytalan.

²⁶ Mt. 279. § (4) bek.

²⁷ Mt. 7. §.

²⁸ Mfv. II. 10.137/2001/5.

²⁹ Wynn, M. –Leighton, P. (2006): *Will the Real Employer Please Stand Up? Client Companies and the Employment Status of the Temporary Agency Worker*. Industrial Law Journal, Vol. 35. No. 3.

³⁰ Hyde, A. (2012): *Legal Responsibility for Labour Conditions Down the Production Chain*. In: Fudge, J.–McCrystal, S. –Sankaran, K. (eds.): *Challenging the Legal Boundaries of Work Regulation*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 98.

A szakszervezeti jogok elemző bemutatása magyar és nemzetközi vonatkozásban*

Kenderes György**

1. A szakszervezeti jogok történeti kérdései

a mai értelemben vett munkajog a XVIII. sz. végének és a XIX. sz. elejének időszakára tehető, mint a szerződéses liberalizmus korszakának kezdete. Ezen időben „qui dit contractual dit juste” (aki szerződést mond, igazságot mond) kitétel a polgárság legtömörebben megfogalmazott jogelveit tükrözte. A szabad megállapodás elve nem csupán a szerződések mindenhatóságát hangsúlyozta, hanem egyértelműen kifejezte az állami beavatkozás szükségtelenségét, amely a magánjog egyenrangú felei számára tulajdonképpen megfelelő volt, viszont a munkajogban a munkáltató máig ható erőfölénye miatt lényegében az erők egyenlőségét jelentette, azaz épp a célzott joghatással ellentétesen egyenlőtlenséget szült. A szerződéses liberalizmus joga – lényegéből következően – ellene volt minden kollektív megmozdulásnak, hiszen ez alapvetően sértette az egyéni szabadság eszméire épülő jogrendet.¹ Jól példázza ezt az 1791. évi francia Chapelier-féle törvény, amely megtiltott minden munkaadói és munkavállalói szerződést.

A korszak munkajog történeti jelentősége éppen ellentmondásaiban mérhető le, mivel a szabályozás egyedüli faktora a szerződés volt, és így a szerződés tartalma egybeesett a jogviszony tartalmával, továbbá az állam mereven elzárkózott a gyengébb munkavégzést teljesítő feleket egyensúlyi helyzetbe hozó védő intézkedések bevezetésétől. Ez végül is számos, főleg gazdasági, de részben politikai problémához vezetett és egyben az ekkor még az individuális szerződéses szabadság talaján álló munkajogot egyre inkább a tényleges helyzet alapján a kollektivitás felé mozdította el.

Az állami beavatkozással jelentősen megnőtt a kollektív kezdeményezések regulatív szerepe a munkajogban és a „szerződéses elv” továbbélése és fennmaradása mellett a kollektív munkajog intézményei, ezek között, mint az egyik legjelentősebb, a szakszervezet intézmény is állami elismerésben részesült. Így

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

**"A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával az NKFI Alapból valósult meg, a K-120158 sz. projekt keretében."

¹ Kiss György: Munkajog, Osiris Kiadó Bp. 2005, 54-56.o.

például Nagy-Britanniában a Trade Union-ok (szakszervezetek) viszonylag hamar (1824) a Combination Laws Repeal Act révén elismerést nyertek. A koalíciós szabadság előbbiek szerinti elismerése megteremtette a szakszervezet létének és fejlődésének alapjait, amely együtt járt a szakszervezeti jogok kialakulásával és megjelenésével is.

A magyar gazdaság egészére és rajta keresztül a modern munkajog kialakulására meghatározó volt az 1862. évi osztrák kereskedelmi törvény, valamint az 1872. és az 1884. évi ipartörvények. Ezek előfutárai voltak az állami beavatkozásnak és a hatálya alá tartozó területeken hosszú időre stabilizálták a munkajogi viszonyokat, amelyek mindezek ellenére széttagoltságot és tartalmi differenciáltságot mutattak.²

A munkajogot jellemző függő munka tekintetében uralkodóvá vált a kollektív munkavégzés,³ amely a tényleges helyzet alapján a kollektivitás felé mozdította el a munkajogot. A kollektív munkajog, s ezen belül a szakszervezetek állami elismerését jelzi pl. Nagy-Britanniában a koalíciós szabadság legalizálása tekintetében fordulópontként jelentkező 1871. évi Trade Union Act, amely szerint a szakmai szervezetek alakítása és az abban való részvétel már elfogadottá vált.

A koalíciós szabadság, s ezen belül a szakszervezeti jogosítványok megjelennek a munkajog nemzetközi intézményei között is. Az erre vonatkozó nemzetközi egyezmények megfelelő rendelkezéseit a későbbiek során azon szakszervezeti jogosítványoknál fogjuk ismertetni, amelyekhez legszorosabban kapcsolhatók. Ennek ellenére már most fel kívánjuk hívni a figyelmet az 87. sz. Egyezménynek 2. Cikkére, amely alapján a munkavállalóknak és a munkaadóknak mindennemű megkülönböztetés nélkül – csupán az érintett szervezet szabályaitól függően – joguk van csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. A 3. Cikk szerint e szervezeteknek joguk van alapszabályuk és belső szervezeti és működési szabályzatuk önálló kidolgozására, képviselőik szabad megválasztására, ügyintézésük és tevékenységük megszervezésére, valamint programjaik kialakítására. Az Egyezmény 7. Cikke nyomatékosítja, hogy e szervezetek tekintetében a jogi személyiség státusának megszerzése nem függhet olyan kritériumoktól, amelyek az Egyezményben rögzített koalíciós jogok korlátozását jelentenék.

A tanulmány ezen részének lezárásaként rá kívánunk mutatni arra, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló 1966. december 16-i nemzetközi egyezség okmány – amelyet az 1976. évi 9. tvr. erősített meg és hirdetett ki – 8. cikkének 1. pontjában rendelkezik a szakszervezeti szabadságról. Hivatkozik továbbá az 1948. évi 87. Egyezmény 10. Cikkére, melynek értelmében „A munkavállalói érdekképviseleti szervezeten (szakszervezeten) a munkavállalók minden olyan szervezetét érteni kell, amelynek célja a munkavállalók érdekeinek előmozdítása és védelme”. Az előbbiekből következően tehát nem a szakszervezet, mint elnevezés az elsődleges, sőt adott esetben akár el is hagyható, ha az adott szervezet elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos

² A magyarországi részletes jellemzést ld. Hajdu-Kun (szerk.) Munkajog, Patrocinium Bp. 2014, 74-78.o.

³ Prugberger-Kenderes-Mélypataki: A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése, Novotni Kiadó Miskolc, 2012, 47-48.o.

érdekeinek előmozdítása és védelme;⁴ ezt erősíti meg a 154. sz. Egyezmény 1. cikk 1. pontja, amely a kollektív tárgyalások előmozdításáról kimondja, hogy az egyezmény gazdasági tevékenység valamennyi ágazatára vonatkozik. Az Európai Szociális Karta 5. cikke szintén tartalmazza, hogy a dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozzanak létre és csatlakozzanak ezen szervezetekhez a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot.⁵

2. A szakszervezeti jogok rendszere

2.1. A szervezkedéshez való jog. A szakszervezeti jogok nem képeznek egy pontosan körülhatárolható taxatív rendszert, sőt még az azonos elnevezésű jogok tartalma és hatása is eltérő lehet, függően az adott szakszervezet (vagy szakszervezeti szövetség) elsődlegesen gazdasági, továbbá politikai súlyától és befolyásától. A 87. sz. Egyezmény 2. cikke is kiemeli, hogy a munkavállalók (és munkáltatók) mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül, a 11. cikk szerint pedig minden tagállam, amely vonatkozásában a jelen Egyezmény hatályban van, vállalja minden szükséges és megfelelő intézkedés megtételét annak biztosítására, hogy a munkavállalók szabadon gyakorolhassák szervezkedési jogukat.

A következőkben elemzésre kerülő szakszervezeti jogok nem mindegyike található meg azon országokban, amelyek a szakszervezet létét és működését lehetővé teszik, sőt még egy adott országon belül a különböző területeken (pl. magánszféra-közsféra) legalizált jogosítványok sem egyformák.⁶ Erre tekintettel a legtipikusabb jogosítványokat igyekszünk a vizsgálat tárgyává tenni, függetlenül attól, hogy azok mindegyike minden szakszervezetenél nem lelhető fel. Az azonban általánosságban is leszögezhető, hogy a szakszervezeti jogállás feltétele a rendszeres működés, a nyilvántartott tagság és a szervezeti rend. Ugyanígy a szakszervezetek valamilyen állami, hatósági nyilvántartásba vétele szintén feltétele a legális működésnek. Szakszervezetek alapítása természetesen a munkavállalókat illeti meg, általában magánjogban szabályozott egyesületekre kiterjedő rendelkezések szerint.

2.2. Önálló gazdálkodáshoz való jog. A szakszervezet céljai megvalósítása érdekében vagyonával önállóan gazdálkodhat, természetesen a létesítő okiratának (alapszabályának) megfelelően. E mellett megengedett, hogy gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végezzen, de szigorúan csak akkor, ha ez az alapcél

⁴ Hajdu-Kun 2014, 327.o., Kiss 2005, 354.o.

⁵ Kiss 2005, 333.o.

⁶ Kiss 2005, 360.o.

szerinti tevékenységét nem veszélyezteti. Szakszervezet gazdasági-vállalkozási tevékenység folytatására nem alapítható.⁷

2.3. A működéshez való jog. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 22. cikk 1. pontja adja e kérdésben a kiindulási alapot, mely szerint mindenkinek joga van másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 12. cikk első bekezdése szintén kiemeli a szakszervezet alapítási és ahhoz való csatlakozási jogot, és tulajdonképpen ugyanilyen értelemben fogalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikk a szakszervezeteket illetően.

A szakszervezetek jogainak szabályozása összefüggésben van egy alapvető koncepcionális problémának az eldöntésével, nevezetesen a szakszervezetek munkaszervezeten belüli mozgásterének biztosításával. E körben a magyar megoldás tartalma nem minden országban magától értetődő.⁸ Hazánkban ugyanis lehetséges, hogy a munkavállalók a munkaszervezeten belül is szakszervezetet hozzanak létre és a szakszervezet joga, hogy a munkaszervezeten belül szervezetet működtessen, s ezek működésébe tagjait bevonja. A szakszervezeti jogok a munkavégzéshez kapcsolódó, illetve a munkáltatóval való tárgyalási jogok nem általánosságban a szakszervezetet, hanem a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetet illeti meg, tehát azt, amelyik alapszabálya szerint a munkáltatónál képviselőre jogosult szervezet működtet vagy tisztségviselővel rendelkezik.⁹ Ezzel szemben a szakszervezetek munkaszervezeten belüli jelenléte és tevékenysége meglehetősen vitatott és az előbbiekhöz képest korlátozottabb a német jogban. A többi nyugat-európai országban a probléma megjelenése még összetettebb, ugyanis a munkavállalók képviselői szerveinek rendszere bonyolultabb, amelyből következően jó néhány átfedéssel találkozhatunk (pl. szakszervezet-üzemi tanács, stb.). Végül is azonban a munkáltatón belüli működés tulajdonképpen bizonyos korlátozásokkal mindegyik szóba jöhető országban gyakorolható a munkáltatón belül. A legtöbb esetben a nemzeti szabályozások lehetővé teszik, hogy a szakszervezet érdekében eljáró, a munkáltatóval munkaviszonyban nem álló személy a munkáltató területére beléphessen, és ott érdekképviselői tevékenységet fejtsen ki, amennyiben a szakszervezet a munkáltatóval munkajogviszonyban álló taggal rendelkezik.

2.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a koalíciós szabadság joga. A koalíciós szabadságnak két formája van: a pozitív és a negatív koalíciós szabadság. Az utóbbiból következik az ún. „closed-shop” megállapodások tilalma. A „closed-shop” intézménye az angolszász jogrendszerben alakult ki és lényege abban fogalmazható meg, hogy a munkavállaló csak akkor létesíthet munkaviszonyt, amennyiben rendelkezik érvényes szakszervezeti tagsággal, vagy ha elfogadja az érintett szakszervezet által kiadott belépési nyilatkozatot. A „closed-shop” - csak megjelölt szakszervezethez tartozást alapul vevő munkáltatói

⁷ Berke/Kiss: Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez, Wolters Kluwer, Bp. 2014, 702.o.

⁸ Munkajog, szerk. Gyulavári Tamás, ELTE Eötvös Kiadó, Bp. 2013, 455.o.

⁹ Hajdu-Kun 2014, 328.o., Gyulavári 2013, 455-456.o.

megállapodás – fenyegetés a szabadságra, olyan egzisztenciális kényszer, ami ellentmond az egyesülés önkéntességének.¹⁰ Ez a kényszer nem csak az egyesülés szabadságát zárja ki, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. és 10. cikkében foglalt jogokat is érint; ezek a jogok pedig a meggyőződés, szólás- és véleménynyilvánítás szabadságjogai.

Az Alkotmánybíróság a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta a „closed-shop” tilalmának elvét, rámutatva az egyesülési szabadság, a gondolat szabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága közötti lényegi kapcsolatra. A magyar jogban markáns rendelkezések találhatók a „closed-shop” által generálható hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, így:

- a munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt szervezethez való tartozásáról nyilatkozzék (Mt. 271. § (1) bek.);
- alkalmazását nem teheti függővé attól, hogy tagja-e valamely szakszervezetnek, megszünteti-e korábbi szakszervezeti tagságát, vagy vállalja-e a munkáltató által megjelölt szakszervezetbe történő belépést (Mt. 271. § (2) bek.);
- szakszervezethez való tartozása vagy szakszervezeti tevékenysége miatt tilos a munkavállaló munkaviszonyát megszüntetni, vagy a munkavállalót más módon megkülönböztetni (Mt. 271.§ (3) bek.) és
- nem lehet jogosultságot vagy juttatást valamely szakszervezethez való tartozástól vagy az attól való távolmaradástól függővé tenni (Mt. 271. § (4) bek.).

A fenti szabályozás megítélésünk szerint példaértékű és fellelhető az Emberi Jogok Európai Egyezménye megkülönböztetés tilalmáról szóló 14. cikkében is. E gondolatmenet lezárásaként idézzük Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 20. cikkének 1. és 2. pontját, mely szerint minden személynek joga van békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz (1. pont). Senkit sem lehet valamely egyesületbe való belépésre kötelezni (2. pont).

2.5. A kollektív szerződéskötés joga. A szakszervezetek egyik legfontosabb jogosítványa a kollektív szerződéskötési jog. Az Európai Unió Alapjogi Chartája is kiemeli ezen jogosítványt a 28. cikkében, amelyben kimondja, hogy a munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szakszervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzetközi szabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van megfelelő szinten kollektív tárgyalások folytatására és kollektív szerződés kötésére.

A kollektív szerződés megkötésekor az első megválaszolandó kérdés, hogy ki jogosult kollektív szerződést kötni, vagy másképpen milyen szervezet rendelkezik kollektív szerződéskötési képességgel. A kérdés megválaszolásához különbséget kell tennünk általános és konkrét (különös) kollektív szerződéskötési képesség között. Általános kollektív szerződéskötési képességgel munkavállalói oldalon az államok többségében,¹¹ így Magyarországon is csak a szakszervezetek és a

¹⁰ Prugberger-Jakab-Zaccaria: Az európai munkajog vázlata, Lícium-Art Könyvkiadó és Ker. Kft., Debrecen 2016 123.o.

¹¹ Prugberger-Kenderes-Mélypataki, 2012 380-382.o.

szakszervezeti szövetségek rendelkeznek. A másik szerződést kötő fél a munkáltató vagy esetleg munkáltatói érdek-képviselői szervezet. A szakszervezetek kollektív szerződéskötési képességének szabályozása nemzeti kérdés és különböző megoldások találhatók. Általában a szakszervezet abban az esetben jogosult kollektív szerződés kötésére, ha tagjainak száma eléri a munkáltatóval munkaviszonyban állók létszámának meghatározott (Magyarországon jelenleg 10) %-át. Ha több szakszervezet tesz eleget ennek a követelménynek, akkor ők együttesen jogosultak a kollektív szerződés megkötésére.¹²

Nem szerencsés, ha a szakszervezet kollektív szerződéskötési képességét egyéb, nem szakszervezeti tevékenységhez (is) kötjük, mint pl. korábban Magyarországon az üzemi tanácsi választásokon elért szakszervezeti képviselők számarányához. Ez utóbbinak semmi köze sem volt a kollektív szerződéshez, sem a szakszervezeti jogosítványokhoz.¹³ Annyit szükséges még megjegyezni, hogy a kollektív szerződés egy speciális szerződés, ugyanis normatív hatálya túlmutat az azt kötő feleken és kiterjed az adott munkáltatónál munkaviszonyban álló összes munkavállalóra, illetve esetlegesen létező egyéb szakszervezetekre.¹⁴ Ahogy már említésre került, a kollektív szerződés megkötésének különféle változatai lehetségesek, ahogy ezt a 91. sz. állásfoglalás I. pontjának 1. pont (1) és (2) bekezdése is rögzíti:

„(1) A nemzeti feltételek szerint helyénvalóan szerződések vagy törvények és rendelkezések útján az egyes országokban fennálló feltételeknek megfelelő mechanizmust kell létrehozni a kollektív szerződések tárgyalására, megkötésére, felülvizsgálatára és megújítására, vagy ilyenek rendelkezésre kell állnia ahhoz, hogy segítséget nyújtson a feleknek a kollektív szerződések tárgyalásában, megkötésében, felülvizsgálatában és meghosszabbításában.

(2) Az ilyen mechanizmus szervezését, működési módszerét és funkcióit a felek közötti szerződésekben vagy nemzeti törvényekkel és rendeletekkel kell meghatározni, ahogyan az a nemzeti feltételeknek megfelel.”

2.6. A munkavállalók tájékoztatásának és a szakszervezeti propaganda joga. A szakszervezet joga, hogy a munkavállalókat a munkaügyi kapcsolatokkal és a munkaviszonnyal összefüggő kérdésekben tájékoztassa. Ez a jog valamennyi munkavállaló tekintetében megilleti. Lényegében ezt erősíti meg Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikke is, amely a vélemény zaklatásmentes biztosítását írja elő. Más kérdés, hogy ezen szakszervezeti tájékoztatási jog terjedelme milyen széles körű. Ez országonként és időszakonként változik; demokratikus berendezkedés esetén természetesen szélesebb körű, míg az előzőek szűkülésével e jogosítványok általában csak szűkebb körre megengedettek. A szakszervezeti propaganda joga szorosan összefügg az előző jogosítvánnyal, ugyanis a munkavállalók – ezen belül a szakszervezeti tagok – informálását foglalja magában. Általában a munkáltató kötelezettségeként kerül meghatározásra annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos

¹² Mt. 276. § (2) bek., Kiss 2005, 382.o.

¹³ Kiss 2005, 386-387.o., 1992. évi XXII. tv. (régi Mt.) 33.§ (2)-(3) bek.

¹⁴ Prugberger-Kenderes-Mélypataki 2012, 371-374.o.

tájékoztatást, információkat közvégtégye. Erre vonatkozóan – tipikus esetben – a munkáltató és a szakszervezet közötti egyeztetés eredményeként alakul ki gyakorlat. Lényeges viszont, hogy a szakszervezetnek tekintettel kell lennie a munkáltató jogos gazdasági és működési, továbbá titoktartási körbe eső információira; ezeket mint a szakszervezeti tájékoztatás általános korlátait jelölhetjük meg. Amennyiben tehát a szakszervezet a tevékenységéről kívánja tájékoztatni a munkavállalókat, akár informálás, akár tagtoborzás céljával, akkor a munkáltató ehhez köteles tevőleges segítséget nyújtani, pl. belső e-mailrendszer rendelkezésre bocsátásával.¹⁵ Ahhoz, hogy az előbbiek hatályosulni tudjanak, a 143. sz. Ajánlása IV. részének 15. pont (1) bekezdése is rögzíti, hogy „a szakszervezet nevében eljáró munkavállalói képviselő legyen jogosult szakszervezeti hirdetményeket a vállalkozásnak a vezetőséggel e célra egyeztetett, a munkavállalók számára jól hozzáférhető pontjára (pontjaira) kirakni.” Ugyanígy az előbbi célt szolgálja az ajánlás IV. rész 17. pont (1) bekezdése, mely szerint a nem a vállalkozásnál alkalmazásban álló azon szakszervezeti képviselők is jogosultak a vállalkozás területére belépéshez, ahol szakszervezetük egyes tagjai dolgoznak. Ezt a szabályt legtöbb érintett ország, így Magyarország joga is tartalmazza.

2.7. Tájékoztatáshoz való jog (a munkáltató tájékoztatási kötelezettsége). Ahhoz, hogy az előző pontban leírtak hatályosulni tudjanak, szükség van arra, hogy a szakszervezet megfelelő információkkal rendelkezzen. Az Európai Unió Alapjogi Chartája erre tekintettel a IV. cím 27. cikkében rögzíti a munkavállalók jogát a vállalkozásnál tájékoztatáshoz és konzultációhoz, kötelezettségként előírva a munkavállalók részére – hogy a kivételként említett eseteken túl – megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást nyújtsanak az uniós jogról, a nemzeti jogszabályokról és a követett gyakorlatról, mivel e nélkül a szakszervezet tájékoztatási joga vagy teljesen kiüresedik, vagy egyáltalán nem lesz gyakorolható. A 129. sz. ajánlása a vállalat vezetése és a munkavállalói közötti kommunikációról II. rész 15. pont (2) bekezdésében tételesen felsorolja (a)-(l)-ig bontásban, hogy a vezetésnek különösen milyen témákról szükséges a szakszervezetet tájékoztatni. A felsorolás lényegében átfogja a vállalkozás működésének teljességét.¹⁶

2.8. Vélemény-nyilvánítási és konzultáció kezdeményezési jog. Általánosságban is elmondható, és több nemzetközi egyezményben is rögzítésre kerül a szakszervezet azon jogosultsága, mely szerint a munkáltatói intézkedéssel (döntéssel) vagy annak tervezetével kapcsolatos véleményét jogosult a munkáltatóval közölni, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke hasonló megfogalmazásban, de azonos tartalommal nyilvánítja ki a befolyásmentes véleménynyilvánításhoz való jogot, mely természetesen a szakszervezetet is

¹⁵ Berke/Kiss 2014, 706-707.o.

¹⁶ Mt. 272. § (2) bek, Károlyi-Prugberger-Törő: Munkajog és társadalombiztosítás, Bíbor Kiadó Miskolc, 2016 120-121.o.

megilleti. Az más kérdés, hogy a véleménynyilvánítás jogkövetkezményei végtelenül különbözhetnek és országonként különböznek is egymástól, egészen odáig, hogy a véleményeztetés elmaradása a munkáltatói intézkedés érvénytelenségét eredményezheti, míg másik végponton ugyanennek semmilyen jogkövetkezménye nincs (megjegyzendő a hatályos magyar jog az utóbbi megoldást tette magáévá).

A szakszervezet vélemény-nyilvánítása kapcsán konzultációt is kezdeményezhet¹⁷. A konzultáció az előző egyoldalú véleménynyilvánítással szemben már a munkáltató és a szakszervezet közötti véleménycserét, párbeszédet jelenti, tehát egy jóval érdemibb és erősebb jogosítvány. Ez különösen igaz azon szabályozásokra, ahol a munkáltató köteles a konzultáció idejére felfüggeszteni annak meghatározott, általában viszonylag rövid időre történő (5-10 nap) végrehajtását. A szakszervezet által kezdeményezett konzultáció lefolytatása a demokratikus jogrendszerekben kötelező a munkáltató részére. A 113. sz. állásfoglalás 5. pont (a) bekezdése szerint a konzultáció elsődleges célja közös megfontolás tárgyává tenni a munkaadói és munkavállalói szervezetek számára kölcsönösen érdekes ügyeket, hogy a lehető legteljesebb mértékben egyeztetett megállapodás születhessen.

Ugyanezen ajánlás 1. pont (1) bekezdése rámutat, hogy a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedések és a munkavállalók szervezetei, valamint e szervezetek egymás közötti eredményes konzultációjának előmozdítása nemzeti szintű feladat. Lényeges még, hogy az Egyezmény 2. pontja leszögezi, hogy a kollektív érdekegyeztetéshez való jogot a konzultáció és együttműködés szabályozása nem csorbíthatja, és nem akadályozhatja a munkaadói és munkavállalói szervezetek jogait sem.

2.9. Ellenőrzési-figyelemfelhívási-eljárás kezdeményezési-kifogásolási jog. A szakszervezet ellenőrzési joga – ahol létezik – elsődlegesen a munkakörülményekre vonatkozó szabályok megtartására irányul. Ennek keretében a szakszervezet az érintett vállalkozáson belüli szervtől tájékoztatást kérhet, amely a szükséges felvilágosítást, adatot köteles rendelkezésre bocsátani. Ha hiányosságot vagy hibát észlel, akkor erre a munkáltató figyelmét felhívja, ha ez nem elegendő, akkor megfelelő eljárást kezdeményezhet. Ezen jogosítványok azonban legtöbb szakszervezetnél nem találhatók meg, illetve ahol léteznek, ott is dogmatikailag hibásnak tekinthetők. Az ellenőrzés, a figyelemfelhívás, illetve eljárás kezdeményezés állami hatósági – alapvetően közigazgatási – feladat, nem pedig szakszervezeti jogosítvány.¹⁸ Egyébként ahol ilyen létezik vagy létezett (pl. az első, második és harmadik magyar Mt.-ben) nem érintette és nem is érinthette a szakhatóságok különböző jogszabályokban rögzített ellenőrzési hatáskörét.

A szakszervezeti kifogás joga egy speciális – általánosnak egyáltalán nem tekinthető – jogosultság, és kezdettől fogva ellentétes volt a gazdálkodó szervezetek döntési mechanizmusának törvényszerűségével, továbbá nehezen

¹⁷ Berke/Kiss 2014, 707-708.o.

¹⁸ Kiss 2005, 361-362.o.

illeszkedett a munkajogi konfliktusok feloldási mechanizmusába.¹⁹ Jelen esetben arról van (volt) szó, hogy a szakszervezet a munkavállalókat, illetve ezek érdekképviselői szerveit közvetlenül érintő jogellenes munkáltatói intézkedés (mulasztás) ellen kifogást nyújthatott be, amely egyet nem értés esetén max. 7 napra felfüggesztette a végrehajtást, majd ezt követően további érdekkellentét fennálltakor 5 napon belüli bírósághoz fordulást tett lehetővé. A fő probléma, hogy ez utóbbi esetben a gyorsított eljárásban intézett jogerős bírósági döntésig a végrehajtás nem volt lehetséges. Ilyenre igazán a gyakorlatban nem találunk példát, de már maga a jogintézmény is elhibázott, amikor a szakszervezetre bízta, hogy első lépésben egyoldalúan döntsön egy munkáltatói intézkedés jogszerűségéről vagy jogszerűtlenségéről. A magyar munkajogban a jelenleg hatályos Mt. szüntette meg e jogintézményt.

2.10. A szakszervezet képviselői joga. A szakszervezetek kettős képviselői joggal rendelkeznek, egyrészt eljárhatnak a munkáltatóval szemben meghatalmazás nélkül is, míg bíróság, hatóság, egyéb szerv előtt csak meghatalmazás alapján képviselheti a munkavállalót. A munkáltatóval szembeni eljárási jog alapján a meghatalmazás nélküli eljárási jog szerint a szakszervezet a munkavállalót annak valamennyi anyagi, szociális, valamint élet- és munkakörülményeit érintő jogával és kötelezettségével kapcsolatban képviselheti, míg bíróság, hatóság, egyéb szervek előtt meghatalmazással csak a gazdasági és szociális érdekek védelmét vállalhatja fel.²⁰ A tipikus, hogy szakszervezet csak tagjai irányába fejthet ki az előbbieket szerinti tevékenységet, de ritkább esetekben egyes országok szabályozásában előfordul, hogy nem csak tagjait, hanem valamennyi, az adott munkáltató munkavállalóját képviselheti az előbbieket szerint.

2.11. Szakszervezeti tagdíj ingyenes átutalásának joga és a munkáltató helyiségei használatának joga. Az alább taglalásra kerülő jogok megint csak nem feltétlenül minden szakszervezetnél található meg, de praktikus okokból legtöbb helyen a korábban kifejtett szakszervezeti működés és jogok hatályosulása érdekében ezek elősegítése végett alkalmazásra kerülnek.

A szakszervezeti tagdíjfizetés önkéntes és a munkáltató a tagdíjat a munkavállaló írásbeli kérelmére köteles levonni és a munkavállaló által megjelölt szakszervezet javára köteles a kérelemben meghatározott összeget átutalni. Ezen tevékenységért a munkáltatót díjazás nem illeti meg, sőt az átutalásért sem kérhet ellenértéket.²¹

Ahhoz, hogy a szakszervezet(ek) működni tudjanak és tevékenységüket kifejtsék, a munkáltató bizonyos helyiséghasználati kedvezményt köteles biztosítani. A munkáltató helyiségeit csak érdekképviselői célra használhatja a szakszervezet és a későbbi viták elkerülése végett érdemes e kérdésben a munkáltatónak és a szakszervezetnek egymással megállapodnia. Megállapodás

¹⁹ Kiss 2005, 362-365.o., Károlyi-Prugberger-Törő 2016, 122.o.

²⁰ Pál-Lőrincz-Kozma-Pethő: Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Bp. 2012, 455.o.

²¹ Berke/Kiss 2014, 709.o.

híján kollektív munkaügyi vita keletkezik, amely kérdésben általában a felek által létrehozott egyeztető bizottság dönt.²²

2.12. Szakszervezeti tisztségviselők fokozott védelme és munkaidő-kedvezményhez való joga. A szakszervezeti tisztségviselők ahhoz, hogy feladatukat befolyásmentesen tudják ellátni, különös munkajogi védelemben részesülnek. Ennek célja a tisztségviselőt ebbéli pozíciója miatt érő hátrányos megkülönböztetés vagy megtorlás megelőzése és ezáltal a szakszervezet zavartalan érdekképviseleti tevékenységének biztosítása. A védelem bizonyos egyoldalú munkáltatói intézkedésekkel szemben áll fenn; ilyen pl. a jogviszony-megszüntetés vagy más munkahelyre történő beosztás.²³ Tulajdonképpen a szakszervezeti tisztségviselő védelmére vonatkozó rendelkezéseket foglalja össze a 143. sz. Ajánlás III. része (5-8. pont). A 135. sz. Egyezmény, mely a munkavállalók üzemi képviselőinek védelméről és kedvezményeiről szól, 1. cikkében felhívja a figyelmet a szakszervezeti képviselők hatékony védelmére minden hátrányos intézkedés ellen, beleértve a felmondást is. E védelem megvalósítható többféle úton-módon is, de a leghatékonyabb és tipikus megoldás, ha az érintett szakszervezet vagy annak felettes szakszervezete indokolt írásbeli engedélyéhez kötik a munkáltatói hátrányos intézkedést. A védelemben részesülő tisztségviselők köre és a védelem módja természetesen lehet eltérő (pl. csak véleménykérés vagy kifejezett engedélyeztetés). A védelem megsértésére vonatkozó szabály jogellenességet eredményez, annak jogkövetkezményeivel együtt.

A 143. sz. Ajánlás IV. részének 10. pont (1) bekezdése kiemeli, hogy „a munkavállalói képviselőnek a vállalkozáson belül bércsökkenés, illetve szociális és egyéb járulékos segélyek csökkenése nélkül biztosítani kell a szükséges munkaidő-kedvezményt, hogy érdekképviseleti feladatát a vállalkozásnál ellássa.” Ugyanezen pont (3) bekezdése rögzíti, hogy a munkaidő-kedvezmények ésszerű korlátok között határozhatók meg.

Az ajánlástól erősebb joghatással emeli ki a 135. sz. Egyezmény 2. cikk 1. pontja, hogy kedvezményeket kell biztosítani az üzemekben a munkavállalók üzemi képviselői (beleértve a szakszervezeti tisztségviselőket is) számára, annak érdekében, hogy gyorsan és hatékonyan lássák el feladataikat. A munkaidő-kedvezmény részben a munkáltatóval való konzultáció tartamára jár, továbbá a szakszervezeti taglétszámhoz igazítható különféle módszerekkel (pl. Magyarországon két szakszervezeti tag után havi 1 óra munkaidő-kedvezmény jár, mely időtartamokra a kedvezményben részesülő díjazásra jogosult.)

3. Zárzó

Összegzésképpen megállapítható, hogy a szakszervezeti jogoknak általánosan elfogadott, minden országra kiterjedő, egységes katalógus rendszere nem létezik. Vannak bizonyos szakszervezeti jogok, melyek nélkülözhetetlenek a szakszervezet

²² Berke/Kiss 2014, 709-710.o.

²³ Károlyi-Prugberger-Törő 2016, 122-124.o.

létében és működésében – bár itt is tartalmi eltéréseket találunk – , míg más jogok adott esetben elhagyhatók, sőt kifejezetten dogmatikai ellentétben állnak a fenti jogkatalógus-rendszerrel.²⁴

²⁴ Kiss 2005, 352.o.

A munkajog szabályozásának dilemmái*

Kiss György**

1. A munkajog jogforrási rendszerének sajátosságai

1.1. A differenciált jogforrási rendszer és következményei.

A munkajog jogforrási rendszere az egyes jogforrási elemek egymástól jól elkülöníthető jogi természete miatt karakterisztikusan különbözik az egyéb jogágakétól. A munkajogi jogforrási rendszer talán legjellegzetesebb vonása a források kettősége.¹ A legiszlatórius források mellett ugyanis egyre nagyobb jelentősége van a kontraktuális alapú (alapozású) „jogforrásoknak”. Ez a csoportosítás minőségileg két jogforrási rendszert jelent, amelynek az egymáshoz való viszonyát több szempontból is értékelhetjük. A jogforrások sajátossága egyrésztől hat a jogforrások hierarchiájára. A szűkebb értelemben vett jogforrási hierarchiát illetően a megoldás lényegében mindenütt hasonló. A jogi norma tekintetében minden ország kialakította a sajátos jogforrási hierarchiáját, amelynek lényege, hogy az alacsonyabb szintű jogforrás minden esetben valamilyen felhatalmazás alapján szabályoz. A jogi norma jogforrási hierarchiájában ez nem okoz értelmezési problémát.

Másfajta értelmezést indokol azonban a kontraktuális források rendszere. Ebből a szempontból lényegesek a munkajogviszony tartalmának alakítási lehetőségei. A munkajog kontraktuális forrásai körébe két szerződést, nevezetesen a kollektív megállapodásokat és a munkaszerződést soroljuk. Egyelőre tekintsünk el attól, hogy a kollektív megállapodások is két csoportba tartoznak – egyrésztől a klasszikus kollektív szerződések másrésztől az üzemi alkotmányjog intézményei, az üzemi megállapodások sorolhatók ide –, először a kollektív szerződés intézményét tesszük vizsgálat tárgyává. A kollektív szerződés jogi természetének feltárását némiképpen zavarják tartalmának és funkcionálásának normatív vonásai. A kollektív szerződés hatálya ugyanis a harmadik személy címzettekre is kiterjed, és

** Akadémikus, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar.

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Támogatott Kutatócsoport keretében készült [2011TKI435]. MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport; MTA-PTE Research Group of Comparative and European Employment Policy and Labour Law. A kutatócsoport vezetője: Dr. Kiss György egyetemi tanár.

¹ Lásd erről részletesen Adomeit, K. (1969): *Rechtsquellenfragen im Arbeitsrecht*, Beck, München, 16-89. Deakin, S. – Morris, G. (1998): *Labour Law*, Butterworths, London 63-128.

meghatározott korlátok között átalakító ereje van a munkaszerződés tekintetében. A kollektív szerződés azonban szerződés, habár ezt elsősorban megalkotásának módjával szokták indokolni. Normatív tartalma miatt formálisan is része lehetne a munkajog legiszlátorius jogforrási rendszerének, de dogmatikai alapon nem az, és a jogi normához való viszonyát a szerződések általános érvényességtanából vezetik le.²

A kontraktuális jogforrások rendszeréhez tartozik a munkaszerződés, amely két szempontból igényel elemzést. Az egyik, a kollektív szerződéshez való viszonya, a másik a szerződés tartalma, ami a munkajogviszony tartalmának alakítása szempontjából nem közömbös. Ami az első relációt illet, az európai munkajogi kultúrában általánosan elismert a munkavállalóra kedvezőbb szabály alkalmazásának elve. Ez azt jelenti, hogy a munkaszerződés főszabályként nem tartalmazhat a kollektív szerződésben foglaltaknál kedvezőtlenebb feltételt a munkavállaló számára. Ez az elv az absztrakció szintjén akár magától értetődő is lehetne, a gyakorlati alkalmazás során azonban felmerül néhány probléma. Az első a munkavállalóra nézve „kedvezőbb” kifejezés értelmezése. Ebben csupán az biztos, hogy a német jogban használt „*Rosientheorie*” nem alkalmazható a gyakorlatban.³ Azaz, nem lehetséges a kollektív szerződésnek és a munkaszerződésnek csak a munkavállalóra kedvezőbb elemeinek az elismerése. A kiválasztó elv szerint az eltérést az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elbírálni.⁴ Ez az elv gyakorlatilag azt jelenti, hogy az európai munkajogban az egyéni autonómia elsőbbséget élvez a kollektív autonómiával szemben, másképpen fogalmazva, a kontraktuális jogforrási hierarchia csúcán az egyéni munkaszerződés áll.

Ez a tétel igazolható, ha a munkajog további sajátos „jogforrásait”, a munkáltató irányítási jogából fakadó „alakítási” lehetőségeit viszonyítjuk a munkaszerződéshez. Ehhez először azt kell feltárnunk, hogy honnan származik a munkáltató irányítási joga (*Direktionsrecht, managerialprerogative*). A munkaszerződés kialakulása nem választható el a szerződések római jogi tipizálásától, annak nem absztrahált rendszerétől. A későbbi munkaszerződés címen megjelenő modern szerződés előképe a *locatio conductio operarum* sajátos jellege az *operis*-sel való összehasonlításban mutatható ki. A bérlet a bérlet (tág értelemben vett) szolgáltatás feletti korlátozott rendelkezési jogot is jelentette, amely egyaránt igaz volt a dologbérletre és a szolgáltatás – adott esetben a munka – bérletére. A felek általában nem egy konkrétan meghatározott munkafeladat teljesítésére szerződtek, hanem általában munkavégzésre.⁵ A pandektajog munkabérleti konstrukciója sem változtatott ezen, lásd *Windscheid* megállapítását.⁶ A munkajogviszony tartalmát jellemző alá-fölérendeltséget – a gazdasági és a személyi függőség teóriáját követően – azzal magyarázták, hogy a munkaszerződésben a szolgáltatás absztrakt meghatározása szükségessé teszi a

² Kiss, Gy. (2005): *Munkajog*, Osiris, Budapest, 374-283.

³ Belling, D. (1983): *Das Günstigkeitsprinzip im Arbeitsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 169-171.

⁴ Lásd Mt. 43. § (2) bekezdése

⁵ Molnár I. (2003): *A locatio conductio a klasszikus római jogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 57.

⁶ Windscheid, B. (1891): *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Rütten&Löning, Frankfurt am Main, 451

munkavállalói teljesítés munkáltató általi konkretizálását, amely alapja az alá-fölérendeltségnek.⁷ Ennek a konkretizálási jognak az alapja tehát maga a munkaszerződés, és egyben e jog korlátjaként is szolgál.

A szolgáltatás absztrakt meghatározása miatt a munkaszerződés egy ún. *incomplete contract*.⁸ Ennek a kategorizálásnak elsősorban a gazdasági élet üzleti forgalmában van jelentősége, de hatása a munkajogban is lemérhető.⁹ Amennyiben ugyanis a munkaszerződésben a felek a teljesítés feltételeiben részletesen megegyeznek, úgy a munkáltató konkretizálási joga csekély. Ellenkező esetben a munkáltató konkretizálási joga tág, és egyenesen a munkajogviszony tartalmának alakítási jogáról (*right to alter, Gestaltungsrecht*) beszélhetünk. Látható tehát, hogy a munkaszerződésnek kiemelt jelentősége van a kontraktuális jogforrások sorában.

A munkajogi irodalomban szintén a jogforrások tárgyalásának keretein belül egyre nagyobb terjedelemben tárgyalják a munkáltató különböző egyoldalú jogi aktusait. A fokozott figyelem egyáltalán nem véletlen, hiszen a gyakorlatban ezeknek a jognyilatkozatoknak napjainkban fokozott jelentősége van. A munkáltató egyoldalú jogi aktusait is két csoportba sorolhatjuk, úgymint a szabályzat jellegű, formájában is normatív, és az ad hoc, esetenként vagy egyedi tényállásokra kibocsátott részben normatív, részben individuális jognyilatkozatokra. A normatív jognyilatkozatok általában a szervezet működésére vonatkoznak, és számos esetben tartalmaznak gyakorlati magatartási szabályt. Ezek a belső rendelkezések ugyanolyan hatást gyakorolnak az egyéni munkaszerződésre, mint a kollektív megállapodások, azzal a megszorítással, hogy a jogforrások hierarchiájában a kollektív szerződés alatt helyezkednek el, egyszerűen azért, mert egyoldalú jognyilatkozatnak minősülnek. Ehhez azért hozzá kell fűznünk, hogy a gyakorlatban ezeknek a szabályzatoknak egyre nagyobb jelentőségük van és tartalmi kontrolljuk szintén az elemzések homlokterébe került. Az egyedi tényállásokra kibocsátott jognyilatkozatokról ugyanez mondható el, nevezetesen formálisan a jogforrási hierarchia utolsó helyén állnak, de gyakorlati hatásuk ezzel éppen ellentétes.

1.2. A munkaszerződés és a munkajogviszony tartalmi különbségei a munkajog jogforrásainak szempontjából. A munkaszerződésnek kettős funkciója van: úgymint a munkajogviszony alapítása, és e jogviszony tartalmának alakítása. Az első funkció nem szorul bővebb magyarázatra, a munkaszerződés jogi tény, a munkajogviszony ennek joghatása.¹⁰ A munkajogviszony tartalmára gyakorolt hatása összetett problémát rejt magában. A munkajogviszony tartalmát alkotó alá- fölérendeltséget a leghatékonyabban a munkaszerződés részletes

⁷ Richardi, R. (1989): J. vonStaudingersKommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Vorbem. § 611. Walter de Gruyter, Berlin, Rz. 692-699.

⁸ Hart, O. (1989): Incomplete contracts. In: Eatwell, J (ed.) *Allocation, information and markets*, McMillan, London, 163-179.; Hart, O – Moore, J: *Incomplete contract and ownership*, www.aeweb.org/annual_mtg.../0105_1015_1702.pdf. (2013.07.24.); Tirole, J. (1999): Incomplete contracts: where do we stand, *Econometria*, 740-781.

⁹ Pankhurst, A. (1988): *Work effort under the incomplete contract of employment*, New Hall, Cambridge, 5-8.

¹⁰ A magyar irodalomban a munkaszerződés és a munkajogviszony dogmatikai, tartalmi elhatárolását lásd Román L. (1984): Kollektív jelleg az individuális munkajogviszonyban, *Jogtudományi Közöny*, 306-316. o.306-316.

tartalmával lehet tompítani. Ennek azonban az a feltétele, hogy a munkavállaló reális tárgyalási pozícióban legyen a munkáltatóval. Ezt egyébként úgy is megfogalmazhatjuk, hogy ebben az esetben a szerződést nem lehet általános szerződési feltételekkel megkötöttnek minősíteni – legalábbis az intézmény hagyományos értelmezésében nem. Ebben az esetben a felek a szerződéses feltételeket megbeszélik, illetve kölcsönösen elfogadják egymás szerződési feltételeit.

A munkaszerződés lehetséges alakító hatása felbecsülhetetlen. A munkaszerződés tartalmazhat felhatalmazásokat a feltételek jövőbeli egyoldalú alakítására, ami különösen a gazdasági körülmények megváltozása esetén nyeri el jelentőségét. A tapasztalatok azt támasztják alá, hogy ez a felhatalmazás a munkáltatói szerződési ajánlat része, általános szerződési feltétel, és a nemzetközi gyakorlat is így kezeli, legalábbis, ami a szerződés tartalmi kontrollját illeti.¹¹

A munkaszerződés tartalma tehát kizárólag a szerződést megkötő felek megállapodásától függ, míg a munkajogviszony tartalmát számos tényező befolyásolja. Egy részük számára a szerződés irreleváns, illetve a szerződésnek kell megfelelniük ezeknek az alakító tényezők követelményeinek. Ebbe a körbe tartozik a jogi norma, azaz a munkajog legiszlatórius forrása. Mások viszont a munkaszerződés mellett fejtik ki hatásukat, illetve alapjuk közvetlenül a munkaszerződés (vagy a kollektív szerződés). Ez egyben azt jelenti, hogy a feltételek jövőbeli alakítása látszólag ugyan független a munkaszerződés tartalmától, holott minden alakító hatalomnak, különös tekintettel az egyoldalú alakítási lehetőségnek a dogmatikai bázisa a munkaszerződés.

A munkaszerződés és a munkajogviszony tartalmi különbségét olyképpen is jellemezhetjük, hogy míg az előbbi tartalma főszabályként konstans, az utóbbi tartalma a gazdasági környezet változásának hatására mozgásban van. Annak ellenére, hogy a munkajogviszony tartalmának meghatározása és változtatása erősen kötődik a munkáltató irányítási jogához, és ez azt a benyomást kelti, hogy a munkaszerződésnek csak a munkajogviszony alapításában van szerepe, ezek az egyoldalú változtatási lehetőségek a szerződést tartalmától függenek. Lényeges, hogy ez a dogmatikai alap ne sikkadjon el, és a jogi tény, valamint a joghatás tartalmát egységesen lehessen értelmezni.

2. Milyen elvek mentén lehet a munkajog szabályozórendszerét kialakítani

2.1. A polgári jog és a munkajog kapcsolata. A munkajog összetettsége (individuális és kollektív rész), a jogforrási rendszer sajátossága, továbbá a munkajog szerződéses alapja, ugyanakkor a számos közjogi elem léte azt a kérdést

¹¹ Henssler, M – Moll, W. (2011): *AGB-kontrollevorformulierterArbeitsbedingungen*, Beck, München.; Dauner-Lieb, B – Henssler, M – Preis, U. (2006): *Inhaltskontrolle im Arbeitsrecht – Zwischen Zivilrecht und arbeitsrechtliche Besonderheiten*, Nomos Baden-Baden.; König, D (2010): *Die Inhaltskontrolle von Arbeitsverträgen in Deutschland, England und Frankreich*, Rombach Druck- und Verlagshaus, Freiburg.

veti fel, hogy milyen elvek alapján kell felépülnie a munkajogi szabályozásnak. Legalább két kérdésre kell választ találni. Az egyik, a kógens, közjogi normák tárgya, a másik a magánjogi, polgári jogi szabályok alkalmazása. Arra tekintettel, hogy melyik lényegesebb a munkajog szabályozásának egésze szempontjából, indokolt a második problémával kezdeni. Az ma már a magyar munkajogban is elismert, hogy a munkajog, mint szerződéses jogág, a magánjog része. Időről időre felmerül ugyanakkor az a dilemma, hogy a polgári jog szabályai alkalmazhatók-e a munkajogban. Amennyiben a válasz elutasító, úgy azt kell bizonyítani, hogy a munkajognak önálló magánjogi dogmatikája van, amelyre épül szabályozórendszere. Mielőtt ezt a problémát elemeznénk, hangsúlyozandó, hogy a megoldás viszonylag független attól, hogy egy adott ország jogrendjében a munkajogi kodifikáció megtörtént-e vagy sem. Napjainkban is igaz *Bydliński* összegző véleménye.¹² Álláspontja szerint „általában” a munkajog önállóságáról, illetve a polgári jogban történő szabályozásáról szólni nem lehet, mert a részletek elemzése nélkül – egy ún. „átalány” kiindulási pont alapján – nem lehetséges kimutatni azokat az elveket és a nekik megfelelő jogtechnikai igényt, amelyek a kérdés egyértelmű megválaszolásához vezetnek. Mindebből következően számára az a legfontosabb kérdés, hogy megjeleníthető-e a jogtudomány számára a munkajog a jogrendszerben, mint a rendszer egyik önálló tagja. Nézete szerint, a munkajog önállósága relatív. Képtelenség lenne ugyanis egy teljesen önálló munkajogi szerződési tan kidolgozása. A munkajog önállósága rendkívül összetett probléma, mert annak ellenére, hogy vannak csak a munkajogra jellemző intézmények, a polgári jog szabályai vagy magától értetődően, vagy kisebb módosításokkal alkalmazandóak. Lényeges az a megjegyzése, hogy teljesen felesleges konkurenciát teremteni a két jogterület között.

Meglehetősen furcsa kezdetek után jutott hasonló álláspontra a német munkajogi gondolkodás is. A XX. század eleji heves elméleti vitáit követően,¹³ a munkajog önállóságát hirdető nézetek képviselői álláspontjuk visszaigazolását láthatták a Weimari Köztársaság jogalkotásában, illetve reformtörekvéseiben. A Weimari Alkotmány 157. cikkelye ugyanis az egységes munkajog megalkotását deklarálta.¹⁴ Ez jól mutatja, hogy az önálló, egységes munkajog létrehozása már nem csupán jogirodalmi, dogmatikai vita tárgyává vált, hanem az egyik kiemelkedő politikai érdek középpontjába került. Ez az időszak a szociálpolitikai jogalkotás kiépítésének időszaka volt, és ez mind az individuális, mind a kollektív munkajog relációjában meghatározó szerepet játszott. Azt nem tudhatjuk, hogy a gyakorlatban milyen szabályozásban részesült volna az önálló munkajog, és így azt sem, hogy önálló intézményei által hogyan működtek volna, mert a

¹² Bydliński, F. (1969): *Arbeitsrechtskodifikation und allgemeines Zivilrecht*, Springer, New York/Wien, 11-47.

¹³ Sinzheimer, H. (1922/1977): *Über Grundgedanken und die Möglichkeit eines Einheitsarbeitsrechts in Deutschland*. In: *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*, Europa-Verlag, Frankfurt am Main.; Lotmar, Ph. (1902): *Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des Deutschen Reiches*, Band I. Duncker & Humblot, Berlin.; Gierke, von O. (1899): *Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuches und das deutsche Recht*, Duncker & Humblot, Leipzig.; Pothoff, H. (1912): *Probleme des Arbeitsrechts*, Eugen Diederichs, Jena 1912..

¹⁴ „Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht.”

nemzetiszocialista munkakódex újra írta a foglalkoztatási rendszer szabályozását. A II. világháborút követően, 1959-től több alkalommal is felmerült egy önálló és egységes munkakódex megalkotására, amely mind az individuális, mind a kollektív munkajog intézményrendszerét magában foglalta volna. Míg a munkajog kollektív intézményeire külön-külön sikerült törvényeket alkotni, addig a munkaszerződésre vonatkozó szabályanyag megalkotása minden alkalommal kudarcot vallott. Talán a legígéretesebb kísérlet a 2006-ban megalkotott *Hennsler-Preisféle* tervezet, amely az alábbi megállapítást tartalmazza: „*SoweitdiesesGesetz nichtsanderesbestimmt, gelten die Bestimmungen des BürgerlichenGesetzbuches*”.

2.2. Közjogi-védelmi korlátok beépítése az egyes magánjogi intézmények munkajogi működésébe. Lehetne még az egyes országok szabályozását csoportokra bontva elemezni, de a munkajognak a polgári jogtól való teljes függetlenségének, az intézmények teljes dogmatikai önállóságának az elismerése érdemben sehol nem merült fel. Kétségtelen viszont, hogy a szerződés dogmatikája nem, de funkcionálása a munkavállaló védelme érdekében átalakult. Talán ez az oka annak, hogy e korlátozó szabályok, illetve a tradicionális magánjogtól (némileg) idegen elvek miatt tűnik úgy, hogy a munkajog szerződéses intézményrendszere önálló.

Az első ilyen elv az egyenlő bánásmód elve, amely a foglalkoztatás valamennyi fázisában érvényesül. Ennek megfelelően az álláshirdetéstől kezdve, a foglalkoztatási jogviszonyok létesítésén, módosításán, a munkafeltételek meghatározáson keresztül a jogviszony megszüntetéséig. Az Európai Unió foglalkoztatási tárgyú irányelvei egy részének tárgya közvetlenül az egyenlő bánásmód, míg több irányelv közvetetten fogalmazza meg e követelmény betartását. Ez a követelmény kifejezetten nem jelenik meg a magánjogi kódexekben, álláspontom szerint a jóhiszeműség és a tisztesség alapelveibe csak fenntartásokkal lehetne beleérteni az egyenlő bánásmód követelményét. Így például az általános szerződési feltételekkel megkötött szerződések esetében az egyenlő bánásmód annyiban megtalálható, hogy e feltételek minden potenciális szerződéskötő fél számára azonosak. A jóhiszeműség és tisztesség követelményének a megsértése ebben a kontextusban akkor következik be, amikor az egyoldalúan megállapított szerződéses feltételek megalkotója e feltételeket a vele szerződő fél hátrányára állapítja meg. Amennyiben egy ilyen munkaszerződés-sablont a munkajog követelményei szerint vizsgálunk meg, könnyen előfordulhat a közvetett diszkrimináció tényállása. A munkaszerződés, pontosabban a munkajogviszony időtartamának meghatározása is az egyenlő bánásmód követelménye által befolyásolt, és többek között az egyik meghatározó elv, az átjárhatóság biztosítása. Végezetül, a munkajogviszony megszüntetésének a szabályozása is a munkavállaló védelmét szolgálja, amennyiben a munkáltató egyoldalú jognyilatkozatát korlátok közé szorítja.

Ezek az eltérések kétségtelenül egy felborult szerződési egyensúlyt kísérelnek meg helyreállítani, és mindaddig hatásosan működtek, amíg a tradicionális munkajogviszony képlete volt uralkodó. Ez nem más, mint a határozatlan időtartamra létesített és a teljes munkaidőben történő foglalkoztatásra irányuló munkajogviszony. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy amikor ez a struktúra egyre

inkább támadásoknak lett kitéve, az említett elvek és követelmények sérülékennyé váltak. A diszkrimináció tilalma ellenében egyre nagyobb hangsúlyt kap az igazolt nem egyenlő bánásmód intézménye. A munkafeltételek megállapítása is különös közegben érvényesül a munkajogviszony tartam-jellege miatt. Végezetül a munkajogviszony gazdasági okokkal indokolt megszüntetése az egyik leginstabilabb része a felmondásvédelmi rendszernek.

Úgy tűnik, hogy a foglalkoztatáspolitikára kreált *flexicurity* teóriája a munkajog jogi szabályozására kivetítve azt jelenti, hogy a rugalmasság mellett a munkavállaló jogállás-biztonságát kell erősíteni. Ebből a szempontból is lényeges a polgári jog és a munkajog kapcsolatának tisztázása, mert e követelmények érvényesítése érdekében az újabb megoldások a klasszikus elvekhez nyúlnak vissza.

3. A munkajogviszony sajátosságai a rugalmasság és a jogállás-biztonság tükrében

3.1. A munkajogviszony tartalmának változó megítélése. A munkajogviszony tartalmának két szignifikáns sajátossága van, a jogviszony tartóssága (*long-termrelationship, Dauerschuldverhältnis*), és az egyéni munkavállaló jogi alárendeltsége. Mindkettő magától értetődőnek tűnt, illetve tűnik, ugyanakkor a részletesebb vizsgálat több nem tisztázott problémát is takar.

A munkajogviszony tartam-jellegét önmagában az atipikus foglalkoztatási jogviszonyok elterjedése is megkérdőjelezheti. Nem csupán a határozott időre létesített munkajogviszony, hanem a munkaerő-kölcsönzés, a csak egy projektre történő alkalmazás, de az *outsourcing* lehetőségének és alkalmazásának kiterjedése, vagy akár a *crowdsourcing* feltűnése a klasszikus munkajog szerkezetének cáfolataként értelmezhető. Többek álláspontja szerint egy jogviszony tartam-jellegét annak immanens jegyeiből kell levezetni, és ezek közül az egyik meghatározó indikátor a szerződés rendeltetése. A munkaszerződés tartam-jellegének igazolásához meg kell vizsgálni a hasonló tárgyú polgári jogi szerződéseket. Ebből a szempontból kézenfekvő a vállalkozási és a megbízási szerződés összehasonlítása a munkaszerződéssel. A vállalkozási szerződés alapjaiban eredménykötelmet keletkeztet, amelyben a vállalkozónak a szerződésben meghatározott eredményt (mű, opus) kell teljesítenie. Ebből következően a vállalkozási szerződés ún. önmegszüntető szerződés, amely a szerződés szerinti teljesítéssel eléri célját. A munkajogban is ismert az egy adott feladat teljesítésére létesített határozott idejű munkaszerződés. Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy e két szerződés között – csak a tartam-jelleget tekintve – van-e egyáltalán különbség. Eltekintve a két jogviszony tartalmának, különösen a megrendelői és a munkáltatói utasításnak a különbségétől, látványosan eltér egymástól a vállalkozói jogviszony és a munkajogviszony megszüntetésének elve és szabályozása. Míg az előbbi kötelelem megszüntetése a megrendelő részéről elsősorban elszámolási kérdés, addig a határozott tartamú munkajogviszony munkáltatói megszüntetésének szabályozása fokozottan figyelembe veszi a munkavállaló egzisztenciális érdekeit. A megbízási szerződés ügyviteli, ügy-ellátási

kötelem, amely tartama szerint lehet határozott és határozatlan tartamú egyaránt. Amennyiben egy adott tevékenység ellátható munkajogviszonyban és megbízási jogviszonyban is, látszatra a határozatlan időre létesített jogviszonyok között nincs számottevő különbség. Ismét eltekintve a jogviszonyok tartalmi eltérésétől, az utasítási jog terjedelmétől és intenzitásától, a megszüntetés szabályozása adja a különbséget. A megbízást bármelyik fél felmondhatja, amelynek jogkövetkezménye az elszámolás, illetve adott esetekben a kártérítés.

A munkajogviszony tartam-jellegét az ígéret oldaláról közelíti meg *Freedland*.¹⁵ Álláspontja szerint a munkaszerződésben foglalt ígéretnek több időbeli síkja van. Az alapszint – amely minden munkavégzésre irányuló jogviszonynak része –, a munkaszerződés jelenére vonatkozik, amennyiben az egyik fél valamilyen munka elvégzésére köteles, a másik fél pedig e munka ellenértékének a megfizetésére. Látható, hogy ez nemcsak a munkaszerződésnek, hanem a vállalkozásnak, a megbízásnak, az alkuszi szerződésnek stb. is része. Freedland nyomtatékosítja azonban, hogy a munkaszerződésben benne foglaltatik egy bizonyos ígéret a további munkavégzésre és a további foglalkoztatásra. Végeredményben ez a kölcsönös ígéret adja meg a munkajogviszony stabilitását, amely adott esetben lényeges lehet a munkáltatónak is, de nyilvánvaló, hogy a munkavállalónak ehhez alapvető egzisztenciális érdeke fűződik. Ennek a kettős ígéretnek a jelenléte csak közvetetten, többek között a felmondásvédelmi szabályok által igazolható. Ez természetesen nem jelenti a foglalkoztatási kényszert, a minden áron való foglalkoztatási köteleesség megtartását, csupán azt – és ez sem kevés –, hogy különböző anyagi vagy eljárási jogi technikák által más megoldások felé tereljük a munkaadókat, és ne csupán a munkajogviszony megszüntetését tartásuk szem előtt.

A munkajogviszony másik tartalmi eleme a munkavállaló alá-fölérendeltsége. Az alá-fölérendeltség okát többfajta megközelítésben elemezték, és egyes időszakokban a munkajogviszony kiemelt tartalmi elemévé vált. Mások viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy a szubordináció misztifikációja a munkajogviszony többi elemét háttérbe helyezi. *Maschmann* kiemeli, hogy a munkajogviszony szerződéses alapozású jogviszony, amelyben pl. az együttműködési köteleesség és egyéb köteleességek a munkavállaló alá-fölérendeltsége mellett is érvényesülnek.¹⁶ Álláspontja szerint, éppen az atipikus foglalkoztatási módszerek megjelenése, valamint a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek munkavégzésének tömeges elterjedése csökkenti a hagyományos munkajogi függőséget. Természetesen mindezek a foglalkoztatási formák egy adott munkavállalói réteg általános kiszolgáltatottságát erősíthetik, ugyanakkor látható, ez az irány a munkavállalóktól, illetve a potenciális munkavállalóktól más taktikát kíván. Ezzel többen élnek, amelynek jó bizonyítéka a különböző olyan érdekképviselések megjelenése, amelyek nem a hagyományos munkavállalói érdekeket védik.¹⁷

¹⁵ Freedland, M. (1976): *The contract of employment*, Clarendon Press, Oxford, 20.

¹⁶ Maschmann, F. (2001): *Arbeitsverträge und Verträge mit Selbständigen. Rechtliche Qualifizierung von Dienstleistungsverhältnissen als Abgrenzungs- und Einordnungsproblem*, Duncker & Humblot, Berlin, 59.

¹⁷ A munkavállaló jogállásához hasonló személyek (*arbeitnehmerähnliche Person, worker*) ugyanolyan szakszervezeteket alapítanak, mint a munkavállalók, és nem egy országban sikerült kollektív

Az elmúlt mintegy három évtized alatt a munkajog fejlődése korántsem csak egy irányba mutatott. A vállalkozások vezetésének módszerei megváltoztak, a gazdasági válsághelyzetekre már nem csupán a munkaerő létszámának csökkentése, a termelés, illetve a szolgáltatás intenzitásának mérséklése volt a válasz. A különböző aktív munkaerő-piaci politikák nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, inkább azt a munkavállalói réteget sújtották, amelyeket védeni akartak.¹⁸ Megkérdőjeleződtek az addig elfogadott érdekek, egyértelművé vált, hogy a rugalmasság és a munkavállalói státuszbiztonság fenntartásához a munkajogviszony tartalmának új értelmezésére van szükség.

3.2. Előkép keresése a gazdasági ügyleti forgalom szerződésai között. A szerződéses viszonyok külső körülményeinek változásai nem a foglalkoztatási politikát, illetve a munkajogi szabályozást érintették elsődlegesen. A gazdasági élet szerződésfelfogásában a klasszikus és a neoklasszikus szerződés-konstrukció jól kifejezi azt a folyamatot, ahogyan az egyszerű jogügyletektől a felek eljutnak az összetettebb, a jogügylet jövőjét jobban megalapozó, a tervezést és az előreláthatóságot fokozatosan beépítő szerződések kialakításához.¹⁹ Ennek a gazdasági háttere alapvetően az volt, hogy a szerződés alanyainak érdekében állt a jogügylet fenntartása akár a feltételek változása által. A szerződést körülölelő normaanyag is változott, a jogalkotás és a jogalkalmazás egyaránt lehetővé tette a szerződés tartalmába történő óvatos beavatkozást valamelyik fél érdekében. Ez a fajta flexibilitás azzal járt, hogy a felek által üresen hagyott területeknek a körülményeknek megfelelő kezelése, változtatása teret adott egy megelőző konfliktuskezelési módszernek.

A neoklasszikus szerződésből fejlődött ki a posztindusztriális korszak újabb szerződés típusa, az ún. *relational contract*.²⁰ Az ilyen típusú szerződés nemcsak a szorosabb értelemben vett gazdasági élet területén jelent meg, hanem minden olyan kapcsolatban, ahol a felek valamilyen anyagi érdekközösségbe kerültek, mondhatni, mintegy rabjává váltak korábbi konszenzusuknak.²¹ A *relational contract* alapvető jellemzői az alábbiak: ez a szerződés tartam-szerződés, általában sokszereplős, a szerződés tárgya nehezen monetizálható, abban az értelemben különösen, hogy nem egyszerű csere típusú kötelemről van szó. A *relational contract* tipikusan *incomplete contract*, amennyiben a felek nem tudnak mindenrészletben megegyezni, ezért a teljesítés során lényeges a folyamatos kommunikáció, a feltételek újratárgyalása. A felek közös célja a már megkötött és folyamatosan teljesített szerződés fenntartása, akár változó feltételek mellett is.²²

A *relational contract* bőséges irodalmában több elemzés olvasható arról, hogy e

megállapodásokat kötniük.

¹⁸ Vaughan-Whitehead, (ed.). (2011): *Workinequalitiesinthecrisis: Evidencefrom Europe*, International Labour Office, Geneva.

¹⁹ Lásd erről Macneil, I. R. (1978): Contracts: Adjustment of long-term economics relations underclassical, neoclassical, and relationalcontractlaw, *Northwestern University Law Review*. 856.

²⁰ Macneil, I. R. (1974): The many futures of contracts, *Southern California Law Review*, 691-816.

²¹ Leckey, R. (2002): Relationalcontract and othermodels of marriage, *Osgode Hall Law Journal*, 1-47.

²² A *discretetransactional* és a *relational contract* táblázatos összehasonlítását lásd Macneil: i.m. (20), 738-739.

szerződések körébe tartozik a munkaszerződés is.²³ Azok a szerzők, akik a gazdasági jog felől közelítik meg ezt a kérdést, ezt a besorolást, a gazdasági életben működő *relational contract* és a munkaszerződés hasonlóságaira építik. A munkajog tudományának művelői sokkal óvatosabbak, és a két szerződés közötti tartalmi különbségeket is elemzik. Ami a hasonlóságokat illeti, kétségtelen, hogy a munkaszerződés is *long-term contract*, javarészből *incomplete contract*, és kimutathatók a munkajogviszonyban is az összetartozást előmozdító elemek, amelyek túlmutatnak a munkajogviszony egyszerű csere-kötelem jellegén. Aggályos azonban, hogy a munkajogviszonyt jellemzi-e az a fajta érdek-összetartozás, amely a szerződés megtartásának kölcsönös igényét eredményezné. Ezzel összefüggésben többen azt hangsúlyozzák, hogy a munkáltatók és a munkavállalók is készek megfontolni a munkajogviszony fenntartását megváltozott feltételek között is. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a munkavállaló nem gazdasági partnere a munkáltatónak, és ebből következően a munkaszerződés feltételeinek kölcsönös változtatása gyakorlati nehézségekbe ütközik.²⁴

Milyen lehetőségek állnak a munkáltató rendelkezésére? A munkáltatónak főszabályként két lehetősége van a megváltozott körülményekre történő reagálásra. Az egyik a munkajogviszony megszüntetése gazdasági okokra való hivatkozással, a másik a munkaszerződés módosítása, ami nagy létszámú munkavállalók tekintetében nehezen kivitelezhető. Létezhet egy harmadik megoldás, amely a munkáltató irányítási jogán (*managerial prerogative*, *Direktionsrecht*) alapul. Ennek lényege, hogy a munkaszerződésben a munkáltató felhatalmazást kap a teljesítés konkretizálására, azaz a jogviszony egyes tartalmi elemeinek alakítására. Hangsúlyozandó, hogy ez nem azonos a lényeges feltételek megváltoztatásával, hanem a munkáltató döntési hatalmának a munkaszerződésben meghatározott keretek között kell maradnia. Újabb kérdés: a felek a szerződésben tágíthatják-e ezeket a határokat, a szerződés adhat-e felhatalmazást a munkáltatónak akár a lényeges feltételek egyoldalú megváltoztatására. Ez a felhatalmazás az egyszerű irányítási joghoz képest nem mennyiségi kérdés, hanem a munkajogviszony tartalma alakításának az eddigiekhez képest minőségi változtatását jelenti.

3.3. Milyen feltételek mellett alkalmazható a *relationalcontract*-nál alkalmazott alakítási megoldás a munkajogviszony esetében? A munkajogviszony tartalmának kibővített egyoldalú alakítási lehetősége lényegesen különbözik a *relationalcontract*-nál alkalmazott megoldástól. Ez az alakítás relatíve egyoldalú. A felhatalmazás alapja a szerződés, munkaszerződés vagy kollektív szerződés. Korántsem mellékes, hogy mely szerződés tartalmazza a felhatalmazást. Annak ellenére, hogy az európai munkajogi kultúrában a munkaszerződés – az egyéni magánautonómia – élvez elsőbbséget, egy rendszerszintű, valójában a

²³ Lásd Feinman, J. M. (2000): *Relationalcontracttheoryincontext*, *Northwestern University School of Law*, 746.; Ugyanakkor kétségeit fejezi ki Speidel, R. E. (2000): *The characteristics and challenges of relationalcontracts*, *Northwestern University School of Law*, 826.

²⁴ Bird, C. R. (2005): *Employment as a relational contract*, *University Pennsylvania Journal of Labour Law*, 149-217.; Brodie, D. (2011): *Howrelational is theemploymentcontract?*, *Industrial Law Journal*, 232-253.

munkavállalók egy részét, de akár egészét érintő változás nehezen képzelhető el az egyes munkaszerződések szintjén. Nyilvánvaló azonban, hogy kollektív megállapodás hiányában csak a munkaszerződésben megfogalmazott felhatalmazás lehet a megoldás. Ezzel kapcsolatban újabb probléma, hogy a felhatalmazásnak egységes változtatási lehetőségeket kell-e tartalmaznia, vagy azonos munkavállalói csoporton belül lehetséges-e különböző tartalmú felhatalmazás. A munkaszerződésben foglalt felhatalmazással szemben felhozható másik kifogás a felek imparitása. Mindebből következően több érv szól a kollektív szerződés mellett, de ebben az esetben a kollektív szerződés hatálya, valamint a munkavállalóra kedvezőbb szabály alkalmazásának elve igényel újabb elemzést. Ennek a megoldásnak még egy feltétele van, nevezetesen a munkaszerződés tartalmi elemeinek konvertálhatósága a kollektív szerződésbe.

Mivel a munkáltató egyoldalú alakítási döntési jogkörének az alapja a szerződés, ki kell munkálni a szerződések tartalmi kontrolljának az elveit, szabályait, különös tekintettel a munkaszerződésnek és a kollektív szerződésnek az olyan értelmezésére, amely ezeket a szerződéseket is általános szerződési feltételekkel megkötötteknek minősítheti. Ez számos országban kialakult követelmény és elismert gyakorlat. A Ptk. általános szerződési feltételére vonatkozó rendelkezésének alkalmazását az Mt. is megengedi, azonban az ennek megfelelő szerződési-tartalmi ellenőrzési gyakorlat még nem alakult ki.

Lényeges további feltétel a munkajogviszony gazdasági okokra való hivatkozással történő megszüntetésének újragondolása. A munkáltató vázolt egyoldalú alakítási joga és a gazdasági okokkal indokolt felmondás ugyan nem zárja ki egymást, de amennyiben ennek a konstrukciónak a *relational contract* az alapja, úgy tekintettel kell lenni arra, hogy a felek a jogviszony megtartásában érdekeltek. Több ország munkajogában ismertek a többé-kevésbé hatékony felmondásvédelmi intézmények, amelyekben a gazdasági ok miatti felmondás kiemelt helyen szerepel.

Álláspontom szerint a tanulmányban érintett megoldás hazai munkajogi alkalmazása csak a munkajogi szabályozás teljes átalakításával lenne megvalósítható. A munkajog két alapvető része – az individuális és a kollektív intézmények – közötti kohézió hiánya, a szerződés tartalmi kontrolljának a háttérbe szorulása, valamint a munkáltatói felmondás felemás szabályozása és gyakorlata miatt rövidtávon nem képzelhető a rugalmasság és a munkavállalói jogállás-biztonság tekintetében érdemi változás. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a közjogi indíttatású és tartalmú beavatkozások csak ideig-óráig nyújtanak megoldást.

Dworkin szabály elmélete és annak gyakorlati jelentősége a környezetjogban*

Kocsis Bianka Enikő**

P rugberger Tamás Professor Úr színes tudományos életútja számos lehetőséget kínál arra, hogy egy ünnepi tanulmánnyal csatlakozhassunk hozzá. Bár Professor Úr főként az agrárjog, illetve a munkajog területén folytatta eddigi tudományos tevékenységét, környezetjogi kérdésekkel is foglalkozott. Jelen tanulmányommal szereteágazó munkásságának e szeletéhez szeretnék csatlakozni. Ezzel az írással szeretnék továbbá tisztelegni Professor Úr eddigi alkotó tevékenysége előtt, és kívánok sok erőt, egészséget tudományos munkájának folytatásához!

1. Bevezető

Ronald M. Dworkin 1931-2013 között él és alkotott, a kortárs jogelmélet egyik kiemelkedő alakja. Jogfilozófiájában egy, a pozitívizmussal szemben álló elmélet kidolgozására törekedett. Saját elméletét a Hart féle elmélet kritikájaként fejtette ki.¹ Számos fontos tételt mondott ki, amelyek közül én a szabályok és elvek elhatárolását, kapcsolatát kívánom bővebben kifejteni jelen tanulmányban.

Azon kívül, hogy vállalkozom annak bemutatására, hogy Dworkin szerint a szabályok, elvek és célkitűzések hogyan definiálhatók, milyen fogalmi elemekkel rendelkeznek, szeretném ennek gyakorlati, tételes jogi jelentőségét is megvizsgálni a környezetjog vonatkozásában. Azonban mivel ez a jogterület rendkívül szereteágazó, és számos lehetőséget kínál az említett modell vizsgálatára, a terjedelmi korlát azonban adott, így egy konkrét példán, még hozzá a fenntartható fejlődés példáján keresztül szeretném ezt a vizsgálatot lefolytatni, mely napjainkban egy rendkívül aktuális kérdés a környezetjog területén. Éppen ezért célom a fenntartható fejlődés fogalmának meghatározása, illetve szabály – elv – cél jellegének meghatározása is.

2. Szabályok

* AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

** PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete.

¹ Gyórfi, T. (2004): Ronald Dworkin. In.: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 261.

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, vajon mit is értünk szabályok alatt a dworkini értelmezés szerint, mindenképpen szükséges visszatekintenünk a XX. század második felére. Az angolszász területeken ugyanis a jogelmélet és a politikai elmélet újjászületett a második világháború után. Ezen újjászületés oka pedig a jogi és a politikai jelenségek egy új megközelítésének felbukkanása volt, melynek értelmében úgy fogták fel a jogi és a politikai érvelést, mint amelyek sajátos gyakorlatokat (társadalmi gyakorlatokat) képeznek. Olyan gyakorlatokat, amelyek elméleti megragadásában a szabály fogalmának különleges szerepe van. Mind a jogi, mind pedig a politikai érvelés keretét képező gyakorlatok a szabályok terminusaiban ragadhatóak meg – mely szabályok feltárása a teoretikusok feladata. Hart ezen irányzat egyik képviselője volt. Ő a jogot egyfajta társadalmi gyakorlatként fogta fel, amelynek elemei konvencionálisak. Ez látszólag választ jelentett az egyik legfőbb pozitívista dilemmára, vagyis a jog – és erkölcs szétválasztására. Azonban ez tényleg csak látszólagos válasz volt, hiszen felmerült a kérdés, miszerint „miért lenne normatív ereje az emberekre nézve annak, amit egy csoport (a hivatalos személyek) gondolnak a cselekvésükről”. Az ilyen és ehhez hasonló kritikai érvek egyik legfőbb képviselője volt Dworkin. E kritikai megközelítés eredője az volt, hogy a harti megközelítés alapján nem lehetett a jog által determinált döntésről beszélni az olyan esetekben, amelyekre vonatkozóan még nem kristályosodott ki a hivatalos személyek gyakorlatát reprezentáló konvenció, és nem volt lehetséges, hogy kifejezetten jogi indokok alapján eltérjünk a megállapodott gyakorlattól.²

A *Model of Rules I.* című alkotásában rögzített dworkinféle kritikának két vezérfonala van: (a) a diszkréció harti fogalmának bizonytalansága, (b) amit a szabályok tartalmaznak, nem meríti ki a jog tartalmát. Hart nézete szerint ugyanis a jog konceptuális jellegzetességeinek következményeként előfordulhat, hogy előállnak olyan helyzetek, ahol egy kérdés jogi választ igényel, de nincs rá olyan válasz, amit a létező joganyag a lehetséges alternatívákkal szemben igazolna. A bírók ilyen esetekben a jog által nem determinált választásokra kényszerülnek. Ilyenkor viszont értelmetlen lenne azt mondani, hogy a jog szempontjából helyesen vagy tévesen döntött az adott bíró. A jog által ily módon nem determinált döntést, vagyis az ebben az értelemben gyakorolt „szabad belátást” nevezzük erős diszkréciónak. Ezt pedig azokban az esetekben kell alkalmazni, amikor a jog határozatlan. Dworkin viszont tagadja az erős diszkréció létét. Ebből az is következik, hogy szerinte soha nem áll fenn olyan helyzet, amikor a jog határozatlan. Szerinte lehetségesek olyan esetek, amikor a jog bizonytalan, vagyis a megfelelő jogi válasz megtalálása nehézségekbe ütközik, netán meghaladja a képességeinket, de nem állhat elő az a helyzet, amelyben már kimerítettük a jogi érvelés lehetőségeit. Álláspontja szerint ugyanis a szabályok mellett a jogi érvelés tényezőjeként kell számolnunk „egyéb sztenderdekkel” is, amelyek akkor is lehetővé teszik a jogkövetkezmények érdemi mérlegelését, ha a szabályok nem determinálják a döntést. Sőt, előállhat olyan helyzet is, amikor e sztenderdek a

² Bódig, M. (2004): Ronald Dworkin és a jogpozitivizmus: Egy jogelméleti módszertani szempontú elemzés. *Jogelméleti Szemle*, 1., forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/bodig17.html> [Letöltés ideje: 2016. június 7.].

szabályok ellenében is igazolnak jogi döntéseket. Az ilyen sztenderdek közül kettőt érdemes nevesíteni is: az elveket és a célkitűzéseket.³

Dworkin ezen állításával egyetérthetünk, hiszen köztudott, hogy a jogi szabályok kialakítása, összehangolása bizonyos elvekre támaszkodva történik. Ezen túlmenően pedig a jogi szabályozás egyik fő funkciója, hogy meghatározott legitim társadalmi célok elérését elősegítse. A szabályok és e sztenderdek közötti összefüggés fontossága abban is megmutatkozik, hogy amikor egy esetre nem sikerül elsőre, egyértelműen megtalálni a vonatkozó jogszabályt, akkor ebben segítségül szolgálhat a releváns elvek, célkitűzések vizsgálata, elemzése.⁴

A jogi szabályok és jogi elvek közötti különbségtétel Dworkin szerint legfőképpen logikai természetű megkülönböztetés. Ebben a disztinkcióban a legfontosabb attribútuma a szabályoknak az, hogy azok mindent-vagy-semmit jellegűek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy szabály vonatkozik az adott ügyre, akkor azt az ügyet e szabály alapján kell eldönteni.⁵ Előállhat ugyan olyan helyzet, amikor egy adott ügy eldöntésére vonatkozó szabályok látszólag ütköznek egymással. Azonban ez az ütközés csak látszólagos, hiszen az érvényes szabályok sohasem ütköznek egymással, csak a szabály lehet funkcionálisan fontos vagy lényegtelen az ügy szempontjából. Ilyen ellentétek esetén ugyanis részletesebb vizsgálat után akár arra is rádőbbsenhetünk, hogy az ellentét nem is valódi, mivel az egyik szabály kivételt képez a másik alól, illetve a jog képes saját eszközeivel is viszonylag egyszerűen eldönteni, hogy melyik szabály érvényes az adott ügyben.⁶ Ilyen jellegű konfliktusok feloldására szolgálhatnak például az alábbi technikák, szempontok: (a) a magasabb fórum által alkotott jogszabály elsődlegessége, (b) a később keletkezett jogszabály alkalmazása, (c) a speciális szabály alkalmazása az általános érvényűvel szemben, stb.⁷

Bizonyos esetekben azonban meglehetősen nehéz elhatárolnunk a szabályokat az elvektől. Ugyanis a rugalmas jogalkalmazás elősegítése érdekében előfordulhat, hogy a szabályok tartalmazzanak olyan bizonytalan jelentésű szavakat, amelyek révén az adott szabály alkalmazása függővé válik azoktól az alapelvektől, célkitűzésektől, amelyek a szabály háttérében állnak. Ilyen szavak lehetnek például a következők: ésszerű, vétkes, méltánytalan, lényeges. E szavak tehát az adott szabályt már inkább az elvekhez közelítik, azonban mégsem változtatják teljesen azzá. Hiszen még a legkevésbé kötött értelmű szavak is korlátozzák a szabályok mögött álló olyan más sztenderdek típusát, amelyekről a szabály függ. Az ilyen bizonytalan jelentéstartalmat hordozó szavakat tartalmazó szabályokat ugyanis jóval alaposabb mérlegelésnek kell alávetni, mint más egzakt szabályokat. Ha e mérlegelés alapján olyan következtetésre jutunk, amely ellentétes más szabályokkal, akkor szükségessé válik a jog megváltoztatása. Azonban ha az ilyen jellegű szabályokat elvként kezeljük, akkor az abból levont jogszabállyal

³ Bódig, M. (2004.).

⁴ Bódig, M. (1999): *Az elméletalkotás és a megismerés problémája a kortárs jogelméletben: Hart és Dworkin jogelméletének tapasztalatai*. Ph.D. értekezés. Miskolc. 84.

⁵ Dworkin, R. M. (1967): *The Model of Rules*. Faculty Scholarship Series. Paper 3609. 25.

⁶ Gyórfi, T. (2004) 271.

⁷ Dworkin, R. (1996): A szabályok modellje. In.: Szabadfalvi József (szerk.): *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 33.

ellentétes következtetés már nem indukálná szükségképpen a jogszabály módosítást.⁸

Egy másik fontos momentuma a szabályok felismerésének, hogy elhatároljuk a szabály és a szabályosság fogalmát. Hart példája szerint ugyanis különbség van aközött, hogy (a) az angolok szokásosan elmennek hetente egyszer moziba, és aközött, hogy (b) az angoloknál van egy szabály, hogy mindenkinek meg kell néznie hetente egy filmet. Az első esetben szabályosságról, míg a másodikban szabályról beszélhetünk. Az első esetben tehát egy 'szabállyá vált' cselekvésről, másképpen szólva valamilyen gyakorlatról van szó. E gyakorlat követésére azonban az alanynak nincs kötelezettsége, ellentétben a (b) pontban példaként említett szabállyal, amelynek megszegése, nem követése adott esetben akár még szankciót is vonhat maga után.⁹

3. Elvek

Az elvek és szabályok közötti legfontosabb különbség, hogy a szabályok mindent-vagy-semmit jellegével szemben az elvek nem kötelező erejűek. Attól, hogy egy elv vonatkozik egy ügyre, a bíró még nem köteles az alapján ítéletet hozni. Az elv úgymond terelgetheti valamelyik irányba a döntéshozót, irányvonalat szabhat a gondolkodásának, azonban végső, konklúzív érvként nem szolgálhat számára.¹⁰ Az elveknek így tehát van egy fontos dimenziójuk, amely a szabályoknak viszont nincs. Nevezetesen, hogy az elveknek súlyuk van. Így egyfelől nem csak egy elv vonatkozhat egy adott ügyre, másfelől a döntéshozó az ítélethozatal során a vonatkozó elveket súlyuknak megfelelően veheti figyelembe.¹¹ Ez azt jelenti, hogy ha egy ügyre például három elv is vonatkozik, akkor a döntéshozó míg az egyiket 50%-ban, a másikat 35%-ban, addig a harmadikat akár 15%-ban is figyelembe veheti, ha úgy ítéli meg, hogy az adott ügy szempontjából csak ekkora relevanciával bírnak.

Azonban szabályok és elvek között nem csak az eddig emlegetett logikai különbségek tárhatók fel. Dworkinnál ugyanis az elvek egyfajta erkölcsi mércét testesítenek meg, valamint a szabályok mögöttes igazolási összefüggéseit tárják fel. Ez az oka annak, hogy ha a szabályok nem döntenek el az esetet, vagy ha nem kielégítő módon döntenek el azt, akkor a jogalkalmazás tényezőiként léphetnek be. Éppen ezért megállapíthatjuk, hogy az elveknek Dworkinnál van egy olyan funkciójuk is, hogy ezek segítségével megállapítható, hogy miben állnak a jog politikai, erkölcsi alapjai – hogy mi a jog értelme. Az elvek ennek megfelelően azt az erkölcsi potenciált tárják fel, amelynek révén a jog képes kötelezni egy közösség tagjait.¹² Elvek alatt így tehát olyan sztenderdeket kell értenünk, amelyeket nem

⁸ Dworkin, R. (1996) 35.

⁹ Dworkin, R. (1996) 36-37.

¹⁰ Dworkin, R. M. (1967) 26.

¹¹ Jakab, A. (2005): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Ph.D. értekezés. Miskolc. 41.

¹² Bódig, M. (2003): Néhány jogelméleti módszertani megjegyzés Jakab András és Pokol Béla vitájához. *Jogelméleti Szemle*, 2., forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/bodig141.html> [Letöltés ideje: 2016. június 16.].

azért kell követnünk, mert ezáltal elérhetünk vagy fenntarthatunk egy kívánatosnak vélt gazdasági, politikai vagy társadalmi helyzetet, hanem azért, mert az az igazságosság, a tisztesség vagy valamilyen más erkölcsi dimenzió követelménye.¹³

A jogelvek kapcsán mindenképpen fontos megemlítenünk, hogy azok akár le is ronthatják a szabályokat. Ugyanis nemcsak olyan esetek állhatnak elő, amikor a szabályok által elégtelenül szabályozott eseteket döntjük el elvek segítségével, hanem olyanok is, amikor a szabályok által adott világos iránymutatás ellenére folyamodunk valamilyen elvhez. Dworkin e kijelentéséből pedig logikusan következik, hogy a szabályok végső soron mögöttes igazoló elvek pusztá megnyilvánulásai. Kötelező erejük is az ilyen igazoló elvek együttes normatív erejéből fakad. Ha a szabály mögött nem látjuk a kellő erővel megnyilvánulni az igazoló elveket, akkor nem is kötelező szabállyal állunk szemben. A szabálynak tehát nincsen a tartalmától független normatív ereje, voltaképpen csak a releváns igazoló elvek indikátoraként jelenik meg.¹⁴

A jogelvek megállapítása, felismerése négyféleképpen történhet: (a) a jogelv a normatív aktus szövegében explicite kimondásra kerül (vagy úgy, hogy maga a norma szöveg is ténylegesen elvként nevezi meg, vagy úgy, hogy később a jogtudomány, illetve a joggyakorlat nevezi ki annak). (b) Lehetséges az is, hogy a jogelveket a pozitív jog elemzése révén állapítjuk meg, illetve állítjuk elő – szabályokból való absztrakció, vagy éppen a politikai-morális kontextus vizsgálata révén. (c) Jogelveket azonban a bírói gyakorlat és a jogtudomány is bevezethet konkrét pozitív jogi alap nélkül. Ez esetben a pozitív jogi alap hiányát esetleg erkölcsi illetve természetjogi érvekkel pótolják. (d) Az előző három módszer valamilyen kombinációja. Ha pl. egy általános szabály explicite egy törvény szövegében megtalálható, s ráadásul részletszabályok is a megvalósításán dolgoznak, akkor jó esély van arra, hogy a jogtudomány vagy a joggyakorlat jogelvvé lépteti elő.¹⁵

4. Célkitűzések

Dworkin szerint a szabályok mellett figyelembe venni szükséges sztenderdek közé tartoznak az elvek mellett a célkitűzések is. Ahogyan az az elnevezésből is kiténik, a célkitűzések jellemzően valamilyen elérendő célt fogalmaznak meg. Ez általában a közösség valamilyen fejlődését jelenti – gazdasági, politikai vagy szociális téren. Továbbá akkor is célkitűzésről beszélünk, ha negatív módon az kerül megfogalmazásra, hogy a jelen néhány minőségét meg kell óvni a hátrányos változásoktól.¹⁶

5. A fenntartható fejlődés

¹³ Dworkin, R. (1996) 28.

¹⁴ Bódig, M. (2004).

¹⁵ Jakab, A. (2005) 44.

¹⁶ Dworkin, R. (1996) 28.

Az 1987-es Brundtland jelentés alapján „a fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igények kielégítése mellett, nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől”. Ez a rövid megfogalmazás volt a fenntartható fejlődés első definiálása.

Ezzel harmonizál az UNESCO honlapján található bővebb kifejtés is, miszerint „a fenntartható fejlődés a társadalmi haladás - méltányos életkörülmények, szociális jólét - elérése, megtartása érdekében a gazdasági fejlődés biztosítását és a környezeti feltételek megőrzését jelenti. A méltányos életkörülmények, a megfelelő életminőség, jólét biztosítását kifejező célkitűzés mindenkire - a jövő nemzedékekre is - vonatkozik. A fenntartható fejlődés tehát elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló kötelességek teljesítését.”¹⁷

A fenntartható fejlődés cél – elv – illetve szabály jellege akkor dönthető el a leginkább, ha megvizsgáljuk az erre hivatkozó jogi dokumentumokat, ítéleteket, szakirodalmat. Miután a fenntartható fejlődés egy rendkívül általános, már-már megfoghatatlan követelmény, a szakirodalom szinte teljesen egységes a tekintetben, hogy nem tekinthető szabálynak.¹⁸

A cél – elv jelleg viszont ennél már jóval vitatottabb. A Nemzetközi Bíróság például egyik 2010-es ítéletében inkább célként minősítette. Ehhez hasonlóan szintén célként tekint a fenntartható fejlődésre többek között az EUMSZ is (hiszen kimondja, hogy az Európai Unió a „fenntartható fejlődésért munkálkodik”), valamint a hazai környezetvédelmi törvényünk¹⁹ is. Ugyanakkor a nemzetközi joggyakorlatban arra is találhatunk példát, hogy a fenntartható fejlődés elvként került beazonosításra, ahogyan tette ezt például Weeramantry a Bős-Nagymarosi vízlépcső ügyében. De szintén elvként hivatkozik a fenntartható fejlődésre az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikke is.²⁰

Bányai Orsolya akként foglalt állást ebben a vitában, hogy szerinte a fenntartható fejlődés inkább elv, hiszen bár még nem valósult meg, így ugyan tekinthető lenne célnak, azonban ha be is következik egy olyan állapot, amikor az emberiség teljes harmóniába kerül saját környezetével, azt követően ugyanúgy szükséges lesz az összhang megtartása, tehát e gondolatmenetben a fenntartható fejlődés több, mint célkitűzés.²¹

Én a magam részéről szintén inkább az elvek közé sorolnám a fenntartható fejlődést, de más megfontolásból. Egyfelől a szabály jellegét én is kizártnak tartom, hiszen ha egy ügyben a fenntartható fejlődés elő is kerül érvként, kizárólag erre

¹⁷ Az UNESCO Magyar Nemzeti Bizottságának honlapja: *A fenntartható fejlődés fogalma, célkitűzése*. Forrás: <http://www.unesco.hu/termesettudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes-091214> [Letöltés ideje: 2016. június 16.].

¹⁸ Bányai, O. (2014): *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft. Debrecen. 44-45. p.

¹⁹ „A törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása.” – lásd: A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. LIII. törvény. 1.§ (1) bekezdés.

²⁰ Bányai, O. (2014) 44.

²¹ Bányai, O. (2014) 44.

hivatkozással nem szoktak a bíróságok döntést hozni, vagyis a mindent-vagy-semmit jelleg nem áll fenn, illetve jellemzően több más érveléssel is konkurál ezekben az ügyekben. Célkitűzés helyett pedig azért nevezném inkább elvnek, mert bár valóban van egy kívánatos állapot, aminek az elérésére törekszik, azonban van egy meglehetősen erős erkölcsi dimenziója is, amely leginkább a szolidaritás, az igazságosság követelményét állítja elénk. Nevezetesen, hogy ne használjuk ki teljesen csak a saját érdekeinket szem előtt tartva a környezetünket, hanem próbáljunk meg saját vágyainknak egy olyan gátat szabni, amellyel képesek vagyunk környezetünk egy olyan állapotának megőrzésére, amely a jövő generációk számára is élhető.

6. Összefoglaló

Mindezeket összevetve úgy gondolom, hogy ha nem is egyértelműen, de végülis e hosszas elemzés után lehetséges a fenntartható fejlődés besorolása a dworkini felosztásba. Amint azt már említettem én ebben a kérdésben azon az állásponton vagyok, hogy a fenntartható fejlődésre mint elvre kell tekintenünk, hiszen az a szolidaritás, illetve az igazságosság erkölcsi követelményét állítja elénk, és ezen erkölcsi dimenzió készíttet minket a megtartására, jogi dokumentumokban való megfogalmazására.

Így még ha ez irányú okfejtésében²² nem is, abban mindenképpen egyetértek Bányai Orsolyával, hogy jól lehet a kérdés (vagyis annak eldöntése, hogy hogyan minősítsük a fenntartható fejlődést) gyakorlati jelentősége nem túl nagy, inkább az elméleti tisztánlátás tekintetében lehet hasznos ennek eldöntése. A legfontosabb, amit azonban mégis le kell szűrni ennek kapcsán, hogy a mindenkori döntéshozóknak tekintettel kell lenniük arra, hogy betartsák az általa támasztott követelményeket.

²² Bányai, O. (2014.) 44.

Kellő gondosság alapú belső átvilágítás a munkajogban, mint a transznacionális vállalatok magatartásának új zsinórmértéke*

Kun Attila**

1. Bevezetés: a due diligence helye az emberi jogi és munkajogi diskurzusban

A munkajognak, illetve azon belül az ún. transznacionális munkajognak az utóbbi egy-két évtizedben – szoros kapcsolódásban a CSR-jelenségével (Corporate Social Responsibility, vállalati szociális felelősségvállalás),¹ illetve annak talaján – kialakult egy olyan új dimenziója, amelyet a szakirodalom változatos kifejezésekkel illet: ez az ún. transznacionális privát munkajog (TPLR: Transnational Private Labour Regulation)² vagy – Mückenberger nyomán – globális hibrid munkajog.³ A new governance,⁴ a reszponzív,⁵ illetve reflexív szabályozás⁶ – ehelyütt nem kifejtendő – elméleteivel is összhangban fogalmazható meg a „regulációs tér” koncepciója is.⁷

* A tanulmány az MTE-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport keretében készült.

** Habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet.

¹ Bővebben: Kun Attila (2009) *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*, AdLibrum, Bp.

² Kolben K. (2011) Transnational Labor Regulation and the Limits of Governance. *Theoretical Inquiries in Law*. Vol. 12, No. 2.

³ Mückenberger, Ulrich (2011) Hybrid Global Labour Law, In: Blanpain, R. – Hendrickx, F. (eds.), *Labour Law Between Change and Tradition, Liber Amicorum Antoine Jacobs*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, pp. 99-116.

⁴ Bővebben: Lobel, Orly (2005) *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 07-27, University of San Diego; Black, J. (2001) Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World, 2001, 53 *Cur. Leg. Problems*.

⁵ Vö.: Doorey, D. (2012) A Model of Responsive Workplace Law, 2012, 50 *Osgoode Hall L.J.* 47; Ayres, Ian – Braithwaite, John (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press, New York.

⁶ Rogowski, Ralf – Wilthagen, Ton eds. (1994) *Reflexive Labour Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers.

⁷ Fenwick, Colin – Novitz, Tonia (2010) Conclusion: Regulating to Protect Workers’ Human Rights. In: Fenwick, Colin – Novitz, Tonia (ed.): *Human Rights at Work*. Oxford and Portland, Oregon: Hart

Ennek értelmében a (transznacionális) munkajog⁸ sem lehet egy pontosan definiált jogág, hanem sokkal inkább egy olyan komplex, hibrid, kísérletező igényű⁹ szabályozási tér, amelyet változatos – klasszikus kontra innovatív,¹⁰ „hard” kontra „soft” law,¹¹ „állami” kontra „nem-állami”¹² stb. – szabályozási módszerek kavalkádja tölti ki.

A fentebb vázolt globális hibrid munkajogi tér változatos regulációs technikáinak egyik fő közös nevezője, hogy céljuk alapvetően a (nagy)vállalatok magatartásának befolyásolása: az emberi jogi – és ezáltal munkajogi – téren is szabálykövetőbb, szociálisan felelősebb vállalati politikára ösztönzés. E színes (puha) jogi szabályanyag két, talán leginkább mértékadó sztenderdje – Az üzleti és emberi jogokra irányadó ENSZ-alapelvek (UNGP) és A Multinacionális Vállalatokra vonatkozó OECD Irányelvek – 2011-től egy új, innovatív elvet igyekszik bevezetni e szabályozási szférába, a due diligence (kellő gondosság) elvét. Jelen dolgozat az emberi jogi due diligence mibenlétét, munkajogi relevanciáját és főbb dilemmáit vizsgálja.

2. A due diligence eredete

A due diligence egy angol kifejezés, eredeti jelentésében körülbelül „kellő gondosság”-nak lehetne fordítani. A due diligence egyfajta kockázatalapú belső átvilágítás, rizikó-analízis. Az elv először a befektetés-védelem preventív eszközeként jelent meg az Egyesült Államokban a 20. század elején.¹³ Az üzleti világban a due diligence lényegében nem más, mint egy objektum körültekintő – pénzügyi, jogi, adóügyi, környezeti stb. – elemzése és értékelése egy tervezett üzleti tranzakció, adott vállalati helyzet keretén belül („kellő gondossággal”). A due diligence elvi indíttatása, hogy a befektetőknek mindig van egyfajta védelmi igénye, hiszen kockázatot vállalnak. Ezért a fő cél olyan áttekintést, átvilágítást, helyzetfelmérést adni a vállalatról, hogy a megrendelő (pl. befektető) a kapcsolódó lehetőségek és kockázatok ismeretében tudjon döntést hozni (például felvásárlás vagy összeolvadás esetén az eladó és a vevő közti információs aszimmetria kiküszöbölése végett).

Publishing, pp. 585–617.

⁸ Haar, Ter Beryl (2013) Love, Flirt or Repel: Hybrid global governance of the ILO core labour standards, *European Journal of Social Law*, No. 2. June 2013.

⁹ Vö.: „Tentative law”. Említi: Senatori, I. (2013) Transnational Company Bargaining And The Discourse Of The European Commission: A Critical Overview, In E. Ales, I. Senatori (eds.), *The Transnational Dimension of Labour Relations. A New Order in the Making?* Atti dell'XI Convegno internazionale in ricordo di Marco Biagi, Giappichelli, Torino. p. 88.

¹⁰ Az innovatív szabályozási modellekről: Kun Attila (2014) *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei*, L'Harmattan Kiadó-KRE, Bp.

¹¹ A soft law munkajogi kontextusáról: Duplessis, Isabelle (2008) Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society, In: *Governance, International Law & Corporate Social Responsibility*, International Institute for Labour Studies, Research Series 116. ILO.

¹² Weiss, Manfred (2013) International Labour Standards: A Complex Public-Private Policy Mix, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 29, no.1 (2013):7–20.

¹³ Első említése: USA, Securities Act, 1933, 11. §

A due diligence emberi jogi vonatkozású alkalmazása csak az utóbbi években került előtérbe. Általánosabban fogalmazva az emberi jogi gondossági kötelezettség („obligation of due diligence”) azt várja el a vállaltoktól, hogy befolyási szférájukban védjék az emberi jogokat, mégpedig olyan mértékben, amennyire ez ésszerűen, az adott körülmények között elvárható.

Megjegyzést érdemel, hogy a munkajog szakirodalma általánosságban véve kiemelt jelentőséget tulajdonít a munkajogi normák egyfajta expanzív, kultúra-alakító funkciójának.¹⁴ Voltaképpen a due diligence is egy olyan nyitott norma,¹⁵ generálklauzula, amely önmagán túlmutató hatással bír, hiszen egyfajta általános magatartásformáló, (vállalati) kultúra-alakító igénnyel lép fel.

A due diligence szorosan kapcsolódik a compliance (azaz: megfelelés) kultúrájához. A compliance kifejezés¹⁶ nem jelent mást, mint a vonatkozó összes (jogi és egyéb) szabálynak, elvárásnak való körültekintő megfelelést, azok szerinti működést azzal, hogy ez nem csupán a vállalat belső folyamatait, hanem a működésének a külső világra gyakorolt hatásait is figyelembe veszi. A jogi előírások megtartása tehát szerves egységben értelmezendő azzal a kívánalommal, hogy a vállalat – és ellátási lánc – illeszkedjen közvetlen, valamint tágabb értelemben vett környezetébe.¹⁷ A compliance része tehát a jogkövetésre szorítás, de azon túl is mutat, hiszen felelősebb, tisztességesebb, a társadalmi – és piaci – elvárásokhoz szervesen igazodó, minőségi működésre kíván ösztönözni. A due diligence lefolytatása még nem „pipálja ki” a compliance követelményét, de fontos építőköve annak.

3. Az emberi jogi due diligence alapvető nemzetközi sztenderdjei

3.1. UNGP-keretrendszer. Az ENSZ üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére irányadó standardja – az ún. *„Védd, tiszteld és orvosold”* („protect, respect, remedy”) *keretrendszer* – egy hatéves munka (2005-11) eredményeként jött létre. A 2011 márciusában kiadott, *az üzleti és emberi jogokra irányadó ENSZ-alapelvek (UNGP)* a vállalatok és az emberi jogok kapcsolatát megragadó jelenleg létező

¹⁴ Antione Lyon-Caen-t idézi Fudge, J. (2007) *The New Discourse of Labour Rights: From Social to Fundamental Rights?*. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, No. 1.

¹⁵ Az „open norms” munkajogi jelentőségéről lásd: Davidov, Guy (2016) *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, 7. fejezet.

¹⁶ A compliance gondolata mindinkább előtérbe kerül a munkajogi szakirodalomban: Pires, R. (2008) *Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil*. *International Labour Review*, Vol. 147 No. 2–3(2008); *Compliance with labour legislation: its efficacy and efficiency (2010)* ed. by Giuseppe Casale, Adalberto Perulli; International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN), Geneva: ILO, 2010, Working document; No.6; Maschmann, Frank (2009) *Corporate Compliance und Arbeitsrecht*, Mannheimer Arbeitsrechtstag, Nomos; Lelley, Jan Tibor (2006) *Compliance im Arbeitsrecht*, Leitfaden für die Praxis, 1. Auflage, Luchterhand, 2010.; Macklem, P. – Trebilcock, M. (2006) *New Labour Standards Compliance Strategies: Corporate Codes of Conduct and Social Labeling Programs*. Faculty of Law, University of Toronto, A Research Report prepared for the Federal Labour Standards Review, 2006.

¹⁷ Balogh Mónika (2012) *Compliance, a 21. század kihívása*. *HR – Munkajog*, 2012. november, 3. évf. 11. sz., pp. 51–53.

legtekintélyesebb, leghitelesebb, globális, normatív igényű – de jogilag nem kötelező – standardnak tekinthető. Bár pro forma csupán „puha jog”, tekintélye és hatása már most túlmutat e „leminősítésen”.

Az ENSZ keretében 2005 óta Professor John Ruggie személyében – jelentős tudományos és üzleti erőforrásokat megmozgató – speciális mandátumú különmegbízottja volt az üzlet és az emberi jogok témájának. Ruggie megbízatása volt, hogy konkrét javaslatokkal álljon elő arra nézve, hogy miként lehetséges az üzleti szféra és az emberi jogok CSR-szellemű kapcsolatát hatékonyabb mederbe terelni. A Ruggie-keretrendszer nyilvánvaló eltávolodást jelent a CSR addig tisztán önkéntes indíttatású „főáramú” ideájától.

A UNGP-alapelvek három különálló, de egymással rokon pillér köré szerveződnek. Elsőként az állam azon kötelessége, hogy megfelelő szakpolitikák, szabályozás és tárgyalások révén védelmet nyújtson az emberi jogok harmadik felek, így üzleti vállalkozások általi megsértésével szemben. Másodikként a vállalatok felelőssége az emberi jogok tiszteletben tartására, ami lényegében azt jelenti, hogy kellő gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy elkerüljék mások jogainak megsértését. A due diligence tehát e második pillér szubsztantív magja.¹⁸ Végezetül annak szükségessége, hogy a jogsértések áldozatai nagyobb mértékben férjenek hozzá a bírósági és bíróságon kívüli jogorvoslati lehetőségekhez.

A UNGP legitimációja és politikai támogatottsága szilárd: egyhangúan hagyta azt jóvá az ENSZ Emberi Jogok Tanácsa. Elvei globális referenciapontokat és egyben gyakorlatias cselekvési platformot jelentenek mind az államok, mind az üzleti szféra részére (minden vállalkozásra, bármely országban, függetlenül a vállalkozás méretétől és tevékenységi körétől). A keretrendszer egyértelmű új normatívákat és operatív iránymutatást is tartalmaz. A keretrendszer – tartalmát tekintve – minden nemzetközileg elismert emberi jogi normára kiterjed: munkaügyi téren így az ILO alapegyezményeire is. A keretrendszer nem kreál új jogi kötelezettségeket, de nincs szó teljes „szabályozás-mentességről” sem: a meglévő kötelezettségek és gyakorlatok alkalmazásának kidolgozása a fő cél, önkéntes tevékenység helyett pedig a felelősségvállalás koncepciójára épít (az elszámoltathatóság iránti igény tükrében). A benne foglalt sztenderdek támpontot adnak a pozitív hozzájárulások, eredmények és visszaélések monitoringjához.¹⁹

A UNGP keretrendszerből ehelyütt csak a jelen dolgozat tárgyát képező új jogintézményt emeljük ki: a due diligence elvét. A keretrendszer előremutató eleme, hogy arra szólítja fel a vállalatokat, hogy emberi jogi due diligence folyamatokat intézményesítsenek abból a célból, hogy azonosításra, megelőzésre, enyhítésre és elszámoltatásra kerülhessenek emberi jogi hatásaik (és azok megfelelően legyenek kezelve).

E gondolat gyakorlati aspektusát fogalmazza meg az alapelvek 15. pontja,

¹⁸ Vö.: Grabosch, R. és Scheper, C. (2015) *Corporate Obligations with Regard to Human Rights Due Diligence: Policy and Legal Approaches*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

¹⁹ Vö.: Wachenfeld, Margaret: Az ENSZ Üzleti élet és az emberi jogok vezérelvei (UNGP), Konferencia-előadás, 2015. október 8., Konferencia a felelős üzleti magatartásról és az OECD multinacionális vállalatokra vonatkozó irányelveiről, 2015. október 8., Nemzetgazdasági Minisztérium, Bp.

amely szerint az emberi jogok tiszteletben tartása érdekében a vállalatoknak – méretükhöz és körülményeikhez igazodóan – rendelkezniük kell olyan szabályzatokkal és folyamatokkal, amelyek legalább a következő három elemet tartalmazzák: 1. kifejezett elköteleződés a vállalati politikában az emberi jogok tiszteletben tartása mellett; 2. emberi jogi átvilágítási folyamatok (due diligence) a célból, hogy azonosításra, megelőzésre, enyhítésre és elszámoltatásra kerülhessenek emberi jogi hatásaik (és azok kezelése); 3. az esetleges káros emberi jogi hatásaik orvoslására szolgáló folyamatok.

A keretrendszer 17-21. pontja részletesen taglalja az emberi jogi due diligence főbb kritériumait (pl. módja, rendszeressége, eredményeinek integrációja a működésbe, kommunikációja). Munkaügyi vonatkozásban az átvilágítás alapját, tartalmát képező jogok köre egyébként minimálisan az ILO 1998-as Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Nyilatkozatában foglaltakat kell, hogy jelentse. Fontos, hogy – a 17. a. pont szerint – az átvilágításnak, hatásvizsgálatnak az ellátási láncot is le kell fednie. Az e ponthoz fűzött hivatalos magyarázat viszont annyiban óvatosan fogalmaz, hogy nagyszámú beszállító és túlzottan komplex ellátási lánc esetén – ahol a teljes átvilágítás képtelenség lenne – lehetőség van arra, hogy a vállalat – átfogó átvilágítás helyett – bizonyos prioritásokat, súlyponti témákat határozzon meg, vagy csak szelektíven végezze el az átvilágítást (pl. a súlyponti beszállítókra fókuszálva).

A due diligence egy flexibilis, modern jogelv, amely ambiciózus, nem „egy réteg mélységű” (azaz nem csak a közvetlen beszállítókra, üzleti partnerekre vonatkozik), de nem elvárás az egész ellátási láncon átívelő „zéró tolerancia” sem. Egyfelől magasra teszi a léceket (pl. aktív magatartást vár el), másfelől megvédi a túl magas elvárásoktól. A kellő körültekintés jellege és elvárt intenzitása mindig relatív: a méret, a kontextus, a befolyás mértéke, a negatív hatás súlyossága mind-mind befolyásolja (valamiféle fontossági sorrend felállítása is elfogadható, hiszen folyamat-orientált elvről van szó).

Az UNGP keretrendszer széles körű elismertséget nyert a nemzetközi emberi jogi diskurzusban, tovaryűrűző hatása számottevő: az EU (Európai Unió) is alapvető referenciaként kezeli,²⁰ az egyes országokban sorra készülnek a végrehajtását szolgáló nemzeti akciótervek, illetve számos ágazati, illetve vállalati gyakorlati projekt²¹ indult a keretrendszer alkalmazása végett.²² Hazánkban a vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos prioritásokról és Cselekvési Tervről szóló 1201/2015. Kormány-határozat írta elő, hogy a Kormány „vizsgálja meg az ENSZ üzleti szféra és emberi jogokra vonatkozó irányadó elvei magyarországi alkalmazásának, és ezzel összefüggésében nemzeti Cselekvési Terv megalkotásának a lehetőségét.”

²⁰ EU Commission (2015): Commission Staff Working Document on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – State of Play. Brussels, 14.7.2015.

²¹ Csupán egy illusztratív példa: Coca-Cola Human Rights Due Diligence checklist <http://assets.coca-colacompany.com/7d/59/b2a85d9344bdb7da350b81bcd364/human-rights-self-assessment-checklists.7.14.pdf> (Letöltve: 2016. 08.30.)

²² Vö.: Human Rights Impact Assessment (HRIA) rendszerek.

3.2. Due diligence az OECD-irányelvek szerint. A Multinacionális Vállalatokra vonatkozó OECD Irányelvek eredetileg az 1976-ban elfogadott OECD Nemzetközi Beruházásokról és a Multinacionális Vállalatokról szóló Deklaráció részét képezték. Az Irányelveket több ízben módosították, a legutóbbi felülvizsgálatára 2011-ben került sor. Az OECD Irányelvek a kormányok által a multinacionális vállalkozások részére tett ajánlásokat foglalják magukban. Ez az egyetlen olyan multilaterális, a felelős vállalatirányítás szabályait meghatározó normagyűjtemény, amely széles körben való ismertté és elismertté tételére az aláíró kormányok kötelezettséget vállaltak. Az Irányelvekben a kormányok az aláíró országok multinacionális vállalatai számára fogalmazznak meg ajánlásokat, hangsúlyozva azon szándékukat, hogy a vállalatok a gazdasági, környezetvédelmi, szociális haladás eléréshez pozitív részvételükkel is járuljanak hozzá. A kezdeményezés puha jognak tekinthető, jogi kötőerővel nem bír: önkéntes elveket és normákat tartalmaz a felelős vállalatvezetés számára a foglalkoztatás, ipari kapcsolatok, emberi jogok, környezetvédelem, információ közzététele, korrupció elleni küzdelem, fogyasztói érdekek, tudomány- és technológia, verseny és adózás területén. Az Irányelvek alapvető referenciapontként szolgálnak a felelős vállalatirányítás számára, továbbá kiegészítik és megerősítik a privát CSR erőfeszítéseket. Az Irányelvek „hatálya” átfogja a globális befektetések nagy részét, és lefedi a globális ellátási láncokat (a világ összes régiója képviselteti magát, tagja 34 OECD-tagország, és 12 OECD-n kívüli ország, de további országok csatlakozása is folyamatban van).

Az Irányelvekkel összefüggő munka az évek folyamán az OECD egyik zászlóshajó kezdeményezésévé vált. A puha jogi jelleget némileg árnyalja, hogy az Irányelveket támogató országok kötelezettséget vállalnak az Irányelvek megvalósítására, illetve ennek érdekében Nemzeti Kapcsolattartó Pont (továbbiakban: NKP) felállítására az Irányelvek hatékonyságának támogatására.²³ Az NKP-k tevékenységeinek alapvető kritériumai: láthatóság, elérhetőség, átláthatóság, elszámoltathatóság. Az NKP-k – egyebek mellett – egyezségeen alapuló, peren kívüli eljárásokat kínálnak vagy segítenek elő, így egyeztetést vagy mediációt az aktuális helyzet, konkrét vitás esetek feloldása érdekében. Fontos kiemelni, hogy a panaszos esetek vizsgálata nem jogi aktus, és az NKP nem része az igazságszolgáltatásnak, de „esetjoga” fontos gyakorlati jelentőséggel bír. A panaszkezelésnél irányadó elvek az elfogulatlanság, kiszámíthatóság, igazságosság az irányelvek alapelveinek és sztenderdjeinek szellemében. Az OECD adatbázisban gyűjti az NKP-k által kezelt egyedi ügyeket,²⁴ melyek között számos nagyformátumú, jelentős hatást generáló és a média által is „felkapott” ügy szerepel.

A fentebb tárgyalt UNGP keretrendszer mellett – a 2011-es módosítás óta – az OECD Irányelvek is kiemelt hangsúlyt helyeznek az emberi jogi due diligence módszerére, amely a munkavállalói jogok ellátási láncokban való érvényesítésének is fontos új horizontja és módszere lehet a jövőben. Az Irányelvek szerint a

²³ Az Irányelvekben foglalt szabályok ismertté és elismertté tételének letéteményese hazánkban a Nemzetgazdasági Minisztériumban működő OECD Nemzeti Kapcsolattartó Pont. <http://oecd.kormany.hu/oecd-nkp>

²⁴ <https://mneguidelines.oecd.org/database/>

kockázaton alapuló kellő körütekintés a fő eszköz a negatív hatások megelőzésében.

Az Irányelvek Általános Elvei körében kerül rögzítésre (10. pont), hogy a vállalatok a „fennálló és lehetséges kedvezőtlen hatások azonosítása, megelőzése és mérséklése céljából végezzenek kockázatalapú belső átvilágítást, például azáltal, hogy e folyamatot beiktatják a vállalat kockázatkezelési rendszerébe, valamint számoljanak be arról, hogyan kezelték ezeket a hatásokat. Az átvilágítás jellegét és mértékét az adott helyzet határozza meg.”

Ehhez kapcsolódik a 11. és 12- pont az Általános Elvek köréből:

„11. Tevékenységükkel ne váltsanak ki kedvezőtlen hatásokat, és ne járuljanak hozzá azok kialakulásához az Irányelvek által érintett területeken, továbbá lépjenek fel az esetleges ilyen hatásokkal szemben.

12. Igyekezzenek megelőzni vagy mérsékelni a kedvezőtlen hatásokat, ha azok kialakulásához ugyan nem járultak hozzá, de a hatások üzleti kapcsolataiknál fogva mégis közvetlenül kapcsolódnak működésükhöz, termékeikhez vagy szolgáltatásaikhoz. Ugyanakkor ennek az irányelvnek nem célja, hogy a kedvezőtlen hatást kiváltó vállalkozást terhelő felelősséget a vele üzleti kapcsolatban álló másik vállalkozásra.”

Az általános irányelvekről szóló fejezethez fűzött kommentár kibontja a due diligence alapú belső átvilágítás fogalmát (14-15. pont). Az alábbiakban e kommentár alapján mutatjuk be a due diligence mibenlétét:

„14. Az Irányelvek alkalmazásában a belső átvilágítás olyan folyamatot jelent, amely során a vállalkozások az üzleti döntéshozatali vagy a kockázatkezelési rendszerükhöz szervesen illeszkedő módon azonosíthatják, megelőzhetik és mérsékelhetik a fennálló vagy lehetséges kedvezőtlen hatásokat, illetve beszámolhatnak arról, hogyan kezelik azokat. Annak érdekében, hogy a belső átvilágítás az Irányelvekben szereplő ügyekhez kapcsolódó kedvezőtlen hatások kockázatára is kiterjedjen, a szélesebb vállalati kockázatkezelési rendszer részét is képezheti, feltéve, hogy nem olyan kockázatok azonosítására és kezelésére szolgál, amely csak magára a vállalatra jelent komoly veszélyt. A lehetséges hatásokat megelőzni és mérsékelni, a fennálló hatásokat orvosolni kell. Az Irányelvek azokkal a kedvezőtlen hatásokkal foglalkoznak, amelyeket – az A.11 és az A.12 szakasz szerint – a vállalkozások maguk okoztak vagy hozzájárultak azok kialakulásához, illetve közvetlenül kapcsolódnak működésükhöz, termékeikhez vagy szolgáltatásaikhoz. A belső átvilágítás segíthet a vállalkozásoknak elkerülni az ilyen kedvezőtlen hatások kockázatát. A jelen ajánlás alkalmazásában a kedvezőtlen hatásokhoz való „hozzájárulás” jelentős hozzájárulást jelent, azaz olyan tevékenységet, amely által egy másik jogi személy kedvezőtlen hatást okoz, illetve amely ehhez hozzásegíti vagy erre ösztönzi azt; így a csekély vagy elhanyagolható mértékű hozzájárulások nem tartoznak ide. Az „üzleti kapcsolat” az üzletfelekkel, az ellátási láncban résztvevő jogi személyekkel, illetve egyéb nem-állami vagy állami szervezettel fenntartott olyan kapcsolatokat is magában foglalja, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a vállalat üzleti tevékenységével, termékeivel vagy szolgáltatásaival. Az A.10 szakasz ajánlása azokra az Irányelvek szerinti ügyekre alkalmazandó, amelyek a

kedvezőtlen hatásokra vonatkoznak. Nem vonatkoznak tehát a Tudomány és technológia, a Verseny és az Adózás című fejezetekre.

15. Az adott helyzetnek megfelelő belső átvilágítás jellegét és mértékét, így a konkrét lépéseket is, olyan tényezők befolyásolják, mint a vállalkozás mérete, működési környezete, az Irányelvek vonatkozó ajánlásai és a kedvezőtlen hatások súlyossága. Az emberi jogi szempontú belső átvilágításra vonatkozó specifikus ajánlatokat a IV. fejezet tartalmazza.”

A Kommentár részletesen taglalja, hogy a komplex ellátási láncokban miként érvényesítendő a due diligence elve:

„16. A nagyszámú beszállítóval dolgozó vállalkozásoknak célszerű meghatározniuk azokat az általános területeket, ahol a legerősebb a kedvezőtlen hatások kockázata, majd e kockázatelemzés alapján kell fontossági sorrendbe állítaniuk azokat a beszállítókat, amelyeket szükséges átvilágítás alá vonni.

17. A vállalatoknak az Irányelvek által tárgyalt kérdésekben kialakuló kedvezőtlen hatások kiváltását vagy elősegítését nemcsak saját tevékenységeik, de az ellátási láncban folytatott tevékenységeik során is meg kell akadályozniuk. Az ellátási láncban sokféle jogviszony létezhet, például franchise, engedélyezés vagy alvállalkozás formájában. Az ellátási lánc sokszor magukból a multinacionális vállalkozásokból áll, ezért a Nyilatkozatot támogató országokban vagy ezekből az országokból tevékenykedő vállalkozásokra az Irányelvek is vonatkoznak.

18. Ha egy vállalkozás a saját ellátási láncában kedvezőtlen hatás kialakulásának kockázatát azonosítja, meg kell tennie a szükséges lépéseket a hatás megszüntetésére vagy megelőzésére.

19. Ha egy vállalkozás annak kockázatát azonosítja, hogy kedvezőtlen hatás kialakulásához járul hozzá, köteles megtenni a szükséges lépéseket e hozzájárulás megszüntetésére vagy megelőzésére, továbbá befolyását alkalmazni annak érdekében, hogy az esetleg fennmaradó hatásokat a lehető legnagyobb mértékben visszaszorítsa. Befolyásról ott beszélhetünk, ahol a vállalkozás hatást tud gyakorolni a kárt okozó üzleti egység szabálytalan gyakorlatának megváltoztatására.

20. Az A.12 szakaszban szereplő elvárást akkor teljesíti egy vállalkozás, ha egyedül vagy adott esetben más üzleti egységekkel együttműködve befolyását felhasználva hatást gyakorol a kedvezőtlen hatást okozó üzleti egységre annak érdekében, hogy megakadályozza vagy mérsékelje a kedvezőtlen hatást.”

Az ellátási lánc due diligence-általi lefedettségének magától értetődő határait is elismeri a Kommentár, amikor leszögezi (16. pont), hogy az Irányelvek elismerik, hogy a vállalkozásokat gyakorlati korlátok akadályozhatják abban, hogy megváltoztassák beszállítóik viselkedését. E korlátok adódhatnak a termékek jellegéből, a beszállítók számából, az ellátási lánc szerkezetéből és bonyolultságából, a vállalkozás beszállítóival vagy az ellátási láncban részt vevő más üzleti egységekkel szembeni piaci pozíciójából. Ennek ellenére a vállalkozások olyan szerződészerű megállapodásokkal is befolyásolhatják beszállítóikat, mint például a vállalatirányítási szerződés, a lehetséges beszállítók kötelező előszűrése,

szavazási megbízás, licenc- vagy franchise-szerződés. Az azonosított kockázatokra adandó megfelelő válaszok meghatározásában további fontos tényező lehet többek között a kedvezőtlen hatások súlyossága és valószínűsége, valamint az, hogy mennyire nélkülözhetetlen az adott beszállító a vállalat számára.

A fentebb vázolt nehézségekre tekintettel a Kommentár lehetséges megoldási mintákat vázol fel, amely mintegy a due diligence eredményei, kimenetei lehetnek:

„22. Az üzleti kapcsolat szempontjából megfelelő válasz lehet, ha a vállalkozás: kockázat-mérséklő intézkedésekhez kötve tartja fenn kapcsolatát a beszállítóval; a folyamatban lévő kockázatmérsékelés idejére ideiglenesen felfüggeszti a kapcsolatát a beszállítóval; illetve végső esetben megszakítja a kapcsolatát a beszállítóval a kockázat mérséklésére tett intézkedések eredménytelensége, a mérsékelésre irányuló erőfeszítések nem kielégítő volta vagy a kedvezőtlen hatások súlyossága miatt. A vállalkozás vegye figyelembe az üzleti kapcsolat megszüntetésének a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatásait is.

23. A vállalkozások – a további érintettekkel együtt – együttműködhetnek a beszállítókkal vagy az ellátási láncban szereplő más üzleti egységekkel a teljesítmény növelése érdekében (például az alkalmazottak képzésével vagy a kapacitásteremtés más eszközeivel), illetve annak előmozdítására, hogy az Irányelvekkel összhangban lévő felelős üzleti magatartás elveit beépítsék az üzleti gyakorlatukba. Azoknak a vállalkozásoknak, amelyek sokféle ügyféllel rendelkeznek és adott esetben egymásnak ellentmondó ügyféligényeknek kell megfelelniük, célszerű – a versenyellenesség tilalmának kellő figyelembevételével – kiterjedt ipari együttműködésbe lépniük más, azonos beszállítói körrel rendelkező vállalkozásokkal, hogy összehangolják az ellátási láncra vonatkozó politikáikat és a kockázatkezelési stratégiáikat, ideértve az információmegosztást is.”

Az Irányelv emberi jogokról szóló IV. fejezete is utal a due diligence-re, amikor is felszólítja a vállalatokat (IV. 5. pont), hogy „végezzenek emberi jogi szempontú belső átvilágítást a vállalkozás méretének, jellegének, működési környezetének és a kedvezőtlen emberi jogi hatások kockázatának súlyosságának megfelelően.” E szakasz tehát – a Kommentár szerint – azt ajánlja, hogy a vállalatok végezzenek emberi jogi szempontú belső átvilágítást, amely keretében felméri a fennálló és lehetséges emberi jogi hatásokat, beépítik az eredményeket a tevékenységükbe, nyomon követik a válaszlépéseket és közlik, hogyan kezelik a hatásokat. A Kommentár utal arra is, hogy a due diligence folyamatos munkát igényel, mivel az emberi jogi kockázatok is folyamatosan átalakulhatnak a vállalkozás működésének és működési környezetének változásával. Arra az esetre, ha a vállalkozások az emberi jogi szempontú belső átvilágítás során vagy más módon észlelik, hogy kedvezőtlen hatást okoztak vagy segítettek elő, az Irányelv azt javasolja, hogy rendelkezzenek olyan folyamatokkal (pl. panaszkezelési mechanizmusok), amelyek lehetővé teszik e hatások orvoslását.

4. Gyakorlati példák

Terjedelmi okokból csupán illusztrációként, ad hoc jelleggel említünk két szemléletes – munkajogi vonatkozású – példát a nemzetközi gyakorlatból a due diligence mibenlétének szemléltetésére. A due diligence alkalmazásának fontos színtere – pl. a vállalati gyakorlat mellett – az említett NKP-k „esetjoga”; az alábbi példák is e körből valók.

Egy igen sajátos ügyben merült fel az emberi jogi / munkajogi due diligence mibenlétének és határainak dilemmája – kétszer is: 2013-ban, majd 2015-ben – a norvég OECD NKP előtt. A norvég állami központi bankhoz kapcsolódó befektetési alapot (Norges Bank Investment Management: NBIM), mint óriás-befektetőt, vádolták meg különböző szakszervezetek és emberi jogi szervezetek (pl. Cotton Campaign, Anti-Slavery International stb.) azzal, hogy globális investíciói révén, közvetetten (akár csak kisebbségi befektetőként) érintett bizonyos nagyvállalatok emberi jogi, munkajogi visszaéléseiben (így például a koreai Daewoo International egyes érdekeltségeinek üzbeigisztáni szisztematikus munkajogi jogsértései kapcsán, többek között gyermekmunkások alkalmazásában; vagy az amerikai Crown Holdings állítólagos munkajogi visszaélései kapcsán annak kanadai és törökországi leányvállalatainál). A norvég NKP óvatosan bár, de egyértelműen adekvát due diligence lefolytatására szólította fel az NBIM-et, mint befektetőt. Az NKP álláspontja szerint a due diligence kivétel nélkül bármiféle üzleti kapcsolatban releváns. És bár lehetnek praktikus akadályai a kellően pozitív befolyásgyakorlásnak (pl. egy szimpla kisebbségi befektető esetén), a due diligence-nek mindenképpen érdeminek kell lennie (és utóbbi esetben minimálisan a befolyás-gyakorlás akadályainak feltérképezésében, lehetséges mozgástereinek bővítésében kell állnia).²⁵

Egy másik ügyben a holland NKP vizsgálta argentin és globális civil, jogvédő szervezetek koalíciójának panaszára a Nidera Holding B. V. – holland, főként agrár-ágazatban aktív multinacionális vállalat – tevékenységét. A panasz szerint a Nidera számos ponton nem tartotta be az Irányelvek munkajogi elveit argentinai leányvállalatainak kukorica-termelésben érintett dolgozóinál, és különösen a munkahelyi egészség és biztonság, bérezés stb. területén mutat visszasságokat a tevékenysége. A panaszosok konkrétabb, érdemibb due diligence folyamatokat kértek számon a vállalaton. Az eljárás – az NKP mediálásával és végül gratulációja mellett – példaértékű megállapodással zárult, amelyben a Nidera kimunkáltabb, specifikusabb due diligence folyamatok kialakítását – és azok hatékony gyakorlati implementálását (pl. monitoring, stakeholder-konzultációk, helyi auditok, panaszkezelési rendszer stb. révén) – vállalta.²⁶

²⁵ ForUM vs NBIM (27 May 2013); Cotton Campaign, Anti-Slavery International, KTNC Watch vs NBIM (2 July 2015).

²⁶ Final report of the National Contact Point for the OECD Guidelines in the Netherlands on the Specific Instance notified by CEDHA, INCASUR Foundation, SOMO and Oxfam Novib concerning Nidera Holding B.V., The Hague, 03 February 2012.

5. Következtetések

Mint láttuk, a due diligence alapvető paradoxonja abban áll, hogy az miként szivárgott át a befektetés-védelem területéről az emberi jogok védelmének szférájába. A due diligence eredetileg ugyanis egy olyan befektetés-védelmi eszköz, amely éppen az üzleti kockázatok és terhek minimalizálását (pl. felelősség elkerülése) célozza azzal, hogy igyekszik feltárni a befektetések széleskörű szervezeti, jogi és egyéb rizikóit. Napjainkban viszont a due diligence az emberi jogi megfelelés, a munkavállaló-védelem és a szociális felelősség komplex vállalati struktúrákban, alvállalkozói láncokban való kikényszerítésének egy innovatív narratívájaként is kezd artikulálódni.

Az emberi jogi due diligence egyfelől stabil jogi hagyományokkal rendelkezik, amennyiben tulajdonképpen az nem más, mint a felelősség (felróhatóság) hagyományos magánjogi zsinórmértékeinek kiterjesztett és sajátos kontextusra (nagyvállalati szociális felelősség) szabott innovatív interpretálása. Voltaképpen a due diligence-re rímelő általános magatartási követelményt és gondossági zsinórmértéket tartalmaz például a német BGB,²⁷ vagy a magyar polgári- és munkajog is az elvárhatóság generálklauzuláinak megadásával.²⁸ Amint ezek az alapelvek,²⁹ a due diligence is csak esetről-esetre tölthető meg egzakt tartalommal. A due diligence viszont legalább három ponton fejleszti tovább ezeket az általános elvárásokat: (1) sajátos, szélesebb kontextusra alkalmazza azt (a nagyvállalatok egész értékláncát – „value chain” – lefedő, tehát a vállalat jogi „határait” áttörő céllal), (2) relatíve részletesen kimunkált, puha jogi normákban artikulált gyakorlati keretben, illetve (3) viszonylag magas felelősségi, elvárási zsinórmértéket generálva (hiszen a due diligence minden bizonnyal ma még ambiciózusabb annál, mint ami a vállalati szféra nagy része szerint talán „általában elvárható”).

Bár a fentiek szerint a due diligence szerves jogi gyökerekkel bír, másfelől az egy olyan modern „szuperelv”, amely „alfája és omegája” – egyfajta ernyője, alapja, centrális erőtere – számos kapcsolódó, a vállalati szociális felelősség (CSR) ideáját támogató modern, kialakulóban lévő jogi technikának.³⁰ Így a due diligence alapú átvilágítás megkövetelhető (köz)beszerzési előírásokban (vesd össze: felelős (köz)beszerzés ideája³¹); előírható nemzetközi kereskedelmi megállapodásokba, gyakorlatokba épített szociális klauzulák körében; eredményéről „illik” nyilvánosan jelenteni (vesd össze: transzparencia-alapú, szociális jelentéstétel szabályozási

²⁷ Vö.: „Sorgfaltspflicht”, továbbá „Verkehrssicherungspflicht”. Mindennek alapja: Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) 276. § (2) bekezdés: „Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt.” Angolul: „reasonable care”.

²⁸ Vö.:2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről 6. § (1) bekezdés: A munkaszerződés teljesítése során - kivéve, ha törvény eltérő követelményt ír elő - úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.

²⁹ Lásd még analógiaként: a környezetvédelmi jogban: precautionary principle (elővigyázatosság elve), munkavédelemben a kockázatértékelés kötelezettsége stb.

³⁰ Bővebben: Kun Attila (2014) i. m.

³¹ SRPP: Socially Responsible Public Procurement. Lásd ehhez: Kun Attila (2013) Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog, *Esély*, 2013/4.

ideája³²), whistleblowing (visszaélés-jelentéstételi) programok támogathatják hatékonyságát³³; alkalmazása beszállítói szerződések feltételévé emelhető³⁴ stb.

A due diligence további sajátossága – és egyfajta „misztikuma” – abban áll, hogy az egyfelől egy rendkívül absztrakt, bizonytalan tartalmú elv, másfelől esetről-esetre, a gyakorlatban tovagyrúzó pragmatikum (ld. NKP-ügyek hivatkozás alapja, vállalati képzések – compliance programok tárgya; codes of conduct-ok, transznacionális vállalati kollektív megállapodások (TCA) tárgya stb.).

A due diligence tartalmának pontos megragadását az is nehezíti, hogy legalább három lehetséges értelmezési síkja van a fogalomnak. A due diligence ugyanis felfogható úgy, (1) mint magatartási zsinórmérték, standard (gondossági szint, mérce); (2) mint folyamat (maga az átvilágítás) és (3) mint valamiféle output, eredmény, mint „kellő gondosság” (ami – mint láttuk – része a compliance-nek, de nem feltétlen egyenlő azzal).

Az is fontos vonása ennek az új jogintézménynek, hogy a bevezetőben említett „globális hibrid” munkajog jellegzetességeinek, megváltozott regulációs sajátosságainak szinte mindegyike visszaköszönni látszik a due diligence koncepciójában. A due diligence a „hard” és „soft” law metszéspontjában található, hiszen normatív igénnyel kíván intézményesíteni, „terelgetni” voltaképpen önszabályozási folyamatokat, mindezt reszponzív, reflexív, experimentális módon. Kimutatható egy eltolódás a szabályozás proceduralizációja irányába is, ami az ún. new governance jellegzetes vonása.³⁵

A due diligence potenciális előnye és ígérete, hogy a szervezeti kultúra fősodrába, a vállalat általános kockázat-menedzsment rendszerébe építi be szervesen, reflexíven és szisztematikusan az emberi jogi, munkajogi, szociális felelősségi kérdéseket is. A due diligence továbbá felfogható egy – sok tekintetben azért kockázatos – szemantikai mesterfogásnak is: az emberi jogi kultúrát menedzsment nyelven kívánja „eladni” a vállalatok számára (hiszen „összeházasítja” az emberi jogi megfelelés és a kockázatkezelés eleddig egymástól távol álló eszméit³⁶). Egyértelmű hátránya ugyanakkor, hogy – alapvetően belső folyamat lévén – jogilag nehezen megragadható, eredményei kevéssé egzaktak.³⁷ Kérdésként merül fel továbbá, hogy mennyire reális, hogy erre a nagyvállalatok komoly erőforrásokat áldozzanak. A due diligence elmaradásának szankciói egyelőre ugyanis

³² Lásd ehhez az EU-ban: az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU Irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról.

³³ Bővebben: Kun Attila (2011) A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra, *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2011. szeptember, IV. évf. II. szám pp. 113-145.

³⁴ RSCM: Responsible Supply Chain Management.

³⁵ Vö.: Goldin, Adrián (2011) *Global Conceptualizations and Local Constructions*. In: Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, p. 74.

³⁶ Taylor, Mark B., Luc Zandvliet és Mitra Forouhar (2009) *Due Diligence for Human Rights: A Risk-Based Approach*. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 53. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

³⁷ Bővebben: Trebilcock, Anne (2013) *Due Diligence and Rights at Work: Mirage or New Bright Light on the Horizon?*, Conference Paper, Inaugural conference of the Labour Law Research Network, Barcelona, June 13–15, 2013.

kimunkálatlanok (és nagyban a nyilvánosság – bizonytalan – elszámoltató kapacitására, illetve a meg nem felelés miatti esetleges versenyhátrányra építenek). A jogilag még igen elővigyázatos megfogalmazások ellenére a due diligence koncepciója – a szakirodalom álláspontja szerint is – mégis a jogfejlődés ígéretes területe lehet a jövőben, hiszen az további jogi kötelezettségek forrása lehet.³⁸

³⁸ Saage-Maaß, Miriam (2011): *Labour Conditions in the Global Supply Chain*, IPA, Friedrich Ebert Stiftung, December 2011. p. 17.

A szellemi tulajdon szabályozásának agrárjogi specifikumai, különös tekintettel annak az árujelzők és termelőhelyi földhasználat között keletkezett összefüggéseire

Kurucz Mihály*

1. Bevezetés

A tanulmánynak a szellemi tulajdon jog szűkebb tárgyát átfogó területe eredetét tekintve az ipari tulajdon elnevezés "jogutódjaként" alakult ki. Az iparjogvédelem¹ oltalmi tárgyai közül agrárjogi specifikumokat mindenekelőtt az un sui generis alkotások, mint a

- földrajzi árujelzők,
- növényfajta-oltalmi jogok,
- biotechnológiai találmányok
- hordoznak.

A tanulmány szűkebb tárgyát alkotó részét illetően, az ökológiai célú agrártermékek termelése és forgalmazása területén az un szomszédos oltalmi jogok, az árujelzők, ezen belül védjegyek meghatározóak. Figyelemre méltó különlegesség ez, hiszen éppen az agrárjog terrénumát érintően jelentek meg a szellemi alkotások körében olyan un szomszédos² oltalmi tárgyak, mint az árujelzők, amelyek valójában nem is szorosan vett alkotások, hiszen az alkotó

* Habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjog Tanszék.

¹ Világhy Miklós "A szellemi alkotások jogi védelmének elvi alapjai a szocialista jogrendszerben" című tanulmányában. (ÁJTI Értesítője, 1 960/2-3.) ¹Lásd erről Lontai Endre-Faludi Gábor-Gyertyánfy Péter-Vékás Gusztáv: Szerzői jog és iparjogvédelem, Eötvös József Könyvkiadó, 2011; Tattay Levente: A földrajzi árujelzők nemzetközi szabályozása, Gazdaság és jog, 12/1996, 4. évfolyam, December; Szilágyi János Ede: Eredetvédelmi kérdések a borjogban, Novotni Kiadó, 2009.; . SZABÓ Ágnes: Az iparjogvédelem jelentősége a borászatban. Borászati Füzetek, 2002, 2. szám, 16-19. p. SZABÓ Ágnes: Borcímkék és védjegyek. Borászati Füzetek, 2006, 1. szám, 15-18. p. SZABÓ Ágnes: Bor eredetvédelem a bor piac közös szervezésére vonatkozó új közösségi rendelet tervezetében. Gépirat, 2007. május. SZABÓ Ágnes: Borok, pálinkák, védjegyek, földrajzi árujelzők. Borászati Füzetek, 2005, 3. szám, 2-5. p.

² A szellemi alkotások joga; Szent István Társulat. Budapest, 2007. TATTAY Levente: A földrajzi árujelzők és a gazdasági verseny az európai közösségben [sic!]. Magyar Jog, 1998, 6. szám, 351-361. p. TATTAY Levente: A földrajzi árujelzők nemzetközi szabályozása. Gazdaság és Jog, 1996, 12. szám, 16-19. p.

személyiségét kifejező alkotói tevékenység szinte hiányzik belőlük (pl. a biotechnológiai találmányok, vagy az egyedi növényfajták).

A tanulmány éppen ezért a szellemi tulajdon³ szabályozása körében az agrárjogi meghatározottságot viselő speciális oltalmi elemekre koncentrálna. Ennek megfelelően eltekintek a személyi jogi vonatkozású jogintézményektől, a nyilvánosságra nem hozott adatok, a know-how-k⁴ tárgyalásától is.⁵

A tanulmányban az agrárjogi specifikumok okán szükség szerint foglalkozom a szellemi tulajdon ún. szomszédos jogintézményei, mint a földrajzi árujelzők, az eredet-megjelölések eseteivel. Nem érintem a biotechnológia problémakörét, pedig itt az agrárjogi specifikumok hangsúlyosan megnyilvánulnak.⁶ Az agrárjogi szempontból különösen érdekes vetületű védjegyek⁷ jogintézményével azok vártalan földjogi összefüggései okán viszont foglalkoznom kell.

2. A szellemi tulajdonjog agrárjogi specifikumai

Az agrárjog tartalmának az 1990-es évektől megnyilvánuló – jogdogmatikai szempontból egyébként nem mérvadó - új karakterisztikus eleme a közjogi természetű internacionalizáció, illetőleg az ökológiai metamorfózis. Ez a jelenség minden részjogterületnél megfigyelhető, az egységes agrárjog tartalmának permanens pulzálását eredményezi.⁸ Az agrárjog „nemzetköziesedése” a

³ Szladits Károly "A magyar magánjog vázlata" (Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937. (380. old. A jogoknak egy alcsoportja az ember bizonyos gondolati termékein (szellemi alkotásain) biztosítanak a tulajdonhoz hasonló kizárólagos uralmat. Ezeket jelölik az eszmei tulajdon nevével. Az ide tartozó jogok a magánjogi forgalom pl. átruházás, terhelés tárgyai lehetnek akár csak a dologi jogok, és a jog az arra jogosultnak a tulajdonhoz hasonló kizárólagos hatalmat (abszolút jogot) biztosít. Ezek a jogok mintegy közepén állnak a dolgokra irányuló tulajdonjog és a személyiségi jogok között. Kolosváry Bálint a dologi jogról írott tanulmányában kifejti, hogy a tulajdonjognak kizárólag az egyedi dolog a tárgya, a szellemi javak: a szabaddalmi jog a tulajdonnak nem tárgyai. (in: Szladits Károly: A magyar magánjog, 1942. II. kötet 115. o., Grill Károly Könyvkiadó Vállalat) A szellemi alkotások jogával összefüggésben kialakult különféle elméletek és azok történeti fejlődésének összefoglaló elemzését lásd különösen Lontai Endre: "Szellemi alkotások joga" c. művét (Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1998.)

⁴ Dr. Bacher Vilmos: A szellemi tulajdon jogi védelme és a Ptk. (PJK, 2000/3., 23-32. o.

⁵ Dr. Bacher Vilmos: i.m. 23-32. o.

⁶ Ezek a szellemi tulajdon köréhez sorolt, rendszeridegen specifikus jogintézmények tömegesen mutatják fel a rendszerezésre beállított jogtudománnyal csúfot űző tulajdonságokat: keletkezésükben sem közvetlen emberi alkotómunka eredményei, magukban rejteneznek a know-how-ra jellemző tartalmi jegyeket, mint hagyomány, folklór, forgalomképtelenségük ellenére vagyoni értékkel bírnak, nem képeznek jogi monopóliumot, sőt – adott termőhelyhez köthető – azaz tárgyasult struktúrájú és de személyi elvű kollektív jogosultságot jelenítenek meg.

⁷ Csak példaként említem a Hungarikum védjegyet.

⁸ TÉGLÁSY Péter: A magyar agrárjog átalakulása 1985/1990-2005. Korreferátum Tanka Endre: A magyar agrárjog átalakulása 1985/1990-2005 című előadásához. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. Budapest, 2007, Gondolat – ELTE ÁJK, 740-743. p. Mikulás Ildikó: Az Európai szőlészeti és borászati szabályozása, Szemelvények a közös borspiaci szabályozásból és egyes tagállamok gyakorlatából, Budapest 2001, Hegyközségek Nemzeti Tanácsa, 11-25. old. Szilágyi János Ede: Eredetvédelmi kérdések a borjogban, Novotni Kiadó, Miskolc 2009., Csécsy György: A földrajzi árujelzők oltalmának

szabályozási logika kikristályosodási pontjait figyelve egyre inkább globális, és a regionális determinációt eredményez, és a jogterület tagállami szabályozása is csak ennek mentén érthető meg. Ez a közjogiasodási folyamat egyúttal oda is vezet, hogy az Agrárjog egyre inkább magánjogi jogintézményekből kiinduló közjogi jogterületté válik.

Az agrárjogi szabályozási kényszert alkotó tárgyváltás részterületei:

- az élelmiszer nemzetközi kereskedelem, illetőleg az ennek ellenfeszülő közbiztonsági (állat-növény-, élelmiszer- humán) klauzulák köré szerveződik a jogi normaalkotás;
- az ökológiai metamorfózisnál az agrárjogi szabályozás kulcselemei jelennek meg az agrártermelés által veszélyeztetett környezeti médiák védelme kapcsán
- a termőhelyi metamorfózis igen közvetetten jelentkezik és elsősorban a szellemi tulajdonjog szomszéd intézményei révén ismerhető fel.
- erőteljes az állatvédelmi szabályozás, amely közvetlenül önállóan, illetőleg közvetve a biotechnológia szabályozási köntösében, de első sorban a fogyasztó, illetőleg a környezet és természetvédelem jogintézményeinek szolgálatában jelenik meg.

A szellemi tulajdonjog jogintézményeinek az agrárjogi szabályozásba való beépülése elméleti, kissé eltúlozva jogdogmatikai síkon az alapmodell bővös négyzetének érdekes metamorfózisához vezet:

- a tárgyi (kötődve mezőgazdasági termék természeti egyedisége a termőhelyhez)
- a tevékenységi, (termékelőállítás és feldolgozási tevékenységkifejtés kötődve az adott tájegységi hagyományos szakmai tudáshoz),
- a szervezeti, (agrárüzem) továbbá az
- alanyi (kötődve a mezőgazdasági termelők egyediségéhez vagy egyedileg meghatározatlan csoportjához, illetve annak meghatározott tájegységi hagyományos szakmai tudásához)

tartalmi elemek, mint determináns cölöpök új tartalommal: a termőhelyhez kötődő földrajzi meghatározottsággal átszötté válnak, illetőleg töltődnek fel. Amikor tehát az agrárjognak a szellemi tulajdonjog jogintézményeivel való vegyülését vizsgáljuk, reméljük és várjuk, hogy előbbi elméleti hipotézisünk is teljesül: a szellemi tulajdon agrárjogban megjelenő, specifikus jogintézményei is a jogterület általános rendező elvei mentén épülnek ki.

Ebben - tekintetben - úgy gondolom - nem nagyon tévedünk. A tárgyi, a tevékenységi, az alanyi, illetőleg szervezeti meghatározottságok jól felismerhetők a szellemi tulajdon agrárjogi specifikumokat hordozó jogintézményeiben. Jól látható a megjelenő egyedi elem a föld-, illetőleg néprajzi strukturáltság: az agrárjog alapvető rendező elveiből mindegyik föld-, illetőleg néprajzi strukturáltsággal egybefonódva tör felszínre. A sajátos termőhelyhez kötődő termelői szaktudás mind a know-how-nál, mind az árjelzőknél, különösen a földrajzi árjelzőknél meghatározó, eddig kellően figyelembe nem vet szerepet kap. A szervezeti

hozzárendelés talán az egyetlen, amely eddig nem kellően feltárt és talán alárendelt vagy elhanyagolható szerepet játszik továbbra is.⁹

3. A tárgyi meghatározottság differenciáltsága

A szellemi tulajdonjog tárgyi specifikumait elsősorban a mezőgazdasági termék és élelmiszer, másodsorban a termék tulajdonságait közvetlenül meghatározó sajátos - a földrészlethez, mint ingatlanjogi egységhez kötődő - termőhely, harmadrészt a mezőgazdasági termelők generációi által kifejlesztett és generációk által átadott egyedi titkos tudás: a hagyomány, mint személyek csoportjaihoz kötődő sajátos know how adhatja meg.

A tárgyi elem: a mezőgazdasági termékek, azok feldolgozott változatai, az élelmiszerek közös jellemzője egy adott termőhely geológiai, ökológiai, éghajlati meghatározottságából is eredő korlátozott és környezeti feltételekhez kapcsolt használhatóságuk, fogyaszthatóságuk. A tárgyi elem sajátossága és különlegessége a termőföldhöz, mint ingatlanhoz is kötődő termőhely, az ahhoz kötődő sajátos biológiai-fiziológiai, gyakran geológiai, meteorológiai és más gyökerű természeti meghatározottságában rejlik.

A mezőgazdasági termék egyedi minőségét jogilag az értékkritérium intézményével is meghatározzák, amely lehetővé teszi annak tulajdonságai ugyanazon termékcsoporthoz más elemeihez viszonyított besorolását magas, közép- vagy alacsonyszinten, és mivel ez a termék eredetére is mutat, a termék minősége származási helyének megjelölésén keresztül is érvényesül.

A mezőgazdasági termék biológiai mulandósága, tulajdonságainak korlátozott időtartamra garantálható jellege, de termőhelyhez és helyi szaktudáshoz kötöttsége, ebből eredő egyedisége biztosítása miatt nem elegendő az utólag (ex post) ható szavatossági eszközök jelenléte, "már előre (ex ante)" meg kell adni - mégpedig imperatív módon - azokat az előállítási, feldolgozási feltételeket, amelyekből a termék egyedi lényegi tulajdonságai garantálhatók, amelyek esetén a contractusok tárgya lehet. Ez közjogi jellegű agrárjogi szabályozási metódust igényel.

A mezőgazdasági termék, élelmiszer egyediségét adó tárgyi specifikumok egyszerűen jelennek meg az előállítás, feldolgozás, lokális üzemi és termelői viszonyai, valamint forgalomba hozatal feltételei közjogi szabályozása révén. A közjogias szabályozás alapját és célját egyidejűleg adja externáliaként közbiztonsági követelmény: növény-, állat és humánegészségügy, másfelől a termőhelyi közösségekhez kapcsolódó személyes elemek, mint a szaktudás, szakmai gyakorlat, előállítási, tartósítási technológiák. Ez utóbbi követelmények a rurális jog, illetőleg a kereskedelmi jog terepén is megjelennek, de szűkebb forrásuk az iparjogvédelmi jogterület.

⁹ A szervezeti hozzárendelésnél azért felhívnom a figyelmet arra, hogy a hagyományos szaktudás az önálló kisüzemhez kötődően alakult ki. Itt a néprajz, mint segédtudomány eredményeit kellene felhasználnunk a továbblépéshez.

A fogyasztóorientált áruterelés követelményei az árujelzők felértékelődéséhez, jelentőségük fokozatos felismeréséhez vezetett az agrárjogban is. Az élelmiszertermelő vállalat jövedelmezősége, a kapcsolódó árujegyzék köre, a jelzés piaci bevezetettsége, nemzetközi ismertsége és az általa elérhető többletjövedelem nagysága képezik azokat a tényezőket, melyek közvetlen forgalomnövelő, illetve közvetett termelésnövelő hatásukkal alkalmassá tesznek egy adott árujelzővel ellátott terméket annak gyártásából, illetve forgalmazásából származó gazdasági nyereség növelésére.¹⁰

A szellemi tulajdon jogintézményei közül ide tartoznak az *un sui generis* alkotások körébe sorolt

- biotechnológiai találmányok,
- növényfajták szabadalmi oltalma, és
- az árujelzők.

A tárgyalási kört tovább szűkítve, az árujelzők két csoportjára:

- a védjegyre, amely áruk vagy szolgáltatások megkülönböztetésére szolgáló olyan jelzés, amelynek használata kizárólagos jelleggel a védjegyoltalom jogosultját illeti meg, továbbá
- a földrajzi árujelzőkre, amelyek használata szintén áruk megkülönböztetésére szolgál, de eltérően a védjegy individualizáló természetétől, a földrajzi jelzések az árunak egy földrajzi egységről való származására utalnak anélkül, hogy meghatároznák a kizárólagos használatra jogosultak körét.

A védjegyeken belül a hagyományos, szolgáltatási, együttes áruvédjegyek mellett ki kell emelnünk agrárjogi jelentősége okán, az *un. tanúsító* védjegyek szerepét. A tanúsító védjegy éppen a meghatározott minőséggel különböztet meg másoktól, azzal, hogy az egyedi termék minőségi jellemzőit tanúsítja. Maga a jogosult a tanúsító védjegyet saját tevékenységi körében nem használhatja, másoknak engedélyezi azonban annak használatát az előírt jellemzőknek megfelelő árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban, miközben az ellenőrzést biztosítja, a bejelentéshez benyújtott szabályzat alapján. (pl. magyar szürke marha termék)

Az árujelzők másik csoportjába eső földrajzi árujelzők, speciális megjelölések, amelyet a forgalomban a bizonyos hagyománnyal rendelkező termékek földrajzi eredetének azonosítására használnak (szegedi paprika, tarpai torma, gyulai kolbász, makói hagyma, hortobágyi kamilla). A termőhelyhez kötődő tárgyi specifikumhoz: a mezőgazdasági termékhez, illetőleg élelmiszerekhez rendelt a földrajzi árujelzők jogintézménye.

A földrajzi jelzés az árujelző passzív típusa. Földrajzi árujelzőnek tekinthető *valamilyen* táj vagy helység neve, amelyet az e helyről származó – a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott, illetve előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges (az uniós rendeletben: adott földrajzi területnek tulajdonítható sajátos) minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője alapján egyértelműen megkülönböztethető. A földrajzi jelzéseknél a kiemelt tulajdonság elég, ha lényegileg a földrajzi származásnak tulajdonítható,

¹⁰ Csécsy; 2001.

a termék előállítási fázisai közül pedig elég, ha az egyik az érintett területen zajlik.

Az eredet megjelölés az árujelző aktív típusa (pl. tokaji bor), szűkebb értelemben vett és szigorúbb feltételeket rögzítő kategóriát képez. Védett eredet megjelölést meghatározó_sajátos jellemzőknek együttesen kell fenn állniuk. A mezőgazdasági termék egyedi jellemzőit kizárólag vagy lényegében

- az adott föld geológiai, így a földrészletek ásványi anyag tartalma, tovább talajtani, a termőhely éghajlati és geográfiai környezetére jellemző természeti tényezői, és
- a termék előállítási fázisai közül mindegyiknek az érintett területen kell megtörténnie: a termék termelése, feldolgozása és előállítása az adott területen történhet csak.

A természeti tényezői és alanyi, emberi tényezőknek együttesen a meghatározott termőhelyhez kell kötődniük.¹¹ A földrajzi árujelzők körében a nemzetközi és uniós (közösségi) szabályozás meghatározásbeli eltéréseket is mutat, de lényegi tartalmát tekintve azonban megegyezik a nemzeti definíciókkal.

4. A földrajzi jelzők oltalmi rendszerének territoriális vonatkozásai, szintjei

A földrajzi árujelzők tekintetében a termék különleges minőségét a lehatárolt földrajzi terület sajátosságai (éghajlat, föld és emberi tudás) eredményezik. A földrajzi árujelzők oltalma három, egymás mellett működő és egymást kiegészítő – esetenként kizáró - rendszerből épül fel.

- a nemzeti,
- uniós (közösségi)¹² valamint
- a nemzetközi oltalom.¹³

Az árujelző a legtöbb tartalmi eltérést mutatja a szabadalmi oltalom tartalmi sajátosságaitól. Az első és meghatározó eltérés kifejezetten agrárjogi tárgyú

¹¹ Így például Magyarország boraival kapcsolatban eredetmegjelöléseket vették nyilvántartásba: Tokaj, Mór, Balatonmellék, Somló, Balatonfüred-Csopak, Eger, Debrő, Badacsony, Villány-Siklós, Pécs-Mecsek, Verpelét, Sopron, Szekszárd.

¹² Mezőgazdasági termékek és élelmiszerek Uniós (közösségi) oltalom kizárólagos (1151/2012/EU rendelet); Nemzetközi oltalom Lisszaboni Megállapodás (a 28 részes államban)

¹³ A szupranacionális szintű földrajzi árujelzők, különösen az eredetmegjelölések alkalmazása kapcsán az EU-n belül jelenleg is vita folyik. Az egyik álláspont szerint, amikor egy vállalkozó földrajzi árujelző alkalmazása útján kívánja termékét magasabb minőségű terméként feltüntetni, ezzel elvileg megvalósul a különböző földrajzi területeken működő vállalkozások közötti diszkrimináció, azaz sérülnek a közösségi versenyjog szabályai és az egységes belső piac elve. Emiatt szerepel az EGK rendeletben a "különleges" jelző helyett a "sajátos minőség" szókapcsolat. A másik álláspont viszont az Unió világkereskedelmi pozíciójának növelése érdekében azt próbálja elérni 41 európai eredetmegjelölés – köztük a magyar tokaji név – esetében a WTO fórumain, hogy a világkereskedelmi szervezet az összes tagállamban biztosítson termékek számára kizárólagosságot hasonló feltételekkel, mint ahogy az az EU tagállamai között jelenleg életben van. Lásd EB a Jacques Pistre ügyben vagy az Eggers-ügyben hozott ítéletek.

specifikum, nevezetesen az, hogy a földrajzi árujelzők meghatározóan agrártermékekre vonatkoznak, illetőleg mezőgazdasági termeléshez és termőföldhöz kötődnek. Ez az összefoglalóan rurális meghatározottságnak is nevezhető determinációs tényezők adják alapját az agrárjogi jogintézmények körébe való sorolásnak.

A földrajzi árujelzők által betöltött, a jogi védelmi rendszert hordozó funkciók:

- a megkülönböztető funkció, amely biztosítja, hogy meghatározott mezőgazdasági termék, élelmiszer, mint áru, áruk csoportja egy – egyedileg nem megjelölt, folytonosan változó személyi összetételű – termőhelyileg meghatározott tájegységi előállítói körhöz kapcsoljanak;
- az információs funkció, amely a fogyasztót egyértelműen tájékoztatja az áru vagy szolgáltatás termőhelyileg meghatározott tájegységi eredetéről, származásáról;
- a minőséget garantáló funkció, amely az árujelző utaló jellege folytán a fogyasztókban kedvező benyomást vált ki, és ez által vásárlói kereslet generál a termőhelyileg meghatározott tájegységiként megjelölt termék iránt. Ezt a pozitív asszociációt, kialakult meggyőződést az árujelzőt használó a termékhez kötődő marketingtevékenysége során célzatosan alkalmazza.

Az erőteljesen agrárjogi specifikumokat hordozó földrajzi árujelzőkhöz fűződő jogok egyedisége gyakran agrárjogi, amely az alábbiakban ragadható meg:

- nem hordoznak kizárólagosságot, nem egy személyt, alanyilag meghatározott személyek körét megillető jogok, hanem termőhelyhez, földrészletekhez kötődő személyek csoportját megillető kollektív jogosultságok.
- az oltalom nem korlátozott időben hatályosul,
- az oltalmazott jog nem forgalomképes, de vagyoni értékkel bír, így az oltalmazott jogra nem lehet másnak használati engedélyt (licenc) adni,
- az oltalmazott jog földrajzilag meghatározott – önálló földrészletekből álló termőhelyhez kapcsolódik, azaz ingatlanjogi meghatározottságú személyi kört illet meg kollektív jogként;
- a termőhely feletti használati jog elvesztése egyúttal az adott termelőnek a – termőhelyet vesztett - mezőgazdasági termékhez kötődő jogi oltalom elvesztését is eredményezi egyben.

A földrajzi árujelző a regisztrált termőhelyen földhasználati jog alapján a terméket előállító jogosultak kollektív jogosultsága. A kollektív jogosultsággal rendelkező alanyok alanyilag a termőhely alapján határozhatók meg, jogosultságok együttes. Az előállított termékekre a földrajzi árujelző használatára való jog ennek alapján három, konjunktív feltétel fenn állását igényli:

- a lajstromozott termőhelyhez tartozó földrészletre a földhasználati jog megszerzése,
- a meghatározott földrajzi területen lajstromozott termőhelyen történő termék-előállítás,
- lajstromozott terméknek a termékleírás szerinti előállítása.

A földrajzi árujelző alanyi oldalán fenn álló kollektív jogosultságból fakad, hogy a földrajzi árujelző használatára való jog bárkit megillet, aki a meghatározott

földrajzi területen állít elő termékleírás szerint származó, illetőleg előállított terméket.¹⁴

A földrajzi árujelzőkre vonatkozó oltalom egyedi személytől való függetlensége folytán nem birtokolható, így el sem birtokolható, továbbá nem értékesíthető kollektív jogosultság. Kizárólag azok a termékek jogosultak az „oltalom alatt álló” megjelölést viselésére, amelyek bekerültek az oltalom alatt álló eredet-megjelölések és földrajzi jelzések nemzetközi, vagy uniós, vagy tagállami jegyzékébe. Az oltalom a földrajzi árujelző nyilvántartásba vételéhez kötődik, akkor keletkezik és korlátlan ideig tart.

Valamely földrajzi árujelző oltalomban részesítését kizárólag *csoportosulás* kezdeményezheti. E vonatkozásban csoportosulásnak minősül az ugyanazon mezőgazdasági termékkel vagy élelmiszerral foglalkozó termelők és/vagy feldolgozók társulása annak jogi formájára vagy összetételére tekintet nélkül.¹⁵ A csoportosulásban egyéb érdekelt felek is részt vehetnek, mivel a jelölések közös jelek, melyeknek hozzáférhetőnek kell lenniük minden termelő számára, akik elfogadják a bejegyzett termékleírást, valamint a csoportosulás céljait, vállalásait.

A földrajzi árujelző-oltalom Magyarország mezőgazdaságában, élelmiszeriparában különös jelentőséggel bír. A földrajzi árujelzők elősegítik a vidékfejlesztést, a helyi, hagyományos módszerek megőrzése révén a kevésbé kiemelt területek népességmegtartó erejének megőrzésében is kiemelt szerepük van; általuk magasabb minőségi követelményeknek megfelelő termékekhez juthatnak a fogyasztók, és ismertséget szereznek hazánknak¹⁶ Európa-szerte.

5. Az alanyi meghatározottság bizonytalansága: a termelő termék előállítási és feldolgozási szaktudása, mint a tevékenységi specifikum tárgyi-territoriális- alanyi meghatározottsága

A tevékenységi mozzanat egyben a tevékenység kifejtő magatartások kapcsán kialakuló viszonyokat is jelenti, ahol a közjog a használat, hasznosítás, termék előállítás feltételeit, mozzanatait, a felhasználható anyagokat, eszközöket, felszereléseket, élő- és élettelen eszközöket, természetes és manipulált

¹⁴ Nem csupán a bejelentők jogosultak az oltalom alatt álló földrajzi árujelző használatára.

¹⁵ Közösségi oltalom iránt tehát kérelmet nyújthat be valamennyi gazdasági társaság, egyéb jogi személyiségű szerveződési formák (egyesület, alapítvány stb.), vagy akár polgári jogi társaságok is. Természetes vagy jogi személyek kivételesen, csak abban az esetben nyújthatnak be kérelmet, ha a kérelem benyújtásának időpontjában az érintett személy a termék egyetlen előállítója a körülhatárolt földrajzi területen (természetesen ilyenkor sem kizárólag az ő számára lesz fenntartva az oltalom).

¹⁶ A nemzeti szabályozás a földrajzi árujelzők két fajtájaként a földrajzi jelzés és az eredet megjelölést nevesíti (a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 103. § (2) és (3) bekezdése). Mindkettő valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, de a n1egjelölt termék különleges minősége, hírneve, vagy egyéb jellemzője, valamint a földrajzi terület szerinti kapcsolat szorossága szempontjából az eredet megjelölés szűkebb kategóriát képez. Eredet megjelölés esetében ugyanis a termék termelése, feldolgozása és előállítása egyaránt az adott földrajzi területen kell, hogy történjen, míg a földrajzi jelzés esetében elég, ha a kapcsolat csak valamelyik fázisban áll fenn.

organizmusokat, eljárásokat normatív módon meghatározza, kiemelve azokat az elsajátítási jogviszony ura, az autonóm személy hatalmassági köréből.

A tevékenység agrárjogi mozzanatát aláhúzza az alanyi jelleg, de még hangsúlyosabban a tevékenység iránya és célja a termék, más dolog tulajdonsága és meghatározottsága, mint tárgy.

Az agrárjogi specifikum kereskedelmi jogias. Agrárvállalkozási szinten ez innovációs, és jogvédelmi kérdés, versenyelőny, illetőleg versenyhátrány, befektetés, illetőleg profit értelmezési háromszögében nyer értelmet, kifejezetten és elsődlegesen gazdasági jelentőséggel bír. A tevékenységi oldal jelenti az üzletszerűséget, mint gazdasági tevékenységet vezérlő céltételezettséget.

Az önellátási, vagy reciprocitási jellegű koordináció alapuló tevékenység jellemzően kívül esik az agrárjog körén, így különösen a szívességi, viszonzossági elvű kapcsolatok köre (reciprocitási elvű társas tevékenységek, viszonyok). Az agrárjog körébe esnek viszont a tevékenység folytán előállított termékek, azok forgalomba hozatala, feldolgozása, csomagolás, tárolása során keletkező áruviszonyok.

Ugyanakkor az agrárjoghoz kötődő rurális komponens éppen a hagyományos tudáson alapulóan nyer jelentőséget az iparjogvédelemben is. A mai, kereskedelmi jogias agrárjog archaikus nyúlványa a tradíciókat őrző rurális világ, annak a kölcsönösség elvén nyugvó, hagyományos szabályozási mechanizmusa, amely az önellátási/reciprocitási jellegű koordináció, mint tevékenységszervező, illetőleg forgalomszabályozó elven alapul. A modern agrárjog oldaláról ez a szabályozási mechanizmus nehezen értelmezhető, mivel az nem az agrárvállalkozókra irányul, nem a piaci szereplők kereskedelmi motívumokból táplálkozó innovációs igényére adott válasz, első sorban nem gazdasági jelentőségű.

A sokszor évszázados szakmai tudás megosztásának ez a mára partikulárisá vált rendszere témánk szempontjából azért is érdekes színfoltja a letűnő rurális világnak, mert szabályként nélkülözi a tudás titkosságát, sőt ezzel ellentétben a licencia nélküli tudásmegosztáson alapul, amely egyben ingyenes, azaz éppen fordított elven működik, mint azt a szellemi tulajdon jog dogmatikai rendszere feltételezi. Fel sem merül az innováció támogatásának, és a versenyképesség, a tulajdonjogi oltalom, a jutalom, a publikációs érdek, az ösztönzési érdek kereskedelmi jogias szempontja.¹⁷ Éppen ezért indokolt, éppen agrárjogi aspektusból kisebb kitekintést tennünk.

Az alanyi meghatározottsághoz kell sorolnunk a növényfajta oltalmi rendszer gazdálkodói privilégiumrendszerét is, amelyet a tanulmány végén térünk ki.

¹⁷ Tattay Levente: A szellemi alkotások joga; Szent István Társulat. Budapest, 2007.

6. A lokális földrajzi (táj, tájhoz kötődő alanyilag nem meghatározható hagyományos szakmai ismeret) meghatározottság kulcseleme: a termőhely

Sokak számára talán kétséges a tanulmány továbbá hipotézise, az állítás, miszerint a szellemi tulajdon jog térfoglalása felismerhető lenne a mezőgazdasági és halászati termelés ingatlanjogi¹⁸ alapjai tekintetében is.

Az én felfogásomban azonban itt is tetten érhető ez a folyamat, mégpedig az ún. termőhelyeket érintő tulajdoni, illetőleg használati szabályozás esetén.¹⁹ A földrajzi árujelzőkre vonatkozó jogi szabályozás ugyanis a termőhelyre, annak jellemzőire és védelmére koncentrálni jeleníti meg a termelő és terméke oltalmát, védelmét. A termőhely lehatárolt – egyes önálló ingatlanokból: földrészletekből álló - földrajzi terület, amelyen az ott élő termelő és forgalmazó emberi közösség a fizikai, biológiai környezet: talaj, domborzat, az éghajlat, mint természeti tényezők összessége és az annak alapján létrejött termék közötti kölcsönhatást jelenti.

A termőhely földrajzilag lehatárolt termőföldterülethez kötődik, amelyet keletkezésében fizikai és biológiai környezet kölcsönhatás rendszerén, valamint az erre épülő és ezt alakító emberi tényezők: egy kollektív tudás együttesén alapul. A termőhely specifikuma a végtermékben jelenik meg, a mezőgazdasági termék hordozza a termőhely azon tulajdonságait, amely által megkülönböztethető más mezőgazdasági termékekétől.

A termőhely védelme a meglévő környezeti adottságok változatlan formában történő fenntartásának, fennmaradásának biztosítását. A termelő, illetőleg termékei meghatározott termőhelyhez kötődik, így aki/amely termelő és termék egy meghatározott termőföld használathoz/tulajdonnal rendelkezik, bizonyos értelemben rivalizálást is kizáró olyan joghelyzetbe, kiemelt versenypozícióba jut a termőföldtulajdona, illetőleg termőföldhasználata révén, amellyel kamatoztathatja a termelésében mindazokat a természeti adottságokat, amelyekkel az adott termőterület természettől fogva rendelkezik. Ezek az előnyös természeti, környezeti adottságok a termékek magasabb elérhető eladási árában jelennek meg.

Érdekes leágazása a védett eredet terméket termelőt megillető, az ilyen termék termelését biztosító termőhely tulajdonjogának, haszonbérleti jogának

¹⁸ A földtulajdon és földhasználat lokális szabályozása-termőhelyi kizárólagosságból eredő versenyelőny érvényesítése a termékkereskedelemben; közvetett versenykorlátozás (CAP céljai mentén megengedett eltérő versenyszabályozáshoz nincs köze;)

¹⁹ Kiemelendő példa a borpiaci szabályozás. Már az 1493/1999/EK tanácsi rendelet a termőhelyet olyan szőlőtermelő terület vagy szőlőterületek összességét értelmezte, amely különleges minőségi jellemzőkkel rendelkező borokat teremtett, és amelynek nevét m.t. minőségi bor jelölésére használták. Valamennyi meghatározott termőhelyet pontosan – lehetőleg parcellaszinten – kellett körülhatárolni. Ezt a körülhatárolást valamennyi érintett tagállamnak el kellett végeznie a rendtartás szerint, és ennek során figyelembe kellett venni azokat a tényezőket, amelyek hozzájárulnak az e területen termelt borok minőségéhez, vagyis a talaj és az altalaj jellegét, az éghajlatot és a parcella fekvését. Egy meghatározott termőhelyet jelölő földrajzi névnek kellőképpen pontosnak kellett lennie és ismert módon kapcsolódnia kellett a termelés területéhez, hogy – tekintettel a fennállt helyzetre – így el lehetett kerülni az összetévesztést.

megszerzését biztosító elővásárlási, előhaszonbérleti jogi ranghely sajátos újra szabályozása a Fétv. 2016. évi módosításában.²⁰

A termelő érdekeinek garantálása is megjelenik, hiszen a háromszintű szabályozás lehetővé teszi, hogy az adott termőhelyről kikerülő termék egyértelmű megkülönböztető jelzéssel ellátva juthasson el a fogyasztókhoz, amely megkülönböztető jelzés azután megfelelően informálja a fogyasztókat, hogy a megvásárolni kívánt termék kizárólagosan és a csak arról a termőhelyről származik, amelynek jelét, nevét viseli.

A termék sajátos, különleges minősége kizárólag az adott helyre jellemző természeti feltételektől is függhet, azaz termőhelytől, Ez a termőhelyi specifikum jelenik meg az árujelző passzív típusában.

A termőhely a földrajzi árujelzők alapeleme. A termőhely összetett fogalom, fizikai és biológiai, emberi környezet kölcsönhatás rendszerén épül fel, de több annál, van egy kommunikációs és időfaktora is. A termőhely egyfelől lehatárolható földrajzi hely, annak geológiai, talajtani, éghajlati, geográfiai, morfológiai, azaz a természeti tényezőivel együtt. A másik alakító kulcseleme a helyhez kötődő, meghatározható emberi közösség történelmi alkotása, amely valamely kiválasztott termék (pl. szőlő: kékfrankos, bor: (egri vagy szekszárdi) bikavér, tokaji aszú, barack: gönci barack, szilva: szatmári szilva, dió: sajt:, hordó: gönci hordó, levendula: tihanyi levendula) előállításához sajátos, a termőhelyhez illeszkedő szaktudást, ismétlődő és véglegessé váló termelési gyakorlatot alakít ki és őriz meg. A szervesen kötődő kollektív termelési tudás az emberi tényező.²¹

A földrajzi árujelző azonban nem a földtulajdonjoghoz kötődő jogosultság, önmagában nem kapcsolódik a földhasználati jog megszerzéséhez sem. A földrajzi árujelző használatához a termőhelyhez kötődő termékleírás szerinti termék előállítása is szükséges.

A földrajzi árujelző önálló státusa és védelmi tárgya okán védjegyben földrajzi név csak úgy alkalmazható, hogy az véletlenül se kelthesse földrajzi árujelző látszatát – különben félrevezető jellege miatt, abszolút lajstromozást gátló okra hivatkozva elutasíthatják.

²⁰ 2013. évi CCXII.tv. új 18./A§,, illetőleg 55./A§.-ban.

²¹ Az igazán sikeres, a termőhelyekhez kötődő árujelzők nagyobb folyók, kereskedelmi utak, települések, termelői közösségek mentén alakultak ki, amelyek egyben kommunikációs tengelyként is szolgáltak. A tudása termék és a hely termékének sajátosságát kitevő egyedisége ismétlődően és gyorsan szárnyra kelt. Példaként hozható fel a tokaji borvidékek kialakulása, amelyek tipikusan egy nagyobb folyó (Tisza és mellékfolyói) összefolyásánál, illetőleg egy északi-déli kereskedelmi útvonal találkozásánál elhelyezkedve, a közlekedési és kommunikációs tengely egybefonva vált egyedivé a forgalmi, illetőleg fogyasztói köztudatban. Ki kell még emelni pl. a mára Magyarországon elfeledett verseci borvidéket, az onnan származó oltványokból, termelési kultúrából is kiépített a tokaji borvidéket, vagy az egri borvidéket, amelyek – észak-déli -borkereskedelmi útvonalak, mint szállítási és kommunikációs csomópontjaiban alakultak ki.

7. A termőhely és a termék összekapcsolása

A termőhely,²² mint földrajzi hely és termelői szaktudás egysége, valójában termékspecifikus fogalomként kap oltalmat a földrajzi árujelzőknél.²³ A termőhelynek jogilag nem elhatárolt, de annál inkább használt fogalmának van ugyanis egy idődimenziója is: a három tényező, az egy termékre specifikus földrajzi hely és termelői szaktudás együttese egy történelmi idősíkon alakul ki, és eredményezi a termőhely lényegét. A termőhelyben az *emberi tényező*: a termelési tudás, a történelmileg kialakuló hagyományos termelési módszereket, kultúrát is magában foglalja, és a konkrét mezőgazdasági termékben jelenik meg, ott kap csak oltalmat a termelő.

Itt kell felvetni a terroir²⁴ jogintézményét is, amely az előbbi természeti tényezők és a személyes illetőleg kollektív emberi tudás és más információk okon

²² Meghatározott termőhelynek minősült pl. az olyan szőlőtermő terület, vagy szőlőtermő területek összessége (germán vagy latin rendszer), amelyen termelt szőlőből minőségi bor készíthető, és amelynek nevét az m.t. minőségi borok (földrajzi eredet) jelölésére használják. E területeken a borok különleges minőségét a talaj (altalaj) jellege, az éghajlat és a parcella fekvése határozza meg. A meghatározott termőhelyet földrajzi nevével jelölik (egyres hagyományos nemzeti kifejezések kivételével). Ennek a földrajzi névnek kellőképpen pontosnak kell lennie és ismert módon kapcsolódnia kell a termelés területéhez. 1493/1999 EK rendelet VI.melléklet A.pont A terroir fogalom sokszínűségéhez képest a magyar „bortörvény”, vagyis a 2004. évi XVIII. tv. meglehetősen színtelen definícióját adja a termőhelynek, borvidéknek, dűlőnek. A 2004. évi XVIII. törvény 1. §. 3. pontja adja a termőhely fogalmát: ökológiai szempontból minősített, egyértelműen körülhatárolt terület, amelyet a borszőlő termőhelyi kataszterében tartanak nyilván (a továbbiakban: termőhelyi kataszter). Idézett törvényhely 4. pontja, borvidék: olyan termőhelyek összessége, amely több település közigazgatási területére kiterjedően hasonló éghajlati, domborzati, talajtani adottságokkal, jellemző fajtaösszetételű és művelésű ültetvényekkel, sajátos szőlő- és bortermelési hagyományokkal rendelkezik, és amelyről sajátos jellegű borászati termékek származnak; borvidékbe olyan település sorolható, amelynek a szőlő termőhelyi kataszterében nyilvántartott területe a település összes mezőgazdaságilag hasznosított területének 7%-át eléri vagy olyan település, illetve fővárosi vagy megyei jogú városi kerület, amelynek területén borászati üzem működik.

²³ Az USA a földrajzi árujelzők oltalmát elsősorban védjegyjogi rendelkezéseken (alapja az 1946-os védjegy törvény, közismertebb nevén Lanham törvény²³) keresztül biztosítja, amelyek lehetővé teszik a védjegyek, tanúsító védjegyek, és együttes védjegyek oltalmát.

²⁴ A terroir leegyszerűsítve egyszerűen vidéket jelent. Jelenti a talaj, a klíma, a termelési és feldolgozási technológiák, vagyis a természeti és társadalmi feltételek olyan individuális, egyedi találkozását, amely megismételhetetlenné, utánozhatatlanul egyedivé teszi a helyet és az onnan lekerülő terméket. Lehet egy dűlő (amire példát akár Egerben az Africa-dűlő jelenthet), de lehet régió nagyságú. A terroir megértését talán megkönnyíti, ha a francia vidék gazdagságára gondolunk. A hagyományos termelési módokra, amelyek racionálisan, a helyben adott természeti feltételekhez igazodva alakultak ki és fejlődtek, az emberekre, akik az adott területen élve generációról generációra hagyományozzák át a felhalmozott tapasztalatokat. Így a természeti környezet lesz az elsődlegesen meghatározó, mert az változatlan formában megőrizve megszabja, hogy hol lehet levendulát, hol borszőlőt termesztetni és hol lehet szarvasmarhát tenyészteni. A jogi szabályozásnak tehát kettős szerepe lesz: megőrizni, védeni a történetileg kialakult termelési módokat és az annak elsődleges feltételét jelentő természeti környezetet, másrésztől közvetíteni és integrálni a mikrokörnyezet felé a makrokörnyezet felől érkező kihívásokat. Ennek a szerves (és valóban a társadalmi –és környezeti alapra) építő jogi szabályozásnak nem csak és kizárólagosan, még csak nem is elsődlegesen van fogyasztóvédelmi jellege. A fogyasztóvédelem összetett célrendszere megjelenik ugyan a szabályozás átfogó céljai és rendeltetése között, de más célokkal összefonódva, azokat kiegészítve. A szabályozás centrumában sem kizárólagosan a családi gazdálkodó, esetleg a hegyközség, vagy az egyéni tulajdonos áll, mint a szabályozás alanya, hanem az alanyokat egy organikus szabályozási célnak alárendelten szelektálja a

alapuló, kollektív tudás összessége és az annak alapján létrejött termék közötti kölcsönhatást jelenti. A nemzeti jogok közül a francia jog dolgozta ki ennek a szisztémának a legpontosabb, synergikus hatásokra épített fogalmi rendszerét.²⁵ A terroir különleges, lehatárolt földrajzi terület, amelyen az ott élő emberi közösség a fizikai, biológiai környezet és az emberi tényezők összessége közötti kölcsönhatásokon alapuló, kollektív tudást halmoz fel.

A földrajzi árujelző önálló státusa és védelmi tárgya okán védjegyben földrajzi név csak úgy alkalmazható, hogy az véletlenül se kelthesse földrajzi árujelző látszatát – különben félrevezető jellege miatt, abszolút lajstromozást gátló okra hivatkozva elutasíthatják

8. Az árujelzővel oltalom alá eső ökológiai termelés és termőhely földjogi leágazásai és annak problémái

8.1. Agrárjogi specifikus védjegyek. A mezőgazdasági termékek forgalmi rendszerében jelentős a védjegy szerepe, mind a hagyományos áruvédjegyek és szolgáltatási védjegyek, mind az együttes, mint a tanúsító védjegyeket tekintve.²⁶

Ezek közül csak megemlíteném – éppen növekvő agrárjogi jelentősége okán - az un. környezetbarát védjegyrendszert, amely a Magyarországon gyártott vagy forgalmazott termékek és szolgáltatások környezetbarát vagy környezetkímélő minőségét tanúsítja.²⁷

Szűkebb témánkhoz azonban az uniós és a nemzeti ökocímke rendszer rövid bemutatása vezet közelebb. Az uniós ökocímkeről szóló, 2009. november 25-i 66/2010/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján az uniós ökocímke kizárólag olyan termékekkel összefüggésben használható, amelyek megfelelnek az érintett termékekre alkalmazandó uniós ökocímke kritériumoknak, és amelyeknek odaítélték az uniós ökocímket. A 66/2010/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében, ha az uniós ökocímke kritériumok a termelő létesítmények számára bizonyos követelmények teljesítését írják elő, akkor ezeket az uniós ökocímkével ellátott terméket gyártó valamennyi létesítményben teljesíteni kell.

jogalkotó. A társadalmi cél, vagyis a jogalkotás elsődleges célja, rendeltetése: a fenntartható fejlődés jegyében a terroir megőrzése, az azon kialakult termelési feltételek és organikus társadalmi viszonyok fenntartása, a terroir termékeinek közvetítése a világgiaacra.

²⁵ E. O'Brien: Harmonised International Wine Label, AIDV/IWLA Bulletin, (2000) 21., 33-35. o. Robert Tinlot: Activities of the International Vine and Wine Office (IWO) concerning the international protection of geographical indications, in: Symposium on the international protection of geographical indications (WIPO). (Madeira, Portugália, 1993. október) Genf, WIPO, 1994, 143. o.

²⁶ A most nem tárgyalt Hungarikum megjelölés nem tanúsító védjegy. A Hungarikum védjegy jogosultja a Földművelésügyi Minisztérium. A védjegy használatát a Földművelésügyi Minisztérium kérelemre engedélyezi a hungarikumot gondozó vagy fenntartó magánszemélyek, vállalkozások, szakmai vagy civil szervezetek számára

²⁷ 138673 lajstromszámú ábrás védjegy. Jogosultja a Környezetbarát Termék Nonprofit kft. A védjegy használatát legfeljebb a minősítési feltételek érvényességi idejéig, de legalább 1 évre szóló használatának engedélyezéséről a miniszter dönt a Környezetbarát Termék Nonprofit kft. javaslatára. Ezt követően a nyertes pályázó a jogosulttal védjegyhasználati szerződést köt.

Szükség esetén az illetékes testület helyszíni ellenőrzést végez, vagy felhatalmazott képviselőt bíz meg ezzel a feladattal.

Az ökológiai termelés iparjogvédelmi vonatkozásai kapcsán ki kell emelni az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EKG rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. június 28-i 834/2007/EK rendeletet, amely átfogóan meghatározta az ökológiai termelés céljait és elveit, a termelési szabályokat, az ökológiai termelésre utaló kifejezések, logók használatát, továbbá az ellenőrzés rendszerét. A 834/2007/EK rendelet alapján kialakított magyar tanúsítási és ellenőrzési szabályokat a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek ökológiai gazdálkodási követelmények szerinti tanúsításáról, előállításáról, forgalmazásáról, jelöléséről és ellenőrzésének eljárásrendjéről szóló 34/2013. (V. 14.) VM rendelet²⁸ szabályozta, amely a tanulmány írásakor is hatályban van. A 34/2013. (V. 14.) VM rendelet a hazai ökológiai termelésre, feldolgozásra, forgalmazásra és jelölésre vonatkozó nemzeti eljárásrendre, továbbá a tanúsító szervezet hatósági elismerésére, felügyeletére és működésére vonatkozó előírásokat tartalmazza. Az ökológiai termelés feltételeinek betartását tanúsító szervezetek elismerése és ellenőrzése a NÉBIH hatáskörébe tartozik.

Az EU Bizottság 392/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. április 29.) a 889/2008/EK rendeletnek az ökológiai termelés ellenőrzési rendszere tekintetében történő módosításáról szóló jogszabály, amelyben a tagállamok és a Bizottság közötti információátadási kötelezettségekről, az ellenőrzés és a felügyelet változásáról vannak új előírások.

8.2. Az ökológiai termelés földjogi vonatkozásai. Az ökológiai termékek jelölése miatt az árujelzők közül nemcsak a földrajzi árujelzőknek, de védjegyeknek is megvan a maguk szoros összefüggése a termőhelyekkel, így a földjogi szabályozással. Az ökológiai termelés kapcsán távoli tárgyi összefüggés okán csak megemlítem az EU Parlament és Tanács 1307/2013 számú Rendeletének 46. cikkét, az ún. ökológiai jelentőségű területek szabályozásáról.²⁹ Az új rendelkezés elemzésétől azonban el kell tekintenünk, mivel nincs közvetlen összefüggésben a most tárgyaljt jogintézménnyel.

Az ökológiai termelés és termelőhelyek uniós jogi szabályozása³⁰ váratlan tárgyi összefüggésbe került a földjoggal a Fétv. 2016. évi módosításával, amely az ökológiai terméket tanúsító védjegy termelési feltételeit és földhasználat rendszerét összekapcsolta a hatalmassági jogok gyakorlása feltételeinek meghatározásával. Bár a földjogi szabályozás az árujelzők másik típusára is vonatkozik, most csak az ökológiai termelési részét tárgyalom.

²⁸ A 34/2013 VM rendelet a magyar ökológiai gazdálkodás jogszabálya, amely a 79/2009 FVM rendeletet váltja fel. A rendelet 2013. május 29-én lépett hatályba.

²⁹ A 46. cikk (1) bekezdése alapján a 15 hektáros szántóterülettel bíró mezőgazdasági üzem esetén a mezőgazdasági termelőnek 2015. január 1-jétől kezdődően gondoskodniuk kell arról, hogy a termelő által - az 1306/2013/EU rendelet 72. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontjával összhangban - bejelentett szántóterülete legalább 5%-ának megfelelő terület ökológiai jelentőségű terület legyen. A tagállamok 2014. augusztus 1-jéig döntenek arról, hogy a rendelet szerinti területek közül melyeket tekintenek ökológiai jelentőségű területnek.

³⁰ Eu Bizottság 392/2013/EU rendeltével módosított 889/2008/EK rendelet

8.3. A mezőgazdasági termelő által folytatott ökológiai gazdálkodás és az ökotermék tanúsító védjegyének földjogi összefüggései. A mezőgazdasági termelő gazdasági szereplőként³¹ definiált az ökológiai termelés közjogi szabályozási rendszerében. Az által előállított termékre igényelhető ún. "ökövédjegy" kiadásának előfeltétele az ökológiai tanúsítvány alapján jogszerűen folytatott termelés.³² Az ökogazdálkodáshoz a nem hatóság, ha nem akkreditált szervezet állíthatja ki az ökológiai tanúsítványt. Az ökotanúsítvány³³ kiadását ökológiai gazdálkodás folytatása alapozza meg a gazdasági szereplő számára, amely megalapozza a termelt és forgalmazott mezőgazdasági termékekre az ökövédjegy használatára vonatkozó jogosultságot. Ökológiai minősítő tanúsítványt a tanúsító szervezet³⁴ az csak abban az esetben állíthat ki, ha a terméket a mezőgazdasági gazdasági termelő (gazdasági szereplőként) az Öko- rendelkezések előírásainak megfelelően termeli, állítja elő, dolgozza fel, illetve hozza forgalomba.³⁵

Az un ökológiai tanúsítványt csak a már ökológiai gazdálkodásba bevont területek esetén lehet a tanúsító szervezetnek kiállítania. Az ökológiai tanúsítvány önmagában nem tartalmaz földrészlet meghatározást hrsz. szerint, a megfelelőnek

³¹ Csak az tudja vállalni az ökológiai gazdálkodást, aki a termelést irányítja, azaz a földműves vagy a mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagja, aki egyben a gazdálkodási folyamatot irányítására kizárólagos jogkörrel bír. Ez azért érdekes, mert kiegészül a 15%-os tulajdonosi kvórum és a személyes közreműködés az irányítási joggal és hatalommal. A termék jogosultja, így adott esetben az ökövédjegy jogosultja azonban a mezőgazdasági termelőszervezet, mint ökológiai termelő. Ez jelzi igazán a sokak által ügyes megoldásnak talált földforgalmi tv. 13.§.(2) bekezdésében megbúvó önellentmondást. A szabály egy gondot megoldott, és legalább tízet teremtett. Igazi gyökere e bajnak a földművesre szűkített tulajdonszerzési modell. Emiatt elkerülhetetlenné vált a minimálisan ésszerű szabály követelménye teljesülése végett, a kivételek megalkotása önmaga karikatúrájává is tette a szabályt. A földhasználati jogoknál ilyen feszültségviszony nem alakult ki azok forgalomképtelensége okán.

³² 34/2013. (V. 14.) VM rendelet a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek ökológiai gazdálkodási követelmények szerinti tanúsításáról, előállításáról, forgalmazásáról, jelöléséről és ellenőrzésének eljárásrendjéről.

³³ ökotanúsítvány: a 834/2007/EK tanácsi rendelet 29. cikk (1) bekezdése szerinti igazolás. A tanúsító szervezet az általa tanúsított gazdasági szereplőről, valamint az általa kiadott, felfüggesztett vagy visszavont tanúsítványokról elektronikus nyilvántartást vezet, melynek adattartalmát a NÉBIH részére elektronikus úton átadja, továbbá a nyilvántartás adataiban bekövetkezett változást 15 napon belül a NÉBIH-nek bejelenti.

³⁴ tanúsító szervezet: a 834/2007/EK tanácsi rendelet 2. cikk p) pontja szerinti ellenőrző szerv. Tanúsító szervezetként az működhet, akit a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) a 834/2007/EK tanácsi rendelet 27. cikk (4) bekezdés b) pontjára tekintettel a gazdasági szereplőknél ellenőrzést és tanúsítást végző tanúsító szervezetként elismer. Tanúsító szervezetként a NÉBIH érvényes akkreditációval rendelkező, a 834/2007/EK tanácsi rendelet 27. cikkében foglalt feltételeknek megfelelő természetes személyt vagy gazdálkodó szervezetet ismer el. A NÉBIH az auditok során vizsgálja a tanúsító szervezet által folytatott ellenőrzés és tanúsítási tevékenység szakszerűségét, jogszerűségét és hatékonyságát. Magyarországon két tanúsító szervezet kapott akkreditációt a NÉBIH-től, pontosabban annak jogelődjétől az MGSZH-tól. A legismertebb Biokontroll Hungária Nonprofit Kft.

³⁵ 34/2013. (V. 14.) VM rendelet 3.§. A 34/2013 VM rendelet a magyar ökológiai gazdálkodás jogszabálya, amely a 79/2009 FVM rendeletet váltja fel. A rendelet 2013. május 29-én lépett hatályba. 11. § (1) A tanúsító szervezet a tanúsítási rendszerében részt vevő gazdasági szereplő számára a 834/2007/EK tanácsi rendelet 29. cikkében foglaltaknak megfelelően tanúsítványt állít ki, határozott időre.

vagy nem megfelelőnek minősített területeket a termékek (pl. 100 ha őszi búza) adott nagyságú területre való megjelölésével határozza meg.³⁶ Ez az alapja az ún. öko-védjegy adott termékre való használatának is. A termelőhely megszerzéséhez szükségessé tett öko-tanúsítvánnyal való rendelkezés előírásával a Fétv. rendeli az öko-termeléshez a meghatározott földrészletet.³⁷

A mezőgazdasági termelő³⁸ ökológiai termelést tanúsító szervezet ellenőrzése³⁹ alatt végezhet, amelyről a tanúsító szervezet felé történő bejelentkezéskor nyilatkoznia kell. A tanúsító szervezet a gazdasági szereplőnek az ökológiai tanúsítási rendszerben való részvételéről a bejelentkezését követő tizenöt napon belül döntést hoz. A tanúsító szervezet azon gazdasági szereplővel, amelynek a bejelentkezését elfogadta, a tanúsítási rendszerbe történő bejelentkezésről és a tanúsítási rendszerben való részvétel feltételeiről tanúsítási szerződést köt. A tanúsító szervezet a tanúsítási szerződés megkötését követően - a tanúsítandó tevékenységtől függően - a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a tanúsítási szerződés megkötését követő 90. napig a gazdasági szereplőnél helyszíni ellenőrzést végez.

Az ökológiai termelés megkezdésének előfeltétele az ún. átállási időszak letelte. Az átállási időszak kezdetének legkorábbi időpontja a tanúsítási szerződés megkötésének időpontja. A mezőgazdasági termelő felé az áttérést a tanúsító szervezet állapíthatja meg minden egyes földterületre, egy helyszíni ellenőrzést⁴⁰ követően, egyúttal kiállítva a tanúsítványt. Az ún. átállási időszaknak az időigénye mezőgazdasági kultúrától függően a konkrét földrészlet bejelentését követő 2-3 év.

8.4. Ökológiai gazdálkodási céllal működő, illetőleg ökológiai gazdálkodási célra földtulajdont, illetőleg földhasználati jogot szerző gazdálkodó. A 2013. évi CXXII.tv. (Földforgalmi tv.) támogatni kívánja az előnyösebb elővásárlási, illetőleg előhaszonbérleti jogi ranghely biztosításával az eredetvédelmi oltalom alatt álló agrártermékek előállítását és az ökológiai termelést. Az eredetvédelmi oltalom alatt álló agrártermékeknek és az ökológiai termelésnek a földforgalmi törvényben szabályozott privilegizált, az elővásárlási

³⁶ A Tanúsítvány egyébként az ökológiai termékek piaci elhelyezését szolgálják, adattartalmuk is ennek megfelelően alakul. A Bizottság 889/2008/EK rendelet XII. melléklet). Az EU Bizottság 392/2013/EU végrehajtási rendeletével (2013. április 29.) módosította a 889/2008/EK rendeleteket az ökológiai termelés ellenőrzési rendszere tekintetében.

³⁷ Fétv. 18/A.§(4) „Földforgalmi törvény 18. (2) bekezdés b) pontja szerinti ökológiai gazdálkodási célú elővásárlási jog gyakorlásával megszerzett föld birtokba vételét követően az átállási idő lejártá után a mezőgazdasági igazgatási szerv felé igazolni kell, hogy a teljes terület vonatkozásában az ökológiai termelésre utaló kifejezés használatára jogosító termel ökológiai gazdálkodói tanúsítvánnyal rendelkezik.” Ugyanerről az utólagos kötelezettségről rendelkezik a Fétv. 55/A.§ (3) bekezdése.

³⁸ A 34/2013. (V. 14.) VM rendelet 3.§.(2) ah) pontja definiálja ekként a mezőgazdasági termelőt.

³⁹ egyidejűleg csak egy tanúsító szervezet ellenőrzése alatt. 34/2013. (V. 14.) VM rendelet 10. § (1)* bek. alapján a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek ökológiai gazdálkodási követelmények szerinti tanúsításáról, előállításáról, forgalmazásáról, jelöléséről és ellenőrzésének eljárásrendjéről. Módosította a 34/2014. (XII. 12.) FM rendelet.

⁴⁰ A többször módosított 34/2013 FM rendelet alapján, a tanúsító szervezetnek új ökogazda esetében 90 napon belül kell elvégeznie az ellenőrzést, régi biogazda esetében az új terület bejelentését követő naptári év végéig, kell, hogy a terület ellenőrzése megtörténjen.

sorrendet megváltoztató szabályozása nem tartalmazott objektív feltételeket és minősítő elemeket.

A Földforgalmi tv. mind az elővásárlási jog gyakorlása, mind az előhaszonbérleti jog gyakorlása tekintetében szabályozza a *célhoz kötött* joggyakorlást. Ezen belül a Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontja az elővásárlási jog gyakorlása. A 46. § (3) bekezdés b) pontja pedig az előhaszonbérleti jog gyakorlása kapcsán előkelő ranghelyet biztosít azon elfogadó jognyilatkozatot tevő a földművesek számára, akik szántó, kert, szőlő, gyümölcsös művelési ágban nyilvántartott föld eladása/haszonbérbe adása esetén földrajzi árujelzéssel, továbbá eredet-megjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozására, vagy ökológiai gazdálkodás folytatására céljával kívánja a földet megszerezni.

A Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontja alapján a szántó, kert, szőlő, gyümölcsös művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén az a földműves, aki számára a tulajdonszerzés célja földrajzi árujelzéssel, továbbá eredet megjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozására, vagy ökológiai gazdálkodás folytatására a cél, a Földforgalmi tv. Elővásárlási jogi rangsorában a földet nem használó földműveseket megelőzően, és a földet használó földműveseket követően helyezkedik el.

A Földforgalmi tv. 46. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a szántó, kert, szőlő, gyümölcsös művelési ágban nyilvántartott föld haszonbérbe adása esetén az a helyben lakó földműves, vagy helybeli illetőségű mezőgazdasági termelőszervezet, aki/amely számára a haszonbérlet célja földrajzi árujelzéssel, továbbá eredet megjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozására, vagy ökológiai gazdálkodás folytatására a cél az előhaszonbérletre jogosultak sorrendje tekintetében mindenkit megelőz.

Mindezek pontos szabályozást kíván a hatalmassági jog gyakorlása feltételeinek rögzítése, valóban azok szerezhessenek földtulajdont illetve használatot a Földforgalmi tv. érintett rendelkezéseire hivatkozással, akiknek a célja ténylegesen földrajzi árujelzéssel, továbbá eredet megjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozására. Ez a szabályozási algoritmus a földforgalmi törvényben, illetőleg a Fétv.-ben – az állattartó telepet működtető földműves joggyakorlása feltételéhez képest egyedül állóan - elmaradt. A Fétv. 2014., illetőleg 2015. évi módosításai során sem történt meg.

A hatályba lépett szabályozás értelmében sokáig elegendő volt, ha az elővásárlásra/előhaszonbérletre jogosultak elfogadó jognyilatkozata tartalmazta akár a jelenre, akár a közelebről meg nem határozott jövőre nézve, hogy a Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontjában, vagy a 46. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott célból gyakorolják az elővásárlási/előhaszonbérleti jogukat.⁴¹ Mivel a Földforgalmi tv. ezen túl további kötelezettséget nem írt elő, a földrajzi jelzéssel és eredet-megjelöléssel ellátott termékekénél csupán a jogszerző szándéknyilatkozatára hagyatkozhatott az eljáró hatóság, a földforgalmi törvény és annak végrehajtási jogszabályai semmiféle vizsgálati eszközt nem biztosítottak számára.

⁴¹Lásd még a Földforgalmi tv. 21. § (6) bekezdését, 49. § (4) bekezdését.

Az ökológiai termelést tanúsító szervezetek, de a hatósági engedélyezést végző kormányhivatalok is azonnal jelezték a jogalkotó felé az alapvető szabályozási hiátust, és az abból eredő tömeges rosszhiszemű és tisztességtelen szerződési magatartás kialakulásának kockázatát, egyben az új földtörvénycsomag végrehajtási nehézségeit.⁴² A szerződéses joggyakorlat szinte azonnal észlelte a szabályozatlan jogterületet és a feltételek, értékelhető kritériumok nélküli un „ökös” elővásárlási jogi ranghelynek az adásvételi szerződésekben, elővásárlási, előhaszonbérleti jognyilatkozatokban való feltüntetése szinte szabállyá vált.

A mezőgazdasági igazgatási szervként eljáró járási hivatalok és kormányhivatalok részéről igényként fogalmazódott meg, hogy valamilyen módon a jóváhagyási eljárásban vizsgálhassák azt, hogy a szerző fel alappal hivatkozik-e elővásárlási/előhaszonbérleti jogának törvény) ranghelyeként a fentebb idézett jogszabályhelyekre, és nem csak egy előnyösebb ranghely végett (jogalap nélkül) jelöli meg azokat.

A Földművelésügyi Minisztérium kettős jogértelmezési kísérlettel próbálta jogalkotás nélkül, a hatósági engedélyezés iránti eljárásokban követendő jogalkalmazói jogértelmezéssel megoldani a Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontjának, illetve a 46. § (3) bekezdés b) pontjaihoz kötődő problémakört.

Egyfelől a Földforgalmi tv. 18. § (2) bekezdés b) pontjának, illetve a 46. § (3) bekezdés b) pontjaihoz kötődő hatalmassági jogokat kezelve kettéválasztotta a problémát és a földrajzi árujelzőt érintő rendelkezésekre adott jogértelmezést a tételes termőhelyi klasszifikációra utalással.⁴³ Az oltalom alatt álló, adott mezőgazdasági termékre vonatkozó földrajzi árujelzőnek termékleírással kell rendelkeznie, amelynek tartalmaznia kell annak a körülhatárolt földrajzi területnek a meghatározását, amelyről származó termékmegjelölésére az adott földrajzi árujelzőt használhatják.

Ennek alapján egy konkrét földrésztetre az elővásárlási/előhaszonbérleti jog jogalapjául megjelölt földrajzi árujelzővel védett termék előállítására hivatkozás esetén a hatósági jóváhagyás iránti eljárásban tényállás tisztázási kötelezettség keretében mezőgazdasági igazgatási szerv felhívja a szerző felet, hogy csatolja a nyilatkozatát arra vonatkozóan, mely földrajzi árujelzővel ellátott termék előállítása, illetve feldolgozása céljából kívánja az adott földet megszerezni. Ezen nyilatkozat alapján, a mellékelt lista segítségével a földhivatali osztályok ellenőrzik és állapítják meg, hogy a megjelölt földrésztet a földrajzi áru jelzővel ellátott termékhez kapcsolódó földrajzi terület alá esik-e.

Az állami tulajdonú földek tömeges eladása során is az ökológiai gazdálkodás folytatása céljából jelentettek be elővásárlási jogot a vevők, vagy a helyben lakó földműveseket elővásárlási jog ranghelyen előzni kívánó befektetők.

⁴² Egészen 2016 tavaszáig egy minisztériumi tájékoztató levélnél több nem érkezett több válaszul a megyei földhivatali osztályok felé. A jogalkotó azonban néma maradt.

⁴³ A Földművelésügyi Minisztérium által elkészített lista, amely taxatív felsorolást tartalmaz az oltalom alatt álló földrajzi árujelzővel ellátott mezőgazdasági termékekről és élelmiszerekről, szeszes italokról: valamint szőlészeti és borászati termékekről és az azokhoz kapcsolódó - az egyes termékleírásokból a listába beillesztett " lehatárolt földrajzi területekről.

Mindezek alapján reflex jelleggel, gyors jogalkotási folyamat indult meg. A Fétv. módosítása⁴⁴ a 18§., illetőleg 55.§-a kiegészítésével egyfajta végrehajtott szabályként kísérelte meg a hatalmasági jogok gyakorlása ex ante, illetőleg, ez post típusú objektív feltételekhez kötését. Mindkét szabályozási metódus azonos szerzési feltételrendszert alakított ki az földrajzi árujelzés oltalma alatt álló termékek előállítására céljával, illetőleg az ökológiai termelés céljára tulajdonba, illetőleg használatba szerzendő földekre nézve. Itt és most csak az ökológiai gazdálkodási célú földszerzést tárgyalom.

9. Az ex ante szabályozás

Az ex ante típusú szabályozás szándékoltan szűken és szigorúan, vett nyelvtani értelmezésből indult ki, amely szerint a 2013. évi CCXII. Törvény (Fétv.) 2016. évi módosításával⁴⁵ az ökológiai termelés folytatása céljára gyakorolt hatalmasági jog gyakorlása, illetőleg az adásvételi, haszonbérleti szerződés megkötésének feltételét egyfelől már fenn álló, öko-tanúsítvánnyal igazolt ökológiai termelői jogálláshoz, ökológiai termeléshez kötötte. A harmadik személyek használatában álló föld esetén pedig szűkre szabott időtartamon belül megkezdett ökológiai termelésre való átállást írt elő a földtulajdont, földhasználati jogot szerző számára.

Ezzel a földjogi szabályozás az öko-tanúsítványi rendszernek a Fétv. be történő beépítésével kapcsolta be a földforgalmat az ökológiai termelés és az öko-árujelző használatának világához. A kapcsolat abban áll, hogy egyes konkrét földrészlet akkor szerezhető meg ökotermelés folytatása végett, az adott hatalmasági jog ranghelyén, ha a szerző ökológiai termelőként nyilvántartott. Ez egyben azt is jelenti, hogy az ökológiai célú termelést bizonyító ökológiai tanúsítvány immár meghatározott földrészlethez, termőhelyhez kötődik.

A koncepciót normaszövegbe átültette 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.) 18/A. § (1) bekezdése, illetőleg 55/A§ (1) bekezdése.

Eszerint a mező-erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonszerzésének célja - a Földforgalmi törvény 18 . (2) bekezdés b) pontja szerinti - ökológiai gazdálkodás folytatása, akkor a tulajdont szerzőnek igazolni kell, hogy az elővásárlásra jogosult termelőként az ökológiai termelésre utaló kifejezés használatára jogosító ökológiai gazdálkodói tanúsítvánnyal már rendelkezik.

Ennek megfelelően a Földforgalmi törvény 18 . (2) bekezdés b) pontja szerinti - ökológiai gazdálkodás folytatására vonatkozó hivatkozással tett elővásárlási nyilatkozat akkor vehető figyelembe, ha a joggyakorló igazolja, hogy termelőként az ökológiai termelésre utaló kifejezés használatára jogosító ökológiai gazdálkodói tanúsítvánnyal már rendelkezik.

⁴⁴ Az első benyújtott tervezet a Fétv. egyszerű többséget igénylő módosításával kísérelte meg az Alaptörvény P) cikkén alapuló Földforgalmi törvény diktálta sarkalatos törvényi szabályozási szintjét, amelyet a Parlament Jogalkotási Bizottsága korrigált, és a szavazásra beterjesztett javaslat már sarkalatos törvényi megoldást választott.

⁴⁵ 2016. évi LVI.tv. 2016. június 22. től hatályos szabályozása.

A tulajdonjogszerzés feltételévé vált az ex ante a jogutódra is kiterjedő hatályú - kötelezettségvállaló jognyilatkozat megtétele a birtokba kerülő föld teljes területére kiterjedő a birtokba a lépéstől számított tíz évig terjedő ökológiai gazdálkodás folytatására való kötelezettségvállalásra.

A haszonbérleti szerződésekre a Fétv 55/A. §-al szövegezte meg azaz ökotanúsítvánnyal rendelkező ökotermelőre szűkített földhasználati jogszerzést a Földforgalmi törvény 46. § (3) bekezdés b) pontja szerinti ökológiai gazdálkodás folytatása célú földszerzésnél. A haszonbérelőnek, illetőleg az előhaszonbérleti jogot gyakorlónak előre igazolnia kell, hogy termelőként az ökológiai termelésre utaló kifejezés használatára jogosító ökológiai gazdálkodói tanúsítvánnyal már rendelkezik a szerződéskötés, illetőleg előhaszonbérleti jog gyakorlása időpontjában.

10. Az ex post szabályozás

Az adott földrészleten folytatott ökológiai termeléshez kötődő kötelezettségvállalási nyilatkozatokra⁴⁶ irányuló szabályozás építi ki az utólagos ellenőrzési rendszeren keresztül az ex post szabályozási metódust. A kötelezettségvállalás úgy tűnik, hogy alanyilag végtelenített, mert az a szerző félre, és annak minden, élők közötti jogügyleten alapuló jogutódára kiterjed. Az adott földrészlethez kötődő ökológiai gazdálkodás kötelezettségének azonban idődimenziója is van, amely meghatározott időtartamra: 10 évre szól. Ennek folytán nem végtelenített alanyi kört köt az ökogazdálkodás folytatása iránti kötelezettség. A közjogi kötőerő a birtokba szerzett föld teljes területére kiterjed.

A leglényegesebb szabályozási kikötés azonban a Fétv. 18/A.§(4), illetőleg 55/a.§(3) bekezdésében rögzített szabályban áll: e két jogszabály hely köti össze földrajzilag a földrészletet az ökológiai termékkel, így a védjegy jogosultsággal is. Az ökológiai termelést igazoló tanúsítvány, a Földforgalmi törvény 18/§ (2) b) pontjának, illetőleg 46.§.(3) bekezdés B) pontjának hatálya alá eső földszerzés esetében immár földjogi szabály következtében konkrét termelőhelyhez kötődik. A szabályozási logika lakmuspapírja – az eu-s ökorendelet által lehetővé tett - un. párhuzamos gazdálkodás folytatása lesz.⁴⁷ A tanulmányt is lezáró problémafelvetésre válaszolva óvatosan rögzítem, hogy a földjogi szabályozás közvetve és elrejtve földrajzi árujelzős elemet: földrajzi meghatározottságot csempészett az ökövédjegy rendszeréhez anélkül, hogy a védjegy utalna a meghatározott termőhelyre.

⁴⁶ FGétv. 18/A, § (3-5) bek, és 55/A.§.(2-4) bekezdések.

⁴⁷ A felvetést tartalmi korlátok miatt egy későbbi tanulmányban vizsgálom.

A nemzetközi szervezetek tisztviselői munkaügyi vitáiban született ítéletek felülvizsgálata körüli anomáliák

Lamm Vanda*

1. Az adminisztratív bíróságok létrejötte

A nemzetközi szervezetek elterjedésével egyidejűleg szükségessé vált ezen intézmények tisztviselői munkajogi helyzetének rendezése, miután a nemzetközi szervezeteknél létesített munkaviszonyokra nem a székhely államának joga volt irányadó, hanem azok a szabályok, amelyeket maguk a nemzetközi szervezetek munkáltatóként megállapítottak.¹ Ezzel a külön szabályozással mindenekelőtt védeni kívánták a nemzetközi szervezeteket a székhely államának befolyásától, ami azt is jelentette, hogy a szervezetek és tisztviselőik közötti munkaügyi viták rendezése sem tartozott a székhelyállam bíróságainak joghatósága alá.² Ez azonban a szervezetek tisztviselőit megfosztotta attól a joguktól, hogy munkaviszonyukkal kapcsolatos panaszaikkal, vagy a nemzetközi szervezetek részéről őket munkavállalóként ért jogsértések miatt a helyi bíróságokhoz fordulhassanak. A nemzetközi szervezeteknek ezt az immunitásukat jól példázta, hogy 1931-ben az római Corte di Cassazione visszautasította a döntést a Rómában működő és 1905-ben alapított Nemzetközi Mezőgazdasági Intézettel szemben egy elbocsátott tisztviselő által indított kártérítési ügyben.³ Egyébként ennek az esetnek volt köszönhető, hogy 1932-ben a Nemzetközi Mezőgazdasági Intézet megalakította a szervezet és tisztviselői közötti viták rendezésére saját adminisztratív bíróságát.

A Nemzetek Szövetségében már 1921-ben felmerült, hogy a szervezet tisztviselői számára egyfajta garanciát jelentene, ha létrehoznának a Szövetség és

* Akadémikus, kutatóprofesszor em., MTA TK Jogtudományi Intézet, professzor em. Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A nemzetközi tisztviselői státus kialakulásával kapcsolatban ld. Dobromir Mihajlov: The Origin and the Early Development of International Civil Service. *Miskolc Journal of International Law, Miskolci Nemzetközi Jogi Közlemények*, vol. 1, 2004. No. 2. 79-87.

² Vö. Reinisch, August: The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals, *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, Issue 2, 2008. 285-306.

³ Ezzel kapcsolatban ld. Amerasinghe, C. F.: *The Law of the International Civil Service, As Applied by International Administrative Tribunals*, vol. I. Clarendon Press, Oxford, 1988. 42-43.

tisztviselői között felmerülő munkaügyi viták rendezésére egy bírói fórumot. Mégis csak 1927-ben került felállításra a Nemzetek Szövetségének Adminisztratív Bírósága,⁴ amely a két világháború között nemcsak a Nemzetek Szövetsége, hanem az 1919-ben alapított Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tisztviselőinek ügyeiben is hatáskörrel rendelkezett. Ez az Adminisztratív Bíróság – miután az a Nemzetek Szövetségének volt a szerve – 1946-ig létezett, de még ugyanabban az évben utódként létrejött a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet ma is működő Adminisztratív Bírósága.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának 1949-ben történt módosítása következtében lehetővé vált, hogy más nemzetközi intézmények is elfogadják a bíróság joghatóságát, így napjainkban mintegy 58 szervezet és alkalmazottaik közötti viták, összességében mintegy 35-36 ezer tisztviselő ügye tartozik e fórum elé. A szervezetek között megtalálható a szakosított intézmények egy része, továbbá jó néhány, az ENSZ szervezetéhez nem tartozó nemzetközi szervezet, így a CERN, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás, az Interpol, sőt, több nem kormányközi nemzetközi szervezet is.

Az ENSZ Adminisztratív Bíróságát 1950-ben hozták létre, Statútumát az ENSZ Közgyűlés A/Res/351 (IV) sz. határozatával fogadta el. Ezzel az ENSZ keretében létrejött az a fórum, amely a világszervezet és tisztviselői közötti vitákat hivatott rendezni. Az ENSZ Adminisztratív Bíróságának joghatósága kiterjed több szakosított intézményre, valamint a Nemzetközi Bíróság, a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság, a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság és más szervezetek ügyeire is. A helyzetet némileg bonyolítja, hogy – miután az ENSZ alkalmazottakra egységes nyugdíj-rendszer van érvényben, és a szakosított intézmények tisztviselői is ENSZ alkalmazottnak minősülnek –, így a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elismerő szakosított intézmények tisztviselőinek nyugdíj-ügyei is az ENSZ Adminisztratív Bíróságához tartoznak.

Napjainkra a nemzetközi szervezetek és tisztviselőik közötti vitákat rendező adminisztratív bíróságoknak egészsora létezik, így például a Világbank égisze alatt 1980-ban külön adminisztratív bíróságot hoztak létre, amelynek joghatósága kiterjed a másik három pénzügyi szakosított intézmény, a Nemzetközi Ujjáépítési és Fejlesztési Bank, a Nemzetközi Fejlesztési Társaság, valamint a Nemzetközi Pénzügyi Társaság ügyeire. Ezen túlmenően regionális adminisztratív bíróságok is működnek, így az Európa Tanács, az Amerikai Államok Szervezete, a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete és más nemzetközi szervezetek keretében. Azok a nemzetközi szervezetek, amelyek nem csatlakoztak egyik adminisztratív bírósághoz sem, illetve nem hozták létre saját adminisztratív bíróságukat, a szervezetek és alkalmazottaik közötti munkaügyi vitákat általában un, Appeal Board-k döntenek el.

⁴ U.o. 49-53.

2. A hatékony jogorvoslathoz való jog hiánya

Mind az ENSZ Adminisztratív Bíróságának, mind pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának Statútuma *eredetileg egyfokú eljárásról rendelkezett*, kizárva az adminisztratív bíróságok döntéseivel szembeni bármiféle fellebbezés, vagy felülvizsgálat lehetőségét, ami nehezen egyeztethető össze a hatékony jogorvoslathoz jogtételével.

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága vonatkozásában kétségtelen idővel bevezetésre került egyfajta, meglehetősen korlátozott felülvizsgálati lehetőség, azonban ez is – amint az a későbbiekből kiderül – meglehetősen problematikus megoldás volt.

Mindkét adminisztratív bíróság esetében a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából meghatározó jelentőségű a hágai Nemzetközi Bíróság joggyakorlata, miután azon néhány esetben, amikor sor kerülhetett az adminisztratív bíróságok ítéleteinek felülvizsgálatára ez a fórum járt el.⁵

Az adminisztratív bíróságok döntéseinek a Nemzetközi Bíróság által történő felülvizsgálata nem jelenti azt, hogy az ENSZ legfőbb bírói fóruma ezekben az esetekben fellebbezési fórumként járna el, s – maga a Nemzetközi Bíróság is többször kifejtette – az ilyen ügyekben meglehetősen korlátozott a döntési lehetősége. Az 1980-es években meghozott egyik tanácsadó véleményében rámutatott arra, hogy az ENSZ Adminisztratív Bíróságának az ügy érdemében meghozott döntését nem helyettesítheti a sajátjával, s feladata arra korlátozódik, hogy véleményt nyilvánítson azokról a tényekről, amelyek alapján az Adminisztratív Bíróság döntését kifogásolták.⁶

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága döntései felülvizsgálatával kapcsolatos gyakorlati problémák már az 1950-es évek elején jelentkeztek. Az történt ugyanis, hogy az ENSZ Közgyűlése vonakodott végrehajtani az ENSZ Adminisztratív Bíróságának tizenegy elbocsátott ENSZ titkársági tisztviselő számára kártérítést megállapító ítéleteket, s a Nemzetközi Bíróságról tanácsadó véleményt kért abban a kérdésben, hogy jogosult-e bármely okból megtagadni az Adminisztratív Bíróságnak az ENSZ tisztviselők részére kártérítést állapító ítéletek végrehajtását. Hangsúlyozni kell, ez az ügy azért kerülhetett a Nemzetközi Bíróság elé, mert az Adminisztratív Bíróság döntését kifogásoló fél, az ENSZ Közgyűlése volt, amely az Alapokmány 96. cikkének 1. bekezdése értelmében jogosult a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérni. Ha azonban az Adminisztratív Bíróság előtt szereplő másik fél, ebben az esetben valamelyik elbocsátott ENSZ tisztviselő kifogásolta volna az Adminisztratív Bíróság döntését, ez a fél nem fordulhatott volna a Nemzetközi Bírósághoz, miután a Bíróság előtt természetes személy sem peres, sem pedig tanácsadó véleményezési eljárást nem kezdeményezhet és a

⁵ A Nemzetközi Bíróságnak a nemzetközi szervezetek tisztviselőivel kapcsolatos ügyeivel összefüggésben ld. Amerasinghe, C. F.: Cases of the International Court of Justice relating to employment to employment in international organizations. In: *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*. Ed. Vaughan Lowe-Malgosia Fitzmaurice. Grotius Publications, Cambridge University Press, 1996- 193-209.

⁶ Vö. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982, 356-357.

Bíróság előtt nem szerepelhet félként. A Nemzetközi Bíróság az ügyben részletesen foglalkozott az Adminisztratív Bíróság jellegével, az ENSZ-en belüli helyzetével, rámutatva arra, hogy az Adminisztratív Bíróság nem a Közgyűlésnek alárendelt szerv, s annak idején a Közgyűlés egy bírói szervet szándékozott létrehozni, amire egyértelműen joga volt. A Bíróság szerint az Adminisztratív Bíróság döntése végleges, ítéletét valamely másik szerv csak akkor vizsgálhatja felül, ha ezt vagy az Adminisztratív Bíróság Statútuma, vagy pedig valamilyen más vonatkozó dokumentum kifejezetten megengedi.⁷Vagyis, a Nemzetközi Bíróság megerősítette, hogy az Adminisztratív Bíróság döntései kötelezőek és azok felülvizsgálata gyakorlatilag kizárt. Külön érdekessége ennek az ügynek, hogy a Bíróság ezzel a döntésével a főtitkár által minden valószínűség szerint politikai okokból elbocsátott tisztviselők mellé állt.

A Nemzetközi Bíróságnak az elbocsátott ENSZ tisztviselők ügyében meghozott tanácsadó véleményének is köszönhető, hogy az ENSZ Közgyűlése 1955. november 8-én kelt 957(X) sz. határozatával módosította az ENSZ Adminisztratív Bíróság Statútumát,⁸ beiktatva a XI. és XII. cikkeket, amelyek lehetővé tették, az ekkor felállított az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság közbeiktatásával, hogy az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel kapcsolatban a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó vélemény kérjenek minden olyan esetben, amikor az Adminisztratív Bíróság túllépte hatáskörét, elmulasztotta joghatóságának gyakorlását, az ENSZ Alapokmány valamelyik rendelkezésével kapcsolatban valamilyen jogkérdésben tévedésben volt, vagy súlyos eljárásjogi jogsértés történt.⁹ Az új Bizottság feladata volt, hogy megvizsgálja az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel szembeni kifogásokat és döntsön arról, hogy indokolt-e az ügynek tanácsadó vélemény kérés formájában a Nemzetközi Bíróság elé terjesztése.

A 957(X) sz. közgyűlési határozatban egyúttal a Közgyűlés – az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése alapján – az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottságot felhatalmazta arra, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen. Meg kell jegyezni, hogy annak idején a közgyűlési határozat elfogadását nagy vita övezte, több delegátus fenntartását juttatta kifejezésre az így létrehozott rendszerrel kapcsolatban; egyfelől amiatt, hogy egy meglehetősen korlátozott funkciójú bizottságot ruházzanak fel tanácsadó vélemény kérés joggal, másfelől pedig az ilyen ügyekben való tanácsadó véleményezési eljárásoknak a Nemzetközi Bíróság Statútumával és Eljárási Szabályaival való összeegyeztethetősége miatt.

⁷ Vö. *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of 13 July 1954. I.C.J. Reports, 1954. 53.

⁸ A közgyűlési határozat létrejöttével kapcsolatban ld. Pratap, Dharma: *The Advisory Jurisdiction of the International Court*. Clarendon Press, Oxford, 1972. 68-71.

⁹ Az UNESCO tisztviselők ügyeiben meghozott tanácsadó vélemény után született közgyűlési határozatokról, bizottsági tárgyalásokról, valamint az Adminisztratív Bíróság Statútuma IX. cikkével kapcsolatos travaux préparatoire-król jó összefoglaló található Stephen Schwebel bírónak a Mortished-ügyben benyújtott ellenvéleményében. Vö. Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 20 July 1982. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. I.C.J Reports, 1982. 457-476.

Az új rendszer annyiban mindenképpen előrelépés volt, hogy nem csak a nemzetközi szervezetek számára, hanem adott esetben – kétségtelen az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság állásfoglalásától függően – az ENSZ Adminisztratív Bíróság döntése által érintett tisztviselő, illetve állam számára is lehetővé tette az Adminisztratív Bíróság döntése felülvizsgálatának kezdeményezését. Ezt a rendszert végül 2009. december 31-i hatállyal megszüntették, s – amint erről még szó lesz – a nemzetközi szervezetek tisztviselői munkaügyi vitáinak rendezésére egy új kétfokú rendszer jött létre.

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága vonatkozásában 1955-ben bevezetett rendszerrel kapcsolatos egyik gond az volt, hogy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság egy sajátos képződmény, s lényegében két bírói szerv közé beékelte politikai szervként működött, amelynek azonban jogi kérdésekről kellett döntenie, mégpedig olyan összetételben, amelynél nem volt biztosítva az ilyen döntésekhez szükséges jogi szakértelem. Az Adminisztratív Bíróság Statútuma XI. cikkének 4. bekezdése értelmében ugyanis, a bizottságban azoknak az államoknak a képviselői foglaltak helyet, amely államok az ENSZ Közgyűlés Általános Bizottságának a tagjai.¹⁰ A Bizottság politikai jellegét maga a Nemzetközi Bíróság is elismerte, s egy, az 1970-es évek elején meghozott tanácsadó véleményében kifejtette: a Bizottság összetételénél fogva államok képviselőiből álló politikai szervnek minősül,¹¹ ugyanakkor azonban a Bizottság funkciói – mégpedig az, hogy megvizsgálja az Adminisztratív Bíróság ítéletével szembeni kifogásokat és dönt arról, hogy indokolt-e az ügynek tanácsadó vélemény kérés formájában a Nemzetközi Bíróság elé terjesztése – olyan tevékenységnek minősül, amelyet általában bírói szervek látnak el.¹² Nem véletlen egyébként, hogy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság 1955 és 1995 között mindössze három esetben látta indokoltnak, hogy kikérjék a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét.¹³

A fentebb említett, 1955-ben történt változások a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságát nem érintették, miután az nem az ENSZ, hanem egy másik nemzetközi szervezet által létrehozott bírói fórum.

A Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéletei vonatkozásában a felülvizsgálat kizárását egyértelműen rögzíti a Bíróság Statútuma VI. cikkének 1. bekezdése, miszerint „Az ítéletek véglegesek és megfellebbezhetetlenek”. Mindemellett a Statútum XII: cikke értelmében, ha a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal irányító testülete vagy pedig a Nyugdíj Alap igazgató **testülete vitatja az**

¹⁰ Az Általános Bizottság a Közgyűlés elnökéből és 21 alelnökéből, továbbá a hat közgyűlési állandó bizottság elnökeiből áll. Az öt nagyhatalom képviselői adják a bizottság alelnökeit.

¹¹ A Bizottság összetételével kapcsolatos kérdésekkel részletesen foglalkozott El-Khani bíró az Mortished-ügyben meghozott tanácsadó véleményhez csatolt ellenvéleményében. Ld. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 20 July 1982. Dissenting Opinion of Judge El-Khani...I.C.J Reports, 1982, 449-451.*

¹² Vö. *Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1973. 176.*

¹³ Ezek közül két ügyben az érintett tisztviselő fordult a Bizottsághoz, mégpedig az ENSZ Adminisztratív Bírósága 158. sz. és 333. sz. ítéleteinek (Fasla-ügy és Jakimec-ügy) felülvizsgálatával kapcsolatban, a 273. sz. ügyben (Mortished-ügy) egy tagállam kezdeményezte az ítélet felülvizsgálatát.

Adminisztratív Bíróságnak a saját joghatóságára vonatkozó döntését, vagy úgy véli, hogy a Bíróság döntését érvényteleníti valamilyen alapvető eljárási hiba, az Adminisztratív Bíróság döntése érvényességének kérdésében tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz fordulhat. Ezt a lehetőséget a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútuma Mellékletének XII. cikkében megadták az Adminisztratív Bíróság joghatóságát elismerő más szervezetek irányító testületeinek is. Hangsúlyozni kell, ezek a rendelkezések csak a nemzetközi szervezetek számára biztosítják a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó véleménykérés lehetőségét, az Adminisztratív Bíróság előtti eljárásokban szereplő másik felet, a nemzetközi szervezetek tisztviselőit ez a jog nem illeti meg.

A fentebb említett rendelkezésekkel kapcsolatban azonban van egy másik probléma is; nevezetesen, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának Mellékletében a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó vélemény kérésre olyan szervezeteket is felhatalmaztak, amelyek egyébként nem lennének jogosultak a Nemzetközi Bírósághoz fordulni, miután az ENSZ Alapokmány 96. cikke értelmében a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhet a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács, valamint a Közgyűlés által erre felhatalmazott más ENSZ szervek és a szakosított intézmények. Mint már szó volt, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát mintegy 58 különféle szervezet ismerte el, ezek közül azonban csak a szervezetek töredékét, mégpedig a szakosított intézményeket illeti meg az a jog, hogy tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz forduljanak. Vagyis, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elismerő többi szervezetet jogszerűen nem illeti meg a tanácsadó vélemény kérési jog.

A Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéletei felülvizsgálatának kérdése szintén az 1950-es években került először a Nemzetközi Bíróság elé, amikor négy volt UNESCO tisztviselőügyében fordultak tanácsadó véleményért a testülethez.¹⁴ Az UNESCO Végrehajtó Tanácsa ugyanis vitatta a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának hatáskörét a tisztviselők ügyében, s az Adminisztratív Bíróság Statútumának XII. cikke alapján a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kért. Ez az ügy annak idején felszínre hozott több, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéleteinek felülvizsgálatával összefüggő problémát, így egyebek mellett azt is, hogy az Adminisztratív Bíróság döntésével szemben csak az egyik fél, a nemzetközi szervezet vezető testülete fordulhatott tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

Több mint félévszázaddal később ugyanerről a kérdésről volt szó, amikor a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága 2867 sz. ítéletével szemben a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alapkezdemenyezett tanácsadó véleményezési eljárást. A Bíróság döntéséhez csatolt egyéni véleményben Cançado Trindade bíró igen csak bírálta a fennálló helyzetet, s azt, hogy csak az egyik félnek, a nemzetközi szervezetnek van joga arra, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága döntésével kapcsolatban tanácsadó véleményért a

¹⁴ Ld. *Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U. N. E.S. C. O.*, Advisory Opinion of October 23nd, 1956, *I.C. J. Reports*, 1956.

Nemzetközi Bírósághoz forduljon, az ügyben érintett tisztviselő viszont ezt nem teheti meg.¹⁵

Egyébként a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságához az évek folyamán elég sok felülvizsgálati kérelem érkezett. Ennek tudható be, hogy a testület egy 1981-ben kelt döntésében részletesen foglalkozott az Adminisztratív Bíróság ítéleteinek felülvizsgálatának kérdésével. Ebben a döntésében az Adminisztratív Bíróság hangsúlyozta: ítéletei véglegesek és megfellebbezhetetlenek, s miután azok a döntés meghozatalától kezdődően végrehajtandók, így az ítéletek felülvizsgálatára csak egészen kivételes esetekben kerülhet sor. Majd pedig példálódzva felsorolták, hogy mely esetekben nem lehet szó felülvizsgálatról, illetve egy-két esetet említve, amikor elvileg lehetséges a felülvizsgálat, hangsúlyozva azonban, hogy az ilyen ügyekben is maga az Adminisztratív Bíróság jár el.¹⁶ Vagyis, abban a néhány esetben, amikor egyáltalán szóba jöhetne az Adminisztratív Bíróság ítéleteinek a felülvizsgálata, akkor is mind a felülvizsgálat megengedettségéről, mind pedig a felülvizsgálat érdemi részéről a megtámadott ítéletet meghozó szerv maga dönthet.

3. A fegyverek egyenlőségének kérdése

A Nemzetközi Bíróság előtti tanácsadó véleményezési eljárásokban a felek egyenlőségének kérdéséről jó néhány ügyben szó volt, nem csak az adminisztratív bíróságok ítéleteivel kapcsolatos eljárásokban, hanem más tanácsadó véleményezési ügyekben is.¹⁷ Vitathatatlan azonban, hogy – miután az adminisztratív bíróságok döntéseivel kapcsolatos eljárásokban az egyik érintett fél természetes személy, mégpedig általában a másik fél, a nemzetközi szervezet tisztviselője, vagy volt tisztviselője – ezekben az ügyekben még inkább előtérbe került a felek egyenlőségének kérdése, mindenekelőtt annak következtében, hogy a Nemzetközi Bíróság előtt természetes személy nem léphet fel.

Az UNESCO tisztviselők ügyében a feleknek az eljárásban való egyenlőségét részletesen vizsgálta a Nemzetközi Bíróság, nem a jogorvoslathoz való jog szempontjából, hanem abban a megközelítésben, hogy *a Nemzetközi Bíróság előtti eljárásfolyamán a „fegyverek egyenlősége” érvényesül-e.* A Bíróság álláspontja szerint az ügyben a felek egyenlőségének elve nem sérült; miután bben az esetben a felek közötti egyenlőtlenség csak névleges, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy a tisztviselők az Adminisztratív Bíróság előtt sikeresen léptek fel. Ugyanakkor azonban a Bíróság maga is érzékelte az adminisztratív bíróságok döntéseivel kapcsolatos tanácsadó véleményezési eljárásokban a felek közötti

¹⁵ Ld. *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*. Advisory Opinion of 1 February 2012, Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. *I.C.J. Reports*, 2012. 51-93.

¹⁶ Vö. *ILO Administratív Tribunal, Re Villegas* (No. 4) (Application for review), Judgment No. 442, 14 May, 1981.

¹⁷ Különösen élesen vetődött fel ez a kérdés az Izrael által palesztin területeken épített fal ügyében. Ld. ezzel kapcsolatban Breau, David L.: *The World Court's Advisory Function „Not Legally Well Founded”*. 14 *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.* 185 (2006)

egyenlőtlenség problémáját, s elismerte, az ügyben kezdeményezett tanácsadó véleményezési eljárás mindenképpen magában hordozza az UNESCO és a tisztviselők közötti bizonyos mértékű egyenlőtlenséget.¹⁸

A felek egyenlőségének kérdését részletesen tárgyalta a Nemzetközi Bíróság az ENSZ Adminisztratív Bíróságának döntésével szemben kezdeményezett két másik tanácsadó véleményezési ügyben is, a Fasla-ügyben és a Mortished-ügyben.¹⁹ Miután ez a két ügy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság döntése alapján került a Nemzetközi Bíróság elé, így ezekben az esetekben a jogorvoslathoz való jog problémája nem merült fel, s mindkét ügyben a Bíróság a felek közötti egyenlőségének kérdését abból a szempontból vizsgálta, hogy az a folyamatban lévő eljárásban érvényesül-e.

A Mortished-ügyben a Nemzetközi Bíróság rámutatott arra, hogy az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel kapcsolatos tanácsadó véleményezési ügyekben a felek nincsenek egyenlő helyzetben, amennyiben a Nemzetközi Bíróság Statútumának 66. cikke csak államok és nemzetközi szervezetek részére engedélyezi a Bíróság előtt írásbeli, illetve szóbeli nyilatkozatok megtételét. A testület szerint a folyamatban lévő eljárásban a felek egyenlőségét azonban biztosították, amikor egyfelől az ügyben érintett tisztviselő álláspontját tartalmazó irat a főtítkárrévén eljutott a Bírósághoz, másfelől pedig, amikor a Bíróság eltekintett az ügyben a szóbeli eljárástól.²⁰

Lényegében ugyanez történt a 2000-es években a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alap által kezdeményezett tanácsadó véleményezési ügyben is, amikor a Nemzetközi Bíróság a felek egyenlőtlenségéből adódó problémákat azzal próbálta korrigálni, hogy az ügyben nem került sor szóbeli eljárásra.

4. A reformok

Az ENSZ keretében már az 1980-as évektől kezdve foglalkoztak az ENSZ Adminisztratív Bíróságának megreformálásával, valamint a két legjelentősebb adminisztratív bíróság tevékenységének harmonizálásával, illetve a két bíróság helyett egy egységes adminisztratív bíróság létrehozásával.²¹

Miután a harmonizálás, illetve az összevonás terén – a különféle kezdeményezések ellenére – nem történt előrelépés, így a nemzetközi közösség

¹⁸ Ld. *Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U. N. E. S. C. O.*, Advisory Opinion of October 23rd, 1956: *I.C.J. Reports*, 1956. 85.

¹⁹ *Application for Review of Judgment No. 158. of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 12 July 1973. *I.C.J Reports*, 1973; és *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982. A harmadik ilyen jellegű ügyben, a Jakimec-ügyben (*Application for Review of Judgment No. 333 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 27 May 1987. *I.C.J Reports*, 1987) ezzel a kérdéssel a Bíróság nem foglalkozott.

²⁰ Vö. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982. 339.

²¹ Vö. *Administration of Justice: Harmonization of the Statutes of the United Nations Administrative Tribunal and the International Labour Organization Administrative Tribunal*. Prepared by Wolfgang Münch, Victor Vislykh, M. Deborah Wynes. Joint Inspection Unit. United Nations, Geneva, 2004.

államai 1990 közepén végre rászánták magukat arra, hogy hozzáállásának az ENSZ Adminisztratív Bíróságának megreformálásához. Meg kell jegyezni, hogy az Adminisztratív Bíróság működését, illetve a meglévő rendszert számos kifogás érte, jól mutatja ezt az ENSZ Közgyűlése által felállított "Panel of the Redesign of the UN System of Administration of Justice" által készített jelentés, amely szerint a meglévő rendszer szakszerűtlen, nem független, nem hatékony, nem biztosítja a tisztviselők számára a tisztességes eljárás (due process) szerinti jogokat, s a tisztviselők nem, vagy alig bíznak a rendszerben.²²

A reformok eredményeképpen a 2000-es években az ENSZ Adminisztratív Bírósága helyett egy új kétfokú rendszer jött létre, az UN Internal Justice System, amelynek keretében elsőfokon az UN Dispute Tribunal jár el, másodfokon pedig az UN Appeals Tribunal. Az új rendszer bevezetésével egyidejűleg az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottságot – több mint félévszázados működés után – megszüntették; s az új rendszerben – igen helyesen – a Nemzetközi Bíróságnak már nincs szerepe.²³

Ez a rendszer 2009. július 1-jével kezdte meg működését. Ezzel azonban a nemzetközi szervezetek és tisztviselők közötti munkaügyi viták felülvizsgálatával kapcsolatos anomáliáknak csak egy része oldódott meg.

Mindenekelőtt azért, mert a reformok *csak az ENSZ Adminisztratív Bíróságára vonatkoztak, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságát azonban nem érintették*. Kétségtelen a 2000-es évekre a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága eljárásának megreformálása is egyre inkább szükségessé vált, annál is inkább, mert ezt a bíróságot is számos kritika érte. Így kifogásolták a bírák megbízatásának idejét, az újraválasztás lehetőségét, a döntésekkel szembeni jogorvoslat hiányát, a szóbeli meghallgatások mellőzését, valamint hogy a bíróság ülései nem nyilvánosak.²⁴

A jogorvoslat hiányával összefüggésben hangsúlyozni kell, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága döntései felülvizsgálatának kezdeményezése – amint erre a Nemzetközi Bíróság is több ügyben rámutatott – a tisztviselők számára nem megengedett, s az a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának Statútuma értelmében csak a Bíróság joghatóságát elfogadó szervezetek számára lehetséges. Ténylegesen azonban ez – amint erről már szó volt – csak a szakosított intézmények vonatkozásában biztosított, és a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elfogadó többi szervezet esetében csak papíron létezik. Így, ha ezek a szervezetek a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának

²² Vö. Reinisch, August –Knahr, Christina: From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeal Tribunal – Reform of the Administration of Justice System within the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Eds. A. von Bogdandy and R Wolfrum. vol. 12. 2008. Koninklijke Brill N.V: 449-450.

²³ A reformmal és az új rendszerrel kapcsolatban ld. Reinisch –Knahr: i.m. 447-483. és Gulati, Rishi: The Internal Dispute Resolution Regime of the United Nations. Has the Creation of the United Nations Dispute Tribunal and United Nations Appeals Tribunal Remedied the Flaws of the United Nations Administrative Tribunal. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, i.m. 489-538. valamint Koi Gyula: Az ENSZ Adminisztratív Bíróságának reformja: az ENSZ Jogviták Törvényszékének és az ENSZ Fellebbviteli Törvényszékének szerepe. *Állam- és Jogtudomány*, 53:(2-3) pp. 379-388. (2012)

²⁴ Vö. *ILAOI Reform Opinion Prepared by Geoffrey Robertson* Q.C.www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/robertson.htm

valamely döntésével kapcsolatban netán mégis a Nemzetközi Bírósághoz fordulnának, a megkeresést a Nemzetközi Bíróság minden bizonnyal elutasítaná, miután e szervezeteket tanácsadó vélemény kérési joggal nem az ENSZ Közgyűlése hatalmazta fel, hanem a Munkaügyi Szervezet. Erre utalt a Nemzetközi Bíróság a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alap ügyében meghozott tanácsadó véleményben, hangsúlyozva: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amikor kidolgozta és elfogadta Adminisztratív Bíróságának Statútumát, nem hatalmazhatta fel szerveit vagy más intézményeket arra, hogy az Adminisztratív Bíróság döntéseit a Nemzetközi Bírósághoz beterjesztett tanácsadó vélemények útján támadják.²⁵

A 2000-es években már tervezetek születtek a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának megreformálására. A különféle javaslatok megtárgyalása után végre 2016 nyarán a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Közgyűlése módosította az Adminisztratív Bíróság Statútumát.²⁶ A módosítások kizárólag csak a döntések felülvizsgálatát érintették. Így törölték a Statútumból a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó vélemény kérés lehetőségére vonatkozó XII: cikket és a Statútum Mellékletének XII. cikkét. Ezen túlmenően Statútum VI: cikkének 1. bekezdésébe beiktattak egy új rendelkezést, amely meglehetősen korlátozott mértékben, de lehetővé teszi az ítéletek felülvizsgálatát, rögzítve, hogy „A Bíróság mindazonáltal foglalkozik az ítéletek értelmezésére, végrehajtására és felülvizsgálatára vonatkozó kérelmekkel.” Ilyen kérelmet előterjeszhetnek mind a nemzetközi szervezetek, mind pedig a tisztviselők, illetve jogutódai. Ugyanakkor azonban egyértelmű, hogy az ítéletek értelmezését, felülvizsgálatát, stb. maga az Adminisztratív Bíróság végzi majd, tehát szó sincs egy kétfokú rendszer bevezetéséről.

Összefoglalásként elmondható, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága vonatkozásában 2016 nyarán történt változások igen csak szerények, s lényegében megmaradtak a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága 442. sz. ítéletében még 1981-ben megállapított keretek között. Vagyis, messze elmaradnak azoktól az elvárásoktól, amelyeket e bírósággal kapcsolatos reformok szükségessége kapcsán megfogalmaztak. Úgy tűnik tehát, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának módosításával nemcsak e bírósággal kapcsolatos problémákat nem oldották meg, de még az Adminisztratív Bíróság döntéseinek pártatlan felülvizsgálatát sem sikerült bevezetni.

²⁵ *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*. Advisory Opinion of 1 February 2012. *I.C.J. Reports*, 2012. 22.

²⁶ *IX. Resolution concerning the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization*, 7 June 2016. Instruments adopted by the International Labour Conference at its one hundred and fifth session, Geneva, June 2016

Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat*

Lentner Csaba**

1. Bevezető gondolatok

Az angolszász jelzálogpiacokról 2007-ben kiindult válság alapvetően változtatta meg az állam piaci szereplőkkel kapcsolatos felfogását és viselkedését. Beigazolódtott, hogy a vállalatok és bankok működése az állam ésszerű gazdaságbefolyásoló, szabályozó és ellenőrző funkció gyakorlása nélkül válságba vezet. Így a fejlett piacgazdaságok kormányzati pénzügyeiben és jegybanki politikáiban egyaránt a konszolidációs tevékenység került előtérbe, amely fiskális politikai szinten az adóterhek könnyítését, egyidejűleg az állami támogatások növelését jelentette, ám az európai térségben restriktív intézkedésekbe csapott át¹. Míg jegybanki politikai mezőben a monetáris politikai célkitűzések és eszközrendszer szélesítését², a refinanszírozási programok és alapkamat csökkentési pályák időszakát hozta. A fejlett világban a válság alatt megtapasztalható közpénzügyi modellváltás azonban Magyarországot éveken át érintetlenül hagyta, noha hazánk állampénzügyei a rendszerváltás kezdetétől nyugati mintakövetőek voltak. A fiskális politikai térben a problémák súlyához mért válságkezelésre csak 2010 után, a jegybanknál pedig 2013-as menedzsmentváltást követően került sor. Az eltelt hat évben a változásokat – az elvesztegetett évek és

* A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016 keretében készült, a Lőrincz Lajos Professzori Programban.

** Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetének vezetője.

¹ A fejlett európai térségben, kezdetben adócsökkentésekre került sor illetve az állam kiadások emelésére, a fizetőképes kereslet növelését célozva. Az Egyesült Államokban is ez történt. Következésként megemelkedett a költségvetési hiány, illetve az államadósság. 2010-2011- óta, az EU tagországokban viszont egyre égetőbb feladat a hiány és az államadósság mérséklése, amely elsősorban a közkiadások csökkentésén keresztül tervezett. Az európai periféria országokban viszont – a hitelezők akaratának megnyilvánulásaként – máig (permanensen) erősek a megszorítási intézkedések. Lásd a mediterrán térség országait, különösen Görögországot.

² Többes mandátum meghatározás. Az európai kontinentális térben alkalmazott – kizárólagos - inflációellenes monetáris politika kiegészült a gazdasági növekedés támogatásával és az erősebb mikro- és makroprudenciális felügyeléssel. A Fed (a válság előtt és után is Európai Központi Banktól eltérő) monetáris politikájában a gazdasági növekedés támogatása és a munkanélküliség csökkentése még erősebben nyilvánult meg.

a társadalmi elvárások okán – a hiperaktivitás, egyidejűleg a haladó nemzetközi mintakövetés, továbbá a magyar igényekhez, és történeti alapokhoz is igazodó módszer jellemzi.

2. Közpénzügyi rendszerváltásunk okairól

Az 1980-as évek végétől³ a számunkra „nyers”, angolszász gyökerű neoliberais piacgazdasági modell importálásával történő felzárkózási kísérlet sikertelennek bizonyult. A rendszerváltozás 20 milliárd dolláros államháztartási adóssága 140 milliárdra emelkedett, miközben az állami vagyon ésszerűtlen és gyors privatizációja, továbbá a belső piacvédelem feladása következtében⁴a nemzeti vagyon minimális szintre csökkent. Az elmúlt évtizedek átmenet nélküli, kellő körültekintés nélkül alkalmazott neoliberais módozatú reformlépései⁵ mind kudarcba fulladtak. Piacgazdasági átmenetünk⁶ zátonyra futott.⁷ 2010-től azonban megfelelő társadalmi támogatottság (és elvárás) bázisán az új kormány lépéshelyzetbe került. Nyilvánvaló volt, hogy azokkal a gazdaságpolitikai eszközökkel, amelyekkel válságba jutottunk, azokat „töretlenül” tovább alkalmazva, a válságból aligha juthatunk ki. Szükség volt tehát új gazdaságpolitikai módszerre, elszántságra, és mindehhez társadalmi támogatottságra.

A 2010-től elkezdődött változások okait vizsgálva azonban szélesebb kiterjesztéssel indokolt élni. A magyar nemzetet, Magyarországot ezeregy száz éve a fáziskészség, és ebből adódóan a kétségbeesett felzárkózási kísérletek jellemzik. A honfoglalás a már évszázadok óta „helyben lakó”, államokat alkotó európai nemzetek közegeben történt. Aztán az 1526-tal elvesző magyar államiség, a vele együtt járó, nemzeti hatáskörben formált költségvetési jog és gazdasági politika hiánya⁸, és fél évezreden át a szabadságharcokkal, néha gazdasági

³ Az 1970-es évek elejétől, az IMF, WB hitelfelveletek kezdetétől már jelentkezik az egyre fokozódó hitelezői elvárás, amely az organikus alapú fejlődés (belső rezidensek) ellenében a külső fundamentumok és szabályok érvényesítését szorgalmazza.

⁴ A protekcionista eszközök leépítése, a csódtörvény, a jegybank refinanszírozásból történő kivonása miatt állami vállalatok és hazai kezdő vállalkozások, mezőgazdasági termelők százezrei mentek tönkre.

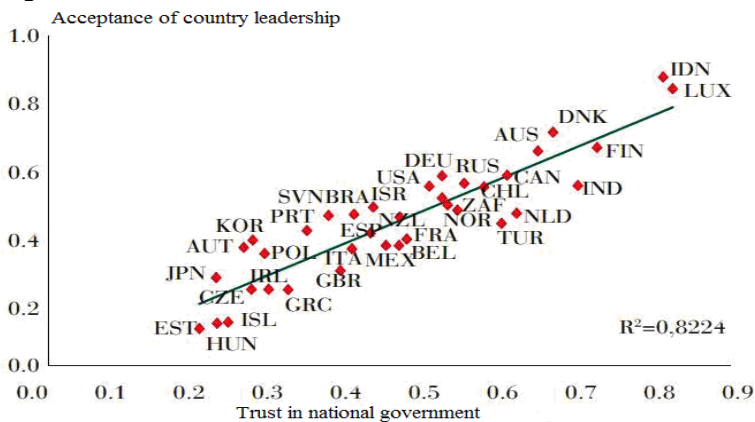
⁵ A New Public Management DPM paradigmájának mohó érvényesítése történt a közszektorban, azaz a decentralizáció, a privatizáció és az államűködés, közszołgálatások management szemléletű (nyereségorientált) működtetése. A reálszektorban és a pénzügyi ágazatban a dereguláció, a veszteséges ágazatok felszámolása, azok társadalmi hatásainak mérlegelése nélkül. A folyamatosan ismétlődő megszorítások voltak, amelyek a belső rezidenseket terhelték.

⁶ Az 1980-as évek végétől az EU csatlakozásig, illetve kiterjesztő hatállyal, az egysíkú (homogén) gazdaságpolitikát látva, az átmenetet 2010-ig datálom. Átmenet a megszűnés állapotába, mert ami utána következett, az már más módszerrel írható le.

⁷ Lentner, Cs. (2010): Valóban magasabb szintű gazdasági modell a magyar piacgazdasági átmenet, mint a piaci elemekkel átítatott szocialista tervgazdasági rendszer? In: Heller Farkas Füzetek, Vol. VIII. No. 1-2. pp. 10-17.

⁸ A költségvetési jogról: Magyar, Z. (1923): A magyar állam költségvetési joga, Kiadó: A „Studium” bizománya, Faximilie Kiadás: Országgyűlési Hivatal, Budapest 2010, Lőrincz, L. (2010): Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban, PrudentiaIurisGentiumPotestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére, Szerk. Nótári, T. – Török, G.,Az önálló gazdaságpolitika feltételeiről, történetiségéről: Lentner, Cs (2013): Közpénzügyek és Államháztartástan, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyvkiadó, 2013. I. fejezet, A költségvetési jog birtoklása és az önálló gazdaságpolitika vitele

reformokkal tűzdelt felzárkózási, önállósodási effektusok jellemezték viszonyainkat. Később az első világháború utáni terület-, népesség és gazdasági erővesztések. A második világháború utáni szovjet érközönába történő kényszerbetagozódás. Az 1960-as évek végére kimerülő belső erőforrás tartalékok, majd a piaci elemeknek a tervgazdasági rendszer élénkítésére történő bevonása⁹, és ennek elvetése után, az elkerülhetetlen, az 1970-es évek elejétől történő külső eladósodás, a tervgazdasági rendszer erőforrás pazarlásának és veszteségeinek kompenzálása, vagyis az akkori kommunista elit hatalmának nyugati hitelekkel történő két évtizedes meghosszabbítása. Az évszázadokon át folyamatos gazdasági függetlenség csorbulás, gazdasági erőtlenség a társadalom kormányzatokkal, vezetéssel szembeni elégedetlenségét, egyidejűleg a világ élvonalába (számottevő vonalába) kerülés halmozódó elvárását fokozta. Tény, hogy 2009-ben az OECD országok körében, Magyarországon volt a legrosszabb a társadalom kormányzattal való elégedettsége.



1. ábra: A kormányokba vetett társadalmi bizalom indexe az OECD országok körében, 2009-ben¹⁰

3. A magyar modell lényege

Az államháztartási egyensúly megteremtése nélkül a gazdasági növekedés és felzárkózás hiú ábránd.¹¹ Szükségeltetett a nemzetközi vállalatok és bankok anyagi erejükhöz mérten történő közteherviselésbe vonása, közérthetőbben, a megadóztatása. Egyidejűleg a hazai vállalkozások és a lakosság adóinak

kifejezi a nemzet függetlenségét. Napjaink önállósági praktikuma: képes-e az adott ország az államműködését, adósságát saját szervezésben, hatáskörben finanszírozni?

⁹ 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus, melynek során a piaci elemek (állami vagyon bérbeadása, háztáji gazdaságok, önelszámolás-hatékonyabb anyagi érdekeltség fejlesztése, gazdasági munkaközösségek) korlátozott, a tervgazdaság alapjait nem sértő módon kerültek alkalmazásra. Az új irányvonal az 1970-es évek elején politikai restaurációja következtében jelentős mértékben erejét veszítette.

¹⁰ Forrás: OECD, 2010

¹¹ Lásd bővebben kifejtve: Matolcsy, Gy.(2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Kiadó

mérséklése,¹² továbbá az állami kiadások ésszerűsítése, a közpénzek szigorú ellenőrzése, melyek együttes hatására, 2013-ra, Magyarország kikerült az Európai Unió túlzott deficit eljárásából. IMF hitelek és gazdaságpolitikai elvárások¹³ nélkül, saját erőből konszolidálta államháztartási pozícióit. A piaci szereplők működésének az állam az aktív gazdaságpolitikai befolyásolás¹⁴ és szabályozási keretek¹⁵ kijelölésével ad mozgásteret.

Hangsúlyozandó: volt oka változásoknak. A 2000-es évek második felére hazánk gazdasága egyre látványosabb növekedési problémákkal, jelentős költségvetési hiánnyal, magas államadóssággal és folyó fizetési mérleg deficittel szembesült. Volt időszak, melyet a gazdasági növekedés jellemezett, volt időszak, amelyet a pénzügyi egyensúly. Am a kettő együtt, vagyis az egyensúly és a növekedés egyidejűleg soha nem állt fenn. 2013-tól viszont igen.

A fiskális politika 2013-óta a monetáris mechanizmusok rásegítő elemeivel erősödik. A Magyar Nemzeti Bankot aktív szerepvállalás jellemzi, amely a többes mandátum célkitűzés és eszközrendszer alkalmazásában ölt testet. A jegybank célja a közjó szolgálata. Makrogazdasági, mikrogazdasági és társadalmi szinten egyaránt. A közjó érdekében az eszközeivel kordában tartja az inflációt, segíti a gazdasági növekedés érvényre juttatását, és a pénzügyi egyensúly fenntartását, továbbá, társadalmi, közösségi, tudományos célok megvalósítását. A monetáris rendszerváltás előszele a Monetáris Tanács külső tagjai által 2012 nyarán¹⁶ elindított kamatsökkentési ciklus volt. A kamatsökkentés első fázisa 2015 júliusáig tartott, melynek keretében az irányadó ráta elérte a jegybank 90 éves történetének legalacsonyabb, 1,35 százalékos mértékét, amely 2016 májusára – folyamatos kamatvágásokat követően – még tovább, 0,9 százalékra mérséklődött¹⁷. A kamatsökkentés csökkenti a kereskedelmi banki kamatokat és támaszt nyújt a gazdasági növekedésnek, egyidejűleg támogatja a jegybanki inflációs cél középtávú elérését. Sőt, az állampapír piacon is kedvező fordulatot hozott, olcsóbbá és biztonságosabbá tette az államadósság finanszírozást.

A Növekedési Hitelprogram elindítása, az angol központi bank (BoE) Funding for Lending, illetve a Fed mennyiségi lazítási programjának (QE) egyes elemeihez hasonló metodikájú.¹⁸ Az NHP érdemben javította a kis- és középvállalkozások,

¹² Az 500 millió Ft nettó árbevételig realizáló vállalkozások (tipikusan belföldiek) társasági nyereségadó terhelésének megfelelése, a személyi jövedelemadó 36 százalékról 16 %-ra, majd 15 %-ra mérséklése.

¹³ IMF Alapokmány IV. cikkely szerinti kötelező gazdaságpolitikai konzultáció (szó szerint értsd: kényszer) kiiktatásával, amelynek leggyakoribb eleme – Afrikától – Közép-Európaiig – a belső rezidensek irányába indított megszorító költségvetési politika.

¹⁴ Belső fizetőképes keresletgenerálás, keleti nyitás – állami-kormányzati intézkedések hatására.

¹⁵ Bankreguláció, pénzügyi fogyasztóvédelem, fiskális, monetáris mechanizmusok.

¹⁶ Az Orbán-kormány által delegált jegybanktanács tagok ekkortól kerülte többsége az Monetáris Tanácsban.

¹⁷ 2016. május 25-től 0,9 százalék az irányadó ráta. Ismerve az időközben elindult amerikai kamatemelési ciklust (a QE időszakot követően), így várhatóan további irányadó rátacsökkentés nem valószínű (2016. II. félévében íródik a dolgozat)

¹⁸ Lásd részletesen: Lentner, Cs. (2015): A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve, In: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó

mezőgazdasági termelők hitelhez való hozzáférését, így újra lendületet vett a vállalati hitelpiac, amely fontos szerepet játszott a beruházási fordulat¹⁹ kibontakozásában. A program három szakaszában 2013 júniusa és 2016 nyara között együttvéve 33 676 vállalkozás jutott finanszírozáshoz közel 2281 milliárd forint összegben. A program hozzájárult a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővüléséhez, illetve a kamatcsökkentési ciklus jótékony hatásaival kiegészülve az elmúlt évek gazdasági növekedésének katalizátorává vált.

A 2014 tavaszán elindított Önfinszírozási Program a fedezetként elfogadható likvid eszközök vásárlását kívánja ösztönözni annak érdekében, hogy a bruttó külső adósság mérséklésén keresztül csökkenjen az ország külső sérülékenysége. A program révén intenzívebbé vált a kereskedelmi bankok állampapír vásárlása, ami hozzájárult a hosszú lejáratú állampapír hozamok mérséklődéséhez is, így csökkent az államháztartás finanszírozási (kamat) költsége.²⁰ A jegybank a pénzügyi stabilitás elérése és a pénzügyi piacok hatékony működése érdekében tett egyik legfontosabb lépése a lakossági devizahitelek jegybanki és kormányzati együttműködésben végrehajtott konszolidálása²¹, amely a háztartások és a bankok pénzügyi egyensúlyát egyaránt javította²². A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének integrálása a jegybankba, illetve a makroprudenciális eszköztár működtetése szintén a pénzügyi stabilitást erősítette. Az új rendszer lehetőséget ad a Magyar Nemzeti Bank számára, hogy a nemzetgazdaság egésze szintjén akadályozza a káros kockázatok felépülését és a pénzügyi rendszer gazdaságfinanszírozó képességét kiegyensúlyozza.

A jegybank törekszik a kormány gazdaságpolitikájának támogatására. Ez a Nemzeti Bank függetlenségét nem sértő monetáris politika, amely azt jelenti, hogy a kormány és a jegybank egyaránt a közjót szolgáló komplex és nem konvencionális közpénzügyi eszközrendszerben²³ gondolkodik, amely folyamatban az alapcélok azonosak e két közpénzügyi hatóságnál. A reálgazdaság növekedéséhez a hitelállomány megfelelő mértékű bővülésére volt szükség, amelyet a jegybank Növekedési Hitelprogramján keresztül teljesített. Ám nemzetközi tapasztalatok is igazolják, hogy a jegybankok²⁴ a válság áthidalására, a gazdaság „bedurrantásához”, fellendítéséhez vállalnak csak „extrém” szerepet. A krízis utáni optimális kereskedelmi hitelállomány szint fenntartása azonban már

¹⁹ Az NHP az Európai Unióból érkező, sokszor nehezen lehívható beruházási források előfinanszírozásához is lehetőséget biztosít.

²⁰ Bővebben az önfinszírozási programról: Kolozsi, P. (2015): Önfinszírozási program: jegybanki eszközökkel az ellenállóbb gazdaságért. In: Polgári Szemle, 11. évfolyam 4-6. szám, http://www.polgarszemle.hu/?view=v_article&ID=717

²¹ Kezdvé az 2011-től az elötörlesztés, végtörlesztés, árfolyamgát bevezetésével, pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítésével, majd 2014 év végén a devizahitelek jegybanki devizatartalék bevonásával történt forintosításával.

²² A devizahiteles konszolidációról bővebben: Lentner, Cs. (2015): A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlata. In: Pénzügyi Szemle, 60. évfolyam, 3. szám https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2015/lentnercs_2015_3_m_javitott_1_.pdf?download=true

²³ Külön-külön, a maguk sajátos eszközeivel.

²⁴ Az amerikai gazdaság konszolidálását követően a Fed is leállította a QE programját, 2014 őszén. Lásd a QE periódus utáni kamatpolitikáját és más monetáris eszközeit.

piaci, és egyre inkább fiskális kategória lesz. Ám e jövőbeni folyamatok feletti egyfajta „bábáskodás” jele, hogy a jegybank 2015 novemberében meghirdette, majd 2016 év elején elindította a Növekedéstámogató Programját, vagyis az eszközeivel továbbra is próbálja a gazdaságot fenntartható fejlődési pályán tartani. Célja az NTP-nek, hogy a Növekedési Hitelprogram fokozatos kivezetése mellett a kereskedelmi bankok egyre inkább piaci alapon elégtésék ki a reálgazdasági szereplők hiteligényét. Az NHP harmadik szakasza mellett ennek az NTP részét képezi a Piaci Hitelprogram (PHP), amely többféle kockázat és likviditáskezelést segítő eszközzel ösztönzi a kereskedelmi bankok piaci hitelezési aktivitását. Az NTP révén a nettó vállalati, illetve kiemelten a kis- és középvállalkozói hitelállomány tovább emelkedhet.

Azon túl, hogy a jegybank 2013-tól intenzív gazdaságfejlesztői szerepet vállalt, több csatornán keresztül segítette a költségvetési stabilizációt. Egyrészt a jegybanki alapkamat-csökkentések és az önfinszírozási program nagymértékben hozzájárult az állampapír-piaci hozamok csökkentéséhez, illetve a költségvetési kamatkiadások mérséklődéséhez. 2013 és 2015 között a GDP közel 1 százalékkal csökkent a kamatszolgálat. A jegybanki Növekedési Hitelprogram pedig jótékony, sőt, katalizáló hatással bírt a gazdasági növekedésre, így az adóalapok bővülésén keresztül is segítette, hogy a költségvetés hiánya a 2013-ra elért 3 százalékos szint alatt maradjon.

A monetáris rendszerváltás és a felelős gazdálkodás következtében a Magyar Nemzeti Bank 2013-óta számviteli, nemzetgazdasági és társadalmi nyereséget realizál²⁵. A számviteli értelemben vett nyereségének egy részét a központi költségvetésbe fizeti, másik részén pedig a társadalmi felelősségvállalás jegyében részt vesz a pénzügyi gondolkodás, a pénzügyi kultúra és a felsőoktatás pénzügyi-közgazdasági megújításában. Nem költségvetési pénzekből, nem az adófizetők forintjaiból, azaz nem közpénzből²⁶, hanem saját nyereségének terhére²⁷ támogatja a felsőoktatást, mint új tudástőkét előállító nemzetgazdasági ágazatot. Támogatja

²⁵ Számvitelit, vagyis az éves beszámoló szerintit, illetve nemzetgazdaságit, amelynek hatásait az árfolyamkitettségtől mentesített devizahiteles családok, beruházni szándékozó vállalkozások és az államháztartás egyaránt élvez.

²⁶ Az MNB mérlegfőösszege 11.496 milliárd Ft a 2015. évi beszámolója alapján. Ebből csak a forint és devizakötelezettségek értéke 11 milliárd forintot tesz ki. Az alapítói jegyzett tőkéje mindössze 10 milliárd forint. Adódik tehát, hogy az MNB a nyereségét a rendelkezésre álló források „forgatásával” gyarapítja. Tény az is, hogy az államháztartási törvénynek az MNB nem része, rá nem vonatkozik az AHT. Az MNB adót nem szed, állami támogatást nem kap (leszámitva, ha veszteséges lenne, akkor a kiegyenlítési tartalék mechanizmuson keresztül). Adódik mindebből, hogy az MNB-nél lévő pénz nem közpénz. Bizony – szakmai álláspontom szerint – nem alapos az Alkotmánybíróság azon döntése, miszerint az MNB közpénzekkel gazdálkogna. Ugyanakkor az MNB a fiskális-költségvetési terület támogatását szolgáló eszközrendszer működését, többes mandátum rendszerével az állampénzügyi rendszer támogatója, elvi modellemben az állampénzügyi rendszer (Lentner, Cs. (2015) részévé vált. Ám ez sem jelenti azt, hogy közpénzekkel gazdálkogna. A 10 milliárdos alapítói jegyzett tőkének – nagyságrendileg – sincs akkora hozama, amely 2013-2016 között több mint háromszáz milliárd forint nyereséget megtermelt volna, és ebből 267 milliárd átadásra került volna.

²⁷ Teszi ezt úgy, hogy a Pallas Athéné alapítványok rendelkezésére bocsátott tőke kamatai lehetnek csak az alapítványi támogatások forrásai.

azokat a szellemi-tudományos műhelyeket, amelyek új, igényes, és a régi meghaladott rendszer helyébe életképes tudástőkét teremtenek.²⁸

4. A magyar modell tudományos háttere

Az aktív állammodellre jellemző intézményi gondolkodás²⁹, a szabályok, normák alkotása és követése hatja át a válság kirobbanása utáni időszakot világszerte. A történelmi és jelenkori tapasztalatok rámutattak, hogy csak az erős állam képes garantálni az ország gazdasági és politikai függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetlenségét, megóvni a polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól, a haza és a nemzet érdekeit a világban az elvárható legjobb módon képviselni, elvárásainknak érvényt szerezni. Csak az erős állam képes arra, hogy a polgárainak megélhetést, munkát teremtsen, szervezzen, a bajba jutottakat segítse. Méltányos, jó és szerethető államra és ennek folyamányaként ésszerű, hatékony államháztartásra van szükség. A válság miatt felértékelődnek a kormányzatok közhatalmi funkciói, szociális-társadalompolitikai intézkedései és főleg a dekonjunkúra hatásait tompítani hivatott gazdasági beavatkozások.

A közgazdaságtan több mint két évszázados történetének legkiemelkedőbb alakjai szinte mind foglalkoztak közpénzügyi kérdésekkel, de csupán mintegy száz évvel ezelőtt jelent meg először az a megközelítés, amely tudatosan törekedett a gazdasági folyamatoknak a társadalmi-politikai valóságba való integrálására. Az intézményi gondolkodás ma különösen aktuális, a 2007-2008-ban kirobbant pénzügyi válság ugyanis megmutatta, hogy a piacot nem lehet magára hagyni, a gazdasági kérdéseket pedig nem lehet széles értelemben vett következményei nélkül értelmezni.

Ronald Coase, az 1991-ben Nobel-díjjal kitüntetett brit közgazdász szerint a közgazdaságtan sokáig elhanyagolta az intézményi kérdéseket, és kizárólag azzal foglalkozott, hogy kiegészítse és formalizálja azt, amit Adam Smith³⁰1776-ban leírt a Nemzetek Gazdasága című, kétségkívül forradalmi változásokat generáló munkájában. Mindez azt jelenti, hogy arra sem fordítottak elég figyelmet a közgazdászok, hogy mi történik egy-egy szervezeten, vagy akár cégen belül - ezzel foglalkozott maga Coase -, sem azzal, hogy milyen társadalmi, politikai környezetben és kontextusban születnek a gazdasági döntések.

A közpénzügyi rendszer intézményi megközelítésének fontos terepe a jegybanki szabályozás, ami az egyik első olyan terület volt, amely a válság következtében jelentős megújuláson esett, illetve esik át. A rodriki modell³¹ szerint a jegybank a

²⁸ Mint ahogy támogatást nyújt más szellemi műhelyeknek is, akik képesek a megújulásra, új tudományos eredmények létrehozására.

²⁹ Coase, R. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4. 1937/16, Coase, R. (1991): The Institutional Structure of Production, *Lecture to the Memory of Alfred Nobel*, Dec. 9, North, D. C. (1993): *The New Institutional Economics and Development*, Washington University, St. Louis, Rodrik, D. – Subramarian, A. (2003): *The Primacy of Institutions*, Finance and Development, Vol. 40. No. 30. June

³⁰ Smith, A. (1776) *The Wealth of Nations*, (utánnomásban 2012)

³¹ Rodrik, D. (2000): *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, August

gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. E klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre többet hallani a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelősségéről is. A pénzügyi válság véget vetett a monetáris politikával kapcsolatban kialakult korábbi konszenzusnak. A monetáris politika újraelosztási hatásai előtérbe kerültek, a jegybanki döntések modellezéséhez és átláthatóságához elengedhetetlenné vált egy olyan értelmezési keret kialakítása, amely lehetővé teszi a monetáris politikai döntések komplex, társadalmi kontextusba helyezett értelmezését.

Az aktív gazdaságmodellben felértékelődő intézményi gondolkodás, a gyakorlati térben pedig az állami befolyásolás a tudományos kataszter újragondolását hozta a világban, az utóbbi években pedig Magyarországon is. Az állam működését az államtudományok hivatottak leírni, kutatni, és fejlődését biztosítani. Az államtudomány olyan vetületű társadalomtudomány, amely az állam létének, működésének és kormányzásának azon tárgyköreit kutatja, amelyek kizárólag a különböző társadalomtudományok állammal kapcsolatos aspektusainak együttes alkalmazásával vizsgálhatóak. Az államtudomány tárgyát, módszerét és kutatási eredményeit a társadalomtudományi komplexitás és transzdiszciplinaritás jellemzi. Ezáltal az államtudomány az államkutatások önálló és sajátos keretét jelenti más társadalomtudományokhoz viszonyítva. A társadalomtudományok államkutatásai annyiban tekinthetők államtudománynak, amennyiben más társadalomtudományok nézeteit is alkalmazó komplex megközelítésen alapulnak. Az államtudományok önállósulását tekintve kedvező körülmény, hogy a fentiek okán a nemzetközi tudományos közösségekben is megéledt az érdeklődés az állammal kapcsolatos kutatások iránt, ami elősegítheti az államtudományok befogadását és nemzetközi beágyazódását. Az állammal kapcsolatos tudományos pezsztést különösen jól szolgálja az a tény, hogy a 2007-utáni aktív állami szerepvállalása következtében az állam jelentősége felértékelődött, s indokolt is, hogy az államműködés gyakorlati mechanizmusait önálló tudományos szakterület szolgálja. Az államműködésbe, illetve az államtudományokba így szervesen illeszkedővé vált a közpénzügyi mechanizmus, amely a hagyományos fiskális (kormányzati) pénzügypolitikát, továbbá a többes mandátumrendszere következtében közcélokat szolgáló jegybanki mechanizmusokat egyaránt magába öleli. A fiskális és monetáris gyakorlatot kutató, elemző szakterület pedig az állampénzügyek, államtudományok részei.

Közpénzügyek, mint átfogóbb kategória, az államháztartástan, pedig mint az állampénzügyi, vagyoni folyamatok technikai keretrendszere az államtudomány (közigazgatás-tudomány) szerves része. Az állam működtetésének rendező elveit és gazdasági kereteit adja. A jog a maga eszközeivel szabályokat épít, regnáló gyakorlatot szabályokba foglal, amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, és az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget. Az állam szerepének felértékelődésével adódott – Magyarországon is –, hogy a működéséhez alapos tudományos, módszertani rendszer formálódjon. A jogtudomány és a gazdaságtudomány interdiszciplináris mezsgyéjén „megképződő” államtudomány (államigazgatás-tudomány) magába ötvözi a közjogot, a közpénzügyeket (állampénzügyeket), a

nemzetgazdaságtant, az e-governmentet, a közigazgatás managementet, a közszolgálati kommunikációt, továbbá a közszolgálati hivatásrendek tudomány-szakterületeit.³²



2. ábra: A magyar állampénzügyi modell³³

A neoliberális rendszer válsága az államtudomány szerepét, jelentőségét kibővítette. Az erős, aktív szerepkörű állam jó teóriájú közpénzügyi viszonyai, átlátható államháztartási rendszere a jó államműködés alapját jelentik. Az államtudomány a válság egyik következményeként bővülő, diszciplínákat magába olvasztó tudomány lett. Például a banktan³⁴ kategóriába foglalt banki mechanizmusok és intézmények, szabályozási és felügyeleti struktúrák, vagyis a klasszikusan (eddig legalább is) a pénzügyek alaptudomány területén belüli részek az állampénzügyi tudományok, rajtuk keresztül az államtudományok tartománya felé közelítenek. A privát bankműködés ugyanis állami és nemzetközi szerepvállalás, határokon átívelő szabályozás, hatékony felügyeleti ellenőrzés, időnként költségvetési támogatás és befolyásolás nélkül nem képes a vállalkozás folyamatos vitelére.

Más vonatkozásban, a válságkezelésben új szerepet kap az állam, így az erős, piacokat szabályozó és ellenőrző hatalom a válság kialakulása és eskalálódása okán, illetve a konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy a pénzügyi piacokat és banki intézményeket a figyelmé középpontjába állítsa. A gazdasági szervezetek koordinálása, befolyásolása, és ellenőrzése csak a jól szervezett gazdasági kormányzás kezében, vagyis világos közpénzügyi és átlátható államháztartási alrendszerek mentén lehet eredményes.

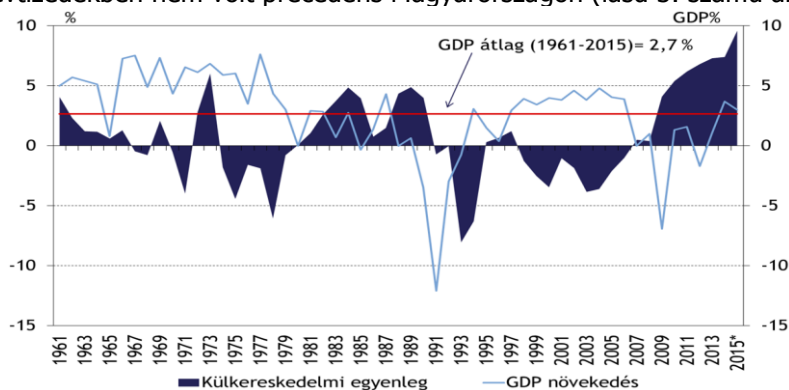
³² Vagyis a közigazgatás-tudomány, a „szűken vett” államtudomány, kiegészül a honvédelmi-, rendészettudományi, nemzetbiztonsági- és az újjászervezett Magyar Állam külpolitikai és külgazdasági háttérét adó nemzetközi-diplomácia tudomány-szakterületekkel. Így együttvéve az államtudományok teljes katasztere adódik, mely művelésének letéteményese az aktív Magyar Állam tudományos-módszertani háttérét biztosító Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

³³ Forrás: Lentner, Cs. 2015

³⁴ A banktan államtudományok irányába forduló konvergenciáját lásd bővebben: Lentner, Cs. (2013): Bankmenedzsment, bankszabályozás, Pénzügyi fogyasztóvédelem, NKTK, I. fejezet

5. Eredmények, következtetések

A költségvetési hiány három százalék alatt tartására, az államadósság mérséklésére, a gazdasági növekedés beindítására, a pénzügyi stabilitás megteremtésére, a fizetőképes kereslet (bérszint, életszínvonal) emelésére való közpénzügy-politikai képesség a magyar nemzetgazdaság jellemzője, amely az ország káros külső gazdasági függőségének és a kamatszolgálat mérséklődését hozta. 2013 és 2016 között végbement a monetáris politikai rendszerváltás, amely a kormányzattal egy célt követve az államadósság csökkentését³⁵, a központi költségvetés, önkormányzatok, vállalatok-bankok és a családi háztartások kiegyensúlyozott pénzügyi állapotban tartását eredményezte. Sőt, a jegybank Növekedési Hitelprogramja hatására a gazdasági növekedés felgyorsult.³⁶ Egyidejűleg tapasztalható ár- és államháztartási stabilitás, külkereskedelmi egyensúly (sőt többlet), és javuló gazdasági növekedés 2013 óta, amelyre az elmúlt évtizedekben nem volt precedens Magyarországon (lásd 3. számú ábra).



3. ábra: A magyar nemzetgazdaság külkereskedelmi egyenleg és gazdasági növekedés alakulása, GDP arányosan, 1961-2015³⁷

Mind a kormányváltást követő fiskális, mind a három évvel később megindított jegybanki konszolidációs beavatkozások nemzetközi trendvonal követők, eredményesek és intenzívek, ugyanakkor a 2008-2010 közötti kormányzati és a 2008-2013 közötti monetáris politikát a beavatkozási-deficit jellemzi. A válságkezelés beindításának elmaradása az új kormány hiperaktív működésének egyik kiváltója.

³⁵ Az államháztartás bruttó adóssága 2016. április-júniusban 248 milliárd forinttal 25 900 milliárd forintra csökkent, ami a GDP 75,5 százalékának felel meg, közel 10 százalékkal kevesebb a 2010-es, kormányváltás idején mért adatnál. 2016. II. negyedévben csak 2008 – vagyis a pénzügyi válság – előtt volt ennél alacsonyabb érték. A kedvező eredmény az alacsony államháztartási hiánynak köszönhető. A június végén zárult egy évben 376 milliárd forint, a GDP 1,1 százaléka volt a deficit. Az adósság csökkenéséhez a nettó hiteltörlesztés 306 milliárd forinttal járult hozzá, amit a forint gyengülése 58 milliárd forinttal vett vissza.

³⁶ Részletesen: Matolcsy, Gy. (2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Kiadó

³⁷ Matolcsy György előadása alapján, 2016

Gazdasági magánjog – gazdaság és magánjog

Leszkoven László*

1. Bevezető gondolatok

a gazdasági jog, gazdasági magánjog vagy üzleti jog és így tovább nem tekinthető olyan könnyen behatárolható jogi területnek, mint pl. a polgári jog vagy a munkajog, de nem kevészer alkalmazzuk. Az egyik gazdasági jog tankönyv (jegyzet) azzal kezdődik, hogy *a gazdasági jog nem önálló jogág, de önálló jogterület*, mely elsősorban a polgári jog, a társasági és munkajog illetve a pénzügyi jog területeit szövi át. Prugberger Tamás és szerzőtársai Gazdasági magánjog című egyetemi jegyzete – melynek léte cikkünk apropójaként használjuk fel – sem törekszik fogalmi definícióra, inkább a gazdasági élet szereplői (egyetemi jegyzetként leendő szereplői) számára kíván az üzleti életben a célközönséget érintő jogterületek lényeges kérdéseire rávilágítani.

A fogalmi ráközelítést amúgy megnehezíti az is, hogy maga a kifejezés is eleve *többféle értelemben* használatos: értjük alatta – mint imént említést nyert – bizonyos jogágak egyberendezett (gyakran viszont egyszerűen egymás után illesztett) normakészletét és tudományos tartalmát, de alkalmazzuk olyankor is, amikor egyes jogviszonyok, jogi helyzetek vagy jogintézmények (legátfogóbban, bár legkevésbé precízen talán: jogi jelenségek) sajátos értékelésére próbáljuk a figyelmet ráirányítani, jelezve, hogy a szóban forgó viszonyok valamilyen oknál fogva *különleges megítélés alá esnek*. Önálló szabályozást igényelnek, a meglévő jogszabályok szokásostól eltérő értelmezését és alkalmazását igénylik stb. Még a legegyszerűbb, ha a gazdaság jogi szabályozásáról ejtünk szót gazdasági jog elnevezés alatt, de sokkal nehezebb helyzetbe kerülünk, ha a jogi viszonyok mélyére tekintünk, azok működését vizsgáljuk, mert az összefüggések bonyolultabb szövetét leszünk kénytelenek feltárni, a fogalmak, melyeket eddig alkalmaztunk megváltoznak, tartalmuk átalakul (rosszabb esetben torzul), új logikai kapcsolatokat kell felfedni és értékelni és így tovább. A megszokott – nagyjából letisztult tartalmat mutató magánjogi, ezen belül is polgári jogi – jogintézmények néha egészen más megvilágításba helyeződnek, ráadásul ez a tartalomváltozás szerencsés esetben nem eredményez jogellenességet, az új jelentés nem tolódik egyértelműen az érvénytelenség kategóriájába, hanem elfogadást igényelnek

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

(egyértelműen támogatásra érdemesek vagy megkezdték az elismerés kiharcolását).

A fogalomhasználat, de még inkább a gazdasági jog vagy gazdasági magánjog fogalmának meghatározására tett kísérletek arra mindenesetre rámutatnak, hogy van a jognak olyan területe, mely a jogintézmények, a jogi fogalmak, legtágabban a jogviszonyok sajátos megközelítését, értékelését és kezelését (ha lehet: rendezését) igényli. Ebben a viszonylatban a közös szabályozó gondolat a gazdaság, a gazdasági és üzleti élet, annak sajátos logikája és igényei. Ma már beszélünk üzleti élet szerződéseiről, gazdasági jogról és gazdasági magánjogról, tagadhatatlan hát, hogy élő jelenséggel van dolgunk, mely figyelmet követel és minden bizonnyal figyelmet is érdemel. Más kérdés, hogy alighanem lehetetlen pontos elhatárolásokat tennünk, nem lehetséges egységes és kikezdetetlen logikával e kategóriák (gazdasági jog, gazdasági magánjog, üzleti jog) „beltartalmát” sem meghatározni.

Kétségtelen viszont, hogy vizsgálható – álláspontunk szerint vizsgálandó is – e különleges logikával működő jogterület (fogadjunk el ennyit, hogy önálló „jogterület”). Előre kell bocsátanunk, hogy ebben a rövid cikkben kifejezetten csak motívumokat jelenítünk meg, a terjedelmi korlát többet nem enged. Ezek benyomások, megengedve, hogy gondolataink alkalmanként el- elkalandoznak. (Ebben legalább hasonlít majd a tanulmány az Ünnepelet gondolatvezetésére: a professzor úrral folytatott sok-sok személyes eszmecsere és beszélgetés nagyon gyakran Arany János egyik ismert versét juttatta eszembe: „megered lassanként, s valamint a patak, mennél messzebbre foly, annál inkább dagad.”) Ha áttekintjük Prugberger Tamás gazdag írástermését, láthatjuk, hogy gyakran vett górcső alá szűkebb (ha lehet ilyet mondani) érdeklődési köréhez képest nagyobb rálátást igénylő témaköröket, bár a messziről közelítés, a perspektivikus jogi látásmód őt általában jellemezte. Mi megmaradunk a magánjog polgári jogi irányánál, nem térünk el a munka- és szociális jog világába. Amikor gazdasági jog vagy üzleti jog kerül szóba, akkor – erősen leegyszerűsítve a kérdést – alapvetően magánjogi, polgári jogi szabályok jelennek meg a szemünk előtt, csak hogy tárgyakat tekintve az üzleti élet jogviszonyait alakítják, működésükre nézve pedig az üzleti élet szemlélete, gondolkodásmódja dominál. Ez egy önmagában is érdekes kérdés, melynek csak – amúgy „József Attilásan” – fecsegő felszínét érinthetjük, miközben hallgat a mély... Kifejezetten kapóra jön ezért, hogy gondolatainkat e tanulmány keretében dogmatikus feszség helyett a professzor úrra is jellemző fesztelenség köntösébe öltöztethetjük: az ünnepelet mindenki által ismert személyisége erre előzetes felhatalmazást ad, ünnepi kötetben pedig erre lehetőség is nyílik.

2. Az üzleti élet „igényeiről” – előremutató gondolkodás

A gazdasági magánjog – maradjunk most már ennél a kifejezésnél – gyakran teszünk említést magyarázat vagy indok gyanánt az üzleti élet, a piac igényeiről, nem is minden ok nélkül. Jellemző, hogy ezekben a jogviszonyokban a jogi mozgást vagy változást előidéző érdek és igény jelenik meg először, majd

határozottan utat tör magának. Ez a határozottság különbözteti meg legtöbbször – na meg a hatékonyság – ezt az érvényesülésre, elismerésre számot tartó igényt a polgári jogi jogviszonyok egyéb igényeitől, melyek lassabban és sokkal szerényebb hatékonysági mutatóval tudják önértékeiket érvényre juttatni (erre a kérdésre még visszatérünk).

Akárhogy is legyen, megjelenik az új igény. Ritka, hogy egészen új polgári jogi jogintézmény merülne fel – mondhatni nincs új a Nap alatt – még olyan idegennek tűnő intézmények, mint a vagyont terhelő zálogjog vagy a polgári jogunkba nemrégiben be-, rövidesen azonban ki is vezetett konstrukció, mint a különvált zálogjog is bírnak valamilyen előzménnyel, legalábbis, ami egyes elemeiket illeti. Sokkal többször fordul elő, hogy valamilyen meglévő jogintézményt kezd el – ehelyütt nem részletezendő okokból – a gyakorlat a maga igényeinek kielégítésére felhasználni. Ez is *újigény*, hiszen egy meglévő jogi eszköz *a megszokott értelménytől eltérő tartalmat nyer*. Egy igen egyszerű példával élve ez volt a helyzet a biztosítéki célú vételi joggal vagy a biztosítéki tulajdonátruházással. Az első esetben egy tulajdonszerzést kötelmi jogosultságként előkészítő hatalmasság került górcső alá, vagyis a „biztosítékként” kezelt – fedezetnek tekintett – vagyontárgy tulajdonjoga megszerezhető-e a kötelezettség nemteljesítése esetén, még előrébb: előkészíthető-e ez a tulajdonszerzés a vételi jog alakjában. Az utóbbi esetben még szigorúbban került elő a probléma: a tulajdonjog teljes jogként való felfogása kérdőjeleződött meg, amikor szóba került a „nem teljes” tulajdon, gazdasági és jogi értelemben vett tulajdon vagy az osztott tulajdonjog fogalma.

Az a szemlélet, mely a tulajdonjog – bizonyos szempontból nézve mégoly rugalmas – fogalmi kereteinek további tágítására, pontosabban a fogalom átalakítására tett kísérletet, nem járt sikerrel. A magyar dologi jogi fogalomértékelés nem fogadja el az osztott tulajdonjogi szemléletet, legalábbis ami a jogi tulajdonjog és gazdasági tulajdonjog szembeállítását illeti (a bizalmi vagyonkezelés felvet hasonló problémákat, de abban az esetben szabályozott kivételek állnak elő). A biztosítéki céllal alkalmazott vételi jog azonban *érdekes és tanulságos életpályát futott be*, ami cikkünk gondolatmenete szempontjából is említést érdemel. A biztosítéki opciós kikötések ugyanis a kezdeti nehézségek után – nézetünk szerint helyes jogi alapokon – kidolgozták maguk számára a fogalmi kereteket, ami lényegében a zálogjogi intézmény esetében megszokott elszámolási kötelezettség mintájára követhetőnek tűnt. Az ítélezési gyakorlat a lex commissoria tilalmát nem sértő, a vagyontárgynak (az opciós jog gyakorlásakor fennálló) reális értékét figyelembe vevő elszámolási kötelezettséget előíró konstrukcióját elfogadta. A vételi jognak ez nyilván nem klasszikus alkalmazási területe, ám a felmerülő igény kielégítésére alkalmasnak tűnt, a jogtudományi értelmezés és az ítélezési gyakorlat iránymutatása mellett *kidolgozta a maga kereteit*. Ahogyan a gyakorlat fogalmazott: e kikötések önmagában a biztosítéki célzat miatt nem voltak érvénytelennek tekinthetők.

Ezt követően azonban a jogalkotás a fiduciárius tulajdonátruházás és a biztosítéki vételi jog *ellenfoglaltállást*. A jogalkotó megmérte, értékelte és elutasította – semmisnek nyilvánítva – a fiduciárius ügyleteket, néhány kivételt leszámítva. A Ptk. hatályba lépésével ekként ezeket a kikötéseket a jogalkotó, mint

érvénytelen jogi megoldásokat elutasította. A kézirat lezárása előtt nem sokkal azonban – 2016. július 1. napjától – e tilalom jelentősen meglazult: a Ptk. 6:99.§ hatályos szabályai szerint ugyanis a fiduciárius kikötések csak fogyasztónak tekintendő személyek egymás közötti szerződéseiben minősülnek érvénytelennek, egyéb jogviszonyokban nem. A szabály szerint semmis az a kikötés, amelyben *fogyasztó* követelés biztosítása céljából tulajdonjog, más jog vagy követelés átruházására vagy vételi jog alapítására vállal kötelezettséget. E tanulmány témáját tekintve ez azt jelenti, hogy az üzleti élet igényeit kielégítő fiduciárius kikötések egy vargabetűvel mégis utat törtek maguknak: a módosításhoz fűzött indoklás kifejezetten utal arra, hogy az alig több, mint két éves szabály fenntartása sem jogpolitikai sem *gazdasági* okból nem indokolt. Arra is rá kell mutatni (a mélyebb elemzést nyilván mellőzve), hogy a jogszabályi módosítás következtében lényegében a fidúciatilalommal nem érintett alanyi körben bevethető biztosítéki megállapodások egyértelműen *a korábban kidolgozott keretek között* lesznek alkalmazhatók: a gyakorlat eredményei tehát nem félretételre, hanem (alanyra koncentrált megszorítás mellett) helyes megközelítéssel *hallgatólagos elismerésre* kerültek. Még ha nem is a szó jogalkotási értelmében. Közbevetőleg jegyezzük meg, hogy ez az „alanyon szelektálás” vagy „alanyi körön fordulás” önmagában is nagyon érdekes: a gazdasági magánjognak is központi kérdése, mely egyre több figyelmet érdemel a magánjog tudományában (lassan nem csak szerződési típusokról, hanem a szerződési típusokon belül már-már vaskos kivételekről is szólnunk kell). Ez egyfajta alkotó, teremtő jogalakítási példa.

3. „Torzító igényformálás”

Van azonban másik – vagy más színezetű – „fejlődési” irány is. Nem jó értelemben véve teremtő, hanem inkább *torzító fogalomalkotás*. Devizahitelek. A polgári jogi szerződés rém egyszerű pénzkötelmi konstrukciója egyértelműen lehetővé teszi, hogy a pénztartozás esetében a tartozás kirovása (legegyszerűbben szólva meghatározása) és lerovása (vagyis fizetése) egymástól eltérő pénznemben történjen. A kirovónak az általában preferált hazai hivatalos fizetőeszközhöz képest értékertartóbb pénznemben való meghatározása (kirovása) ismert és elismert értékállandósági eszköz. Erre vonatkozóan a kifejezetten gazdag magyar magánjogi irodalom mellett elegendő Bíró György kandidátusi értekezésére utalni (Az értékállandóság biztosítékai a kötelmi jogviszonyokban Miskolc, 1993.). Ehhez képest egy rossz értelmezés, mára már nyílt titok: erőszakos és erőltetett alkalmazás, még rosszabb szerződési konstrukciókkal egészen torz eredményt hozott, melynek súlyát és terhét nagyon sokan saját bőrükön is érezték. A választott jogi konstrukció – kirovó és lerovó megkülönböztetése, a kirovónak svájci frankban vagy euróban való meghatározása – más szerződési eszközökkel, kikötésekkel, mint példának okáért az irányított átváltás, a váltási árfolyamokkal való „játék” az alapvetően elfogadható jogi konstrukció ellen dolgozott, amikor az ismert változások (drasztikus árfolyamváltozás) és ennek következményei ellenére a hitelezők a közokiratba foglalt szerződési elemekhez ragaszkodva a devizahitel-

szerződések nem magánjogi jellemvonásaira terelték a figyelmet és az idegen pénznemben kirótt kölcsöntartozások polgári jogi megítélése során az értékelési szempontokat (hibásan, de eredményesen) a nem polgári jogi elemek felé torzították. A devizahitel jogi konstrukciója ezzel meg is merevedett, önjáróvá vált és sikeresen szorította ki a pénzkölcsönszerződés polgári jogi tulajdonságaira való hivatkozásokat. Itt nagyon sok irányban el lehetne indulni, csak egyet említünk. Nagyon gyakran a „devizát adel” a bank, vagy a „rendelkezik-e devizafedezettel” és ez mennyibe kerül a banknak... kérdések vizsgálata kerül szóba – amiről viszont rendes esetben szó nincs. Olyan intézményi kérdések és követelmények kerülnek terítékre ezért a devizahitel szerződések „megoldásánál” (ha megoldás az, ami történt nálunk, nem vagyunk róla meggyőződve), *amelyek egy kölcsönszerződés esetében még halvány motívumként sem állnak elő, nem hogy alkuelemként jelentkeznének* (pl. rendelkezik-e devizafedezettel a bank...). Így vált át (hogy stílszerűek legyünk) *egy egyszerű pénznemkérdés* – kirovó és lerovó megkülönböztetés – érthető és kezelhető jogi konstrukcióból *átláthatatlan és szerződéstípustól idegen formába*. Mert amikor egy magyar természetes személy egy magyarországi ingatlan magyar forintban meghatározott és magyar forintban is fizetendő vételárához a hitelintézettől magyar forintban közölt összeget (mint vételárat) vesz kölcsön – Grosschmid és Bátor Viktor óta egyértelmű, hogy ez egy frankban vagy euróban kifejezett, de forint tartozás. Függetlenül attól, hogy az átváltási árfolyamot meghatározandó, a pénztartozás más pénznemben van kifejezve. A tartozást – mondta Bátor Viktor – pénztartozássá az a pénznem teszi, melyben fizetni (leróni) kell. Érthetjük ezt úgy is: a pénzben kirótt és pénzben fizetendő tartozás végsőleg a lerovó pénznem szerint ítéendő meg (bár mértékében a kirovóhoz igazodik). Hogy egy ilyen – ezért mondjuk: alapvetően egyszerű – pénzkötelmi jogi konstrukcióhoz mi köze a hitelintézet egyetlen szerződő féllel sem közölt „devizatartalékának” és egyéb belső ügyeinek... Így dolgozik az üzleti élet igénye *a jogi fogalom ellen* (és nem a *fogalomért* – nagy különbség), melynek következménye, hogy a kötelmi konstrukció egy idő után már nem hasonlít magára, a fogalomban (konstrukcióban) lévő értelem és érték helyett a szerződési kikötéseket az öncélok irányítják és mozgatják, melyek igazolására a pénzkötelmi jogviszonyok eredeti értelmét már nem tudjuk elővenni. Másfelől fogalmazva: idegenné azáltal válik a konstrukció, hogy a pénzkötelmi jogviszony tényszerűen és jogi értelemben is domináns elemeihez képest a spekulatív elem válik meghatározóvá és borítja meg a jogviszonyt. Ha pedig a jogi értékelés felől közelítünk, akkor *bujkáló magatartás* ez – Fürst fogalmával élve – melyben *felerősödik a lényeg és a jogi forma ellentéte*. Mert (mondja Fürst) sok esetben a lényeg a minél nagyobb tényleges előny célzata, a forma: a jognak megfelelés. Nem kérdés, hogy ez egy feje tetejére állított világ képét mutatja. Arról nem is beszélve, hogy ilyen esetekben egyre nehezebb tiszta vizet önteni a pohárba (pedig nem ártana igyekezni ezzel sem, amíg tiszta vízről beszélhetünk egyáltalán...), mert az elrontott konstrukció (mondjuk, hogy csak erről van szó és nem másról) néha olyan erős, hogy meghatározza a kezelést is: ez történt a devizahitel mentőcsomagok kapcsán is. Felszíni – mondhatni „tünetet eltüntető” – kezelés, mely a mérges göcot nem irtja ki, legfeljebb fájdalmat csillapít és ezt az

állapotot könnyebben viselhetővé teszi, míg a szerződés nem teljesül (ezáltal a probléma alapvetően el is enyészik). Márpedig rossz úton elindulva a megoldás sem lehet helyes.

4. A gazdasági jogalkotás, jogalakulás érdekességei

Ezzel a gondolattal térhetünk át a gazdasági élet és a jogalkotás kapcsolatára. Helyesebb azonban rögzíteni, hogy – a bevezetőben előrevetített szerzői szabadsággal élve, de azzal teljesen vissza nem élve – a jogalkotást itt inkább egy laza *jogalakulás értelemben* vesszük. Az anyagi magánjog, polgári anyagi jog szempontjából is figyelemre méltó folyamat, ahogyan a gazdasági élet *kidolgozza a maga fogalmait*, ideértve azt is, amikor több fogalom és intézmény összekapcsolásával és konstrukcióba szövésével találkozunk. Erre az üzleti, gazdasági életnek más okok mellett azért van szüksége, mert gyorsabban termelődnek, állnak elő azok az igények, melyeket szolgálni és kielégíteni kíván, mint ahogyan a jogalkotás a szabályt megteremthetné (van persze kivétel is, de érzésünk szerint csekély). Az üzleti élet ezért a maga jellemzően szerződési konstrukcióit, jogi megoldásait az adott, *rendelkezésre álló elemekből kénytelen összeszedni* (említettük pl. a biztosítéki tulajdon jogi eszköztárát) vagy vállalja, hogy *egészen új megoldással áll elő*, számolva ennek bizonytalan megítélésével. Mindkét útnak – ehelyütt nem térünk ki rá – nyilvánvalóan megvan a maga előnye és hátránya.

Az új jogi eszköz közvetlenül és közvetve is jogszabállyá alakulhat, feltéve persze, hogy egyáltalán akar (mármint jogszabállyá alakulni). Ez ugyanis nem feltétlenül válik a jogi konstrukció előnyére, erre kitűnő példaként áll a pénzügyi lízing és a faktoring új Ptk-ban való szabályozása, mely kivívta a szakmai közvélemény hangos nemtetszését és ellenvéleményét. De egy viszonylag hibamentes kodifikálás is értékvesztést, értékformálódást eredményez. Erre utalt Grosschmid nyomán Beck Salamon is az érdekelnyelés fogalmának tárgyalásakor.

Közvetlenül alakul, formálódik jogszabállyá „az üzleti érdek” pl. olyan esetekben, amikor egy, az üzleti életben alkalmazott kikötés, szerződési elem (esetleg „felcímkézve” mint gyakorlat) jogszabályi elismerést, megerősítést nyer. Friss példaként említhető a garancia hatályos szabályozása, mely pl. erősen támaszkodik a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara által alkalmazott szokványokra, a jogi irodalom utal és hivatkozik is ezekre, mint gyakorlati előzményre és a norma előképére. Érdekes, de halva született példaként említhető a fogyasztói csoportok 186/2001. (X. 11.) Korm. rendelet, mely a jogviszonyt érintő anyagi jogi rendelkezéseit tekintve szinte teljes egészében egy fogyasztói csoportot szervező szerződési szabályzat jogszabállyá emelését jelentette volna (illetve jelentette, hatályba lépésének elmaradása ellenére). Ilyenkor a piaci szerződésekben megjelenő eredmények joggá alakulása kézenfekvő. Már másabb nézőpontot képvisel az 530/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet által megvalósított szabályozás.

Közvetve is megtörténhet, megtörténik a joggá formálódás. Ítélezési gyakorlat – kevésbé jellemzően jogirodalmi elismerés – megméri, értékeli az életben

megjelenő új formákat, jogi megoldásokat, szerződési konstrukciókat, kikötéseket és így tovább, ellenőrzi, bizonyos értelemben kijelöli a helyesnek vélt kereteket, fogalmi súlypontokat, szükséghez képest határokat húz. A bírói döntések az új megoldásokkal kapcsolatban – nem véletlenül – gyakran használják az „érvénytelennek nem tekinthető” fordulatot, méghozzá általában a tartalomértékelést követően. Ez általában egyfajta *igazolása annak*, hogy az alkalmazott megoldás nem feszíti túl a szerződési szabadság, tartalommeghatározás szabadsága, diszpozitivitás stb. adta kereteket (persze nem is garancia rá), ha pedig a döntések megfelelő számmal, elfogadható indokolással sorakoznak, ez a jogi igazolás segítheti – elő is készítheti – a jogi normává alakulást. Az új Polgári Törvénykönyvben számtalan példát lehetne hozni erre, az előszerződés megreformált rendelkezéseitől kezdve az érvénytelenség jogkövetkezményein keresztül a szavatossági szabályokon át a vállalozási szerződés számos megújított rendelkezéséig és még tovább. Ha pedig nem az ítélezési gyakorlat, hanem a jogi irodalom – tágabban a jogtudomány – hatását vesszük elő, akkor az ún. modell-törvények szerepére utalhatunk (pl. Európai Társasági Modelltörvény), melyek motorja szinte kivétel nélkül szintén a gazdasági élet (ezek a modell-törvények az üzleti élet szabályozására törekednek). Ilyen, mondjuk úgy „puha jogalkotási példáknak” tekinthetjük továbbá a PECL vagy a DCFR megállapításait, de szót ejthetnénk a Stöcker féle Eurohypothek-konceptióról is.

5. Jogalkotás és lobbierdek

Amúgy a gazdasági jogalkotás szintén megér néhány további gondolatot is. Világos, hogy a hatályba lépő jogszabályok tömegét nem csak a gazdasági jogalkotás dagasztja, de a jogalkotási folyamannak jelentős részét teszi ki. Az üzleti élet ebből a szempontból érdekesen viselkedik: bizonyos szempontból *gyorsreagálást követel*, mert a gazdasági élet, a piac jogviszonyai dinamikusabbak és bizonyos értelemben türelmetlenebbek is – a „nem tűr halasztást” szemlélet gyakran kerül elő – ugyanakkor az *állandóságot, kiszámíthatóságot* és ezzel összefüggésben a *(jog) biztonságot* is számon kéri a jogalkotáson. Nehéz eldönteni, mikor melyik igény érdemel támogatást. Ha a jogszabályok mennyiségét nézzük, beszédes, hogy 1996-hoz képest százzal növekedett (megduplázódott) a kibocsátott törvények száma, ezzel egyidőben kétszázaz nagyságrendű növekedést (és ugyancsak kétszereződést) mutat a kormányrendeletek mennyisége. Nem csoda, ha a jogászok többsége (is) átláthatatlannak tartja a joganyagot. Erre, valamint az átgondolt, megfontolt, szakmailag megalapozott minőségi jogalkotás szükségességére Novotni Zoltán már 1993-ban felhívta a figyelmet. Jogszabályok gyakran akkor és úgy születnek, amikor és ahogyan azt valamilyen egyéni érdek igényli, ez azonban gyakran szakszerűtlen beavatkozást eredményez, és elirányítja a figyelmet a valódi feladatokról (Prugberger professzor egy személyes beszélgetésünk során e kérdéshez kapcsolódva annyit jegyzett meg, hogy „régén

gondolatok voltak, ma érdekek”). Novotni professzor szavai ma is megállják a helyüket.

György Ernő egy 1937-ben született rövid tanulmányában – melyet az irányított gazdálkodás érdekes problémáinak szentelt – arról írt, hogy az állami beavatkozás *alig küszöbölhető ki*, a gazdasági életben folytonosan jelentkeznek a megoldásra váró problémák, amikre – mint kifejezésre jutó kívánságokra – az államhatalom állandó beavatkozással válaszol. Roosevelttel egyik tanácsadóját idézi, aki így szólt: a gazdasági életet az állami beavatkozással *állandóan kalapálni kell*. Néha eltalálja az ember a szeg fejét, néha a saját hüvelykujjára üt. György Ernő hozzáfűzi, hogy néha a mások hüvelykujjára, csak egy biztos szerinte: ezt a kalapácsolást nehéz abbahagyni.

Ma az állandó beavatkozás megvalósul, vagyis a kalapálással jól állunk. A nagy mennyiségben ránk zúduló gazdasági jogi jogszabály azonban – nagyon úgy tűnik – a hüvelykujjakat valóban nem kíméli... Ismét Novotni nyomán ehhez annyit tehetünk hozzá, hogy ő 1993-ban minőségi – és nem mennyiségi – gazdasági jogalkotásról beszélt, egységes rendszerről, elvi jelentőségű és tartós jogi rendezésről tett említést, nyolc-tíz fontos jogszabályt kiemelve. Magunk előtt látjuk őt is, szinte halljuk értékelését (borítékolható negatív véleményét), amikor egy kódex (történetesen a Polgári Törvénykönyv) hatályba lépését követően alig két éven belül megéri, hogy szabályát módosítják, majd hatályon kívül helyezik, és külön törvényben rendezik (pl. behajtási költségátalány). Érdekes lenne meghallgatni a véleményét a jogi személy könyv módosításáról is, a gazdasági magánjog fogalmi körében a jogi személyek (ezen belül is a gazdasági társaságok) szabályozása egyáltalán nem érdektelen.

6. Zárógondolatok

A fenti gondolatok természetesen csak önkényesen *kiragadott elemek* abból a nagy egységből, melyet gazdasági jognak, az üzleti élet jogának nevezhetünk. Nézetünk szerint – ahogyan igyekeztünk rávilágítani – a gazdasági jog „mint olyan” igenis létezik, de nem tekinthetünk rá magánjogi és közjogi jogágak (polgári jog, társasági jog, munkajog és pénzügyi jog), jogterületek egyes elemeinek összeválogatásaként. A gazdasági jog működését különleges jogi logika jellemzi, domináns az önszervezési (önszerveződési) igénye és erős az önérdek-érvényesítő képessége. És akkor még nem szóltunk a gazdasági jog és a közjog kapcsolatáról, az állami beavatkozások szerepéről, de területi korlátok miatt nem tehattünk említést a gazdasági (üzleti) jogi logikának a szerződési és az ítélezési gyakorlatban való – egymásra és a jogalkotásra is – kölcsönösen hatást gyakorló megjelenéséről. Ezek a kérdések is külön tanulmány tárgyát képezhetik, ugyanúgy, mint az ítélezési gyakorlat gazdasági jogot alakító, formáló hatása. Ma is időszerű Meszlény Artúrnak egy csaknem száz évvel ezelőtt tett megjegyzése (amivel az akkor már működő Polgári jog c. folyóirat Pénzügyi jog rovatát, mellékletét indította útjára), mely szerint a társadalmi és gazdasági jelenségek megbízható, rendszeres és tárgyilagos megfigyelésére és regisztrálására van szükség – ez

elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a gazdasági jogra ne csak mint normahalmazra, hanem valóban *önálló logikával működő jogi területre* tekintsünk. Ezernyi kérdés és felfejtendő szál, melyeknek még az említésére sem nyílik lehetőség egy ilyen rövid tanulmányban.

A gazdasági jogról – a gazdaság és magánjog kapcsolatáról – elmélkedni és beszélni kell, ezt már a fentebb elhintett gondolatmorzsák alapján is igazolva látjuk. Beck Salamon 1927-ben – csaknem száz évvel ezelőtt – így írt Kötelemvalósulás című munkájában: „a gyakorlati élet érdekeinek hangoztatásából indultunk ki és a tisztán elméletinek tekintett jogpolitikai és gyakorlatinak vélt tételes jogi fejtegetések után a záró akkord újból a gazdasági érdek szolgálatába torkollik be. Ma már megszoktuk, hogy az egyes részletkérdések mikénti szabályozásánál a gazdasági érdekek célszerűsége az irányadó.” Valahogy úgy, ahogyan ma sejtjük. Amit Beck Salamon akkor *kíváncsalmként* fogalmazott meg, az mára kézzelfogható *tapasztalat*, hozzátehetjük: néha jó érzéssel fogadjuk, néha tudomásul kell vennünk (ez van, ha kell, ha nem). Majd így folytatja a szerző: „A jövő fejlődésmenettől azt várjuk, hogy a gazdasági érdekek eseti szolgálatát a gazdasági érdekek rendszeri domináló ereje váltsa fel. A jog véredényeiben a vérré vált gazdasági érdekek a szervezet minden pontjára vigyék el lüktető erejüket.”

Gondolataimat zárva (egy-egy szám első személyre váltva) egy Prugberger Tamással kapcsolatos személyes élményt szeretnék megosztani az Olvasókkal. Az Ünnepelet egy polgári jogi konferencián – szokása szerint – hozzászólásra jelentkezett. Mondatai egyre csak szövédkedtek, s ahogyan gondolatai mind messzebb kalandoztak, a hallgatóság figyelme lankadt. Aztán tett egy megjegyzést, amire a teremben egymással szemben helyet foglaló két nagyszerű polgári jogász professzor (Lenkovics Barnabás és Bíró György) egyszerre kapta fel a fejét és nézett össze, majd tekintett Tamásra. Bíró professzorból szinte kibukott két szó: „nem hülyeség...” – de olyan hangsúllyal és benne őszinte elismeréssel, hogy Gyuri mellett ülve egyértelműen éreztem, nagyon fontos dolog hangzott el. E naptól kezdve igyekeztem a tőlem telhető (értsd: az adott helyzetekben általában tanúsítható) figyelmet szentelni Tamás gondolatainak. Ezek az én kutatási területemtől jobbára távol estek, ennek ellenére hálás vagyok a cseppekért is, melyek Prugberger Tamás gondolatengeréből megérinthettek.

A munkavédelmi szakember tevékenységének jelentősége a szervezett munkavégzés során

Mádi Sarolta*

1. Előzmények

Az Európai Unióban a munkahelyi biztonság és egészségvédelem fejlődésének egyik legfontosabb mérföldköve a *89/391/EGK keretirányelv* elfogadása, amely jelentős hangsúlyt helyez a prevencióra. A keretirányelv célja, olyan intézkedések bevezetése, amelyek ösztönzik a munkáltatókat azon intézkedések megvalósítására, amelyek a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének a javítását szolgálják.

Ebből a célból az irányelv általános elveket tartalmaz a foglalkoztatás azon elveinek végrehajtására, amelyek a foglalkoztatási kockázatok megelőzését, a biztonság és egészség védelmét, a kockázati és baleseti tényezők kiküszöbölését, a munkavállalók és képviselőik nemzeti jogszabályoknak, illetve gyakorlatnak megfelelő tájékoztatását, a velük folytatott konzultációt, kiegyensúlyozott részvételüket és oktatásukat érintik.

A fenti elvek megvalósulása érdekében az irányelv többek között előírja, hogy *minden munkáltatónál legyen kijelölt vagy szerződött munkavédelmi szakember, aki ellátja az adott munkáltatónál a munkavédelmi tevékenységet.*

Az irányelvet alkalmazni kell az Európai Unió valamennyi, magántársaságánál vagy állami intézményénél/szervezeténél foglalkoztatott munkavállaló vonatkozásában. A keretirányelv azonban nem vonatkozik az önálló vállalkozókra és a háztartási alkalmazottakra.

A keretirányelvvvel harmonizál a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.), amelynek 2004. május 1.-én hatályba lépett módosítása az irányelvvvel összhangban előírja valamennyi munkáltató számára munkavédelmi szakember alkalmazását, amennyiben a szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat.

A Mvt. végrehajtására kiadott 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet (Vhr.) a munkáltatókat három veszélyességi osztályba sorolja, úgymint: I. legveszélyesebb, II. közepesen veszélyes, III. legkevésbé veszélyes. A jogszabály az egyes veszélyességi osztályokon belül a munkáltatók által foglalkoztatott állományi

* Mestertanár, Debreceni Egyetem, Egészségügyi Kar, Alkalmazott Társadalomtudományi Tanszék.

létszámtól függően írja elő, hogy a munkavédelmi szakképesítésű szakembert minimálisan hány órában kell foglalkoztatni.

Az alábbi 1. számú táblázat bemutatja, az egyes veszélyességi osztályokhoz tartozó munkáltatóknál, a jogszabály által megkívánt munkavédelmi szakember számát, a foglalkoztatás időtartamát és képesítés követelményét.

1. számú táblázat

Létszám Csoportok	VESZÉLYESSÉGI OSZTÁLYOK								
	I. LEGVESZÉLYESEBB VÉKENYSÉGŰ MUNKAKÖR			II. LEGVESZÉLYESEB B TEVÉKENYSÉGŰ MUNKAKÖR			III. LEGVESZÉLYESE BB TEVÉKENYSÉGŰ MUNKAKÖR		
	fő	végzettség szint	munkaidő	fő	végzettség szint	munkaidő	fő	végzettség szint	munkaidő
50 -500 fő	1	kf.	4 óra/nap	1	kf.	2 óra/nap	1	kf.	1 óra/nap
501-1000 fő	1	ff.	teljes	1	kf.	teljes	1	kf.	4 óra/nap
1000 fő <	1	ff.	teljes	1	ff.	teljes	1	ff.	teljes
	+1	kf.	teljes	+1	kf.	teljes			
		minden megkezdett max. 600 mv. után)			minden megkezdett max. 800 mv után				

A Vhr. azonban kiemeli, hogy a munkáltató mindig a konkrét feltételekhez igazodóan köteles a tevékenységéhez elegendő, de legalább a rendeletben előírt időtartamokra az előírt létszámú munkavédelmi szakembert foglalkoztatni. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató számára nem feltétlenül biztosíték a rendeletben foglalkoztatott, létszám minimum a jogszerű teljesítésre, amennyiben a konkrét cég szakmai feladatai, területi tagoltsága, munkavédelmi feladatainak a mennyisége a jogszabályban előírt létszámnál magasabb létszámot tesznek indokoltá. Minden esetben a munkáltató felelőssége, hogy az összes körülményt

figyelembe véve döntsön, hogy elegendő-e az előírt (valójában javasolt) létszám, vagy többre van szükség.

Mikrovállalkozás,¹ továbbá kisvállalkozás² esetén, ha a munkáltató a tevékenysége alapján a II. vagy III. veszélyességi osztályba tartozik, akkor külön szakember foglalkoztatása helyett kijelölt munkavállalójával vagy természetes személy munkaadóként maga is elláthatja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés munkáltatói feladatait, amennyiben a kijelölt személy vagy ő maga rendelkezik az azok ellátásához a munkáltató tényleges szakmai tevékenységére tekintettel szükséges, ismeretekkel, készséggel és jártassággal.

Tanulókat, hallgatókat abban az arányban kell a munkavállalói létszámhoz számítani, amilyen arányt, a gyakorlati képzésük képvisel a teljes oktatási idő tartamához képest. A munkavédelmi hatósági ellenőrzés során a munkáltatónak kell bizonyítani a besorolás helyességét, az alapul vett adatok valódiságát.

Magyarországon, már a munkavédelmi törvény elfogadását megelőzően, komoly hagyományai voltak a munkavédelmi szakemberképzésnek. Szakszervezeti kezdeményezésre 1959-ben megindult a munkavédelmi szakemberképzés Felsőfokú Munkavédelmi Tanfolyam elnevezéssel, amely 1976-ban SZOT Munkavédelmi Továbbképző Intézetté, 1984-ben Országos Munkavédelmi Képző és Továbbképző Intézetté alakult át, és 1997-től Kft. gazdálkodási formában működik. 1998-tól a társaság székhelye a Budapesti Műszaki Gazdaságtudományi Egyetem területén belül működik, és ez lehetővé teszi a teljes egyetemi infrastruktúra (laboratóriumok, könyvtár) igénybe vételét. Képzésüket a szakmailag kapcsolódó OKJ szakképzések egészítik ki.³ A rendszerváltozás óta tart egy kedvezőtlen tendencia a cégek munkavédelmi szakember ellátottsága területén. A munkáltatók nem tartják be a jogszabályban előírt kötelezően foglalkoztatandó munkavédelmi szakemberek minimális számára, a foglalkoztatás minimális idejére és a képzésére vonatkozó előírásokat. A szerződés keretében foglalkoztatott szakemberek esetében a tevékenység idejét⁴ elvétve határozzák meg és tartják be, holott a Vhr. ezt is előírja.

¹ A legfeljebb 9 fő munkavállalót foglalkoztató munkáltató.

² Az 50 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltató.

³ Országos Munkavédelmi Képző és Továbbképző Kft. Tevékenysége, <http://www.omkt.bme.hu/cimlap/tevenysege> (letöltés ideje: 2011. augusztus 11.)

⁴ Nem csak a munkáltatóknak, hanem a munkavédelmi szakembereknek is jól felfogott érdeke, hogy a szerződésben rögzítésre kerüljön tevékenységük minimális ideje. A kormányhivatalok felállásával, a hivatalok, mint a szakigazgatási szervek jogutódjai több esetben megtagadták a munkavédelmi szakemberek vállalozási díjának teljes kiegyenlítését mondván, azokon a napokon, amelyeken igazoltan nem történt részükről tényleges feladat ellátás a munkavédelmi szakember „csak készenlétben állt” a vállalozói szerződésben vállalt feladat ellátásra.

2. A munkavédelmi szakemberek feladatai az egészséget nem veszélyeztető biztonságos munkavégzés megvalósulásában

Az Mvt. meghatározza a munkavédelmi szakember ún. „minimál”kötelezettségét, és egyben előírja, hogy a munkáltató a szakszerű feladatellátás érdekében köteles a munkavédelmi szakember részére megadni valamennyi munkavédelemmel összefüggő információt (általános informálás), és köteles biztosítani a szükséges tárgyi, szervezési feltételeket.

Mindemellett a munkáltató köteles a munkavédelmi szakembert tájékoztatni a kockázatértékelés és a munkavédelmi intézkedések tapasztalatairól, a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések nyilvántartásáról és bejelentéséről, a munkavédelmi felügyelektől⁵ kapott munkavédelmi információkról, különösen a munkáltatónál végzett ellenőrzések megállapításairól (speciális informálás).

A munkavédelmi szakember kötelezettségei az alábbi pontokban foglalhatók össze:

2.1. A munkavédelmi szempontú előzetes vizsgálat elvégzése.⁶ A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a létesítmény, a munkahely, a munkaeszköz, a technológia, munkavédelmi szempontból megfelel az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges tárgyi, személyi, szervezési, munkakörnyezeti feltételeknek, és rendelkezik az adott munkaeszközre, mint termékre, külön jogszabályban meghatározott gyártói munkavédelmi megfelelőségi nyilatkozattal, illetve a megfelelőséget tanúsító egyéb dokumentummal. A munkavédelmi előzetes vizsgálat során különösen vizsgálni kell, hogy rendelkezésre állnak-e a létesítést végzők (tervező, kivitelező) nyilatkozatai, a munkavédelmi követelmények kielégítését bizonyító mérési eredmények, a munkaeszközre vonatkozó munkavédelmi megfelelőségi nyilatkozatok, tanúsítványok, a szükséges hatósági engedélyek, az üzemeltetéshez szükséges munkavédelmi utasítások.

2.2. Az időszakos biztonsági felülvizsgálat elvégzése.⁷ A biztonságos műszaki állapot megőrzése érdekében időszakos biztonsági felülvizsgálat alá kell vonni a veszélyes technológiát, a veszélyes munkaeszközt, továbbá azt a munkaeszközt, amelynek időszakos biztonsági felülvizsgálatát jogszabály, szabvány, vagy a rendeltetészerű és biztonságos üzemeltetésre, használatra vonatkozó dokumentáció előírja.

2.3. Közreműködés a munkahely, egyéni védőeszköz, munkaeszköz, technológia soron kívüli ellenőrzésében.⁸ Az üzemeltető munkáltatónak, a munkahelyet, az egyéni védőeszközt, a munkaeszközt, a technológiát, soron kívül ellenőriznie kell:

⁵ Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, Magyar Bányászati és Földtani Hivatal

⁶ Mvt. 21. § (3) bekezdés

⁷ Mvt. 23. § (1) bekezdés

⁸ Mvt. 23. § (2) bekezdés

ha az a rendeltetésszerű alkalmazás során közvetlenül veszélyeztette a munkavállaló egészségét és biztonságát, vagy ezzel összefüggésben munkabaleset következett be, illetőleg rendkívüli körülmények (különösen átalakítás, baleset, természeti jelenségek vagy műszaki okból 30 napot meghaladó használaton kívüli időszak) bekövetkezése esetén.

2.4. Közreműködés mentési terv készítésében.⁹ Rendellenes körülmények kialakulása esetére – amikor a szabályos üzemvitelre vonatkozó biztonsági előírások nem tarthatók be – a munkahely jellegére, helyzetére, kiterjedésére, valamint a veszélyforrások hatására, továbbá a munkavégzés hatókörében tartózkodókra is tekintettel mentési tervet kell készíteni, és a mentéshez szükséges személyeket ki kell jelölni. A mentési terv feladata, hogy összehangolja a munkáltató beavatkozó tevékenységét a rendellenes állapot, illetve a veszélyhelyzet felszámolásában. A mentési terv elkészítése a munkáltató feladata, aki a mentési terv elkészítésébe a munkavédelmi szakembert bevonja. A mentési tervet - a jogszabályokban foglaltak alapján - minden olyan munkáltatónál el kell készíteni, ahol a kialakult veszélyes állapot fokozott szervezettséget igényel, személyi és eszközfeltételeket kell biztosítani. A mentési terv munkahelyre vonatkozó részét minden érintett munkavállalóval ismertetni kell.

2.5. A megelőzési stratégia munkabiztonsági tartalmának kidolgozása.¹⁰ Olyan egységes és átfogó megelőzési stratégiát kell kialakítani, amely kiterjed a munkafolyamatra, a technológiára, a munkaszervezésre, a munkafeltételekre és a munkakörnyezeti tényezők hatására.

2.6. Közreműködés a kockázatértékelés elvégzésében.¹¹ A kockázatértékelés a meglévő munkavédelmi követelmények szisztematikus ellenőrzését, a hiányosságok megszüntetési lehetőségeinek felmérését jelenti. Annak gondos áttekintését, hogy az adott munkahelyen mi károsíthatja, veszélyeztetheti a munkavállalókat, és milyen óvintézkedések szükségesek az egészségkárosodás megelőzésére. A kockázatértékelés fő célja egyrészt a megteendő intézkedések meghatározása, és fontossági szempontból történő rangsorolása, másrészt a kockázatok elhárítása, illetve elfogadható mértékűre csökkentése.

Habár az Európai Unió tagállamaiban a kockázatértékelés elkészítését jogszabályok teszik kötelezővé a munkáltatók számára, az elemzés elkészítésének módját nem szabályozzák. Ez a körülmény lehet az egyik oka, hogy a munkavédelmi szakemberek nem ritkán egyoldalú elemzéseket készítenek, például csak a munkahelyi balesetekre fókuszálva, mások pedig csak formálisan, valós tartalom nélkül készítik el azokat. Nem tartalmazzák az adott munkahelyre vonatkozó tényleges veszélyeket és nem térnek ki valamennyi a munkahelyen előforduló kóros tényezőre. Így a munkahelyi rákkeltő és egyéb veszélyes

⁹ Mvt. 45. § (1) bekezdés

¹⁰ Mvt. 54. § (1) bekezdésének g) pontja

¹¹ Mvt. 54. § (2) bekezdés

anyagokra, készítményekre, amennyiben mégis, úgy a kockázatértékelés kimerül a biztonsági adatlapok „R”¹² és „S”¹³ mondatainak felsorolásában. A kémiai kockázatbecslés sok esetben el sem készül.

A 10 fő alatti vállalkozások különösen veszélyeztetettek, hiszen jobbára nem rendelkeznek megfelelő munkavédelmi ismeretekkel, képzettséggel bíró alkalmazottal, külön erre a célra pedig nem tudnak munkavédelmi szakembert alkalmazni. Ugyanakkor a legsúlyosabb balesetek a mikro vállalkozásoknál következnek be.

2.7. Közreműködés a munkavédelmi oktatásban.¹⁴ Az Mvt. a munkavégzés személyi feltételeivel kapcsolatban előírja, hogy "A munkavállaló csak olyan munkával bízható meg, amelynek ellátására egészségileg alkalmas, rendelkezik az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismeretekkel, készséggel és jártassággal."

A munkavédelmi oktatás célja az egészséges és biztonságos munkavégzés elméleti és gyakorlati ismereteinek biztosítása a munkavállaló részére. A munkavédelmi oktatás nem minősül munkavédelmi szaktevékenységnek, ennek ellenére célszerű azt munkavédelmi szakembernek megtartania.

Megkülönböztetünk előzetes, ismétlődő és rendkívüli munkavédelmi oktatást. Az előzetes oktatás elméleti és gyakorlati részből áll. Azt a dolgozót, aki 6 hónapot meghaladó időtartamot töltött munkahelyétől távol, az oktatás szempontjából új dolgozónak kell tekinteni. Az oktatást munkaidőben kell megtartani és a „Munkavédelmi Oktatási Napló”-ban célszerű dokumentálni.

A munkavédelmi oktatás főbb témáit a következőkben lehet összefoglalni:

- a munkavédelemmel kapcsolatban a jogszabályok által, a munkavállaló számára biztosított általános jogok és kötelezettségek;
- munkahelyi belső előírásoknak, utasításoknak a munkavállalóra vonatkozó rendelkezéseit;
- azon utasítások, amelyek a munkavállaló munkája egészséges és biztonságos végzéséhez szükségesek (technológia, gépkezelési, karbantartási stb.);
- a jogszabályoknak azon előírásait, amelyek a munkavállaló beosztásával illetve munkájával függnek össze;
- munkavégzéssel járó, helyi körülményekből adódó veszélyeket, ártalmakat – mind a munkahely egésze, mind az egyes munkafolyamatok tekintetében, azok elhárításának módját, a rendkívüli helyzetekben tanúsítandó magatartást;
- az alkalmazott eszközök, anyagok, továbbá védőeszközök helyes használatát;
- a munkájával kapcsolatos közlekedésbiztonsági, tűzvédelmi, elsősegélynyújtási ismereteket.

¹² A veszélyes anyagok kockázataira utaló rövid, egy mondatos, szabványosított információkat *R mondatoknak* nevezik

¹³ A veszélyes anyagokkal kapcsolatos óvintézkedésekre az *S mondatok* utalnak

¹⁴ Mvt. 55. §

Az ismétlődő oktatás gyakoriságát a munkáltató, vagy a munkavédelmi szakember dönti el. Az oktatás keretében nem csupán a szükséges ismeretek átadását kell biztosítani, hanem meg kell győződni annak elsajátításáról. Célszerű a munkavédelmi oktatás keretében a kockázatértékelés által feltárt hiányosságokat is ismertetni. Rendkívüli oktatást kell tartani:

- a munkahely vagy a munkakör megváltozásakor;
- a munkaeszköz átalakításakor vagy új munkaeszköz üzembe helyezésekor;
- új technológia bevezetése.

A munkabalesetek hátterében gyakran húzódik meg az a körülmény, hogy a munkavédelmi oktatás színvonala alacsony színvonalú, hiányos, elmarad az ismeretek számon kérése. Itt kell szólni arról a körülményről is, hogy a munkáltatók szakmunkáshiány miatt, megfelelő végzettség nélkül gyakran alkalmaznak segédmunkásokat, akiknek gyakorlatlansága, a szakmai ismeretek hiánya nem ritkán balesetek forrása.

2.8. Az egyéni védőeszköz juttatása belső rendjének meghatározása.¹⁵ A munkáltató által folytatott tevékenységgel kapcsolatos kockázatok kiértékelését követően belső szabályzatban kell rendezni a munkakörönként felmerülő kockázatok hatásainak csökkentése érdekében szükséges egyéni védőeszközöket, azok kiadásának és az elhasználandó védő eszközök cseréjének rendjét.

A munkavédelmi felügyelők évek óta visszatérő megállapítása, hogy a munkáltatók jelentős része elmulasztja írásban szabályozni, az egyéni védőeszközök juttatásának rendjét, ami nélkül a munkavállalók megfelelő védelmi képességű védőeszközökkel történő ellátása sem lehetséges. Sok esetben a szabályozás ugyan megtörténik, az azonban nem biztosítja a munkavállalók teljes köre részére a szükséges védőeszközöket.

A munkavédelmi felügyelők által ellenőrzött munkáltatók között – ahol szabadtéri foglalkoztatás folyik – még mindig vannak olyan munkáltatók, akik nem tesznek eleget a hideg, illetve a meleg munkakörnyezetben történő munkavégzésre vonatkozó jogszabályi előírásoknak. Télen a foglalkoztatottak számára nem biztosítják a hideg ellen védőöltözetet, meleg teát, pihenő, melegedő, illetve szociális helyiséget. Nyáron eltűrik, hogy a munkavállalók a nagy meleg miatt nem használják az egyéni védőeszközöket. Mindemellett nem biztosítják megfelelő hőmérsékletű ivóvizet, illetve nem alakítanak ki olyan pihenőhelyeket, ahol a munkavállalók pihenőidejüket hűvös helyen tudnák eltölteni. Sok esetben a tisztálkodási lehetőségek csak egy kerti csapra korlátozódnak, illetve nem adják ki – a meleg időszakban járó - óránkénti 10 perc pihenőidőt a munkavállalóknak.

A védőeszköz kínálat bővülésének ellenére a mulasztások hátterében egyrészt anyagi érdekeltség, másrészt az anyagi források hiánya húzódik meg. Az elmúlt évben ismételten az építőipari ágazatban volt a legrosszabb a helyzet, ahol a szabálytalanság túlnyomórészt a munkáltatók szabályozási és ellenőrzési kötelezettségének elmulasztására vezethető vissza.

A forgalmazott egyéni védőeszközök körében jellemző a magyar nyelvű tájékoztató hiánya, és a gondot növeli, a szakképzetlen eladókkal rendelkező

¹⁵ Mvt. 56. §);

forgalmazók jelenléte. Mindezek a hiányosságok, indokolttá tennék a fokozottabb piacfelügyeleti tevékenységet az egyéni védőeszközök forgalmazása területén.

2.9. A súlyos és tömeges munkabalesetek kivizsgálása.¹⁶ A kivizsgálás célja annak megállapítása, hogy hogyan lett volna elkerülhető a baleset, és ennek figyelembevételével, valamennyi lehetséges javító intézkedés megtétele, a hasonló balesetek elkerülése érdekében.

Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség éves munkabeszámolóiban visszatérő megállapítás, hogy nem tapasztalható javulás a bekövetkezett munkabalesetek nyilvántartása, bejelentése terén. Továbbra is a munkabalesetek mintegy 30-40 százalékában nem történt meg a balesetek kivizsgálása. A jegyzőkönyvekben gyakori a munkabalesetek leírásának és a hozott intézkedések összhangjának hiánya, amely a *gazdaságban jelen lévő feketegazdaságra és a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényétől való félelemre vezethető vissza*. Ebből következik, hogy a jegyzőkönyvekben nem a valós tényállás került rögzítésre, és a valótlan tényállás alapján a sérült dolgozó kizárólagos felelőssége került megállapításra. Sok esetben elmarad a sérült és a baleset tanúinak meghallgatása. A munkáltatótól anyagilag függő munkavédelmi szakemberek sajnos sok esetben partnerek a munkabalesetek, munkáltató „elvárásainak” megfelelő kivizsgálásban.

2.10. A külön jogszabályban munkabiztonsági szaktevékenységnek minősített feladatok teljesítésében való közreműködés. Ezek például a biztonsági és egészségvédelmi koordinátor közreműködése az építési munkálatokban, a robbanásvédelmi dokumentáció és vizsgálat elkészítése a potenciálisan robbanásveszélyes munkahelyeken.

A munkáltató a munkahelyen a munkavédelmi szakfeladatok ellátását két módon tudja biztosítani. Az egyik lehetőség, hogy a munkáltató vagy maga alkalmaz ilyen képesítésű személyt, a másik megoldás, hogy térítés ellenében külső szolgáltatót vesz igénybe.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a munkavédelmi szakember tevékenysége nem érinti a munkáltató felelősségét. *Az már más kérdés, hogy a szolgáltatóval kötött szerződés alapján, a munkáltató érvényesítheti az esetleges kárát, ha a megbízott szolgáltató nem megfelelően járt el a szakfeladatok ellátása során. Ha a munkavédelmi szakember munkaviszonyban állóként járt el, úgy a munkajogi felelősség szabályai szerint áll fenn a felelőssége.*

A munkavédelmi szaktevékenységet ellátó vállalkozók esetében felmerülő további probléma, hogy a munkáltatók nyilvánvalóan, az olcsóbb vállalkozókat bízzák meg a munkavédelmi tevékenység ellátásával, és csak az ellenőrzések során, szembesülnek azok szakszerűtlen tevékenységével. Mindemellett nincs megoldva a munkabiztonsági szakemberek intézményes továbbképzése.

Dr. Dudás Katalin, az OMMF volt elnöke, felhívta a figyelmet, hogy „a recesszióra a munkáltatók a termelés visszafogásával és elbocsátásokkal reagáltak. Ez magában hordozza azt, hogy a munkavédelemre figyelő gondolkodás háttérbe

¹⁶ Mvt. 64. §

szorul, ezért 2010-ben nagy erőpróbát jelent a munkavédelmi hatóság számára, hogy ezt megakadályozza. Az elbocsátások sajnos érzékenyen érintették a foglalkoztatott munkavédelmi szakemberek létszámát. Egyes munkáltatók a túlélés reményében először a termelésben közvetlenül részt nem vevő munkavállalókat építik le. Közéjük tartoznak a munkavédelmi szakemberek is. Ez a szemlélet hosszú távon megbosszulja magát, mert a munkavédelmi szakértelem nélkül maradt vállalatoknál romlik a munkaeszközök biztonsági állapota, nem költenek egyéni védőeszközökre, elmarad a munkavédelmi kontroll”.¹⁷

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a szervezett munkavégzés során a munkavédelmi szakemberek tevékenységének komoly szerepe van a munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések megelőzésében. Magyarországon, bár megoldott a munkavédelmi szakemberek képzése, de intézményes továbbképzésük nem. Emellett a rendszerváltozás óta tart egy kedvezőtlen tendencia a cégek munkavédelmi szakember ellátottsága területén. A munkáltatók nem tartják be a jogszabályban előírt kötelezően foglalkoztatandó munkavédelmi szakemberek minimális számára, a foglalkoztatás minimális idejére és a képzésére vonatkozó előírásokat. A munkavédelmi szakemberek munkáltatótól való függése sok esetben azt eredményezi, hogy a munkáltató partnereivé válnak a munkabalesetek eltitkolásában. A gazdasági recesszióra a munkáltatók elbocsátásokkal reagáltak, melyek érzékenyen érintették a munkavédelmi szakemberek számát. A szakemberek arra figyelmeztetnek, hogy ez a szemlélet a cégek munkavédelmi helyzetének romlását eredményezi, mivel a munkavédelmi szakértelem nélkül maradt munkáltatóknál romlik a munkaeszközök biztonsági állapota, nem költenek egyéni védőeszközökre, és elmarad a munkavédelmi kontroll.

3. Nemzetközi tapasztalatok

Az Európai Unió valamennyi tagállamában végrehajtják a keretirányelv azon előírását, hogy minden munkáltatónál legyen kijelölt vagy szerződött munkavédelmi szakember, aki ellátja az adott munkáltatónál a munkavédelmi tevékenységet. A munkáltatók jellemzően külső szolgáltatókkal szerződnek a munkabiztonsági szolgáltatások igénybe vételére, saját szolgálatot csak nagyvállalatok működtetnek. *Németországban* a munkavédelmi szakemberek képzését, továbbképzését elsősorban a balesetbiztosítók, továbbá a szövetségi és magánszervezetek végzik. *Ausztriában* munkavédelmi szakember az lehet, aki elvégzi a társszervezetek (AUVA, WIFI, BFI, Tüv) által ajánlott és elfogadott tréninget. *Olaszországban* a 15 főnél nagyobb létszámú vállalatoknál a munkáltatónak gondoskodnia kell munkavédelmi szakember igénybevételéről. Itt

¹⁷ Munkaügyi jogsértések: a feketemunka vezet,

http://www.8-ora-munka.hu/munka_allas_hirek/?aid=b9077f005e80a8399ce97f5&cat=23 (letöltés ideje: 2011. augusztus 11.)

is az jellemző, hogy külső szolgáltatókkal szerződnek a munkavédelmi szolgáltatások elvégzésére.

A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszeráltástól napjainkig

Menyhárt Szabolcs*

1. Bevezető gondolatok

2011. december 23. napja mérföldkőnek tekinthető a magyar vagyonjog történetében. Az Országgyűlés e napon fogadta el a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (Nvtv.), amely jogszabály keretjelleggel meghatározza a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapvető szabályait. Szimbolikus jelentőségűnek is tekinthetnénk, de én hiszem, hogy egyértelmű jogalkotói szándék figyelhető meg abban, hogy az Nvtv-t az Országgyűlés további, az államháztartás rendjét meghatározó törvényekkel együtt fogadta el. (Ugyanezen az ülésnapon került elfogadásra a gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény is.) A nemzeti vagyonjog rekodifikációja szempontjából a 2011. december 19. napján elfogadott, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt kell figyelembe vennünk.

2. A nemzeti vagyonjog helyzete a rendszeráltástól az Nvtv. hatályba lépéséig

A jelen tanulmány során a nemzeti vagyonjog rendszeráltás utáni történetével kívánunk foglalkozni. A rendszeráltás előtti időszak azért érdektelen számunkra, mert az akkori szabályozás értelmében az állami vagyon dominanciája volt jellemző. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) – 1989. október 22-én hatályos szabályai szerint – még az állami tulajdon elsőbbségét deklarálta a magántulajdonnal szemben.¹A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) – 1989. október 22-én hatályos szabályai szerint – „a Magyar Népköztársaságban a gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona. A termelési eszközök döntő többsége társadalmi tulajdonként állami vagy szövetkezeti tulajdonban van. Az állami szocialista tulajdon az egész nép vagyona. A szövetkezeti szocialista tulajdon a

* Osztályvezető, Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, Vagyonfelügyeleti Osztály.

¹ Ld.: Alkotmány 11. § 1989. október 22-én hatályos időállapot

társadalmi termelés, elosztás vagy a szükségletek közös kielégítése céljából önként társult állampolgárok csoportjának tulajdona.”²E vagyontárgyak elbirtoklása is kizárt volt.³ Alapvető változást hozott a rendszerváltás, tekintve, hogy megdőlt a társadalmi tulajdon primátusa, és a magántulajdon az állami tulajdonnal egyenrangúvá vált. A rendszerváltás Alkotmánya már kijelenti, hogy „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”⁴ Ezzel összhangba kerül a Ptk. szabályrendszere is. A Ptk-t módosító 1991. évi XIV. törvény kommentárja kimondja, hogy „az állami tulajdon kivételezett helyzetének felszámolása, az állam gazdasági szerepének megváltozása, a beinduló privatizáció, a helyi önkormányzatok önállóságának alkotmányos garantálása, mindezek eredményeként pedig az állami onnipotencia szükségszerű csökkenése napirendre tűzte az állam ún. különleges jogalanyiségének megszüntetését. Ennek megfelelően a Javaslat kimondja, hogy az állam, mint a vagyoni jogviszonyok alanya, jogi személy. E jogi személyiség az államot a tulajdonosi, illetőleg vagyoni jogi kapcsolatokat létesítő minőségében, vagyis államkincstárként illeti meg. Ebben az értelemben az állam (államkincstár) a polgári jog más jogalanyaival teljesen egyenrangú, előjogokat, immunitást nem élvez, ugyanolyan szabályok alapján tehető felelőssé, és ugyanúgy perelhető, mint bármely más jogi személy.”⁵

A demokratizálódó államberendezkedés magával vonja a hatalom decentralizációját, megalakulnak az önkormányzatok, így a nemzeti tulajdonban lévő dolgok vagyoni jogi helyzete is átrendeződik. Első mérföldkőnek tekinthető a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) megalkotása. E jogszabály deklarálja az államtól elkülönült önkormányzati vagyon fogalmát és szabályrendszerét. Az Ötv. IX. fejezete az önkormányzatok gazdasági alapjait szabályozza. Ennek megfelelően a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. Az önkormányzati vagyon külön része a törzsvagyon, amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani.⁶ A vagyon többi része üzleti vagyonnak minősül.

Itt kell megjegyezni, hogy a rendszerváltás Magyarországa az osztott önkormányzati vagyon koncepcióját⁷ vette alapul. „Ebben a modellben az önkormányzat vagyonán belül általában élesen elkülönül a közfeladatok ellátását szolgáló, valamint az egyéb, vállalkozásokba is bevonható vagyontárgyak köre.”⁸ A magyar szabályozás és terminológia szerint a törzsvagyon és üzleti vagyon megkülönböztetése valósul meg. Ezen vagyonfelfogás ellentétje az egységes vagyonmodell, amelyben „az önkormányzati tulajdont egységes egészként kezelik.

² Ptk. 88-90. §

³ Ptk. 121. § (3) bekezdés

⁴ Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 1990. június 25-én hatályos időállapot

⁵ 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról, miniszteri indokolás

⁶ Ötv. 78. §

⁷ Hoffman István: Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata, IN: Kodifikáció és Közigazgatás, Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, HU ISSN 2063-5826, Pécs, 2013/1., 52-53. oldal

⁸ I.m. u.o.

Ez az önkormányzati tulajdon – akárcsak más jogi személyek tulajdona – széles körű alkotmányos védelemben részesül, ami a tulajdonos önkormányzatot a (központi) államigazgatással és a törvényalkotással szemben is megilleti.⁹ Az Ötv. szabályai szerint a törzsvagyon körébe tartozó tulajdon vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes:

- a) forgalomképtelenek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít;
- b) korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók.¹⁰

A törzsvagyon forgalomképtelen tárgyait a Ptk. is védelemben részesítette. A szabályozás szerint a forgalomképtelen dolgok elidegenítése semmis.¹¹ A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.¹²

A helyi önkormányzatot –mint tulajdonost – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselőtestület rendelkezik. A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti. A helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.¹³

Az Ötv. hatálybalépésével jelentős vagyonátadást hajtott végre a helyi önkormányzatok javára. Önkormányzati tulajdonba kerültek a tanácsok, tanácsi intézmények, vállalatok vagyona, jelentős mennyiségű állami tulajdonú ingatlan, lakás, valamint meghatározott közművek.¹⁴ E folyamatot segítette elő az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény megalkotása is. A jogszabály által életre hívott vagyonátadó bizottságok döntöttek a korábbi állami tulajdonú ingatlanok önkormányzati tulajdonba való átadásáról.

Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régii Áht.) a vagyongazdálkodás általános szabályait és elveit rögzíti. Ennek megfelelően az államháztartás alrendszereihez¹⁵ kapcsolódó vagyon rendeltetése a közérdek szolgálata.¹⁶ A szabályozás szerint az államháztartás körébe tartozik a kincstári

⁹ I.m. 52. oldal

¹⁰ Ötv. 79. §

¹¹ Ptk. 173. §, 1991.június 09-én hatályos időállapot; megjegyzendő, hogy az önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyont a Ptk. mintegy egy évig nem védte.

¹² Ötv. 79. § b) pont, második mondat

¹³ Ötv. 80. § (1)-(3) bekezdés

¹⁴ Ld. bővebben: Ötv. 107. §

¹⁵ A régi Áht. 1. § (1) bekezdése szerint az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.

¹⁶ régi Áht. 104. § (1) bekezdés

vagyon, a helyi önkormányzatok törzsvagyona és a társadalombiztosításnak a társadalombiztosítási feladatok ellátását szolgáló vagyona.¹⁷ A régi Áht. rendezi a központi költségvetéshez és az alapokhoz kapcsolódó kincstári vagyon tagozódását is. A fenti szabályok megalkotása alapvetően jó lépésnek tekinthető, de az állami vagyon rendszerezése, feltérképezése elmaradt. A szabályozás hiányosságát a régi Áht. módosítása¹⁸ rendezte.

Az új szabályozás értelmében kincstári vagyonnak minősül az állami feladat ellátását szolgáló vagyon, amely a társadalom működését, a nemzetgazdaság céljai megvalósítását segíti elő. Ugyancsak kincstári vagyonnak kell tekinteni mindazon állami tulajdonban lévő társasági részesedést, az ahhoz kapcsolódó joggal együtt, amely a központi költségvetésből vagy elkülönített állami pénzalapból származó pénzeszközök felhasználásával került vagy kerül állami tulajdonba.¹⁹ A kincstári vagyonba tartozik:

- a) az a vagyon, amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonnak minősít;
- b) az a vagyon és vagyoni értékű jog, amelynek hasznosítására vonatkozóan külön törvény rendelkezései alapján koncessziós szerződést lehet kötni;
- c) az állam közhatalmi, központi költségvetési szervei, illetve közhasznú szervezetei közérdekű, továbbá egyes gazdasági célú feladatai ellátásához szükséges ingatlanok, berendezések, felszerelések, járművek és egyéb anyagi és immateriális javak és követelések, illetőleg állami tulajdonban lévő, közcélkat szolgáló vagy nemzeti kincsnek minősülő létesítmény, alkotás, védett természeti érték, amely törvény alapján nem került a helyi és szakmai önkormányzatok, a köztisztviselők, az egyházak és felekezetek, a pártok, a társadalmi szervezetek tulajdonába, továbbá a védelmi és egyéb céllal létesített állami tartalékok;
- d) kincstári vagyon, továbbá az állami tulajdonban levő: 1. műemlékingatlan, 2. védett természeti terület, 3. termőföld, ha törvény másként nem rendelkezik, 4. erdő, 5. a be nem hajtható állami követelések (pl. adó, vám) ellenében elfogadott vagyon;
- e) az állam tulajdonába egyéb jogcímen került vagyon.²⁰

A szabályozás előremutató jelleggel rendezi a kincstári vagyon kérdéskörét, de mindenképp jelentős időbeli csúszást szenved a kérdés tényleges/gyakorlatirendezése. E hiányosságot a fentebb idézett állami számvetési jelentés is kiemeli, amikor kimondja, hogy „később a privatizációs törvény megalkotásakor sem rendezték a tartós állami tulajdonra vonatkozó szabályokat, csak az Áht. 1995. évi módosítása hozta létre a Kincstári Vagyon Igazgatóságot és határozta meg a kincstári vagyon fogalmát. A törvény szerint a kincstári vagyonra és az e vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályrendszert kormányrendelettel kell meghatározni. A működés feltételeit

¹⁷ régi Áht. 104. § (2) bekezdés

¹⁸ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény

¹⁹ régi Áht. 109/A. § (1)-(3) bekezdés, 2006. január 1-i időállapot szerint

²⁰ régi Áht. 109/B. §, 2006. január 1-i időállapot szerint

szabályozó kormányrendelet megszületésére újabb egy évet kellett várni és a 183/1996. (XII. 11.) Kormányrendelet gyakorlatilag 1997-től lépett életbe.²¹

Itt kell utalnunk még egy fontos történelmi folyamatra, amely alapjaiban átrajzolta a rendszerváltás utáni magyar gazdaság szerkezetét és tulajdoni viszonyait. A privatizáció során jelentős mennyiségű állami tulajdon került értékesítésre, sok esetben azonban átgondolatlanul. Prugberger Tamás szerint az átgondolatlan magánosítás a magyar állam számára inkábbveszteséget jelentett.²² Jelen tanulmánynak nem célja a privatizációs folyamat értékelése, csupán a vagyonyog tekintetében fontos mozzanatokra kívánjuk a figyelmet felhívni. Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyony értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény²³ a magántulajdonra épülő gazdasági viszonyok erősítése, az állami tulajdon csökkentésének ésszerű gyorsítása, az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyony piaci alapokon magántulajdonba juttatása, az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentése érdekében került elfogadásra.

A törvény az állam számára értékesítési kötelezettséget írt elő a törvény hatálya alá tartozó vagyonelemek tekintetében. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt-nek elsődleges feladata volt a magánosítás levezénylése. A törvény hatálya alá tartozott a legtöbb állami tulajdonban lévő társaság üzletrésze.²⁴ Ugyanakkor a jogszabály meghatározta azt a vagyonyi kört is, amely tartós állami tulajdonnak minősül. Ennek megfelelően ide tartozik az országos közüzemi szolgáltató; ha a társaság nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősül; ha a társaság honvédelmi vagy más különleges feladatot valósít meg, illetve célt szolgál. A privatizációs törvény melléklete felsorolja a tartós állami tulajdon tárgyait, és azt a tulajdonrészt, ami feltétlenül állami tulajdonban kell, hogy maradjon. A jogszabályi környezet ez irányú változása mindenképp helyeslendő, hiszen kristályosodik az a vagyonelem-kör, ami nemzeti tulajdonban kell, hogy maradjon.²⁵ Ugyanakkor a kiválasztott társaságok köre, az állami tulajdonban maradó üzletrészek mértéke vita tárgyát képezi. Álláspontunk szerint az államnak a legalapvetőbb közszolgáltatásokat biztosítania kell, így az ehhez szükséges vállalkozói vagyony sem kerülhet magánosításra, különösen nem külföldi érdekeltségű vállalkozások számára.²⁶

²¹ Állami Számvevőszék: Jelentés a Kincstári Vagyon Igazgatóság vagyonykezelő és hasznosító tevékenységének vizsgálatáról, forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes%20jelentés/1996/404_Jelent_s_a_Kincst_ri_Vagyon_Igazgat_s_g_vagyonkezel_s_hasznos_t_tev_kenys_g_nek_v_izsg_lat_r_l.pdf?ctid=746, 2016. szeptember 29.

²² Prugberger Tamás: Politikai felelősség közjogi, büntető- és polgári jogi felelősséggel kiegészítve, IN: Polgári Szemle, 2009. december – 5. évfolyam, 6. szám, 7. oldal

²³ 1995. évi XXXIX. törvény Preambulum

²⁴ Ld. bővebben 1995. évi XXXIX. 5. §

²⁵ pl: Magyar Villamosművek Rt. 50% + 1 szavazat, Paksi Atomerőmű Rt. 50% + 1 szavazat, Észak-Magyarországi Erdőgazdasági Rt. 100%, Tokaj Kereskedőház Rt. 100%, Észak-magyarországi Vízmű Rt. 50% + 1 szavazat, Eximbank Rt. 100%, Magyar Államvasutak Rt. 100%, Magyar Posta Rt. 100%

²⁶ E kérdéskört is érinti Prugberger Tamás: A kisvállalkozások és a munkavállalók érdekei kontra további privatizációs tervek című írásában, IN: Polgári Szemle, 2009. február – 5. évfolyam, 1. szám

Az állami vagyonjog tekintetében a következő fontos mérföldkő a 2008. január 1-én hatályba lépett, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.) elfogadása volt. A törvény már a privatizációs korszak lezárását követően készült, és a megmaradt állami vagyon megfelelő hasznosítását tűzte ki célul. Ezt hangsúlyozza a törvény általános indokolása is: „az eltelt közel két évtized alatt az állami tulajdon lebontása megtörtént, az intézményes és tömeges privatizáció lezárult, megteremtődtek a feltételei annak, hogy kidolgozásra kerüljön az állami vagyonnal való gazdálkodás tartós törvényi szabályozása, kialakításra kerüljön az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszere, a hosszú távon állami tulajdonban maradó vagyon kezelésére, hasznosítására, intézményrendszerére korszerű, a jelenleginél koherensebb szabályozás szülessen.”²⁷ A Vtv. alkalmazásában állami vagyonnak minősül:

- a) az állami tulajdonban lévő ingó dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- b) az állami tulajdonban lévő termőföldekből álló, külön törvényben szabályozott Nemzeti Földalap,
- c) az állami tulajdonban lévő - a b) pont hatálya alá nem tartozó - ingatlan,
- d) az állami tulajdonban lévő értékpapír,
- e) az államot megillető társasági részesedés és más vagyoni értékű jog.²⁸

A szabályozás definálja a kincstári vagyon körét. Ennek megfelelően az állami vagyon rendeltetésétől függően kincstári vagyon, illetve üzleti vagyon lehet. Kincstári vagyon minden vagyonelem, amelyet törvény – ideértve a törvény mellékletét is – kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyonként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít.²⁹ Ugyanakkor az egyes forgalmi kategóriák pontos jogi kidolgozása elmaradt. Csupán a forgalomképtelen dolgok részesülnek fokozott jogszabályi védelemben a Ptk. szabályai szerint.³⁰ Az állami vagyon tekintetében a tulajdonosi jogokat a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja, amely testület tevékenységét a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján látja el. A Tanács munkáját az Ellenőrző bizottság segíti. Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Magyar Állam nevében a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja. A Tanács a feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján, annak ügyvezető szerveként látja el.³¹

A vagyon hasznosítása vagy az MNV Zrt. által közvetlenül, vagy szerződés útján történhetett. A Vtv. alapján a vagyonkezelő szervezet az érintett vagyonelemet illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás – alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak hasznosításra átengedi.³² A hasznosítás során fő szempont

²⁷ Vtv. Miniszteri Indokolás, Általános Indokolás

²⁸ Vtv. 1. § (2) bekezdés

²⁹ Vtv. 4. §

³⁰ Ptk. 173. §, 2008. január 1-i időállapot szerint

³¹ Vtv. 3. §

³² Vtv. 23. § (1) bekezdés

a hatékony, gazdaságos működtetés, az állagmegóvás, a vagyon gyarapítása. A hasznosítási szerződés az Állam számára legkedvezőbb ajánlatot tevővel köthető.³³

Állami vagyon vagyonkezelésbe is adható. A vagyontörvény szerint a vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult meghatározott, állami tulajdonba tartozó dolog birtoklására, használatára és hasznai szedésére. A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy értékét megőrizni, állagának megóvásáról, jó karban tartásáról, működtetéséről gondoskodni, továbbá díjat fizetni vagy a szerződésben előírt más kötelezettséget teljesíteni.³⁴A szabályozás során megjelenik a szerződéskötési korlát azon pályázókkal szemben, akik valamely oknál fogva *'méltatlanok'* az állami vagyon hasznosítására.³⁵A törvény rendezi az állami vagyon értékesítésének szabályait is. E szerint az állami vagyont főszabály szerint versenyeztetés keretében lehet értékesíteni. Az állami vagyon ingyenes átadásának lehetőségeit is taxatívén sorolja fel a jogszabály.

3. A nemzeti vagyonjog átfogó reformja a 2010-es kormányváltást követően

3.1. A nemzeti vagyonjog alkotmányos szabályai. A nemzeti vagyonjog fejlődése, illetve a nemzeti vagyonjog átfogó reformja teljességgel összefonódik a 2010-es kormányváltással, illetve azzal a ténnyel, hogy a hatalomra került FIDESZ-KDNP pártszövetség a megszerzett 2/3-os parlamenti többséggel nyíltan felvállalta Magyarország közjogi reformjának a megkezdését. Álláspontunk szerint a reformfolyamat elkerülhetetlen volt, de mégis csak a FIDESZ-KDNP merete felvállalni mindennek a politikai és jogi felelősségét, holott nyilvánvaló volt már 2010 előtt, hogy a rendszerváltás időszakának status quo-in túllépett az idő kereke.

A közjogi reform új alkotmány megalkotásával kezdődött. Az Alaptörvény 2011. április 25-i elfogadás megnyitotta az utat Magyarország közjogi reformja előtt. Az elfogadásra került számos, az államélet egészét átrajzoló törvényt áttekintve, megállapíthatjuk, hogy végre a rendszerváltoztatás mind politikai, mind jogi értelemben megtörténtnek, pontosabban kifejezve véghezvittnek, *'megcsináltak'* tekinthető. Az Alaptörvény definiálja a nemzeti vagyon kategóriáit. Eszerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.³⁶Ugyancsak sarkalatos törvény határozza meg az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét,

³³ Vtv. 23. § (2)-(3) bekezdés

³⁴ Vtv. 27. § (2) bekezdés

³⁵ Vtv. 25. § (1) bekezdés; pl.: csőd- vagy felszámolási eljárás alatt állnak, köztartozásuk van, korábbi hasznosítási eljárásból meghatározott okból kizárták, meghatározott büntetőjogi jogkövetkezmények alatt áll, stb.

³⁶ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit is.³⁷

Az Alaptörvénybe emelt szabályozás értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. A nemzeti vagyon hasznosítása, illetve elidegenítése kizárólag átlátható szervezet felé történhet. A nemzeti vagyon kezelését az Állami Számvevőszék ellenőrzi.³⁸

A nemzeti vagyonjog esszenciájának Alaptörvénybe emelése teljes mértékben újdonság a magyar jogtörténetben, egyben olyan garanciarendszert emel a nemzeti vagyon védelmében, amely hosszú távra tudja biztosítani a nemzeti vagyonjogra vonatkozó alapvető szabályrendszer állandóságát. Szükség is lehet erre a garanciára, mert e szabályozásnak köszönhetően csak széles körű társadalmi és (ezáltal) politikai konszenzus szükséges az Alaptörvénybe iktatott rendelkezések módosításához.

3.2. A nemzeti vagyonjog törvényi szabályozása. Az Nvtv. eleget téve az Alaptörvény rendelkezéseinek, sarkalatos törvényként, keretjogszabályként szabályozza a nemzeti vagyonjog alapvető szabályait. A törvény legnagyobb újdonsága keretjellemben érvényesül. Szabályozási hatálya alá von minden nemzeti vagyonelemet, függetlenül annak tulajdonosától, kezelőjétől, rendeltetésétől. Az szabályozás szerint minden vagyonjogi kérdés kiindulópontjaként a nemzeti vagyonról szóló törvényt kell meghatározni. Az Nvtv. tervezetéhez csatolt miniszteri indoklás kiemeli, hogy „a törvénytervezet célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek meghatározásra az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak általános alapelvei.”³⁹

A keretjogszabály jellegből is következik, hogy a Vtv. és az egyes ágazati törvények⁴⁰ továbbra is hatályban maradnak, a nemzeti vagyonjog helyi szintjét pedig az önkormányzatok által az új szabályokhoz igazítandó vagyongazdálkodási rendeletek képezik. Az Nvtv. az alábbiak szerint határozza meg a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek körét:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető, bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,

³⁷ Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdés

³⁸ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk (2) bekezdés

³⁹ Fellegi Tamás: T/5161. számú törvényjavaslat a nemzeti vagyonról, Általános Indokolás, forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/05161/05161.pdf>, 2016. szeptember 30.

⁴⁰ Ld. pl.: a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény

- e) Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér,
- f) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- g) állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, kivéve, ha az állami vagy önkormányzati tulajdon jogszerű létrejöttét kizáró módon nem bizonyítható és a dologra nézve más a tulajdonjogát bizonyítja vagy a kulturális javakra vonatkozó jogszabályokban meghatározott eljárás keretében valószínűsíti,
- h) a régészeti lelet,
- i) a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A törvény – bár helyesen a nemzeti vagyon körébe sorolja – hatálya nem terjed ki az államháztartás jogi személyek pénzvagonára, követeléseikre és fizetési kötelezettségeikre, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagonára, valamint a nemzeti vagyon körébe sorolt adatvagyonra.⁴¹ Megjegyzendő, hogy nagyon helyes a jogszabály megalkotása, hiszen az államháztartás rendszerének statikáját az állagvagyon képezi, amelyre az Nvtv. szabályozása kiterjed, míg államháztartás dinamikáját a pénzforgalom jelenti, amelyre viszont az Áht. szabályai alkalmazandók. A nemzeti adatvagyon ugyancsak nem sorolható az állagvagyon kategóriájába.

A vagyontörvény továbbra is fenntartja a forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes, illetve üzleti (forgalomképes) vagyon kategóriát. Emellett bevezeti – az Alaptörvénnyel egyezően – a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon fogalmát, amely kategória inkább a forgalomképtelen vagyoni körhöz sorolható, semmint a korlátozottan forgalomképeshez. A törvény fogalmi rendszere szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon: az a nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt, és a vagyon nem minősül az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolognak.⁴² A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonként meghatározott vagyonelem esetében elidegenítési és -vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálati kivételével - terhelési tilalom, valamint osztott tulajdon létesítésének tilalma alatt áll.⁴³

A törvényalkotó részletesen kimunkálta, hogy az egyes vagyoni kategóriák milyen korlátozásban 'szenvednek', azaz pontosan körülhatárolt módon vannak az egyes vagyonelemek 'levédve'. Álláspontunk szerint ez a fogalmi körülhatárolás az

⁴¹ Fellegi Tamás: T/5161. számú törvényjavaslat a nemzeti vagyonról, Általános Indokolás, forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/05161/05161.pdf>, 2016. szeptember 30.

⁴² Nvtv. 3. § (1) bekezdés 12. pont

⁴³ Nvtv. 6. § (5) bekezdés

Nvtv. egyik legjelentősebb vívmányának tekinthető. Itt kell megjegyezzük, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szabályozza a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait. Itt utalunk arra, hogy az Mötv. az önkormányzati vagyonhasznosításra, illetve elidegenítésre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza, amelyeket egyébként az Nvtv. szabályaival együtt kell alkalmazni, illetve értelmezni. A szabályozási szint még a helyi vagyonrendeletekkel egészül ki, így válik teljessé az önkormányzati vagyonra vonatkozó rendelkezések. Az Nvtv. alapvetően tartalmazza a nemzeti vagyon hasznosítására, illetve elidegenítésére vonatkozó szabályokat. Elvi szinten kerül rögzítésre, hogy vagyonjogi ügyletekben csak átlátható szervezetek vehetnek részt, ezzel zárva ki az ún. *offshore* és egyéb ellenőrizhetetlen jogalanyokat a nemzeti vagyon hasznosításából. Összességében rögzíthető, hogy ezen szabályozás messze fölülmúlja a nemzeti vagyonra vonatkozó korábbi rendelkezéseket.

4. Összegzés

Tanulmányunk során áttekintettük, milyen fejlődésen ment keresztül a nemzeti vagyon jogi szabályozása a rendszerváltástól napjainkig. Bár az elmúlt mintegy 25 év nem tekinthető hosszú időnek történelmi léptékben, meggyőződésünk, hogy a vagyonjognak nagyon mozgalmas negyedévszázadot juttatott a Mindenható. Első megállapításunk, hogy a jogszabályok átalakulást tekintve az az érzés támadt bennünk, mintha a rendszerváltás pillanata kissé meglepte volna a vagyonjog alkotásáért felelősöket. Nyilvánvaló, nem egy szigorú vagyonjogi törvény meghozatala volt a legfontosabb a rendszerváltás eufóriájában (s talán nem véletlenül, a törvény elfogadtatásakor sem lett volna egyszerű dolga az első demokratikusan választott kormánynak), de ennek elmaradása felbecsülhetetlen károkat okozhatott a nemzetgazdaságnak. Második megállapításunk, hogy a vagyonjog alapvetően a privatizációra fókuszál, a vagyonvédelem csak indirekt módon jelenik meg, ez is sokszor vezethetett a nemzeti vagyon indokolatlan elvesztéséhez. Nem örvendetes, hogy a privatizációs törvény jelöli elsőként az állami stratégiai cégek körét. Ugyancsak nem tekinthető megfelelőnek, hogy az állam tulajdonában maradó vagyon körét, jogi védelmét törvényi szinten nem rendezik megfelelően. Ez egyrészt az Országgyűlés, mint a nemzet vagyonának letéteményesének döntési jogait csorbította, másrészt a kormány sokszor ellenőrizetlenül, saját fiskális és egyéb érdekei mentén bántott a nemzeti vagyonnal. A nemzeti vagyonjog szempontjából gyökeres fordulatot vett a 2010-es kormányváltást követően megindult magyar közjogi reform. Az új vagyontörvény elfogadásával egy, a nemzeti vagyont globálisan kezelő szabályozás jött létre, amely megfelelő jogi garanciákkal óvja a nemzeti vagyon rendszerét, és megfelelő jogi védelemben részesíti a nemzeti egyes vagyon tárgyait, vagyonelemeit.

Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér - észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz

Mélypataki Gábor*

1. Bevezető gondolatok

Az a jogi és társadalmi kívánalom, melyet az egyenlő munkáért egyenlő bér alapelve képvisel, már jelentős múltra tekint vissza.¹ Ennek az alapelvnek a lényege magában abban a törekvésben lehelhető fel, mely megpróbálja áthidalni a jelentkező munkaerő-piaci negatív tényezőket, melyek a történelemben gyökereznek. A legismertebb kapcsolati rendszer a női és férfi munkavállalók béregyenlőségének a kérdése.

A női-férfi reláción túl több olyan társadalmi viszonyítási alap is létezik, mely akár direkt, akár indirekt formában akár szándékoltan, akár akaratlanul is megvalósítja az azonos munkakörben dolgozók közötti bérkülönbségeket.² A mai viszonyok között a jog és elsősorban a munkajog feladata alá esnek ezeknek a különbségeknek a felszámolása.

A Munka törvénykönyve (Mt.) az egyenlő bánásmód címszó alatt kifejezetten az egyenlő munkáért egyenlő bér alapelvét szabályait hangsúlyozza. A többi antidiszkriminációs szabályt a 2003 évi CXXV. tv. tartalmazza általános jelleggel. Az egyenlőségi szabály nem csak a munka magánjogi oldalán jelentkező követelmény, hanem a közszolgálati jogviszonyokban. A Közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. 13§-a kiemeli, hogy az illetménnyel kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

A fentiekből következően a jogi szabályozás aktívan kifejezi azt a társadalmi objektív akaratot, mely ténylegesen elkötelezett az egyenlőség kialakítása vonatkozásában. De felmerül a kérdés, hogy jogi szempontból hogyan értékeljünk egy olyan bérezési rendszert, mely viszonylag nagy mozgásteret biztosít a

* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Bővebben lásd: Prugberger Tamás – Jakab Nóra – Zaccaria Márton Leó: Az európai munkajog vázlata - A munkajog uniós intézményeinek strukturális csomópontjai, Licium Art Kiadó, Debrecen, 2016, 25. old.

² Bővebben ennek az esetjogáról: Gyulavári Tamás – Kádár András Kristóf: Az antidiszkriminációs jog vázlata, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.

szubjektívitásnak? Mennyire megengedhető a szubjektív elemek alkalmazása a munkajogi és a közszolgálati jogviszonyokban?

A kérdés aktualitását egy kettős hatás adja. Az egyik hatás a megváltozott munkajogi szabályozás, a másik hatás pedig a folyamatosan változó közszolgálati jog, mely bizonyos keretek között a New Public Management (továbbiakban: NPM) jellemzőit hordozza. Az első hatással a tanulmány kijelölt terjedelmi korlátai miatt nem foglalkozom részletesebben.³ Az NPM rendszer jellemzője, egy az eddigi hivatali struktúrától eltérő jellegű szabályozás, mely jobban fókuszálna a teljesítményértékelésre. A megújult teljesítményértékelést nem lehet azonban a régi hivatali viszonyokra ráhúzni. Ezt meg kell, hogy előzze a munkaköri rendszer átalakítása.

Ennek egyik szegmense Hazafi Zoltán szerint a HR eszközök alkalmazása, így különösen a munkaköri specifikáció.⁴ A munkaköri specifikáció pedig jelentős mértékben összefüggésben van az életpályamodellek kialakításával. Itt azokról az életpályákról beszélünk, amelyekről eddig sokat hallottunk a kormányzati kommunikáció oldaláról, de ténylegesen eddig keveset láttunk ezek megvalósításából. Főleg kezdet lépéseket és félmegoldásokkal találkozhatunk a közszolgálat területén

Mindenesetre egyik legújabb terület az állami tisztviselőkkel összefüggő ilyen jogalkotói törekvések, melyet az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. tv. (továbbiakban Áttv.) általános indoklása is említ. Egy új életpályamodell a közelmúlt jogalkotásában mindig a bérrendezés valamilyen eszközeként figyelhető meg. Nincs ez másképp a jelen szabályozás esetében sem. A tanulmány további részében erre az új személyi rétegre vonatkozó szabályanyagot szeretném megvizsgálni a bérrendszer szempontjából. Mennyire illeszkedik a korábbi szisztémába, és mennyiben is függ össze a léte az egyenlő bánásmód kritériumainak áthágásával.

2. Na de ki is az az államtisztviselő?

Ahhoz, hogy a bevezetőben vázolt vizsgálatok lefolytathatóak legyenek, tisztázunk kell az államtisztviselői rétegre vonatkozó szabályozás körülményeit. A körülmények tekintetében első sorban arra a kérdésre kell válaszolnunk, hogy következett-e a rendszer jellemzőiből egy ilyen hivatalnoki réteg kialakításának a realitása?

Az egyszerű válasz: nem. A jogalkotó látható szándékai semmilyen jellel nem utaltak arra, hogy szándékában állna egy új szolgálatvállalói réteget kialakítani. Önmagában az új hivatalnoki réteg kialakítása nélkülözi a dogmatikai és gyakorlati megalapozást. Ez előbbieik főleg annak fényében igazak, hogy a jogalkotói és a

³ Részletesebben: Jakab Nóra: A munkavállalói jogalanyiség munkajogi és szociális jogi kérdései, különös tekintettel a megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyekre, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2014; Prugberger Tamás – Nádas György: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog, WoltersKluwer, Budapest, 2014

⁴ Hazafi Zoltán: Közszolgálati életpályák összehangolása, in.: Új Magyar Közigazgatás 2012/4 8. old.

kormányzati retorikában az egységes hivatalnoki réteg kialakítása szerepel. Az egységesítés azonban nem indokolja a már meglévő amúgyis töredékes struktúra tovább bontását. Ha az egységesítést, mint folyamatot nézzük önmagában nem az egyes személyi rétegek elkülönítésével szokott megvalósulni.

A hosszabb válasz: a talán. A hivatali körökben nem volt titok, hogy változások lépnek életben a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozóan, hiszen a változásokat már nem lehetett tovább halogatni ezeken a területeken sem. Az életpályamodellek töredékesen ugyanis már a pedagógusok körében teljesült, az egyetemi oktatók körében is volt némi változás, és az egészségügy számára is belengették az életpálya lehetőségét. Annyi bizonyos volt, hogy biztosan lesznek változások.

Azt azonban a szakma jelentős része biztos nem gondolta volna, hogy a változásokat egy új hivatali jogviszony keretében vezetik be. A megoldás azonban sajnos nem újszerű. Ugyanez volt a módszer alapja az indoklás nélküli jogviszony megszüntetés kapcsán is, amit a Kttv.-vel vezettek be. A módszer annyiban változott csak, hogy ez utóbbi esetben egy jobban kidolgozott szabályt alkotott a jogalkotó.

Az Áttv. egy *lex specialis* a Kttv.-hez képest, hiszen a korábbi kormánytisztviselői személyi körből emeli ki a járási hivatali dolgozókat. A szabályozás szükségességét – a jogalkotó szerint- a kormányhivatalok, ezen belül a járási hivatalok által ellátott feladatok, valamint a kormányhivatalok szervezeti és működési sajátosságai indokolják, amelyekhez igazodnia kell az állami szolgálati jogviszony egyes tartalmi elemeinek is.⁵ Az általános indoklásban felvetettek alapján adott a kérdés, hogy mennyiben speciális az államtisztviselők státusza a kormánytisztviselőhöz és a köztisztviselőhöz képest?

Mennyiben igazodik az Áttv. általános indoklásában megfogalmazott alapfeltevés a tényleges gyakorlati jogi környezethez. Az Áttv. szövegéből egyáltalán nem derül ki, hogy milyen specialitással rendelkezik az államtisztviselő személye. Sőt az Áttv. 2§ (1) bekezdésében foglalt rendelkezés inkább még zavarosabbá teszi a képet: *„Az állami szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott állami tisztviselő között a köz szolgálatára létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszony...”*, amelyben a felek többlet kötelezettségeket vállalnak egymással szemben.

Véleményem szerint az előbbi meghatározási kísérlettel a jogalkotó nem határolta el sikeresen az új személyzeti réteget. Egyrészt már csak azért sem, mert a fenti állítás kivétel nélkül igaz a másik két (kormánytisztviselői, köztisztviselői jogviszonyokra), de még a közalkalmazotti relációkra is. Másrészt mivel a három most már elkülönült tisztviselői réteg feladatában ugyanazt a tevékenységet végzi, nem beszélhetünk eltérő státuszokról. Ezt támasztja alá a Kttv. 6§-ban lévő fogalmi meghatározás is.

Az egyedüli különbség az egyes személyi rétegeknek a közigazgatás rendszerében elfoglalt helye. A köztisztviselők az önkormányzatoknál és az autonóm igazgatási szerveknél látják el feladatukat, a kormánytisztviselők a Kormányhivatalban és a közigazgatás magasabb szintjein dolgoznak, az

⁵ Áttv. általános indoklás

államtisztviselők pedig fővárosi kerületi és a megyei járási hivatalokban intézik az emberek ügyeit.

Ha tovább vizsgáljuk a jogszabályi környezetet, akkor a Kttv. 6§ 1a. pontja az államtisztviselőt az előbbiek szerint kifejtett hivatali pozíciójánál fogva definiálja. Ennél fogva kiemelendő, hogy a feladatköre általános megfogalmazásában nincsen új, vagy a másik két jogviszonyétól eltérő elem, amit a jogszabály említésre méltónak találna. Ez már csak azért sem lehetne, mivel korábban a most járáshivatali hatáskörben lévő feladatokat először a köztisztviselők, majd kormánytisztviselők látták el. Ehhez kapcsolódóan azt is meg kell említeni, hogy a hivatali szakma, szemben a közalkalmazotti tisztséggel egy tényleges foglalkozást takar, melynek a munkavállalói rétegét osztották három különböző csoportra.

Ez a jogtechnikai megoldás véleményem szerint nem volt kifejezetten logikus lépés, hiszen az egységes szakmán belül is megvoltak a földrajzi megalapozású törésvonalak, amelyet az új szabályozás ténylegesen is realizált. Ezzel pedig elérte, hogy a három különböző hivatalnoki réteg három különböző érdeket képviseljen. Az új bértábla bevezetése ezzel egyidejűleg kissé olyan módon történt, mintha Erisz aranyalmáját dobták volna a tisztviselők közé azzal a felirattal: „Aki legjobban megérdemli”. Az ellentétek elmélyítése pedig a hivatali rendszer működése szempontjából nem a legjobb megoldás, hiszen ez olyan állami alkalmazotti rétegek közötti konfliktusát generálja, akiknek együtt kellene működni egymással az állampolgárok ügyeinek minél hatékonyabb elintézése okán.

Röviden összefoglalva az új létrehozott státusz önmagában nem indokolja, hogy külön bérezési rendszert szabjon rá a törvényhozó, főleg egy olyan személyi rétegre, mely ebben a formában korábban nem is létezett önállóan. A képet árnyalja az a szabály, amely az államtisztviselői jogviszony kiterjesztéséről rendelkezik 2017. január 1.-i hatállyal. A kiterjesztés magában foglalja a kormánytisztviselői réteg beolvasztását, és előre vetíti azt a duális rendszert, melyben államtisztviselő és köztisztviselő kettőséről beszélhetünk. Innen egy lépés a státusznak a köztisztviselőkre való kiterjesztése is. Erre vonatkozó utalás egyelőre nincs a megvizsgált jogszabályokban.

Bármennyire is tűnik irreálisnak egy ilyen megoldás, de lehet, hogy ténylegesen két funkciója van az új szabályozási szintnek. Az egyik az új bértábla általánossá tétele, a másik pedig a közszolgálat egy fajta torz egységesítése, egy vadonatúj tisztviselői entitás megteremtése. Mindkét lépés fontos, és részletes elemzés tárgyát kellene képeznie. Az első felvetés vizsgálatára egy későbbi tanulmányban szeretnék kitérni. A jelen tanulmányban az új státuszhoz rendelt új illetményrendszer jellemzőit vizsgálom meg.

3. Kit mi illet még ténylegesen?

A fentiekben említettem, hogy az új státusz új illetményrendszerrel párosul. Itt azonban nem csak úgy tekinthetjük újnak, hogy az összegeket emelték, hanem már az illetményrendszerbe történő besorolás módja is változik. A megváltozott módszerrel pedig felvetődik a tanulmány bevezetőben már feltett kérdés, hogy

az új rendszer mennyire szolgálja az egyenlőséget? A változás ténylegesen pozitív irányba befolyásolja-e azoknak a különbségeknek a felszámolását, melyet a jog megteremtett az egyes hivatalnoki rétegek között. Az egyenlőség kérdése mindig fontos eleme a változásoknak, hiszen alapelvként kellene minden egyes ilyen esetben érvényesülnie. A jog feladata lenne az egyenlőség biztosítása, első sorban az egyenlő munkáért egyenlő bér vonatkozásában.

Sajnos a feltételes mód nem véletlen, hiszen ebben az esetben éppen a jog eszköze az, amivel ha csak időlegesen is de felrúgja a jogalkotó az előbbi alapelvet. Ez igaz lehet akkor is, ha esetlegesen pénzügyi okokból történik az illetmény szabályok lépcsőzetes bevezetése. Ahhoz, hogy egy teljes képet lássunk az új illetményrendszer jellemzőiből szükséges kiindulnunk. A megfelelő szemléltetés érdekében a jellemzőket egy összehasonlító táblázatból fogjuk kinyerni:

Kttv. szerinti besorolási rendszer I. táblázat ⁶	Kttv szerinti illetményrendszer Illetmény alap 38650 Ft.	Állami tisztviselők besorolási rendszere ⁷ 1. táblázat	Állami tisztviselők illetményrendszere
Gyakornok	119815 Ft.	Állami fogalmazó I.	180000 Ft. – 300000 Ft.
Fogalmazó	123680 Ft. – 127545 Ft.		230000 Ft. – 380000 Ft.
Tanácsos	135275 Ft. – 150735 Ft.	Állami tanácsos I.	280000 Ft. – 450000 Ft.
Vezető tanácsos	162330 Ft. – 185520 Ft.	Állami vezető főtanácsos	350000 Ft. – 500000 Ft.
Főtanácsos	197115 Ft. – 204845 Ft.		
Vezető főtanácsos	216440 Ft. – 231900 Ft.		

1. táblázat A felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők bérhelyzetének az összehasonlítása

A táblázatból is jól látható, hogy nem csak az összegek változnak, hanem a besorolási fokozatok is. Nem szimpla átnevezésekről van szó, hanem több esetben besorolási kategóriák összevonásáról. A második szembetűnő jellemző, ami ugyan a fenti táblázatból nem olvasható ki, de a Kttv. rendszerében a megjelölt alsó és

⁶ Kttv. 1. melléklet

⁷ Áttv. 1. melléklet

felső összegek között számos fokozat és lépcsőfok létezik. A meghatározott szolgálati idő, a tapasztalat, az érdemek alapján történő előre lépéssel lehetett ezeket az összegeket elérni. Az új illetményrendszer csak az alsó és a felső összegeket határozza meg kategóriánként. Ez a megoldás széles mozgásteret biztosít a munkáltatónak, hogy egyéniesítse a béreket. Az egyéniesítés eszköze a teljesítmény értékelés rendszere, mely jelentős mértékben befolyásolja, hogy melyik tisztviselő mennyi illetményt vihet haza. A rendszer vélt előnye egyben a legjelentősebb kritikájának a forrása. Indokolt-e ekkora szabadságot adni a munkáltatónak a bér meghatározása vonatkozásában? Meglátásom szerint nem. Már csak azért sem, mert ennek a lehetősége túlzott mértékű szubjektivitásnak ad teret, így erősen diszkriminatív eszköz. Ez annak a fényében igaz mind inkább, hogy véleményem szerint a hivatalnoki státusz eltolódik egy politikai funkció irányába. Ezt az eltolódást első sorban az olyan nagyfokú szubjektivitásnak teret adó jogintézmények segítik, mint a bizalmatlanság, méltatlanság és az új illetményrendszer.

Nemcsak az összeghatárok alkalmazása alapozza majd meg az egyenlőtlenségeket, hanem az a tény is, hogy az egyes bérkategóriák ölelkező határokkal rendelkeznek. A Kttv.-ben meghatározott illetménytáblában az összegek lineárisan nőttek, az Áttv.-ben azonban átfedés van az egyes beosztási fokozatok illetménye között. Így előfordulhat, hogy az Állami tanácsos kategóriában dolgozó tisztviselő többet keres majd, mint az Állami főtanácsos kategóriában dolgozó munkatársa.

A kép árnyalása érdekében azt is el kell mondani, hogy a Kttv. még jelenleg hatályban lévő megoldás is alkalmas volt az egyes alkalmazottak diszkriminálására, mondjuk az illetményeltérítés eszközével, de sokkal szűkebb volt a munkáltató mozgásteret, és a szubjektív elemek értékelésének a lehetősége. A munkaköri feladatok a hivatali beosztás fokától függetlenül közel azonosak. Főszabály szerint nem speciális egy magasabb beosztású hivatalnok munkája egy alacsonyabb beosztású hivatalnokéhoz képest, a beosztási fokozatok első sorban az idő függvényében változnak.

A bevezetett rendszer, a nem megfelelő használat mellett éppen az egyenlő munkáért egyenlő bér alapelvevel szembemenő trendet alakíthat ki. Ez nem csak a fent vázolt felsőfokú végzettséggel rendelkező hivatalnokokra, hanem a középfokú végzettséggel rendelkező hivatalnokok esetében is megtörténik párhuzamosan.

Kttv. szerinti besorolás II. táblázat	Kttv. szerinti illetmény besorolás Illetmény alap 38650 Ft.	Állami tisztviselők besorolásai rendszere 1. táblázat	Állami tisztviselők illetményrendszere
Gyakornok	69184 Ft.	Állami fogalmazó II.	160000 Ft. –
Előadó	73435 Ft. – 88895 Ft.		200000 Ft.
Főelőadó	96625 Ft. – 112085 Ft.	Állami tanácsos II.	180000 Ft. – 280000 Ft.
Főmunkatárs	127545 Ft. – 170060 Ft.	Állami főtanácsos II	230000 Ft. 330000 Ft.
		Állami vezető-főtanácsos II.	250000 Ft. – 400000 Ft.

2. táblázat A középfokú végzettségű tisztviselők bérrendszere

Az egyenlőtlenségek megjelenése azonban nem csak magából a szabályokból fakad, hanem a szabályok hatályba lépése kapcsán is. Első körben a járási hivatalokban dolgozóakra kellett alkalmazni az új bérrendszert. Ami azért is érthetetlen, mivel ez az új csoport a köztisztviselők és kormánytisztviselők közötti középső réteg lett.

A bevezetés módjával kapcsolatban rengeteg feszültég alakult ki a közigazgatás személyi állományában. Ez főleg azokon a területeken érzékelhető, ahol földrajzi értelemben a kormánytisztviselői és az államtisztviselői réteg nem különült el jelentősen, mivel nem volt erre alkalmas infrastruktúra. Így nem egyszer előfordul, hogy ugyanazon irodában ugyanazon, vagy hasonló feladatok ellátásáért az államtisztviselő kétszer akkora illetményt kap kézhez, mint a kormánytisztviselő.

Ez a megoldás pedig az egyenlőség direkt felrúgása, még akkor is ha 2017. január 1.-től a kormánytisztviselőkre is kiterjednek a szabályok. De ezzel a probléma nem kerül megoldásra, mert nem tudni, hogy a köztisztviselőkkel mi is lesz pontosan. Az ő helyzetükről nem nyilatkozik az Áttv.

Az önkormányzati alkalmazottak bértáblája marad az eredeti, ami direkt módon megvalósítja az egyenlőtlenséget. Meglátásom szerint a probléma forrása az, hogy a köztisztviselő, a kormánytisztviselő és az államtisztviselő ugyanazon foglalkozást

jelöli, ugyanazon feladatok ellátásával a közigazgatás más-más szintjén. Ha ebből indulunk ki, mindhárom esetben ugyanarról a munkáról beszélünk, de nem egyenlő bérezésről.

Az önkormányzatok jogosan tartanak attól, hogy egy idő után nem marad bevethető munkaerő, mivel a jelentős bérkülönbség egy erős elvándorlást fog eredményezni. Aki csak teheti majd, a magasabb szintű közigazgatásban akar munkát vállalni.

Az önkormányzatok szakemberek nélkül maradnak, és elsorvadnak azok a szolgáltatások, amelyek még helyi szinten maradtak. Ha az eddigi közszolgálati változásokból indulunk ki, ez lehet egy mesterségesen generált municipiális rendszer átalakításának az első lépése is, ha az állam a svéd közigazgatási modellhez hasonlóan erős középszintben és gyenge alsó szintben gondolkodik.

4. Összegzés

Az eddigi elemzésekből is átható, hogy a nyugvópontjából kibillentett közszolgálati jog még mindig mozgásban van. A folyamatos mozgás azonban nem teremti meg azt a jogbiztonságot, amit a közszolgálati életpálya igényel. Itt elsősorban nem is az NPM és a Neoweberi irányzatok kettősségére gondolok, hanem arra a jogalkotási káoszra, mely elbizonytalanítja a hivatalnoki réteget.

Az új szabályok a maguk eszközrendszerével nem kiegészíteni szeretnék az eddigi rendszert, hanem felülírni. Ennek érdekében a jogalkotót az sem érdekli kifejezetten, hogy az általános munkajogi garanciákat figyelmen kívül hagyja.

A tanulmányban éppen ezért történt az illetményrendszer változásainak ismertetése, mert mint egy jogi lakmuspapíron ezen érezhet leginkább a folyamat negatív oldala. Az új közszolgálati illetmény szabályokat teljes egészében alárendelik a teljesítményértékelés szabályainak, mely jelentősebb befolyást gyakorol majd így.

Több forrás is kimutatta azt, hogy a teljesítményértékelés csak a személyzet egy kis részét motiválja,⁸ és a teljesítményszerinti kiegészítések másodrendűek maradtak. A teljesítményértékelés nem váltja be azokat a hozzá fűzött reményeket, amit vártak tőle a szabály bevezetői. A jogalkotó a jelenlegi szabályozási tendenciával, éppen ezen véleményekkel szemben foglal állást.

A teljesítményértékelés alkalmazása a nem megfelelő kezekben a szubjektív munkáltatói döntések megalapozója lehet, főleg úgy, hogy a védhető munkáltatói döntések is abba a hibába eshetnek, hogy az egyenlőség követelményét nem tartják meg.

⁸ György István (Szerk.)- Hazafi Zoltán (Szerk.): Köszolgálati életpályák, NKTK, Budapest, 2013, 93. old.

Nem azt mondom, hogy a pozitív, vagy a negatív teljesítményt nem kell valamilyen formában kifejezni, akár az illetmény összegének változtatásával, hanem azt, hogy az erre alkalmazott eszköz nem objektív alapon működik, és sajnos jelentős mértékben befolyásolhatja az alkalmazkodást a hivatali közeg politikához való erősebb kötődése.

A versenytilalmi megállapodás munkajogi szabályai és a kapcsolódó versenyjogi jogintézmények

Miskolczi Bodnár Péter*

1. Bevezetés

Prugberger Tamás Professzor Úr publikációs aktivitása éppúgy közismert, mint az a tény, hogy - széleskörű érdeklődésének megfelelően - az agrárjogtól a csődjogig, a felsőoktatás problémáitól a közélet aktuális fejleményeinek széles skálájába tartozó témákig sok kérdéskört elemez kritikus hangvételű és jobbitó szándékú tanulmányaiban. Jelen sorok írója számra adott lett volna a témaválasztás, hiszen közösen szerkesztett csődjogi tárgyú kötetet Prugberger Tamással¹, amelyben fölvetett javaslatok sorsát érdemes lett volna a hazai jogalkotás időközben bekövetkezett fejleményeivel összevetni. Bízom azonban abban, hogy egyszer még ezt a kutatási irányvonalat együtt folytathatjuk. A szerző iránti tisztelet is arra sarkallt, hogy egyrészt munkajogi témát válasszak az ünnepi kötetben megjelenő írásom tárgyául (amely vélhetően jobban is illeszkedik a kötet jellegéhez), másrészt célom volt, hogy a téma szorosabban kapcsolódjék egy olyan jogterülethez, ami Tamást a közelmúltban is foglalkoztatta. Választásom így esett a versenytilalmi megállapodás problémakörére, amely témának szentelt első írása közel két évtizede jelent meg², amely kérdéskör elemzése helyet kapott átfogó műveiben³, és amely jogintézményről az elmúlt két évben több írása is született.⁴ E

* Egyetemi tanár, tanszékvezető, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék.

¹ Bérgarancia és a csőd/felszámolási eljárás reformja, szerk: Miskolczi Bodnár Péter – Prugberger Tamás, Novotni Kiadó, Miskolc 2005.

² Prugberger Tamás: A munkaviszony megszűnését követő versenytilalom munkaszerződésben történő kikötésének néhány elvi és gyakorlati problémája Jogtudományi Közlöny 1998. 10. szám 141-150. old.,

³ Lásd pl. Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog Complex Bp. 2006. (különösen az 56-57. és a 320-321. oldalak)

⁴ Prugberger Tamás: A versenykizárási szerződés és a munkajog Gazdaság és Jog 2014. évi 9. szám 8-11. old., Prugberger Tamás - Zaccaria Márton Leó: A versenytilalmi megállapodás elméleti és gyakorlati problémái a megváltozott munkajogi környezetben Jogtudományi Közlöny 2015. 5. szám 244-255. old., Prugberger Tamás - Zaccaria Márton Leó: Anomáliák a versenytilalmi megállapodás jogi természete körül Gazdaság és Jog 2015. 6. szám 18-21. old.

tanulmányokat követve az olvasó megismerheti a jogintézménynek az 1992. évi Mt.-ben rögzített és a 2012. évi Mt.-ben újragondolt szabályait, a megállapodást kötő felek érdekeit, a szerződés tartalmát, különös tekintettel a fizetendő ellenértékre. Prugberger Tamás foglalkozik a versenytilalmi megállapodásra alkalmazható semmisségi és/vagy megtámadhatósági szabályokkal és ehhez kapcsolódóan vizsgálja a munkajogi és polgári jogi érvénytelenségi normák alkalmazhatóságát. Kritikai megjegyzései, javaslatai nem maradtak visszhangtalanul.⁵

Szeretném előre bocsátani azt, hogy nem a versenytilalmi megállapodás munkajogi szabályait kívánom elemezni, hiszen ezt Prugberger Tamás és más munkajogászok⁶ megtették. A Munka Törvénykönyvének kommentárjai is részletesen foglalkoznak a versenytilalmi megállapodás munkajogi szabályaival.⁷

Tanulmányom célja az, hogy felhívjam a figyelmet arra, hogy a versenyjog legalább két kérdéskörben⁸ találkozik a munkajog által megoldani kívánt problémával. Az első kapcsolódó kérdés a tapasztalatok és ismeretek védelme, ezen belül is az a probléma, hogy milyenfajta tudást, milyen magatartásokkal szemben kell jogi eszközökkel is védeni. A versenytilalmi megállapodáshoz kötődően a munkajog és a versenyjog második, közös vonásokat mutató feladata a védelem hatékony módjának a megtalálása. A tanulmány érint további két olyan versenyjogi jogintézményt, amely hasonló helyzetre vonatkozik, mint amit a versenytilalmi megállapodással a munkajog rendezni kíván. A bojkott és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szabályainak felvázolását követően röviden bemutatjuk a versenytilalmi megállapodással fennálló hasonlóságokat, amelyekre tekintettel a versenyjogi jogintézmények analógiaként történő felhasználását célszerűnek látjuk mind a munkajogi jogalkotás, mind a munkajogi joggyakorlat számára.

A versenyjog is szembesül azzal a problémával, amikor valaki egy vállalkozással fennálló jogviszonya során ismeretek, tapasztalatok birtokába kerül, majd versenytársként jelenik meg a gazdasági életben olyan módon, hogy önálló vállalkozása keretében felhasználhatja a konkurensénél megszerzett ismereteket,

⁵ Lőrincz György: A versenytilalom és ellenértéke Hozzászólás Prugberger Tamás: A versenykizárási szerződés és a munkajog című cikkéhez *Gazdaság és Jog* 2015. 1. szám 23-24. old.

⁶ Lőrincz György: A munkaviszonnyal összefüggő versenytilalom *Gazdaság és Jog* 1996. évi 11. szám 3-5. old., Radnay József: A munkavállaló versenytilalmi kötelezettsége *Gazdaság és Jog* 2000. évi 2. szám 22-26. old., Radnay József: A munkavállalót terhelő versenytilalmi korlátozás *Gazdaság és Jog* 2002. évi 11. szám 3-6. old., Kiss György: *Munkajog* 2. átdolgozott kiadás Osiris Budapest 2005. 171-176. old., Rúzs Molnár Krisztina: A vezető állású munkavállalók versenytilalmi megállapodásáról *Munkaügyi Szemle* 2009. 4. szám 43-46. old., Kajtár Edit: Pénzt vagy munkát? A versenytilalmi megállapodás szabályozása *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2013/2. 67-71. old.

⁷ Bankó Zoltán - Berke Gyula - Gyulavári Tamás - Kiss György: A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény magyarázata I. kötet *Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest* ISBN 96392217590 (évszám nincs feltüntetve) (64-67. old.), Berki Katalin - Handó Tünde - Horváth István - Lőrincz György - Magyarfalvi Katalin - Suba Ildikó - Szűcs Péter: A Munka Törvénykönyve Magyarázata *Complex Budapest* 2006. (különösen a 29-34. és a vezetőkre nézve a 806-809. oldalak), és Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: A Munka Törvénykönyvének Magyarázata *hgorac Lap- és Könyvkiadó Budapest* 2014. (különösen a 454-458. oldalak).

⁸ További kapcsolódási pontot jelent pl. a munkaerő csábítás, a kartelltilalom és a vállalkozások összefonódásának kérdése, amely témák kifejtése meghaladná jelen írás terjedelmi korlátait.

tapasztalatokat. A versenyjog által tiltott üzleti titoksértés részben szélesebb, részben szűkebb körben érvényesül, mint a versenytilalmi megállapodás. Szélesebb, mert az üzleti titoksértés többféle magatartással is megvalósítható, viszont szűkebb, mert a versenytörvényben említett magatartások csak az üzleti titoknak minősülő ismeretek megszerzésére vonatkoznak, míg a munkajogi versenytilalmi megállapodás nem az üzleti titok oltalmazására szolgál, hanem az üzleti titok körén kívüli ismeretek, tudás megőrzése a célja.⁹ Az említett különbségek ellenére megállapítható az, hogy a versenyjogi szabálynak van egy a munkajogi normával szoros kapcsolatot mutató része.

A második közös kérdéskör - a védelem mikéntje - kapcsán első ránézésre jelentősnek látszik a két jogág által alkalmazott megoldás különbsége. A munkajog csak a védelem célját rögzíti, rábízva a felekre a jövőben tanúsítandó magatartás kialakítását, és csak az általuk megkötött megállapodás megszegését szankcionálja. A versenyjog a precízen meghatározott tilalmak valamelyikébe ütköző magatartást közvetlenül jogellenesnek tekinti, és közvetlenül lehetővé teszi a titok jogosultja számára azt, hogy a bíróságtól kérje a jogsértés megállapítását, a jogsértő magatartás abbahagyására kötelezést, a jogsértő magatartástól való eltiltást és a jogsértő személy kártérítésre kötelezését. Alaposabban megvizsgálva a kérdést azt láthatjuk, hogy a felek közötti megállapodásba ütköző magatartás munkajogilag is jogsértőnek tekintendő, és a volt munkáltató is kérheti a bíróságtól azt, hogy kötelezze egykori munkavállalóját a versenytilalmi megállapodásba ütköző, általa tanúsított magatartás abbahagyására, a jövőre vonatkozóan tiltsa el őt a magatartás folytatásától, és kötelezze őt a károk megtérítésére. A lehetséges következményeknek van tehát egy olyan közös magja, amely mindkét jogágban érvényesül.¹⁰

A jogkövetkezmények kérdéskörének - megítélésem szerint legizgalmasabb - területe a bizonyos magatartástól való eltiltás jogszerűségének a problémája. A jogszabály megtilthat bizonyos magatartásokat, melyek tanúsítása jogellenes magatartásnak minősül, amelynek folytatásától - mint említettük - a bíróság eltilthatja azt, aki a tilos magatartást tanúsította. Kérdéses azonban, hogy egy piaci szereplő mennyiben jogosult egy másik személy számára tilalmakat előírni, mennyiben zárhat ki egy másik személyt bizonyos tevékenységekből, amelyeket egyébként kifejtethetne, amely tevékenységeket esetleg korábban tanúsított is. Az is kérdéses, hogy szerződő felek közös megállapodással mennyiben határozhatják meg egyikük magatartását, jogszerűen előírhatják-e az egyik fél számára azt, hogy tartózkodnia kell bizonyos magatartásoktól. Ebben a körben három versenyjogi területet, nevezetesen az üzleti titoksértés egy speciális esetköréhez kapcsolódó versenyjogi gyakorlatot, a bojkott versenyjogi jogintézményét, és végezetül a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szabályait kívánjuk bemutatni, külön

⁹ Van olyan munkajogi álláspont, mely szerint a versenytilalmi megállapodás az üzleti titokra is kiterjedhet. Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: A Munka Törvénykönyvének Magyarázata hvgorac Lap- és Könyvkiadó Budapest 2014. 454. oldal

¹⁰ Nyilvánvalóan nem tartozik a két jogág közös területéhez az ellenérték mértéke, arányossága és a munkavállalónak a munkáltatóval szembeni fellépési lehetősége, annak szerződésszegő magatartása esetén.

kiemelve a munkajogi versenytildalmi megállapodáshoz szorosan kapcsolódó vonásokat.

Célunk annak érzékeltetése, hogy a versenytildalmi megállapodás hatályos munkajogi szabályozása nem mindenben aggálymentes.

2. A versenytildalmi megállapodás célja

2.1. „Titoktartási (hallgatási)“ díj az 1992. évi Munka Törvénykönyve alapján

a) Az 1992. évi Munka Törvénykönyve (a továbbiakban 1992. évi Mt.) alapelvként rögzítette azt, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt - többek között - nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyezteti.¹¹ A munkajogi joggyakorlat a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető magtartásnak tekintette a munkáltatóéval azonos tevékenységi körű társaságnak a munkáltató tudta és engedélye nélküli alapítását¹², és a munkavállalónak a munkáltatóéval azonos tevékenységi körű gazdasági társaságban való közreműködését¹³ (kivéve nyilvánosan működő részvénytársaságban való részvénytulást¹⁴). A munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető magtartásnak minősült az is, ha a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt önálló foglalkozásként, vagy mással - nem munkajogi - jogviszonyra lépve folytat olyan üzleti vagy egyéb tevékenységet, amely versenyt teremt munkáltatójának.¹⁵

b) Az alapelvhez tartozóan a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető magatartások tanúsítását a jogalkotó a munkaviszony megszűnését követő átmeneti időszakban sem nézte jó szemmel. Az 1992. évi Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető magatartástól való tartózkodás kötelezettségéről azt tartalmazta, hogy az bizonyos feltételek esetén terheli az egykori munkavállalót:

- megfelelő ellenérték fejében kötött,
- ilyen tartalmú megállapodás alapján,
- legfeljebb három évig.¹⁶

c) Az 1992. évi Mt. egyik kommentárja szerint „a gyakorlatban a versenytildalmi megállapodásokért ún. titoktartási (hallgatási) díjat fizet a munkáltató.”¹⁷ Ebből következtethetünk arra, hogy a munkáltatónak a munkaviszonyon megszűnése utáni időszakban való védelme a munkáltatónál megszerzett ismeret, a

¹¹ 1992. évi XXII. törvény 3. § (5) bekezdés

¹² BH 1996/450

¹³ BH 1996/666

¹⁴ BH 1996/502

¹⁵ BH 1996/64., további eseteket ismertet Radnay József: Vítás kérdések a munkajog köréből *Gazdaság és Jog* 1996. évi 6. szám 18-20. old.

¹⁶ 1992. évi XXII. törvény 3. § (6) bekezdés

¹⁷ Berki Katalin - Handó Tünde - Horváth István - Lőrincz György - Magyarfalvi Katalin - Suba Ildikó - Szűcs Péter: *A Munka Törvénykönyve Magyarázata* Complex Budapest 2006. 33. old. (Az idézet Horváth István tollából származik.)

munkáltatónál a munkavállaló által gyűjtött tapasztalat más általi felhasználásával szemben kívánt védelmet nyújtani. A korlátozott (három éves) időtartam is feltehetően azzal áll kapcsolatban, hogy a munkáltatónál megszerzett ismeretek az időmúlással nagy valószínűséggel veszítenek értékükből, a munkáltatótól függetlenül más is alkalmazhat hasonló megoldásokat, és az is lehet, hogy már maga a munkáltató sem ugyanazt a módszert, eljárást követi, mint korábban.

2.2. Versenytilalmi megállapodás a 2012. évi Munka Törvénykönyve alapján. A 2012. évi Munka Törvénykönyve (a továbbiakban 2012. évi Mt.) erőteljesebben elválasztja egymástól a munkavállalót a munkaviszony tartama alatt és annak megszűnését követően tanúsítandó kötelezettségeket. Előbbi körben változatlanul alapvető szintű kötelezettsége a munkavállalónak az, hogy ne tanúsítson a munkáltatójának jogos gazdasági érdekét veszélyeztető magatartást.¹⁸ A versenytilalmi megállapodásra vonatkozó szabályokat a törvény alapvető rendelkezéseitől különválva „A munkaviszonyhoz kapcsolódó egyes megállapodások” címet viselő XVIII. fejezetben találjuk. A 2012. évi Mt. 228. § (1) bekezdése azt, hogy a munkavállaló nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét sértené vagy veszélyeztetné nem törvényi, hanem a felek megállapodásából fakadó kötelezettségként említi.

Az új jogi megoldás a korábbtól több tekintetben is eltér. Azon túl, hogy a jogintézmény elkülönül az alapelvtől, eltérésként említhető az is, hogy a védett érdek körében a szabály - a veszély mellett - a sérelmet is említi,¹⁹ és végül változást jelent annak hangsúlyosabbá tétele, hogy a dolgozót a versenytilalmi megállapodás alapján és nem közvetlenül a törvénynél fogva terheli a kötelezettség. Az eltérések ellenére a 2012. évi Mt. kommentárja azt írja, hogy jelentős munkáltatói érdek fűződik ahhoz, hogy a 8. § (1) bekezdése értelmében a munkavállalót a munkaviszony fennállása alatt terhelő általános kötelemből származó egyes részkötelezettségek a munkavállaló munkaviszonyának megszűnését követő időszakra is fennmaradjanak.²⁰ A kommentár szerint „a gyakorlatban elsősorban a piaci versenytársnál való elhelyezkedés tilalmát kötik ki a felek. Ezen túlmenően korlátozhatja a megállapodás a munkavállalót abban is, hogy a korábbi munkáltatója bármely más alkalmazottja munkaviszonyának megszüntetését kezdeményezze.”²¹ A gyakorlatban tehát a versenytilalom mellett a korábbi munkavállaló által megvalósított munkaerő csábítás elleni védelemnek is eszközévé válhat a versenytilalmi megállapodás.

Annak ellenére, hogy a munkaerő csábítás elleni védelem is megjelent a gyakorlatban a versenytilalmi megállapodás lehetséges tartalmaként, a jogintézmény elsődleges célja - álláspontunk szerint - az, hogy védje a munkáltató ismereteit, az általa felhalmozott tudást és tapasztalatot attól, hogy az illetéktelen

¹⁸ 2012. évi XXII. törvény 8. § (1) bekezdés

¹⁹ „... nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel a munkáltatója jogos gazdasági érdekét sértené vagy veszélyeztetné.” [2012. évi XXII. törvény 228. § (1) bekezdés]

²⁰ Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: A Munka Törvénykönyvének Magyarázata hvgorac Lap- és Könyvkiadó Budapest 2014. 454. oldal

²¹ Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: A Munka Törvénykönyvének Magyarázata hvgorac Lap- és Könyvkiadó Budapest 2014. 455. oldal

személyek kezébe kerüljön, és ennek érdekében korlátozza az egykori munkavállalót a korábbi munkáltatóval szembeni bizonyos versenyhelyzetek kialakításában. A jogintézmény céljának ismerete és szem előtt tartása - álláspontunk szerint - azért fontos, mert a volt munkáltató csak olyan korlátozásokkal terhelheti a munkaviszonyban már nem álló egykori dolgozóját, amelyek összhangban vannak a versenytilalmi megállapodás céljával.

3. A versenyjog által tiltott üzleti titoksértés

3.1. Az üzleti titok versenyjogi fogalma. 2013 óta a Versenytvörvény²² az új Ptk.-ra visszautalva határozza meg az üzleti titok fogalmát, így versenyjogi szempontból is a Ptk. 2:47. § (1) bekezdésében meghatározott fogalmat kell üzleti titok alatt érteni. „A titok tartalmát jelentő információt az új Ptk. fenti rendelkezése táján határozza meg: a védelem kiterjed bármely relatíve titkos tényre, adatra, ismeretre. Ugyanakkor a fogalom szempontjából megkülönbözteti a tény/adat titkot és az ismerettitkot (know-how), amelyet védett ismeretnek nevez el. ... A ténytitkot objektíven védi, és csak az ismerettitokra vezet be a védelem korlátozását [lásd a védett ismeret tekintetében az új Ptk. 2:47. § (2) bekezdésében foglalt kivételeket]. Így az új Ptk. fogalma több védelmet ad a ténytitoknak, mint az ismerettitoknak.”²³

3.2. Az üzleti titoksértéssel szembeni versenyjogi védelem célja. Az üzleti titoksértés eredményeként romolhat a jogosult gazdasági pozíciója, hátrányos helyzetbe kerülhet a piacon. Az üzleti titok versenyjogi védelme elsősorban azt célozza, hogy a titok jogosultján kívüli személyek ne profitálhassanak a jogosult által – esetleg komoly befektetés, innovatív tevékenység révén – birtokolt ismeret jogellenes megszerzéséből. A jogalkotó a védelmet kiterjeszti arra az esetkörüre is, amikor a másik személynek esetleg semmilyen haszna nem származik a titok megsértéséből, az ismeret mással történő közlése, nyilvánosságra hozatala önmagában sérti a titok jogosultjának érdekeit.

2.3. Üzleti titoksértésnek minősülő magatartások. A Versenytvörvény négyféle elkövetési magatartást sorol fel:

- az üzleti titok tisztességtelen módon történő megszerzését,
- az üzleti titok tisztességtelen módon történő felhasználását,
- az üzleti titok jogosulatlan mással való közlését,
- az üzleti titok jogosulatlan nyilvánosságra hozatalát.

Az üzleti titokkal kapcsolatos tevékenység csak akkor tilos, ha az az első két esetben (megszerzés, felhasználás) tisztességtelen módon történt, míg a közlés és

²² 1996. évi LVII. törvény

²³ Bacher Gusztáv - Bártfai Judit - Bodócsi András - Buránszky Judit - Csépai Balázs - Fejes Gábor - Hargita Árpád - Hegymegi-Barakonyi Zoltán - Kocsis Márton - Kovácsi Sára Ráhel - Miskolczi Bodnár Péter - Nagy Krisztina - Ruzshtiné Juhász Dorina - Sárai József - Szabó Zsuzsanna - Számadó Tamás - Tibold Ágnes - Torjákné Amberger Teréz - Tóth András - Udvardi Anita - Zavodnyik József: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez Gazdasági Versenyhivatal, Budapest 2014. 68 old.

a nyilvánosságra hozatal kapcsán annak jogosulatlansága a feltétel.²⁴

A Versenytvény - a Ptk.-hoz hasonlóan felsorolt jogsértésnek minősülő eseteken túlmenően - két magatartást is tiltottként nevesít, melyek egyike a munkajogi versenytilalmi megállapodás alapjául szolgáló helyzettel közeli rokonságban áll. A titok megszerzésének általános tilalma keretében a Tpv. kiemeli azt az esetet, amikor az üzleti titkot a jogosult hozzájárulása nélkül, vele speciális kapcsolatban álló személy közreműködésével szerzik meg. Ez a speciális kapcsolat lehet bizalmi viszony, vagy üzleti kapcsolat. Tanulmányunk témájához a bizalmi viszony áll közel. Bizalmi viszonynak minősül a Tpv. példálózó felsorolása szerint a munkaviszony, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony és a tagsági viszony.²⁵

4. Az üzleti titok versenyjogi védelmének és a munkajogi versenytilalmi megállapodásnak az összehasonlítása

A két jogág bemutatott szabálya egyaránt azon a helyzeten alapul, hogy a védelem jogosultja bizonyos tudás, ismeret birtokában van.

Különbség figyelhető meg azonban a versenyjogi és munkajogi védelem között

- a védelem jogosultjának személyében,
- a jogsértő magatartás tanúsítójának személyében,
- a védelem jogosultja és a jogsértésből profitáló személy kapcsolatában,
- a védelem tárgyában,
- a védelem jogalapjában,
- a jogsértő magatartásban,
- a bizonyítási teherben, és
- a jogsértés következményeiben.

4.1. A védelem jogosultjának személye. A versenyjog az üzleti titok jogosultját védi. A munkajogi versenytilalmi megállapodás kétoldalú szerződés, amely mindkét fél számára biztosít jogokat, így a munkajog valójában mindkét felet védi a másik szerződésszegő magatartásával szemben. A jogintézmény kialakításának célja azonban egyértelműen a munkáltató, pontosabban a bizonyos ismeretekkel rendelkező munkáltató védelme volt.

Lehetséges, hogy a versenyjogi és a munkajogi védelem ugyanazt a személyt illeti. Az üzleti titok jogosultja lehet egy munkáltató (főként a bizalmi viszony

²⁴ A versenyjogi titoksértésről részletesebb ismertetés található a szerző „Versenyjog” című, tartalmukban a változó szabályokhoz igazodó könyveiben, melyek közül a Novotni Kiadó gondozásában Miskolcon jelentek meg az alábbiak 2001. (242 old.), 2003. (307 old.), 2005. (247 old.), 2007. (249 old.), és szintén „Versenyjog” címmel jelent meg az UNIÓ Kiadó gondozásában Budapesten 2004.-ben (311 old.) és „Anyagi versenyjog” címmel a Protestáns Jogi Oktatásért Alapítvány kiadásában Budapesten 2009.-ben (150 old., továbbá „A versenykorlátozások jogának európai gyökerű magyar anyagi jogi szabályai” című kiadványában (120 oldal), amely a Patrocinium Kft.-nél jelent meg Budapesten 2015.-ben.

²⁵ Ezeket túlmenően bizalmi viszony a társaság tagjainak egymás közötti, valamint a társaság és tagjai közötti jogviszony is, mivel a tagok együttműködésük során gyakran közölnek egymással és magával a társasággal olyan műszaki-kereskedelmi adatokat, amelyek közös céljaik eléréséhez szükségesek.

kapcsán), de nem feltétlenül az, legalábbis jogi értelemben nem előfeltétele a versenyjogi védelemnek az, hogy a jogosult munkaadó legyen.

4.2. A jogsértő magatartás tanúsítójának személye. Üzleti titoksértést bárki elkövethet. Lehetséges, hogy a jogsértő személy egy alkalmazott, de bárki tanúsíthatja a Versenytörvényben felsorolt magatartások valamelyikét. Egyedül a bizalmi viszony keretében szükséges valamilyen szorosabb kapcsolat a jogosult és a jogsértő között, de mint láttuk a jogsértés potenciális megvalósítóinak köre még ekkor sem feltétlenül szűkül le az alkalmazottak körére. A munkajogi versenytildalmi megállapodást a munkáltató azzal szegheti meg, ha a szerződésben rögzített összeget nem fizeti meg, a munkavállaló pedig azzal, ha a megállapodásban számára tiltott tevékenység végzését várhatóan kötelezettségként előíró jogviszonyt létesít. A munkajogi versenytildalmi megállapodás megszegője tehát szükségképpen egy olyan személy, aki a szerződéskötés idején munkaviszonyban állt szerződő partnerével.

4.3. Kapcsolat a védelem jogosultja és a jogsértésből esetleg profitáló személy között. A versenyjogban nem követelmény az, hogy a jogsértő magatartást tanúsító személy, vagy a vele jogviszonyban álló cég versenytársa legyen az üzleti titokvédelem jogosultjának.

A munkajogi versenytildalmi megállapodás tényállása szerint a volt munkavállaló új munkáltatója, vagy az általa létesített cég (tegyük hozzá harmadik lehetséges kategóriaként: a volt munkavállalóval magánjogi szerződést kötő jogalany, pl. megbízó) a védelem jogosultjának versenytársa kell, hogy legyen.

4.4. A védelem tárgya. Jelentős különbség figyelhető meg a versenyjogi és a munkajogi védelem tárgyát tekintve. A versenyjogi védelem az üzleti titok megsértése esetén érvényesül, míg a versenytildalmi megállapodás olyan ismeretek és tapasztalatok miatt jön létre és korlátozza az alkalmazottat a munkáltató konkurensénél való elhelyezkedésben, vagy a munkáltató versenytársaként való fellépésben, amely az üzleti titok körén kívül esnek.²⁶

4.5. A jogsértő magatartás. Az üzleti titoksértést az üzleti titokkal kapcsolatos négyféle magatartással lehet megvalósítani, melyek közül az üzleti titoknak bizalmi viszonyban álló személy közreműködésével történő megszerzése és az üzleti titok tisztességtelen felhasználása rokonítható a munkajogi versenytildalmi megállapodás megsértését eredményező magatartással. A munkajogi versenytildalmi megállapodás megsértéséhez prima facie elegendő az, hogy a volt munkavállaló új munkaviszonyt, vagy magánjogi jogviszonyt létesít a szerződésben körülírt céggel, vagy maga létesít ilyen vállalkozást, feltéve minden esetben, hogy az versenytársa a védelem jogosultjának. Álláspontunk szerint azonban még ilyen esetben is csak akkor lehet szó a versenytildalmi megállapodás megsértéséről, ha a létesített jogviszony alapján a volt munkáltatónak kötelessége olyan tevékenység kifejtése,

²⁶ Van olyan munkajogi álláspont, amely szerint az üzleti titok körén túl a versenytildalmi megállapodás kiterjedhet üzleti titoknak minősülő ismeretre is. Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: *A Munka Törvénykönyvének Magyarázata* hvgorac Lap- és Könyvkiadó Budapest 2014. 454. oldal.

amelyet régi munkáltatójánál is végzett, és amelynek keretében olyan ismeretek, tapasztalatok birtokába került, illetve olyan készségeket, tudást szerzett meg, amelyek versenytárs általi felhasználása sérti vagy veszélyezteti a régi munkáltató jogos gazdasági érdekeit.

4.6. Bizonyítási teher. Az üzleti titoksértés esetén az üzleti titok jogosultjának bizonyítania kell egyfelől azt, hogy rendelkezett a Ptk. követelményeinek megfelelő üzleti titokkal, másfelől azt, hogy valaki megvalósította az üzleti titokkal kapcsolatban a Verseny törvényben említett magatartásoknak legalább az egyikét.

A munkajogi versenytilalmi megállapodás esetén a szerződésszegés megállapításához a volt munkáltatónak bizonyítania kell azt, hogy

- a volt munkavállaló új munkaviszonyt, vagy magánjogi jogviszonyt létesített a szerződésben megjelölt céggel, vagy maga létesített ilyen vállalkozást,
- azt, hogy az említett cég az ő versenytársa,
- a létesített jogviszony alapján a volt munkáltatónak kötelessége olyan tevékenység kifejtése, amelyet korábban nála is végzett, és
- a korábbi munkaviszony keretében megszerzett ismeretek, tapasztalatok, készségek, vagy tudás versenytárs általi felhasználása sérti, vagy veszélyezteti a jogos gazdasági érdekeit.

Nem szükséges azonban a régi munkáltatónak bizonyítani azt, hogy a volt alkalmazott tevékenysége során ténylegesen fel is használja a korábban nála megszerzett ismereteket, tapasztalatokat, készségeket, vagy tudást.

4.7. A jogsértés következményei. Az üzleti titok versenyjogi védelme a speciális és generális prevencióra építő ex post védelem. A jogalkotó számít arra, hogy a tilalom ismeretében a potenciális jogsértők tartózkodni fognak attól, hogy a jog által rosszalott magatartást tanúsítsanak. Jogi eszközök, nevezetesen bírói út igénybevétele azonban csak akkor kerül sor, ha az üzleti titoksértés bekövetkezett. A versenyjogi védelem ex post jellege azt is jelenti, hogy önmagában az üzleti titok és a védett ismeret megvédésének szándéka, vagy erre irányuló előkészületi lépés megtétele nem szolgál alapul a fellépésre. Bár a tisztességtelen verseny generálklauzulája és több típusú nyilatkozat már a veszélyeztetést is tiltja és szankcionálja, az üzleti titoksértés - nevében is megjelenő módon - csak a titoksértés bekövetkezésével valósul meg, és a jogkövetkezmények alkalmazására is csak a titoksértés valamelyik esetének megvalósulását követően nyílik lehetőség.

A munkajogi versenytilalmi megállapodás szabályozása során szintén építettek a speciális és generális prevencióra, nevezetesen arra, hogy a felek tartózkodni fognak a szerződésszegéstől. A volt munkavállaló tekintetében azonban ex ante jellegű a szabályozás. Ugyanis már az előző pontban írt feltételeknek megfelelő jogviszony létesítése esetén lehetőség nyílik a jogkövetkezmények alkalmazására. Már akkor bírósághoz lehet fordulni a magatartástól való eltiltás, vagy kártérítés érdekében, illetőleg már akkor fel lehet használni a szerződés szerinti óvadékot, bánatpénzt, ha a volt munkavállaló jogviszonyt létesít, amely alapján majd később kell tevékenységet kifejtenie.

5. Az üzleti titok felhasználásának tilalmához kapcsolódó versenyjogi joggyakorlat

Az üzleti titok védelméhez kapcsolódó versenyjogi joggyakorlatból az üzleti titoknak a bizalmi viszony felhasználásával történő megszerzésére, illetőleg tisztességtelen felhasználására koncentrálnak. Ebben a körben is egy, a témánk szempontjából fontos különbségtételre hívjuk fel a figyelmet. Az üzleti titoksértés bírói gyakorlata élesen elhatárolja egyfelől a titoksértési tényállások valamelyikének a megvalósítását, másfelől a titokjogosulttal azonos piacra történő belépést. Míg az üzleti titoknak a bizalmi viszony felhasználásával történő megszerzése, illetőleg felhasználása jogellenes magatartás, addig a titokjogosulttal azonos piacra történő belépés önmagában jogszerű magatartás. A titokjogosult számára nyilvánvalóan hátrányos változást eredményez az a körülmény, hogy az általa gyártott terméket, az általa nyújtott szolgáltatást a jövőben egy újabb versenytárs is gyártani, illetőleg nyújtani fogja. Ez a körülmény azonban nem teszi jogellenessé a versenytárs megjelenését. A bíróságok több ítéletben is rámutattak arra, hogy az új céget alapító korábbi alkalmazott versenytársként való fellépése nem esik versenyjogi tilalom alá. Sőt egy új vállalkozás piaci megjelenése versenyjogi szempontból kifejezetten hasznos, a versenyt élénkítő, ezáltal a fogyasztói jólétet növelő hatású. Maga a piacra lépés még akkor sem jogellenes, ha üzleti titoksértéssel, vagy más tisztességtelennek minősülő magatartással kapcsolódik össze. Ilyen tisztességtelennek minősülő magatartás lehet, pl. a munkáltatóhoz érkező megrendelések eltitkolása és az újonnan létesített cég általi elfogadása és teljesítése. Ilyen komplex esetekben is csak a Verseny törvény által nevesítve tiltott magatartás, vagy a generálklauzulába ütköző tevékenység vagy mulasztás minősül jogellenesnek, csak ez vonhat maga után szankciót. A piacra lépés tényét ettől függetlenül kell kezelni, és önmagában a piaci megjelenés nem jogellenes.

6. Bojkott

A verseny tisztességéhez elválaszthatatlanul hozzátartozik a vállalkozók döntési szabadsága. Szerződésre lépni és jogviszonyokat fenntartani a valós és reális érdekek alapján kell. Nem engedhető meg, hogy külső személyek a gazdasági mérlegelés körén kívül eső eszközökkel befolyásolhassák a vállalkozókat szerződéses kapcsolataik alakításában. A bojkott a piaci kapcsolatok megzavarásának sajátos formája.

6.1. Alanyok. A bojkott három résztvevőt érint. Bojkottáló az, aki tisztességtelen felhívást intéz egy másik személyhez. Címzett az, akit a bojkottáló felhívott. Harmadik személy, vagy más néven bojkottált, aki a címzettel már a felhívás idején gazdasági kapcsolatban áll, vagy nem zárható ki, hogy vele a jövőben gazdasági kapcsolatot épít ki.

6.2. Elkövetési magatartás. A bojkottáló felhívást intéz a címzetthez, hogy a felhívott és egy harmadik személy (a bojkottált) között ne legyen gazdasági

kapcsolat. A bojkottálnak a címzettel való ténylegesen meglévő, vagy lehetséges üzleti kapcsolatát érinti a felhívás. A felhívás történhet írásban és szóban. A címzetthez intézett közlés meg kell, hogy jelöljön egy harmadik személyt. A felhívás tartalma a címzett és a bojkottált személy közötti gazdasági kapcsolat lététől, vagy hiányától függ. A felhívás irányulhat egyfelől arra, hogy a címzett a bojkottált személlyel fennálló üzleti kapcsolatait szakítsa meg, másfelől arra, hogy vele ne lépjen üzleti kapcsolatba. A versenysértő magatartás megállapítható eredmény hiányában is, a szankcionáláshoz tehát nem szükséges az, hogy a felhívás hatására üzleti kapcsolat megszakadjon, vagy ne jöjjön létre. Ahhoz, hogy a bojkott-felhívás jogellenesnek minősüljön az is szükséges, hogy a felhívás tisztességtelen legyen. Kizárja a felhívás tisztességtelenségét, ha a címzettet rá nézve kedvezőbb árakkal, jobb minőségű termék szolgáltatásával, hosszabb fizetési határidővel, jótállással, vagy más előnnyel próbálják rávenni arra, hogy inkább az ajánlattevővel kössön szerződést.

7. Bojkott és a versenytildalmi megállapodás

A versenytildalmi megállapodás kapcsán a munkáltató minősül Bojkottálónak, aki felhívást intéz a Címzetthez, akit a munkavállaló. A felhívás arra vonatkozik, hogy a munkáltató megjelölt versenytársaival mint harmadik személyekkel, vagy bojkottáltakkal ne létesítsen jogviszonyt. A bojkott felhíváson az eddigi versenyjogi gyakorlat vállalkozások közötti gazdasági kapcsolat megakadályozását, megszakítását célzó felhívást értett. A Versenytörvény azonban nem definiálja a gazdasági kapcsolat fogalmát. Gazdasági kapcsolat létrehozásának minősül az is, hogy az egykori munkavállaló ügynöki, alvállalkozói, bizományosi szerződést köt a munkáltató versenytársával. Gazdasági kapcsolat létrehozásán - álláspontunk szerint - akár munkaviszony létesítését is lehet érteni. A versenytildalmi megállapodásban megszokott kötelezettségek közül tehát egy (a versenytárral való üzleti kapcsolat, pl. ügynöki, bizományi szerződés létesítésére irányuló tilalom) kétséget kizáróan versenyjogba ütközik, egy másik (a versenytárral munkaviszony létesítésének a megtiltása) pedig igen nagy valószínűséggel ellentétes a bojkottra vonatkozó versenyjogi normával. A magatartás versenyjogi megítélését - megítélésünk szerint - legalább analógia útján figyelembe kellene venni a munkajogi jogalkalmazásban.

8. Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

A versenyjog tiltja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. Jelen tanulmányban nem mutatjuk be részletesen sem a gazdasági erőfölény versenyjogi fogalmát²⁷,

²⁷ A gazdasági erőfölény hátterében számtalan ok állhat. Ezeket a jogalkotó nem kívánja – még példálózó jelleggel sem – felsorolni, ehelyett a gazdasági erőfölényt az eredmény oldaláról közelíti meg. Gazdasági erőfölényben van az, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor

sem a lehetséges visszaélések²⁸ széles körét. Felhívjuk viszont a figyelmet arra, hogy a versenyjogi gyakorlat konzekvensen megállapítja a gazdasági erőfölényes helyzetet egy vállalkozás és az ún. fogvatartott fogyasztók között. Utóbbiak alatt a versenyjog olyan szerződéses partnereket ért, akik nehezen tudnak kilépni a jogviszonyból, így kénytelenek elfogadni a másik fél által kezdeményezett módosításokat, helyzetük hátrányosabbá tételét.

A Tpvt. gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek tekinti a piacra lépés indokolatlan akadályozását. Ebben az esetben a gazdasági erőfölényben lévő a potenciális versenytársainak okoz hátrányt. A gazdasági erőfölényben lévő megpróbálja megakadályozni azt, hogy más is bekapcsolódjék a piaci versenybe. A versenyjogi gyakorlat szerint a jogsértés megállapításához ennél kevesebb is elegendő, pl., hogy az új vetélytárs kedvezőtlenebb feltételek között kezdje meg gazdasági tevékenységét.

9. Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a versenytildmi megállapodás

A munkavállalók rászorulnak a havi rendszeres jövedelemre, így csak akkor tudnak kilépni a meglévő munkaviszonyból, ha biztosan számíthatnak arra, hogy egy másik, legalább ugyanolyan feltételeket biztosító munkaviszonyt tudnak létesíteni. Mivel ez a helyzet nem tekinthető általánosnak, így a munkavállalókat a versenyjog nagy valószínűséggel fogvatartott fogyasztóknak tekintené. Erre tekintettel versenyjogi nézőpontból a munkáltatók gazdasági erőfölényes helyzete az esetek többségében megállapíthatónak látszik.

A Tpvt. gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek tekinti a piacra lépés indokolatlan akadályozását. A versenytildmi megállapodás egyik eleme éppen az, hogy átmenetileg megtiltják az egykori munkavállaló számára azt, hogy önállóan piacra lépjen, pl. egyéni vállalkozóként, vagy társas vállalkozás alapítójaként. A versenyjogi gyakorlat szerint az ilyen magatartás jogsértésnek minősül.

10. Versenyjogi szempontok megjelenése a munkajogi jogirodalomban

Jelen sorok írójának az a benyomása, hogy a versenyjogi szempontok eleve igen visszafogottan jelentek meg a versenytildmi megállapodásra vonatkozó munkajogi jogirodalomban, és szinte teljesen kimaradnak a jogszabályváltozás után született írásokból.

érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására. E meghatározás lényege a konkurenséktől való független gazdasági döntéshozatal lehetősége. Azt tekintjük gazdasági erőfölényben lévőnek, akinek nem kell figyelembe vennie azt, hogy mit tervez, vagy milyen piaci magatartást tanúsít az azonos gazdasági szektorban tevékenykedő többi versenytárs, mivel e terveknek, magatartásoknak nincs súlya az erőfölényben lévő tekintetében.

²⁸ Tpvt. 21. § a) - h) pontok

Az 1992. évi Mt. alapvető rendelkezéseihez kapcsolódó munkajogi tanulmányok közül néhányban fel-felbukkannak versenyjogi szempontok is, de ezek vagy csak a versenyjog bizonyos intézményeit idézik - álláspontunk szerint érdemi munkajogi hatást nem generálva -, vagy egy 2001. évi jogesetet említve²⁹ általában utalnak arra, hogy a piaci verseny szempontjára, ami határt szabhat a versenykorlátozó megállapodásnak.³⁰

A munkajogi jogirodalomban megjelenő egyes versenyjogi intézmények közül az üzleti titoksértés Versenytörvényben rögzített tilalmát idézi a Magyar Hivatalos Közlönykiadó kommentárja³¹, és a bizalmi viszony kapcsán kifejti azt, hogy nem csupán a titokjogosulttal bizalmi viszonyban álló személy közreműködése vezethet jogsértésre, hanem „az a tényállás is, amikor később maga a korábban bizalmi viszonyban álló személy - volt munkavállaló - sérti meg az üzleti titoktartásra vonatkozó rendelkezéseket.” Ez utóbbi megjegyzéssel egyetértve megjegyezzük, hogy az üzleti titoksértés versenyjogi tilalmának említése nem viszi előrébb a versenytilalmi megállapodás tartalmának feltárására irányuló törekvéseket, mivel az üzleti titoksértéstől való tartózkodás nem csupán a megállapodás (hanem jogszabály) alapján és nem csupán a megállapodás hatálya alatt, hanem mindaddig terheli a volt munkavállalót, amíg az üzleti titoknak ebbéli minősége fennáll. Ugyanez a kommentár a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést is említi, nevezetesen azt tartalmazza, hogy „a megállapodás tartalmának kimunkálásánál a feleknek tekintettel kell lenni a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvénynek arra a rendelkezésére, amelynek értelmében tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen a piacra lépést indokolatlanul akadályozni (21. § i) pont).”³²

A versenyre általában utal Kiss György a volt munkavállalót a versenytől való tartózkodásra kötelező megállapodásról szólva. „E megállapodással kapcsolatban megemlítendő, hogy tartalma nem lehet ellentétes az egyéb jogszabályban rögzített állampolgári jogokkal, így a foglalkozás szabad megválasztásának jogával, továbbá nem korlátozhatja a szintén jogszabályban rögzített versenyszabadságot.”³³

A 2012. évi Mt.-hez kapcsolódó munkajogi írások alapvetően a változásokra koncentrálnak, az új szabály polgári joghoz való viszonyát, a versenytilalmi

²⁹ A BH 2001/2/84. sz. jogeset szerint „A versenytilalmi megállapodás a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan nem korlátozhatja.” Idézi Radnay József: A munkavállalót terhelő versenytilalmi korlátozás Gazdaság és Jog 2002. évi 11. szám 3. old.

³⁰ „A jogszabály helytálló értelmezése szerint a megállapodás érvényességi feltétele a munkavállaló magatartásának korlátozásához képest megfelelő ellenérték, továbbá a versenytilalom tisztességes, a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan nem korlátozó feltétel meghatározása.” Berki Katalin - Handó Tünde - Horváth István - Lőrincz György - Magyarfalvi Katalin - Suba Ildikó - Szűcs Péter: A Munka Törvénykönyve Magyarázata Complex Budapest 2006. 32. old.

³¹ Bankó Zoltán - Berke Gyula - Gyulavári Tamás - Kiss György: A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény magyarázata I. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest ISBN 96392217590 (évszám nincs feltüntetve) (66. old.)

³² Bankó Zoltán - Berke Gyula - Gyulavári Tamás - Kiss György: A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény magyarázata I. kötet Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest ISBN 96392217590 (évszám nincs feltüntetve) (67. old.)

³³ Kiss György: Munkajog 2. átdolgozott kiadás Osiris Budapest 2005. 172. old.

megállapodás érvényességét, az ellenérték mértékét, a kötelezettségek arányosságát vizsgálják. Még azok a munkajogi tanulmányok is, amelyek egyáltalán érintik a munkáltató és egykori munkavállalója közötti verseny kérdését, erre legkorábban a versenytilalmi megállapodás időtartamának leteltét követően látnak csak lehetőséget. Prugberger Tamás szerint „...a munkavállalónak joga van korábbi munkáltatójával versenyezni is, mivel ezt a versenytilalmi megállapodásba belefoglalható maximális két éven túl semmi sem tiltja, szem előtt tartva persze a már említett titoktartási kötelezettséget, ami a munkaviszony megszűnését követően életre szólóan kötelezi a volt munkavállalót”.³⁴ Van azonban olyan álláspont is, amely szerint az új szabályozás alapján felülvizsgálatra szorul a BH 2001/2/84. sz. eseti döntésben kifejtett elv. E nézet szerint „a munkavállaló méltánytalan és túlzott korlátozása önmagában nem jogellenes, legfeljebb az ennek fejében biztosított ellenérték nem tekinthető arányosnak.”³⁵

11. Összegzés

Tanulmányunkban egy viszonylag új munkajogi jogintézmény versenyjogi kapcsolódási pontjaira hívtuk fel a figyelmet. Versenyjogi nézőpontból a versenytilalmi megállapodás nem tekinthető aggálymentesnek. A munkajogi jogintézmény elsősorban azt hivatott megakadályozni, hogy bizonyos ismeretek a konkurencia birtokába kerüljenek annak során, hogy az egykori munkavállaló új jogviszonyt létesít. Hangsúlyozni kell, hogy a versenytilalmi megállapodás célja nem a többféle jogág - többek között a munkajog - oltalma alatt is álló üzleti titok védelme. Kérdéses, hogy az üzleti titkon túli ismeretek, tudás védelme bír-e akkora súllyal, amely indokolná a verseny korlátozását, bizonyos esetekben kizárását, különösen, ha figyelembe vesszük azt, hogy a versenyjogi joggyakorlat szerint még az üzleti titok védelme sem alapoz meg ilyen versenykorlátozást.

A munkáltató által a versenytilalmi megállapodás megkötésére tett ajánlat versenyjogi bojkott felhívásnak minősülhet, amit tisztességtelen versenycelemeként tilt a Tptv.

A munkáltató és a munkavállaló közötti hierarchikus viszony határozottan emlékeztet a gazdasági erőfölényre, a munkáltató és a munkavállaló között a munkaviszony fennállása alatt megkötött versenytilalmi megállapodásnak a jogviszony létesítésére vonatkozó korlátozásai pedig a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést juttatják eszünkbe.

A verseny elsődlegességének versenyjogban kifejeződött tételével álláspontunk szerint feloldhatatlan ellentmondásban áll az a munkajogi szemlélet, amely lehetőséget lát a verseny kiküszöbölésére. Az ellentétet legfeljebb valamelyest tompítják, de nem szüntetik meg a részletszabályok. Nevezetesen a munkajogban is csak átmeneti helyzetnek tekintik a versenykizárást, továbbá csak

³⁴ Prugberger Tamás - Zaccaria Márton Leó: A versenytilalmi megállapodás elméleti és gyakorlati problémái a megváltozott munkajogi környezetben Jogtudományi Közöny 2015. 5. szám 246. old.

³⁵ Kozma Anna - Lőrincz György - Pál Lajos - Pethő Róbert: A Munka Törvénykönyvének Magyarázata hggorac Lap- és Könyvkiadó Budapest 2014. (455. oldal)

ellenérték fejében és csak szűk körben - a munkáltató és egykori alkalmazottja relációjában - tartják megengedhetőnek: „...pénzfizetés ellenében a munkáltató elérheti, hogy a tőle távozó munkavállaló legfeljebb két éven keresztül nem helyezkedik el olyan vagy hasonló munkakörben, és vállalkozóként sem fog folytatni olyan vagy hasonló tevékenységet, amelyet volt munkáltatójánál végzett.”³⁶

A piacra lépés szabadságnak versenyjogi alaptételét azért láttuk fontosnak a 4. pontban kiemelten hangsúlyozni, továbbá a bojkott és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés versenyjogi szabályaira azért hívtuk fel a figyelmet, mert úgy tűnik, hogy a munkajogi jogirodalom másként ítéli meg annak a lehetőségét, hogy a volt munkavállaló konkurrálhat-e egykori munkáltatójával. Ennek az eltérő megítélésnek nem abban keresendő az oka, hogy a munkajogi jogirodalom másként súlyozná a pro- és kontra érveket, vagy az, hogy a versenyjogi szempontokat nem látná alkalmazhatónak a munkajogban. Benyomásunk szerint a jogszabályi változásokra koncentrált munkajogi jogirodalomból méltánytalanul hiányzik a probléma versenyjogi kapcsolódási pontjainak bemutatása. Így - tisztelet a kivételnek - az aktuális versenyjogi jogirodalom nem is érzékeli azt, hogy a versenytilalmi megállapodásban gyakran előírt kötelezettségek sértik egy másik jogág, nevezetesen a versenyjog követelményeit. Így válhat ugyanannak a magatartásnak a megítélése homlokegyenest ellentétessé a versenyjogban és a munkajogban.

Jelen tanulmányunk - a Prugberger Tamás előtti tisztelgésen túl - figyelemfelhívás. A versenyjogra abban a reményben igyekszünk ráirányítani a figyelmet, hogy a jövőben a versenyjogi szabályok akár befolyásolhatják is a munkajogi jogalkotást a Prugberger Tamás által jelzett problémák megoldása során, és a versenyjogi joggyakorlat és a versenyjog szemléletmódjának ismerete a várt jogszabály módosításig is hatást gyakorolhat a munkajogi joggyakorlatra. Célszerűnek látnánk ugyanis azt, ha a munkajogi jogirodalom mérlegre tenni azokat az érveket, amelyek a versenyjogban kizárják egy hasonló eredményre vezető megállapodás megkötését, és ennek kapcsán átgondolná azt, hogy valójában mit is hivatott védeni a versenytilalmi megállapodás, amely a 2012. évi Mt.-ben már levált a munkaviszony fennállása alatt érvényesülő korlátozásokról.

³⁶ Prugberger Tamás - Zaccaria Márton Leó: A versenytilalmi megállapodás elméleti és gyakorlati problémái a megváltozott munkajogi környezetben Jogtudományi Közlöny 2015. 5. szám 246. old.

Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén

Nagy Zoltán*

1. Pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos problémafelvetések

a modern társadalmi fejlődés eredménye nemcsak a technikai fejlődés, hanem a pénzügyi piacok és ehhez kapcsolódó pénzügyi konstrukciók rohamos fejlődése, illetve olyan pénzügyi instrumentumok kialakítása, amelyek a hétköznapi ember, de sokszor a szakember számára nehezen áttekinthetőek. A pénzügyi szféra jelentősége a XX században is nőtt, de a XXI. század meghatározó tényezőjévé vált. A hitelforrások nélkül a gazdasági fejlődés elképzelhetetlen, amellyel párhuzamosan a forrásgyűjtés jelentősége is megnő. Az eszköz oldal mellett tehát a forrásoldali konstrukciók is egyre bonyolultabb feltételrendszerrel működnek. A gazdasági növekedés fokozatos hiteligénye nyomást jelent a jogalkotóra a szabályok könnyítése irányába, hiszen a szigorú, kötött szabályozás mellett nehezebb a piaci aktivitás növelése a pénzügyi szervezeteknek. A szabályozás könnyítése viszont hátrányos lehet a fogyasztók, a pénzügyi szervezetek és a társadalom számára egyaránt. A fogyasztók számára a megengedőbb szabályozási környezet azért hátrányos, mivel olyan szerződési feltételrendszert alkalmazhatnak a pénzügyi szervezetek, amelyek tisztességtelen feltételeik révén kárt okozhatnak a pénzügyi fogyasztók számára. Hosszabb távon káros az ilyen szabályozás a pénzügyi szervezetek számára is, mivel olyan piaci tevékenységre ösztönzi őket, amely pillanatnyi piaci pozíció előnye mellett a hosszabb távú esetleges veszteséges működést kockáztatja. Nem utolsó sorban pedig hátrányos a társadalom számára is, hiszen a rosszul működő pénzügyi közvetítőrendszer, a bizalomvesztett fogyasztók jelentős egyensúlytalanságot okozhatnak a gazdaság működésében. Egy a pénzügyi közvetítőrendszeren végighúzó csődhullám a gazdasági fejlődést is visszaveti és az egyén mellett osztársadalmi szinten egyaránt kárt okoz.¹

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

¹ Lesz országos pénzügyi fogyasztóvédelmi rendszer (bankweb.hu, pénzügyi fogyasztóvédelem, letöltés dátuma: 2015. 01. 05.) A fogyasztói panaszok nagysága is jól jelzi a probléma nagyságát. 2013-ban az MNB 48.000 fogyasztóvédelmi kérelmet, illetve ügyfélszolgálati megkeresést kezelt. A Pénzügyi Békéltető Testület mintegy 4700 szerződéses jogvita rendezésére vonatkozó kérelemmel foglalkozott

Napjainkban a pénzügyi fogyasztóvédelem a hitelezéssel, devizahitelezéssel kapcsolatban az Európai Unióban és Magyarországon is a fogyasztóvédelmi jog egy kiemelt területévé vált. Ugyan – a későbbiekben kifejtettek szerint – a pénzügyi fogyasztóvédelem nem csak a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdésekre szűkül, de a tanulmány elsősorban erre a kérdésre fókuszál, az alapvetések mellett.

Ennek oka, hogy ez a terület indította el a pénzügyi fogyasztóvédelem gyors fejlődését az elmélet, a jogalkotás és a jogalkalmazás területén. A problémák felszínre kerülését pedig elősegítette a pénzügyi, gazdasági válság.² A globális pénzügyi válság új fejezetet nyitott több területen a bankjogi szabályozásban. Felszínre kerültek olyan problémák, amelyek rendszerszinten már ismertek voltak, de a válság kényszerítette ki a szabályozásukat.

Az 1990. évben bekövetkezett rendszerváltás Magyarországon is kialakította a fogyasztói társadalmi modellt. A bankok egész kedvező feltételekkel propagálták és reklámozták mind a rövid-, mind a hosszú lejáratú lakossági hiteleket. Problémát jelentett azonban, hogy a banki ügynökök több esetben egyoldalúan tájékoztatták az ügyfeleket. A hitelkonstrukcióknak csak a hitelt felvevőre nézve kedvező oldalát domborították ki, az árnyoldalait viszont nem hangsúlyozták.

A problémát tovább növelte, hogy a bankok egyoldalúan kamat-, és törlesztőrészlet emelést hajtottak végre, ezen kívül pedig a hitelt nyújtó bankok banki ügyintézés költségeinek a növekedését, sőt a banki ügyintézők béremelésével járó költségeket is egyoldalúan az ügyfelekre hárították.

A válság következtében különösen a devizahitelezés területén kumulálódtak a problémák. A devizahitelesek különösen hátrányosan érintette a forint árfolyam változása, illetve az ország és a banki kockázati felárak növekedése, amelyet a bankok áthárítottak az ügyfelekre.³

A problémákra a jogalkotónak is reagálnia kellett, illetve a jogalkalmazás területén is fokozottan előtérbe kerültek a hitelezéssel kapcsolatos jogviták, amelyeknek elsősorban fogyasztóvédelmi aspektusuk jelentős.

A jogi szabályozás törekedett választ adni több-kevesebb sikerrel olyan kérdésekre is, amelyeket a válságtól függetlenül már korábban szükségszerűen szabályozni kellett volna.

Jól látszik, hogy a teljességgel liberális megengedő szabályozás nem segíti elő a pénzügyi piacok stabilitását, illetve válságok esetén szükségessé teszik az állami beavatkozást. A profitot magánosítjuk a veszteséget államosítjuk elve sérti a

2013-ban, a jegybank által finanszírozott pénzügyi tanácsadó irodahálózat 8600 pénzügyi tárgyú megkeresést intézett.

² Nagy, Z. (2010) : A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII. Miskolc University Press, Miskolc, 229-243.*

³ Kállai, Z. – Kőszegi, T. (2009.): Válságkezelés vagy mindennapi gyakorlat? Kereskedelmi banki tapasztalatok a likviditási válságban, *Hitelintézet Szemle* 187.

társadalmi érdeket, különösen, hogy az adófizetők pénzét, költségvetési forrásokat kell a bankok konszolidálására felhasználni.⁴

A gazdasági válság révén fokozott figyelem irányult a pénzügyi fogyasztóvédelmi kérdésekre, mivel nem csak a Magyarországon, de a világ jelentős részén komoly veszteségek érték a fogyasztókat. A szakirodalom is rámutat a pénzügyi termékek bonyolultságára és arra, hogy a fogyasztók nem kellően tájékozottak a pénzügyi termékek természetét, működését és kockázatát érintően. Mindez oda vezetett, hogy a fogyasztók bizalma nagymértékben csökkent a pénzügyi szervezetek és a pénzügyi piacok iránt. A bizalomvesztés pedig a pénzügyi piacok stabilitását veszélyezteti, amely már kihat a teljes pénzügyi rendszerre. A túlzott bizalomvesztés az egyéni veszteségek mellett társadalmi szintű veszteségeket is okoz.⁵ Az Unióban és a magyar jogalkotás szintjén ezért is jelentős lépések történtek a bizalom visszaállítására és a fogyasztóvédelem jelentőségének a növelésére.

2. A fogyasztók védelmének egyes szabályozási és jogalkalmazási kérdései

A Bírósági gyakorlat alapvető tételként meghatározza, hogy a fogyasztó védelme fontos közérdek. A pénzügyi fogyasztóvédelem területén azonban szükséges lehatárolni a fogyasztó fogalmát, megvizsgálni, hogy kit is véd kiemelten az uniós jog.

Az elmélet rámutat arra, hogy teljesen egységes európai fogyasztó fogalomról nem beszélhetünk, bár a fogyasztóvédelmi irányelvek hasonló fogyasztói fogalmakat használnak, de a tagállamok eltérő módon szabályozzák a fogyasztó fogalmát, más-más szabálycsoportra kiterjesztve a fogyasztóvédelmi szabályozás személyi hatályát.⁶

A 93/13/EGK irányelv általánosan a fogyasztó fogalma alatt ért minden olyan természetes személyt, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén. Ugyanezt a fogalmat használja a 2008/48/EK irányelv is a pénzügyi fogyasztóvédelem területén.⁷

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is rámutat arra, hogy a fogyasztó fogalma csak a természetes személyeket öleli fel, a jogi személyekre nem terjed ki.⁸ Sajátos helyzetet teremt azonban az az eset, amikor a kisvállalkozások, jogi

⁴ Nagy, Z: (2014) : A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései, in: *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2013*(szerk.:Szalma József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Szerbia, Újvidék, 207-224.

⁵ Czajlik, I. – Horváth, A. – Sz. Pap, J. (2012) : Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem, in: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment, bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*(szerk.:Lentner Csaba), Nemzeti közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 432.

⁶ Hajnal,(2010):. 43-44.

⁷ 93/13/EGK irányelv 2 cikk b) pont, 2008/48/EK irányelv 3 cikk a) pont.

⁸ C-541/99. sz. ügy (Cape Snc v. Idealservice Srl.); C-542/99. sz. ügy (Idealservice MN RE Sas v. OMAI Srl.) Hajnal 2010. 45.

személyek nem szakmai vagy üzleti tevékenységük körébe eső célból járnak el. Az elméleti felfogás, amely a joggyakorlat alapját is képezi az, hogy ebben az esetben a jogi személy is a természetes személyhez hasonló ismerettel rendelkezik a szerződéses jogviszonyban. Ezek az ún. dual-use (kettős célú) szerződések, amelyekre a fogyasztóvédelmi irányelvekben nincs szabályozás. Ezzel kapcsolatos jogi álláspontot a bírósági gyakorlat alakította ki. Az ítélkezési gyakorlat rámutatott arra, hogy a szerződő fél fogyasztónak minősítésénél vizsgálni kell, hogy a szerződés megkötése szakmai és üzleti tevékenységi körébe tartozik-e vagy személyes családi szükségletek kielégítése körében merül föl.⁹

A kettős célú szerződések esetében azt vizsgálja a Bíróság, hogy a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységhez vagy ezen kívüli célt szolgáló dologra nézve jött létre a szerződés, illetve melyik cél van túlsúlyban. Csak akkor tarthat igényt a szerződő fél a különleges fogyasztói védelemre, ha a kereskedelmi vagy szakmai jelleg mellékes, alárendelt szerepet játszik és elsődleges a személyes vagy családi szükséglet.¹⁰

A fogyasztó fogalmának a tisztázása mellett fontos elméleti kérdés, hogy milyen az a fogyasztó, illetve fogyasztói magatartás, amely a különleges védelmet megérdemli. Ezért a jogalkalmazás szempontjából fontossá vált a fogyasztói minta megalkotása, amely az egyes eljárásokban a jogsérelem alapjául szolgálhat. Az elméleti felfogások alapján két minta – fogyasztói modell körvonalazódik. Az ésszerű fogyasztó modellje érvényesül az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában és angol, francia jogterületen. Az ésszerű fogyasztó képes racionális döntéseket hozni a rendelkezésre álló információk alapján. A másik minta – fogyasztói modellt a német bírói gyakorlat alakította ki. Ez utóbbi modellnél a fogyasztót óvni kell, rendkívüli védelemben kell részesíteni, mivel nem képes ésszerű döntések meghozatalára, már a legkisebb félrevezetés vagy megtévesztés esetén.¹¹

A fogyasztói modell kialakítása mellett az ítélkezési gyakorlat elismeri, hogy a fogyasztó a szolgáltatáshoz képest hátrányos helyzetben van, mind tárgyalási lehetőségei, mind információs szintje tekintetében.¹² Ez akkor is igaz, ha figyelmes és körültekintő a fogyasztó. Ez különösen érvényesül a pénzügyi szolgáltatásoknál. A pénzügyi szolgáltatók magasabb szakmai felkészültséggel rendelkeznek, a termékek bonyolultak és összetettek, gyakran átláthatatlan feltételrendszerrel és költségstruktúrával. A másik fontos tényező, hogy a fogyasztók ismeretanyaga és érdekérvényesítő képessége is alacsony.¹³ Magyarországon különösen hangsúlyos kérdés a pénzügyi kultúra alacsony foka, amelynek a megoldását az oktatás és a tájékoztatás növelésével kívánják jellemzően orvosolni. A fogyasztó védelmére

⁹ Hajnal (2010):. 45-46. Ezt az esetet vizsgálta a Bíróság a C-361/89. sz. ügyben, amelyben a kisvállalkozás az üzleti tevékenység befejezéséhez kapcsolódó fogyasztói minőséget ítélte meg.

¹⁰ Hajnal (2010):. 46-47. A C-464/01. sz. ügyben Johann Gruber téglát vásárolt az udvarának burkolásához, amelyet 60%-ban magán, 40%-ban mezőgazdasági tevékenységre használ. A kérdés az ügyben az volt, hogy a fogyasztót megillető védelem megilleti a gazdálkodót. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem, mivel az ügylet teljes összefüggésére tekintettel a kereskedelmi és szakmai használat nem tekinthető jelentéktelennek.

¹¹ Fazekas (2007):. 75-76. C-220/98. sz. és C-479/93. sz. jogeset.

¹² C-618/10. sz. ügy; C-472/11. sz. ügy; C-137/08. sz. ügy

¹³ Czajlik – Horváth – Sz. Papp (2012.): 432.

irányuló cél azonban ütközik az akarati autonómia és a szerződési szabadság elvével, amelyek között az irányelv megpróbál kompromisszumot találni, korlátozó szabályok bevezetésével. Azonban ezt a szabályozást feloldja az irányelv azzal, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára a nemzeti szabályozásban a fogyasztók magasabb szintű védelmét, azaz a tagállamok túlterjeszkedhetnek ezeken a szabályokon.¹⁴

Az egyensúlytalanság kiküszöbölésének egyik fontos területe a széleskörű és kellő részletességű tájékoztatás. A tájékoztatás jelentőségét az irányelvek is kiemelik.¹⁵ A fogyasztóknak a tények tényleges ismeretében kell meghozniuk a döntésüket, amelynek érdekében megfelelő tájékoztatást kell kapniuk a hitel feltételeiről, költségeiről és egyéb kötelezettségeiről.¹⁶ A tájékoztatásnak világosnak, az ajánlatnak átláthatónak és összehasonlíthatónak kell lennie, annak érdekében, hogy a fogyasztók a tények teljes ismeretében hozhassák meg a döntésüket a hitelmegállapodás megkötését megelőzően.¹⁷ Az általános tájékoztatás mellett a kiegészítő tájékoztatást is szabályozza az irányelv, amelynek mértékét és feltételeit a tagállamok meghatározhatják. A kiegészítő tájékoztatás alapján a fogyasztó eldöntheti, hogy melyik pénzügyi termék a legmegfelelőbb igényei és pénzügyi helyzete szempontjából és az milyen hatással lesz a gazdasági helyzetére.¹⁸

Az európai uniós szabályok bizonytalanságát oldja fel a bíróság jogértelmezése a szerződési feltételek világossága és érthetősége kérdésében.¹⁹ A jogértelmezés problémáját a magyar Kúria fogalmazza meg. A Kúria álláspontja szerint az uniós bírói gyakorlat kimondja, hogy a tagállami bíróság a nemzeti jogtól függetlenül vizsgálhatja a szerződési feltételek tisztességtelenségét, ha azok nem világosak és nem érthetőek. A Kúria álláspontja szerint azonban felmerül a kérdés, hogy ez a nyelvtani érthetőségre korlátozódik csak, vagy a feltételeknek szélesebb értelemben véve kell világosnak és érthetőnek lenni. A széleskörű értelmezés

¹⁴ A Tanács 93/13/EGK irányelvének 4. cikk (2) bekezdése határozza meg ezeket a korlátozó szabályokat. A feltételek tisztességtelen jellege nem vizsgálható, ha világos és érthető feltételekről van szó és ezek a feltételek a szerződés elsődleges tárgyainak a meghatározására, az árnak vagy a díjazásnak az ellenértékként szállított áruval és a nyújtott szolgáltatással való megfelelésére vonatkoznak. Az irányelv 8. cikke kimondja, hogy a tagállamok elfogadhatnak az irányelv által szabályozott területeken szigorúbb szabályozást, ezzel biztosítva a fogyasztóknak az irányelvnél magasabb szintű védelmét.

¹⁵ 2008/48/EK irányelv a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 2005./29/EK irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról.

¹⁶ A 2005/29/EK irányelv utal rá, hogy a tájékoztatási kötelezettségnek a reklámokra is ki kell terjednie. A reklámoknak is tartalmaznia kell olyan információkat, amelyek összehasonlíthatóvá teszik a különféle ajánlatokat. Az információknak egyértelműnek, világosnak kell lennie és reprezentatív példát is kell tartalmaznia.

¹⁷ A 2008/48/EK irányelv a tájékoztatás különösen fontos elemének tekinti a teljes hiteldíjmutatót, amelyet a közösség egész területén ugyanolyan módon kell meghatározni. A tájékoztatás szempontjából szintén fontosak az egyéb járulékos szolgáltatások (pl. bankszámlanyitás), amelyek a hitel megszerzéséhez kötelezőek. Azonban a kötelező járulékos szolgáltatásokat a nemzeti rendelkezések megtilthatják a hitelezőnek.

¹⁸ Ez egy személyre szabott tájékoztatást jelent a 2008/48/EK irányelv alapján, a fontos információkat és a termék jellemzőit kell a fogyasztó tudomására hozni.

¹⁹ C-26/13. sz. ügy

alapján ebbe a fogalomba tartoznak-e a gazdasági indokok és a gazdasági ésszerűség, illetve a szerződés többi feltételével való kapcsolat is.

Az Európai Bíróság a világos és érthető feltételek kérdését kiterjesztően értelmezte. A fogyasztó az eladóhoz képest a tájékozottság szerint tekintve hátrányosabb helyzetben van általában, hiszen a fogyasztó számára nehézséget jelenthet a szerződési feltételek és következményeik értékelése a nyelvi érthetőség ellenére is. Ebből adódóan a feltétel világos és érthető jellegének a vizsgálata nem korlátozódhat a pusztán nyelvi megfogalmazásra. A bíróságnak azt is értékelni kell, hogy a szerződés biztosítja-e a fogyasztó számára azokat az információkat, amelyek segítségével a fogyasztónak módjában áll az adott ügylet előnyeit és hátrányait illetve az ügyletből származó kockázatokat mérlegelni. Ezzel kapcsolatosan a nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy összes körülményeire tekintettel állapítsa meg az adott szerződési feltételek világos és érthető voltát.²⁰

A világosság és érthetőség követelményének a megítélése még fokozottabb problémát jelent a deviza-hitelszerződéseknél, konkrét esetben az árfolyamrész kérdésében. Az árfolyamrész bonyolult mechanizmusát a kellő körültekintéssel eljáró fogyasztó sem biztos, hogy megérti, hiszen az eladási és vételi devizaárfolyamok és a különbségük függ a pénzügyi piacokon lezajló változásoktól. Mindezekre tekintettel alapvető jelentőségű az, hogy a kölcsönszerződés átlátható jelleggel tünteti-e fel a külföldi deviza átváltási mechanizmusát, az okokat és sajátosságokat. Fontos továbbá, hogy a fogyasztó az egyértelmű szerződési kitétel alapján előre lássa a számára ebből származó gazdasági következményeket. A fogyasztónak ugyanis azt is értékelnie kell, hogy az alkalmazott árfolyamoknak milyen hatása van a törlesztőrészek kiszámítására. Mindezek alapján csak az a szerződéses feltétel világos és érthető, amely a fogyasztó számára biztosítja, hogy egyértelműen és érthető szempontok alapján értékelhesse a szerződéses feltételből származó gazdasági következményeket.

A Bíróság álláspontja alapján a fogyasztó hátrányos helyzete oda vezet, hogy a szolgáltató által előre meghatározott feltételeket anélkül elfogadja, hogy érdemben befolyásolni tudná ezeknek a tartalmát.²¹ A pénzügyi szolgáltatók által kialakított általános feltételek szerint nem kellő körültekintéssel mérlegelt vagy túlzott bonyolultsága miatt mérlegelhetetlen feltételekkel létrejött szerződések komoly károkat okoznak társadalmi és egyéni szinten egyaránt, mint ahogy ezt a hazai devizahitelezésnél is látható. A pénzügyi szolgáltatókkal kötött szerződések tehát több esetben okoznak ún. fogyasztói veszteséget. A fogyasztói veszteségek két fajtáját határozza meg a szakirodalom a személyes veszteséget és strukturális veszteséget. A személyes veszteségnek tekintendők azok az egyedi veszteségek, amelyek az ésszerű elvárásokhoz képest érik a fogyasztót. A személyes veszteség lehet pénzügyi, a pénzügyi eszközök értéktelenedése, árfolyamveszteség, alternatív kamatveszteség, vagy nem pénzügyi veszteség, amely az időveszteséget, stresszt jelent. A strukturális veszteség a fogyasztói jólétben keletkező veszteséget jelenti,

²⁰ Nils Wahl Főtanácsnok indítványa a C-26/13. sz. ügyben.

²¹ C-618/10. sz. ügy; C-168/05. sz. ügy; C-40/08. sz. ügy.

amely piaci vagy szabályozási kudarc miatt alakul ki. Jelentkezhet még a pénzügyi termékeknél rejtett veszteség, amely a fogyasztói veszteség speciális formája.²²

A fogyasztóvédelem, az egyensúlytalanságból eredő hátrányos helyzet kiküszöbölése fontos közérdek. Az elmélet is kiemeli, hogy a fogyasztók a legfontosabb gazdasági közösség, akiknek érdekében olyan szabályokat kell megalkotni, illetve jelen esetben olyan ítélkezési gyakorlatot kell folytatni, amelyek révén biztosított a fogyasztók joga az információra, a biztonságra, a választásra és a meghallgatásra.²³

Az ítélkezési gyakorlatból jól látszik a Bíróság célja, hogy a szerződő felek jogai és kötelezettségei tekintetében a szerződésben megállapított formális egyensúly helyett a szerződő felek egyenlőségét előállító valódi egyensúlyt hozzon létre. Az egyensúlytalanságot a tisztességtelen megállapodási feltételek hozzák létre, amelyek a szerződő felek közül egyoldalúan a fogyasztót terhelik.²⁴ Azonban a 93/13/EGK irányelv kimondja, hogy a tisztességtelen feltételek nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve. Ezt az ítélkezési gyakorlat kógens rendelkezésként határozza meg.²⁵ Azonban az irányelvi rendelkezések mellett az uniós ítélkezés során is biztosítani kell a védelmet. A Bíróság fontosnak tartja, hogy a fogyasztó és a pénzügyi szolgáltató közötti egyenlőtlen helyzetet csak a szenvedő feleken kívüli, pozitív beavatkozás egyenlítheti ki, azaz a nemzeti bíróságok szerepe felértékelődik ebben a kérdésben. Erre a kiemelt szerepre utal a Bíróság, amikor kimondja, hogy a nemzeti bíróság hivatalból köteles vizsgálni valamely a fogyasztóvédelmi uniós szabályok hatálya alá tartozó szerződéses feltétel tisztességtelen jellegét és köteles ellensúlyozni a fogyasztó és a szolgáltató közötti egyensúlytalanságot.²⁶

3. A pénzügyi felügyelettel kapcsolatos kérdések

A hatékony pénzügyi felügyeleti rendszer kialakítása fontos terület, ahogy erre a legutóbbi gazdasági válság is rámutatott. A 2007-ben kezdődő, az európai országokat 2008-ban elérő pénzügyi gazdasági válság gyökeres változásokat hozott a tárgykör szabályozásában, nemcsak hazai, hanem uniós, sőt világszinten is.

Az azt megelőző időszakban a pénzügyi rendszer szabályozásában és a felügyeletben hiányosságok mutatkoztak, ami a háztartások túlzott eladósodottságában és a devizahitelek elterjedésében is szerepet játszott több közép-kelet-európai országban²⁷

A válság bekövetkeztével világossá vált, hogy egy liberális, megengedő szabályozás nem tud eleget tenni annak, hogy a pénzügyi piacok stabilitása fenntartható

²² Czajlik,-Horváth,-Sz.Papp,(2012.): 434-435.

²³ Fazekas,(2007.): 21.

²⁴ C-618/10. sz. ügy; C-137/08. sz. ügy; C-453/10. sz. ügy.

²⁵ 93/13/EGK irányelv 6. cikk (1) bekezdés.

²⁶ C-618/10. sz. ügy; C-243/08. sz. ügy; C-472/11. sz. ügy; C-137/08. sz. ügy.

²⁷ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése

[elérhető: <http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> , letöltés dátuma: 2016.02.14.]

maradjon.²⁸ A pénzügyi közvetítőrendszer olyan lényeges elemét képi az államoknak, és azok gazdaságának, hogy a rendeltetésszerű működése a társadalmi érdek szintjét éri el.²⁹ Ez igazolásként szolgál az állami intervencióra, melynek keretében az állam kiépítheti a megfelelő „védelmi” rendszerét.

A felügyelet célja intézményi formától függetlenül az, hogy fenntartsa a már meglévő szabályozás érvényesülését a pénzügyi szektorban és a pénzügyi rendszer (pénzügyi intézmények és pénzügyi piacok) stabilitását.³⁰ A pénzügyi stabilitás egy olyan állapot, melyben a pénzügyi rendszer – a pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer – ellenálló a gazdaságot érintő sokkokkal szemben és problémamentesen képes az alapvető funkcióinak eleget tenni.³¹ Ezt pedig akkor tudja megvalósítani, ha a kockázatokat időben felismeri, és azokat megfelelően kezeli.

A felügyeletet a pénzügyi rendszerben megjelenő, egyfajta végrehajtott hatalomként is lehet jellemezni. A felügyeletet gyakorló szervek továbbá kapcsolatban állnak a törvényhozó hatalommal: alá vannak rendelve a jogalkotó – mely adott esetben lehet az országgyűlés vagy a kormány - által létrehozott jogszabályoknak. Ezenkívül a felügyeleti szervek maguk is többé-kevésbé fel vannak ruházva bizonyos jogalkotói hatáskörökkel, annak mikéntjét minden állam saját maga határozza meg.³²

A felügyelet feladatait az adott felügyeletre vonatkozó törvény által megjelölt célkitűzésekből lehet megállapítani, vannak azonban általánosan meghatározható célok is, melyek mindig érvényesek lesznek. Ilyenek tekinthető egyik oldalról a piaci szereplők jogos érdekeinek védelme, míg a másik oldalon a fogyasztók védelme, valamint magán a piacon folyó tisztességes verseny biztosítása. A pénzügyi krízisek negatív hatásait is ki kell védenie, fenn kell tartania a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, valamint a pénzügyi visszaélések, illetve a pénzügyi bűnözés ellen is küzdenie kell.³³

A felügyelet feladata ezen túlmenően, hogy erősítsék a piaci fegyelmet, egyúttal folyamatosan igyekezzenek megoldást találni a bajba jutott bankok és a bankrendszer problémáira. Ennek akkor tudnak eleget tenni, ha fejlesztik a pénzügyi rendszerben az információk áramlását, az áttekinthetőséget, az

²⁸ A pénzügyi felügyeleti rendszerben bekövetkezett változások kapcsán lásd bővebben: Murányi, K.(2016): Institutional Changes of Financial Supervision in Hungary In: Kékesi Tamás (szerk.) *The Publications of the MultiScience - XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Paper E_9. 8 p.

²⁹ Nagy,Z, (2010):, 230.

³⁰ Definition of financial supervision, uo.

³¹ Dr. Kálmán, J.: A pénzügyi stabilitás „háromlábú széke” – különös tekintettel az Európai Bankunió koncepciójára, SZE-ÁJDI, TAMOP 4.2.2b Pályázat könyve [elérhető:http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0010_kotet_02_penzugyi_stabilitas_haromlabu_szeke_kalman_janos/penzugyi_stabilitas_haromlabu_szeke_kalman_janos_1_1.html , letöltés dátuma: 2016.02.06.]

³² Grünbichler, A. – Darlap, P. (2003): Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions, A European Perspective, [elérhető: http://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_7_Grunbichler_Darlap.pdf , letöltés dátuma: 2016. 02.06.]

³³ Farkas I. (2007): 429.

érintett hatóságok közötti együttműködést, a pénzügyi beszámoló rendszer egységességét, és a felügyelet tevékenységével kapcsolatos információk elérhetőségét.³⁴

Ha csak a bankokra gondolunk, magukban hordozzák a „veszélyes üzem” jelleget, hiszen fizetéseket bonyolítanak le, jelentős szerepet töltenek be a gazdaságban, a tevékenységükkel kapcsolatban felmerülő problémák pedig ezáltal továbbhatnak a pénzügyi rendszerre.

További szempontokat az ügyfelek oldaláról lehet említeni. Az ügyfelek általában nincsenek a kellő információk birtokában, a felügyelő szerv könnyen elérhetővé, hozzáférhetővé teheti számukra az egyes pénzintézetekre és a pénzügyi termékekre vonatkozó információkat anélkül, hogy nekik kellene információt szerezniük. Természetesen sokkal nagyobb nehézséget jelentene számukra, ha az ő feladatuk lenne. Az ügyfelek tekintetében érdekvédelmi funkciót is betölt a felügyelet, hiszen rajta keresztül adatot, információt szolgáltatnak a pénzintézetek, így megakadályozhatóvá válnak a visszaélések, az ügyfelek átverése. A pénzügyi termékekkel kapcsolatos ügyletek ugyanis nagyobb körültekintést igényelnek, mivel eltérnek a többi iparág termékétől.³⁵

A pénzügyi felügyelet egy olyan kontrollmechanizmust takar, mely különösképpen a pénzügyi-gazdasági válság okán bebizonyította szükségességét és létjogosultságát. Az, hogy milyen formában valósul meg, arra különféle modellek léteznek.

Az, hogy az európai pénzügyi piacok rohamos átalakuláson mentek keresztül az utóbbi három évtized során a dereguláció és az információs technológia fejlődése következtében, valamint hogy pénzügyi konglomerátumok-, nemzetközi pénzügyi intézmények jelentek meg, és új pénzügyi termékek fejlődtek kételyeket támasztott a különálló, szektorális felügyelet és a különböző nemzeti hatóságok hatékony pénzügyi piacok feletti felügyeletét illetően.³⁶ Az államok többsége az integrált modell mellett foglalt állást, és a jegybankon belül került kialakításra a felügyelet.

Az integrált felügyeletnek is kihívásokkal kell azonban szembenéznie, ugyanis monopolhelyzetben van a pénzügyi felügyelet egyedüli hatóságaként. Következésképpen olyan szempontok szerint kell a struktúrát és a szabályozást kialakítani, hogy a felügyelet valóban hatékonyan, „jó” felügyeletként tudja ellátni a feladatait egy olyan környezetben, ahol a rábízott feladatok sokfélék és különbözőek. Ha nem így történik, akkor az a további fejlődés útját meghosszabbíthatja, vagy akár gátját is képezheti.³⁷

Az Európai Unióban is az integrációra való törekvések hatották át az utóbbi évek szabályozáspolitikáját. A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere és a Bankunió is szupranacionális szinten, központi szervek és mechanizmusok útján

³⁴ Ligeti, S. (2009): A pénzügyi felügyelet függetlensége és beszámoltathatósága. A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete., 70., *Külgazdaság*, LIII. évf.,

³⁵ Ligeti, S. (2009): 63.

³⁶ Holopainen, H.: (2007) : Integration of financial supervision, Bank of Finland Research, Discussion Papers, elérhető: <http://www.suomenpankki.fi/en/julkaisut/tutkimukset/keskustelualoitteet/Documents/0712netti.pdf>, letöltés dátuma: 2016.02.21.]

³⁷ Holopainen, H. (2007)

kívánja a valóban egységes gazdasági és monetáris uniót megvalósítani és egy újabb válság kialakulását megakadályozni. Olyan szervek kerültek felállításra, melyek a rendszerszintű és az egyedi piaci szereplők szintjén felmerülő kockázatok felügyeletéért is felelnek. A rendszer azonban uniós szinten sem teljesen kiforrott. Az Európai Felügyeleti Hatóságokkal kapcsolatban is találkozhatunk ellenvetésekkel, illetve a Bankunió is számos kérdést vet fel, amelyek kifejtése meghaladná a jelenlegi tanulmány kereteit.

Mindenesetre megállapítható, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelem egy változásban lévő terület, amelynek még a jövőben is új kihívásokkal kell szembenéznie. A hazai és az európai uniós jogalkotásnak is van teendője ezen a területen, hiszen a pénzügyi szolgáltatások területén gyors a fejlődés, újabb és újabb konstrukciókkal lépnek a piacra a pénzügyi szolgáltatók. Csak remélni lehet, hogy nem kell egy újabb pénzügyi válság a helyes jogalkotás és jogalkalmazási gyakorlat kialakítására.

Jogkövetkezmények a változó munkajogi szabályozás rendszerében

Nádas György*

1. Bevezető gondolatok

a munkajog tételes szabályainak alapvető változása az elmúlt öt évben egyértelművé vált. A változások középpontjában, legalábbis a hazai szabályozást érintően mindenképpen azt a megállapítást tehetjük, hogy a jogalkotó a munkajogi szabályokat egyértelműen közelebb kívánja hozni a polgári jog szabályrendszeréhez.¹ Ezzel ellentétes tendenciák természetesen az európai országokban jól megfigyelhetők, élesedik az a vita, amely a munkajog funkciója, és ezen keresztül a szabályozási technikák körül zajlik. A jelenlegi magyar jogi környezet határozott lépést tett a diszpozitivitás irányába, illetve abba az irányba, hogy a Polgári Törvénykönyv szabályozási technikái és rendelkezései egyértelműen jelenjenek meg a munkajogi jogalkalmazásban is.² Ennek a szándéknak, illetve jogalkotói akaratnak a munkajogi jogkövetkezmények vonatkozásában is jelentős hatása van.

Annak érdekében, hogy a jogkövetkezmények vizsgálatát elvégezhessük, célszerű természetesen azt tisztázni, hogy mit tekintünk jogkövetkezménynek. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy jogkövetkezmény a diszpozícióban foglaltak teljesítése esetén a joghatás, ellenkező esetben a joghátrány. Bibó István akként fogal állást, hogy szankciók alatt olyan jogkövetkezményeket értünk, melyek jogsértés esetén állnak be és a jogszegő számára hátrányosak.³ Ezen kiindulás mellett igyekszem felvázolni bizonyos munkajogi jogkövetkezményeket, amelyek a korábbiakhoz képest éppen a polgári joghoz történő közelítés folytán változtak meg, vagy esetleg újként jelentek meg a munkajogi jogalkalmazásban. Arra is kitérek, hogy bizonyos jogkövetkezmények pedig éppen a polgári jog ellen hatóak, és egyértelműen a munkajog közjogi jellegét domborítják ki.

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

¹ Lőrincz, Gy. (2014): *A munkaviszonyból keletkező kötelek szabályozásáról*. Gazdaság és Jog, 2014/12. sz., 6.

² Kiss, Gy. – Berke, Gy. (szerk.) (2012): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. CompLex, Budapest, 59.

³ Bibó, I. (1990): *Válogatott tanulmányok IV*. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/477.html> (Letöltés: 2016.09.30.)

2. Lehetséges jogkövetkezmények a munkaviszony létesítése körében

A munkaszerződés létesítésével összefüggésben a legfontosabb előírások részben annak alakiságához, részben a kötelező tartalmi elemekhez kapcsolhatóak. A felek általában akkor kötnek egymással szerződést, hogy ha valamilyen közös célt határoznak meg, és ezen közös cél meghatározottsága okán olyan konszenzuson nyugvó jognyilatkozat megtételére készülnek, amelytől mindkét fél joghatást vár. Ez természetesen a munkaszerződés létesítése esetén is igaz.

2.1. Az elállás joga és a lehetetlenülés kérdése. A munkajogviszony létesítése körében sajátos problémaként merülhet föl, ha a munkaszerződés aláírása, és a munkaszerződéssel létrehozott munkaviszony tényleges kezdő napja között hosszabb idő telik el. Ebben a körben az Mt. annyi előírást tartalmaz, hogy ebben az időszakban a felek a szerződés megkötése és a munkaviszony kezdetének napja közötti időszakban nem tanúsíthatnak olyan magatartást, ami a munkaviszony létrejöttét meghiúsítaná.⁴ Sajátos szabályt rögzít e körben az Mt., amikor biztosítja a feleknek ebben az időszakban az elállás lehetőségét, amennyiben körülményekben olyan lényeges változás következik be, amely a munkaviszony teljesítését lehetetlenné tenné, vagy aránytalan sérelemmel járna.⁵ Az elállás már egyfajta speciális válasz lehet a szerződés megkötése után kialakult helyzetre. Emellett azonban vizsgálódásunk tárgykörébe vonhatjuk a lehetetlenülés kérdését, amelyre nézve elsőként azt rögzíthetjük, hogy az egyfajta objektív körülményre is visszavezethető. A lehetetlenüléssel kapcsolatosan először azt kell tisztáznunk, hogy mit is értsünk a fogalom alatt a munkajogviszonyokban. Általában azt mondhatjuk, hogy amennyiben a szolgáltatás utólagosan, a szerződéskötést követő időszakban nem teljesül, annak egyik oka lehet a lehetetlenné válása, amely a kötelelem megszűnését is eredményezi. A kötelelem megszűnése körében vizsgálandó kérdés, hogy a lehetetlenülés objektív vagy szubjektív. Nyilvánvalóan objektív lehetetlenülésről akkor beszélhetünk, ha a szolgáltatás nyújtására köteles személy körén kívül eső körülmények idézik azt elő, míg szubjektívnek tekinthetjük, ha valamilyen, a kötelezett fél személyében rejlő okból kerül sor a lehetetlenülésre.

A lehetetlenülés kérdését a hatályos Mt. nem szabályozza, ebből következően, illetve az Mt. 31. §-ában foglaltakra figyelemmel fel sem merülhet a kérdés polgári jogi szabályozása, tekintettel arra, hogy a teljesítés lehetetlenné válásával a Ptk. 6:179. §-a foglalkozik, amelyek alkalmazását azonban az Mt. nem írja elő.⁶ Mégis érdemes elvi szinten megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy beszélhetünk-e az objektív lehetetlenülésről, nevezetesen tehát arról, hogy a teljesítés lehetetlenné válásáért egyik fél sem felel. A kérdést természetesen több irányból kell megközelítenünk. Egyrészt a szerződés megkötése és a munkajogviszony kezdete közötti időszakban is felmerül – ahogy erre fentebb utaltam –, másrészt viszont

⁴ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 49. § (1) bek.

⁵ Mt. 49. § (2) bek.

⁶ Az Mt. 31. §-a rendelkezik arról, hogy a Ptk. mely szabályait kell alkalmazni a munkaviszonyokban, és összefüggésben megállapítható, hogy a Ptk. 6:179. § nem szerepel a felsorolásban.

felmerül olyan összefüggésben is a kérdés vizsgálata, hogy a munkaviszony fennállása alatt részleges lehetetlenülésről, vagyis egy-egy konkrét feladat, egy-egy konkrét kötelezettség teljesítésének lehetetlenüléséről beszélhetünk-e, avagy sem. Ebben a körben sajátosan jelenik meg a munkajogviszony egy másik aspektusa, hiszen azt konkrétan szabályozza az Mt., amikor is a munkavállaló munkavégzési kötelezettségét a munkáltatónak felróható okból nem tudja teljesíteni.⁷ Ez azonban nem jelenti egyúttal a munkajogviszony egészének lehetetlenné válását.

A Ptk. szerint azonban abban az esetben, hogy ha a teljesítés lehetetlenné válásáért az egyik fél felelős – ez tehát a szubjektív lehetetlenülés esete –, a másik fél szabadul a szerződésből eredő teljesítési kötelezettsége alól és a szerződésszegéssel okozott kárának megtérítését követelheti.⁸ Hogyan kell értelmeznünk a lehetetlenné válás szubjektív formáját a munkajogviszonyok körében? Mikor állapíthatjuk meg, hogy a teljesítés lehetetlenné válásáért a munkaviszonyok kapcsán valamelyik fél felelősséggel tartozik? Előjáróban azt meg kell jegyezzük, hogy a lehetetlenné válás mindenképpen szerződésszegésnek minősül, amelyet akkor állapíthatunk meg, amikor is a szerződéskötés után olyan körülmények állnak be, amelyek miatt a teljesítés megghiúsul (illetve ebből kiindulva állapíthatjuk meg a lehetetlenné válást). Ezek az okok sokfélék lehetnek, amelyeket természetesen bizonyos szempontok alapján csoportosíthatunk is, így lehetnek fizikai okai a lehetetlenülésnek, jogi okai, illetve valamelyik szerződő fél érdekeiben beállott változásra is visszavezethető a lehetetlenülés.

Amennyiben tehát valamelyik félnek felróható okból következik be a lehetetlenülés, úgy a polgári jog szabályai szerint ennek az a jogkövetkezménye, hogy a szerződés megszűnik, ebből következően pedig egymással szemben már nem kötelesek szolgáltatásokat nyújtani, azonban a Ptk. 6:180. §-a alapján elszámolási kötelezettség keletkezik. A munkajogviszonyok kapcsán nyilván ezt a polgári jogi megközelítést alkalmazni a lehetetlenüléssel összefüggésben nem lehet, egyrészt a szolgáltatás jellegéből, másrészt a munkajogviszonyokat a kötelmi jogon túl jellemző sajátosságokból levezethetően sem.⁹ Így, amennyiben a lehetetlenülés szubjektív okai megállapíthatóak, úgy a másik fél dönthet a jogviszony megszüntetéséről, amelynek több formáját ismeri a Munka Törvénykönyve is. A szubjektív lehetetlenüléssel összefüggésben az természetesen nem zárható ki, hogy amennyiben a kártérítési felelősség egyéb feltételei fennállnak, úgy a sérelmet szenvedett fél kárainak megtérítését ne kérhesse attól, akinek felróható magatartása következtében a szerződés lehetetlenné válik. Ebben a viszonyrendszerben azonban hangsúlyoznunk kell, hogy a munkavállaló kártérítési felelőssége korlátozott, részben a felelősség alapja a felróható magatartására vonatkozatható, részben a kártérítés mértéke is korlátozott. E tekintetben sajátos kérdésként merülhet fel, ha a lehetetlenüléssel összefüggésben a munkáltató személyiségi jogsértésre is alapít igényt, mert ebben a helyzetben a

⁷ Mt. 146. § (1) bek.

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:180. § (2) bek.

⁹ Kiss, Gy. (2000): *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre*. Polgári Jogi Kodifikáció, 2000. (2. évf.) 1. sz., 14.

jogalkalmazó az utaló szabályra is figyelemmel a Ptk. 2:52-54. §-aiban foglaltakat köteles alkalmazni.¹⁰ Vajon ezekben az igényekben megjelenik-e a munkavállaló korlátozott felelőssége, vagy itt a teljes reparáció elve érvényesül?

A kérdés megválaszolása nem egyértelmű, figyelemmel arra, hogy a Ptk. 2:52. §-a szerint a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire, különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges. Az Mt. 9. § (1) bekezdése viszont az utaló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseit azzal a kitételrel zárja le, hogy e törvény kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai az irányadók. A fentiek egybevetéséből megállapítható, hogy a munkavállaló, az általános kimentési szabályokra figyelemmel, mentesülhet a sérelemdíj fizetési kötelezettség alól.

Az alapvető eltérés tehát a két szabályozás között megítélésem szerint az, hogy a lehetetlenné vált szerződés a polgári jog szabályai szerint megszűnik, ugyanezt azonban a munkajogviszonyokkal összefüggésben nem mondhatjuk ki, a felek közötti jogviszony ilyen fajta felszámolása nem lehetséges.

2.2. Érvénytelenség és hatálytalanság. A jogkövetkezmények másik csoportja az lehet, amikor a felek megállapodása valamilyen okból a célzott joghatást nem váltja ki. Ez természetesen sokféle okra vezethető vissza, részben az érvénytelenségre, de ebbe a vizsgálódási körbe kell vonnunk a hatálytalanság kérdését is.

Az érvénytelenséget meg kell különböztetnünk a hatálytalanságtól, amikor is a jognyilatkozat érvényes, alkalmas a célzott joghatás kiváltására, azonban a jognyilatkozat hatálya vagy még nem áll be, vagy már megszűnt.¹¹ Tipikusan ilyen a feltételhez kötött jognyilatkozat. Az érvénytelenség általában tehát a jognyilatkozatokhoz fűződő jogintézmény.

A munkajogi szabályok az érvénytelenség körében is komoly közelítést mutatnak a polgári jogi rendelkezésekhez, annál is inkább, mert olyan új tételes szabályok kerültek be az Mt.-be, amelyek érvénytelenségi okként korábban nem jelentek meg. Így új elem például a jóerkölcsbe ütközés kérdése. A jóerkölcsbe ütközéssel, illetve a polgári jogi szabályokkal kapcsolatban az Mt. 31. §-a utaló szabályokat tartalmaz. Ennek ellenére azt mondhatjuk, hogy a Ptk. érvénytelenségi szabályai a tételes érvénytelenségi jogcímek vonatkozásában nem érvényesülnek, hiszen az Mt. tételesen rögzíti az érvénytelenség formáit és azok jogcímeit egyaránt.

3. A jogviszony fennállása alatti jogkövetkezmények

A munkajogi jogkövetkezmények egyik sajátos formája, ami magánjogi eszközökkel nehezen írható le, és nehezen illeszthető a magánjog kontextusába, a

¹⁰ Mt. 9. § (1) bek.

¹¹ Eörs, Gy. (2003): *Kötelmi jog. Általános rész.* 24. kiadás, Budapest, 94.

munkavállaló vétkes kötelezettségszegése esetére alkalmazható jogkövetkezmények törvényi szintű szabályozása.

3.1. Fegyelmi eljárás, mint jogkövetkezmény. Amennyiben jogtörténeti vizsgálódást is végzünk ebben a körben, akkor az mindenképpen kijelenthető, hogy a jelenlegi szabályozás semmiképpen nem tekinthető előzmény nélkülinek, olyannyira, hogy már a XIX. század végétől kezdődően a gazdasági munkaviszonyok kapcsán is általánosan jelent meg a fegyelmi jogkör. A szocialista munkajog ezeket a hagyományokat tovább örökölte,¹² majd az 1992-es munkajogi jogalkotás a fegyelmi büntetések, mint jogkövetkezmények lehetőségét jelentősen szűkítette azáltal,¹³ hogy a kollektív szerződésre tartozó kérdésként definiálta a hátrányos jogkövetkezmény kiszabására irányuló eljárást, illetve a hátrányos jogkövetkezményként alkalmazható szankciókat is.¹⁴

A 2012. évi I. törvény ezzel alapvetően változtatott, hiszen a felek megállapodásában is megjelenhet a hátrányos jogkövetkezmény kiszabására irányuló eljárás, illetve az e körben alkalmazható jogkövetkezmény egyaránt.¹⁵ Sokakban visszatetszést keltett a fegyelmi eljárás ilyen széles körben történő ismételt megjelentetése, egyes vélemények kifejezetten büntetőjogiasnak, a magánjogi szemlélettől és a munkajog magánjogi jellegétől idegennek tartják ezt az eljárást, illetve az ilyen típusú szankcionálás lehetőségét. Az új szabályozásban természetesen az is lényeges kérdés – és itt a tanulmány címében, illetve témájában foglaltakra különös hangsúlyt is fektetve –, hogy a munkavállaló vétkes magatartása eljuttathatja-e a hátrányos jogkövetkezmény kiszabására irányuló eljárás eredményeként a másik felet, jelesül a munkáltatót addig, hogy a munkajogviszonyt megszüntesse. Erre természetesen a választ az Mt. tételes szabályai között megtaláljuk, hiszen a felmondás, illetve az azonnali hatályú felmondás is elképzelhető olyan okból, amelynek eredője valamilyen vétkes magatartás, melyet a munkavállaló tanúsít.¹⁶ Tágabb összefüggésekben vizsgálva a kérdést persze okkal merülhet fel bennünk, hogy egy magánjogi keretek között létrehozott szerződés megszüntetésének ez megfelelő módja-e, beilleszthető-e ez a fajta szemlélet az egyértelműen magánjogias irányba mutató szabálytömegbe.

A választ elsősorban a történeti hagyományokban kereshetjük, tekintettel arra is, hogy a gazdasági munkaviszonyok szabályai – ahogy arra utaltam – viszonylag régóta tartalmaznak hasonló szabályokat. Az már további vizsgálódásra adhat alapot, hogy amennyiben a vétkes közrehatás károkozással is kiegészül a munkavállaló oldalán, úgy a megváltozott és kifejezetten magánjogias szemléletű, az általános elvárhatóság mércéjéhez igazodott kártérítési felelősségi szabályok közé beilleszthető-e az ilyen fajta magatartás szankcionálása. Az jól látszik, hogy a jelenlegi szabályozás a korábbi szubjektív és a tőle elvárhatóságban kifejeződő felelősségi, illetve magatartási alakzattól az általában elvárhatóság irányába mozdult el, azonban a munkavállaló kárfelelőssége körében a vétkességet, illetőleg

¹² Kiss, Gy. (2005): *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 180.

¹³ Gyulavári, T. (szerk.): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012, 250.

¹⁴ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 109. §

¹⁵ Mt. 56. §

¹⁶ Kiss, Gy. – Berke Gy. (2012) 223.

a vétesség fokát a kártérítés mértéke körében mindenképpen értékelni szükséges.¹⁷

3.2. A feltűnő értékaránytalanság kérdése. Sajátos kérdésként merülhet fel annak a vizsgálata a jogviszony fennállása alatt, hogy vajon az általános bérezési elveknek, illetőleg a polgári jogban teljesen természetes és nyilvánvaló értékarányosság elvének megfelel-e az adott jogviszonyban a munkavállaló díjazása, illetve ezzel szembe állítva milyen szolgáltatást várhat el alappal a munkáltató. A szerződési szabadság elvéből az következne, hogy e körben az állami beavatkozást a minimálisra kell csökkenteni. Ennek természetesen ellentmond a munkaviszonyhoz kapcsolódó egyéb szociális funkció megléte, illetve az az igény, hogy az állam a jogi szabályozókon keresztül mindenképpen biztosítson valamilyen minimális munkabért az elvégzett munka díjazásaként.¹⁸ Így megállapítható, hogy a jogviszony fennállása alatt az állam meghatározhatja azt a bérminimumot, amely kifizetése mindenképpen szükséges a munkaviszonyban álló munkavállaló irányába.¹⁹ Amennyiben a felek a szerződési szabadság elvéből következően ettől eltérő – magasabb – bérezésben állapodnak meg, akkor okszerűen vizsgálendő, hogy mennyiben felel meg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségével szemben támasztott követelménynek ez a díjazás. Ennek a kérdésnek azonban a munkajogviszonyok kapcsán egy másik, sajátos aspektusa is létezik, nevezetesen az azonos értékű munkáért azonos értékű bér elvének gyakorlati megvalósítása, amely elv következetes alkalmazásakor a felek szerződési szabadsága bizonyos tekintetben csorbát szenved, hiszen a munkáltatónak figyelemmel kell lennie a munkabérré vonatkozó ajánlata megtétele körében arra, hogy a munkavállalóval azonos értékű és hasonló jellegű munkakörben foglalkoztatottak díjazása a munkáltatónál hogyan alakul.²⁰

Az is felmerülhet bennünk, hogy látszólagos vagy tényleges konkurencia-e a feltűnő értékaránytalanság, mint általános polgári jogi megtámadási jogcím, illetve az azonos értékű munkáért azonos értékű bér elvének alkalmazása. Kiválthatja-e a feltűnő értékaránytalanság jogintézményét a munkajogi jogviszonyokban az azonos értékű munkáért azonos értékű bér elve? Nyilván akkor járunk legközelebb az igazsághoz, ha azt a megállapítást tesszük, hogy részben igen, hiszen abban a mátrixban, amelyben az adott munkavállaló foglalkoztatására meghatározott feltételek mellett sor kerül, nyilván a munkájáért járó díjazást vizsgálni kell abból a szempontból, hogy az megfeleljen az Mt. 12. §-ában, illetve az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésben foglaltaknak. Természetesen az Mt. 12. §-ában foglalt elv és a polgári jog azon elvének, amely szerint a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányban áll egymással, teljes átfedése, illetve teljes azonossága nem állhat fenn, de arra mindenképpen alkalmas, hogy az adott munkáltatón belüli egyenlőtlenségeket bizonyos mértékig kiküszöbölje. Nagyon sajátos ebből a szempontból az az alku folyamat, amely keretében a munkavállaló díjazása

¹⁷ Sipka, P. (2013): *Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre.* Magyar jog, 2013/12. sz., 738.

¹⁸ Kiss (2005) 127.

¹⁹ Mt. 153. §

²⁰ Gyulavári, T. (2012)88-89.

kialakul. Hiszen ebben a folyamatban nem hagyható figyelmen kívül annak a kérdésnek a tisztázása és megválaszolása, hogy a munka díjazásával szemben milyen szolgáltatás nyújtására köteles a munkavállaló. A polgári jogi jogviszonyokban, különösen, ha a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat vesszük górcső alá, akkor a válasz viszonylag egyértelmű, hiszen egy vállalkozási szerződésben akkor tekinthető a szolgáltatás arányban állónak a díjazással, ha az a szerződésben foglalt valamennyi lényeges tulajdonsággal rendelkezik, és a megrendelő át is veszi, nem emel azzal szemben kifogást.²¹ Önmagában persze ez csak szükséges, de még nem feltétlenül elégséges feltétele annak, hogy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értékét ekvivalensnek tekinthessük.

A sajátos jogi környezetből következően a feltűnő értékaránytalansággal kapcsolatos igény érvényesítésére álláspontom szerint a munkajogviszonyokon belül nincsen lehetőség, azonban amennyiben az azonos értékű munkáért azonos értékű bér elve sérül, úgy a sértett munkavállaló reparációra számíthat. E körben alapvető vitát képez a jogalkalmazás és a jogelmélet körében az, hogy vajon szükséges-e valamilyen védett tulajdonság valószínűsítése annak érdekében, hogy az elv sérelmére alappal hivatkozhatson a fél. Megítélésem szerint a jogszabály szövegéből következően ilyen védett tulajdonságra nincsen szükség, hiszen abban az esetben, ha igazolható, hogy van azonos munkakörben foglalkoztatott másik munkavállaló, akivel egyébként a sérelmet szenvedett fél összehasonlítható munkakörben és munkavégzési körülmények között kerül foglalkoztatásra, akkor egyéb védett tulajdonság hiányában is hivatkozhat az elv sérelmére.²²

4. Jogkövetkezmények a jogviszony megszüntetése kapcsán

A munkajogviszony megszüntetésére bizonyos összefüggésekben jogkövetkezményként is tekinthetünk, amelyekre már részben utalás történt. Hiszen a munkaviszony megszüntetésére mind a munkáltató, mind a munkavállaló oldalán szankciós jelleggel is sor kerülhet. A tanulmány bevezető részében pedig kifejezetten akként foglaltam állást, hogy a jogkövetkezmény, amennyiben az valamilyen jogellenes cselekményre adott reakció, az szankció. A magyar felmondási rendszerből pedig jól elkülöníthető csoportot képeznek azok a felmondási jogcímek, amelyek kifejezetten szankciós jellegűek. Ebbe a körbe kell sorolnunk a munkavállaló képességével összefüggő okra alapított munkáltatói felmondást²³, illetve ebbe a körbe kell sorolnunk bármelyik fél által közölt azonnali hatályú felmondást, amennyiben az a másik fél vétkes magatartására vezethető vissza.²⁴ Természetesen ez a fajta megközelítés a magánjogtól sem idegen, hiszen a polgári jog is ismeri a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szankciós jellegű megszüntetésének lehetőségét. Ezzel szemben sajátos jogkövetkezmények

²¹ Ptk. 6:247. §

²² Zaccaria M. L. (2014): *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban*. PhD értekezés, DE ÁJK, Debrecen, 81.

²³ Mt. 66. § (2) bek.

²⁴ Mt. 78. § (1) bek.

tekinthetjük, amennyiben a munkáltató a munkaviszony megszüntetését a működésével összefüggő okra alapítja,²⁵ hiszen ebben az esetben a munkavállaló magatartása, képessége semmilyen hatással nincsen a munkaviszony megszüntetésére, olyan külső körülmények hatására dönt a munkáltató a jogviszony megszüntetéséről, amelyek egyébként akár távoli összefüggést vagy párhuzamot is mutathatnak a lehetlenné válással. A fenti okfejtés persze sajátos megvilágításba kerülhet akkor, ha a munkavállaló – élve a jogorvoslat lehetőségével – bíróság előtt támadja akár a munkáltató működésével összefüggő okra alapított felmondást is. Hiszen ebben az esetben, amennyiben a bíróság a felmondás jogellenességét állapítja meg, úgy ahhoz a törvényben meghatározott joghátrányt fűzi, és ilyen módon az egyébként nem szankciós jellegű felmondáshoz is fűződik munkajogi szankciók.²⁶

A jogellenesség jogkövetkezményeinek újra definiálása nagyon komoly jogalkalmazói problémákat vet fel, hiszen az elmaradt munkabér címén járó kártérítésként meghatározott jogkövetkezmény alapvetően csorbítja a munkavállalói jogokat, nem keletkeztet szolgálati időt, egy esetleges felszámolási eljárásban nehézkesen érvényesíthető, mert adott esetben a felszámoló megpályázza a Bérgarancia Alapnál a bíróság jogerős ítéletében meghatározott összeg kifizetését, azonban a Bérgarancia Alapot kezelő közigazgatási szerv az általános gyakorlata szerint ezeket az igényeket visszautasítja, mert álláspontja szerint kártérítés kerül a marasztalás jogcímeiként megállapításra, így a Bérgarancia Alapból nem történhet kifizetés. Teszi ezt a Bérgarancia Alap annak ellenére, hogy a Kúria irányadó kollégiumi véleménye szerint is az ily módon megállapított kártérítés munkabér jellegét nem veszíti el.²⁷

5. Záró gondolatok

Összességében azt a következtetést szűrhetjük le, hogy a jogkövetkezmények tekintetében is a munkajogi szabályozás sokkal közelebb került a polgári jog általános elveihez és gyakorlatához, ezzel azonban komoly réseket ütött a jogalkotó a munkajog védelmi funkcióján, egyre kevésbé képes azt betölteni. Még akkor is így van ez, ha a jogalkotói szándék a szerződési szabadság elvének kiteljesítése mellett nem zárja el a feleket attól, hogy a munkaszerződésekben eltérjenek az általános törvényi rendelkezésektől, és ily módon a védelem vonalait – a törvényi szint alá helyezve – a szerződésekre bízzák.

²⁵ Mt. 66. § (2) bek.

²⁶ Mt. 82-83. §

²⁷ 3/2014. (III. 31.) KMK vélemény a munkaviszony munkáltató általi jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeinek egyes kérdéseiről, 4. pont b) alpontja.

Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből*

Olajos István**

Észtelt ünnepezt professzorunk sokat mesélt nekünk saját mentoráról, *Beck Salamonról*, aki hírnevét és sokoldalú tudását ügyvédként alapozta meg. Sala bácsi, ahogy *Prugberger* professzor hívta, azonban nem az ügyfeleket szerette, és nem a bírósági csörtéket, ő jogi problémákat szeretett megoldani. Ezeket a megoldási javaslatait, és levezetéseit az ügyfeleket felhajtó kollégái a bírósági padosorokban kamatoztatták, és konkrét pénzre váltották.¹ Hasonló helyzetbe kerültem 2016 októberében, mikor a Budapesti és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Ügyvédi Kamara szervezésében az elővásárlási jog alkalmazásával kapcsolatban szerveztek konferenciát, ahol a gyakorlatban felmerült kérdéseket kellett megfelelő elméleti háttérrel felvázolnom kollegáimmal.² A sokoldalú elővásárlási joggyakorlatot azonban a mai ügyvédi gyakorlat a földforgalom szempontjából közelítette meg, így a nem kevés felmerült kérdés szinte mindegyike agrárjogász szemléletet igényelt. Ezekből a kérdésekből szemezgetek, és próbálok rájuk a jogtudományt és a gyakorlatot is kielégítő válaszokat találni. A továbbiakban a konferencián elhangzott kérdésekből, valamint az elhangzott válaszaimból válogatok, és csak utalok rá, hogy a magyar nemzeti jog e gyakorlati problémáin túl a magyar jogtudomány képviselőit számos más nemzetközi³ és európai uniós⁴ problémakör is foglalkoztatja az új magyar földforgalmi szabályozás kapcsán.

* A tanulmány a Bolyai Ösztöndíj támogatásával készült.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Prugberger Tamás: Sala bácsi a tanár, esetjogász tudós és az ügyvéd, in: *Emlékkötet Beck Salamon születésének 130. évfordulójára* (szerk.: Pusztahelyi Réka), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2015, 21-38. o.

² Dr. Tőkei Balázs egyetemi adjunktus és dr. Papik Orsolya egyetemi tanársegéd kollegáimmal ELTE ÁJK oktatóival.

³ A magyar földforgalmi szabályozás vonatkozásában érdekes – esetlegesen veszélyesnek is minősíthető – aspektusokat észlelt *Szilágyi János Ede* az EU – Kanada közötti, ún. CETA szabadkereskedelmi megállapodás vonatkozásában. Így, hogy annak lehetnek olyan előírásai, amelyek érinthetik a földforgalmi viszonyokat: „Kérdés ugyanis, hogy a jövőben a CETA vitarendezési testülete miként értékeli majd a CETA beruházásokra vonatkozó előírásainak kapcsolatát az egyes, CETA által érintett országok földforgalmi szabályaival. Vagyis féltő, hogy ha nem pontosítjuk a magyar fenntartás szövegét a mezőgazdasági földekre is kiterjesztve azt, akkor a jövőben a CETA beruházásvédelmi szabályai alapján kanadai állampolgárok... is kérhetné[k] a nemzeti elbánás elve alapján magyar földek tulajdonának megszerzését.”; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések – kérdések a nemzetközi és az európai jog

1. Az első kérdés: a munkaszüneti napértelmezéséről

Az első kérdés hátterét a kifüggesztett adásvételi szerződések esetében általános azon jegyzői gyakorlat jelentette, hogy amennyiben hétvégére esik az elfogadó jognyilatkozat megtételére nyitva álló jogvesztő határidő utolsó napja, akkor a határidő a hétvégét követő első munkanapon jár-e le. Munkaszüneti napnak tekinthető-e a vasárnap ebben az eljárásban? A kérdés megválaszolásához az alábbi jogszabályokat kell értelmezni:

A Földforgalmi tv. 21. § (3) bekezdése alapján: „*A közlés kezdő napja az adásvételi szerződésnek a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztését követő nap. Az elővásárlási jog jogosultja a közlés kezdő napjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül tehet az adásvételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot. Az elővásárlásra jogosult - ide nem értve a földalapkezelő szervezetet - a jognyilatkozatát a jegyző részére személyesen adja át.*”

A Ptk. 8:3. § (3) bekezdése alapján: „*Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a következő munkanapon jár le.*”

szemszögéből. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017, m.a. Hasonlóképpen érdekes nemzetközi aspektus az, amire *Raisz Anikó* irányította rá a figyelmet, nevezetesen a magyar földforgalmi szabályozás emberi jogi determináltsága: „*Az első látásra egymástól idegennek tűnő területek – emberi jogok és agrárjog – azonban több ponton is találkoznak: a tulajdonhoz való jog, a tisztességes eljáráshoz illetve a jogorvoslathoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog*”; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241. o.

⁴ Az uniós jogvitáink eredője kettős. Egyrészt magyar részről 2010-et követően jelentős fordulat következett be a magyar földbirtok-politikába; ennek lényegét, és lépéseit elsők között foglalta össze kiválóan munkájában *Raisz Anikó és Szilágyi János Ede*: Szilágyi: Das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsgesetz erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 45 (2015) 2, 45-47. o. és Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjog, szociális jog, adójog) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban, *Agrár- és Környezetjog*, 7 (2012) 12, 109-114. o. A probléma másik eredője az, amit *Korom Ágoston* az uniós jogból eredő „*birtokpolitikai bizonytalanságként*” nevesít – lásd: Korom: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013, 20-23. o.– illetve, amit ehhez kapcsolódóan „*transzparencia hiányként*” említi; lásd Korom: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, 2017. m.a. A Korom által említett bizonytalanságok okait jól summázza a *Csák, Kocsis és Raisz* alkotta magyar kutatócsoport kapcsolódó tanulmányában: „*E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által támogatott a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztethetőségét.*”; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 10 (2015) 19, 51. o.; s ezek azok a birtokpolitikai bizonytalanságok, amelyek felszámolására *Szilágyi János Ede* több lehetséges utat is megfogalmazott következtetéseiben, amelyet általános jelentéstevőként fogalmazott meg a CEDR 2015-ös potsdami konferenciájára, és amelyben akár az elsődleges jogforrások módosítását is felveti; lásd: Szilágyi János Ede: Következtetések (II. Bizottság), *Agrár- és Környezetjog*, 10 (2015) 19, 99-101. o. Szilágyi felvetéseinek részletes megalapozását az általános jelentésében fejt ki: Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, m.a.

Az Mt. 102. § (1) bekezdés alapján: „*Munkaszüneti nap: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26.*”

A probléma értelmezése kapcsán a gyakorlatból és a gyakorlatias hozzáállásból kell kiindulnunk: szombaton és vasárnap nem lehet személyes elővásárlási jognyilatkozatot tenni a jegyzőnél. Ezért a jegyzői gyakorlat, mely a hétvégi lejáratot követő hétfőn még felveszi a jognyilatkozatot, értelmezésem szerint helyes. Így a kiterjesztő jegyzői gyakorlat e körben helyes.⁵

A jogalkotó észelve a problémát, 2016. december 2-án hatályba lépett 341/2016 (X.17.) Kormányrendelet 8. §-ával az alábbi megoldásra jutott:

„(1) *A jegyző az adásvételi szerződést a Földforgalmi tv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott 60 napos határidő utolsó napját követő legközelebbi munkanapon veszi le a hirdetőtábláról. A jegyző a levétellel egy időben rávezeti a kifüggesztett szerződésre a levétel napját.*

(1a) *Ha a Földforgalmi tv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott 60 napos határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a polgármesteri hivatalnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.*

(1b) *Ha a Földforgalmi tv. 21. § (4) bekezdése alapján a jegyző megállapítja, hogy az elfogadó jognyilatkozat az azt átadó elővásárlásra jogosulttól származik, a jegyzőnek az elfogadó jognyilatkozaton rögzítenie kell annak tényét, hogy az elfogadó jognyilatkozat az azt átadó elővásárlásra jogosulttól származik, és az azon szereplő aláírást saját kezű aláírásának ismerte el.”*

Így elmondható, hogy a jogalkotó 2016 decemberétől a Ptk. merev szabályait kiterjesztő joggyakorlatot fogadta el.

2. A második kérdés: a tények fennállásának idejéről

A második kérdés arra irányult, hogy a kifüggesztett adásvételi szerződésre elfogadó jognyilatkozatot benyújtó személyek esetében az elővásárlási jogot megalapozó tényeknek az adásvételi szerződés aláírásának napján vagy az elfogadó jognyilatkozat megtételének napján kell-e fennállnia? Amennyiben az adásvételi szerződés megkötésének napján, akkor a Földforgalmi tv. 18. § (2) bek. a) pontjában rögzített elővásárlási jog a fenti kérdés tekintetében tekinthető-e kivétel szabálynak?

A kérdéshez kapcsolódó, értelmezendő jogszabályhely a következő:

Földforgalmi tv. 18. § (2) bek. a) pontja kimondja, hogy az „(1) bekezdés c)-e) pontjában meghatározott földművest - az elővásárlásra jogosultak sorrendjében - megelőzi

a) a szántó, rét, legelő (gyep), vagy fásított terület művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén az a földműves, aki a föld fekvése szerinti településen az elővásárlási joga gyakorlását megelőzően legalább 1 éve állattartó

⁵ Papp Anett: A jognyilatkozatok megtételének módja, határidők és időtartam számítása a munkajogban, *Óvodai Nevelés*, 66 (2013) 7, 31-32. o.; T. Nagy Erzsébet: A Cégek Közönyben való közzétételre nyitva álló határidők számítása, *Gazdaság és jog*, 8 (2000) 5, 8-9. o.

telepet üzemeltet, és a tulajdonszerzésének a célja az állattartáshoz szükséges takarmány-előállítás biztosítása;...”

A válasz attól függ, hogy a kinek a szemszögéből vizsgáljuk a dolgokat.

ad 1. Ha a klasszikus polgári jogi felfogásból⁶, akkor az elővásárlási jog gyakorlója az adott szerződés vevőjeként fog megjelenni, tehát az eredeti szerződés időpontjában fenn kell állnia a jogának. Ezt az értelmezést támasztja alá Papik Orsolya agrárjogász kolleganőmnek a konferencián elhangzott⁷ alábbi véleménye:

„A Ptk. 6:118. § értelmében, ha a szerződés hatályosságához jogszabály harmadik személy beleegyezését vagy hatóság jóváhagyását teszi szükségessé, a beleegyezéssel vagy a jóváhagyással a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenőleg válik hatályossá.

Az elővásárlási jog jogosultja az eredeti vevő helyére lép be a szerződésbe, így a fentiek alapján, a visszamenőleges hatályra tekintettel véleményem szerint már akkor meg kell felelnie az elővásárlási jogot megalapozó tényeknek.

Mindezek mellett az elővásárlási jogot megalapozó tényeknek természetesen az elfogadó jognyilatkozat megtételének napján, azt követően a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása során, és végül a járási földhivatal eljárása során is fenn kell állniuk.”

Továbbá eddigi tapasztalataim szerint, mivel az elővásárlási jog gyakorlására viszonylag hosszabb idő áll rendelkezésre (60 nap) ezért felmerülhet a joggal való visszaélés esetköre is, ha csak az elfogadó nyilatkozat megtételének a napján várjuk el az elővásárlási jog jogosultjától, hogy megfeleljen a jogszabályi feltételeknek.

ad 2. Ha ugyanezt a kérdést a közigazgatási eljárás szempontjából nézzük, akkor a jognak akkor kell fennállnia, mikor a joggal élő a jognyilatkozatot teszi. Ebben az esetben, hatósági jóváhagyást követően, ebben az időpontban lép be a szerződésbe, vevői pozícióba. Ez az indoklás azonban nem veszi figyelembe az elővásárlási jog, mint alakító jog jogi természetét, ami nem járhat az eredeti szerződés lényeges elemeinek módosításával. A szerződés időpontja a szerződés

⁶ Kisfaludi András: Az elővásárlási jog néhány szabályozásra váró kérdése, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 5 (2003) 6, 10-18. o.; Leszkoven László: A termőföldet érintő elővásárlási jog egyes kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 22 (2004) 393-403. o.; Csehi Zoltán: Az elővásárlási jog kiterjesztéséhez - a kiterjesztés joga, *Jogtudományi Közlöny*, 62 (2007) 1, 26-31. o.; Petrik Ferenc: Elővásárlási jog - dologi jogviszony, *Magyar Jog*, 55 (2008) 1, 1-9. o.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: Új irányvonalak a mezőgazdasági vállalkozásban dolgozó együttélők és gyermekeik jogi helyzetében, különös tekintettel a magyar szabályozásra, *Agrár- és Környezetjog*, 8 (2013) 15, 71-75. o.; Raisz Anikó: Women in Hungarian Agriculture, in: *Agricultura Familiar* (szerk.: Leticia Bourges – Esther Muniz Espada), Madrid, Gobierno de España, 2014, ;134-139. o.; Kollár Márta - Wellmann György: Az elővásárlási joggal kapcsolatos jogértelmezési kérdések a bírói gyakorlatban, *Gazdaság és Jog*, 17 (2009) 7-8, 3-9. o.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsim tulajdonszerzési előírásai, in: *Agrárjog* (szerk.: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017; Tókei Balázs: Az elővásárlási jog a Ptk-ban, *Jogász-világ*, (2016) 5-6, in: <https://jogaszvilag.hu/szaklap/polgari-jog/2016-6-5/az-elovasarlasi-jog-a-ptk-ban> (2016. 11.05), Pusztahelyi Réka: Az elővásárlási jog egyes kérdései a bírói gyakorlatban, *Miskolci Jogi Szemle*, 4 (2009), 2, 96-111. o.

⁷ Papik Orsolya felkért előadóként vett részt az *Elővásárlási jogok gyakorlása* című konferencián, és ebben a kérdésben az idézett véleményét fejtette ki.

lényeges eleme. A vevő tulajdonjoga az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítására visszamenőleges hatállyal keletkezik, a jogerős határozat időpontjától. Tehát végső esetben ez lenne az az időpont, amikor a törvényi feltételeknek fenn kell állnia. A mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása azonban megelőzi az ingatlan-nyilvántartási eljárást, és az elővásárlásra jogosult ebben az eljárásban tudja utoljára igazolni az állattartó telep működését, míg az eredeti vevőnek, erre még a mezőgazdasági igazgatási eljárás első szakaszában is joga van.

Összefoglalva a fentieket megállapítjuk: az eljárás specialitásai, az elővásárlásra jogosult beavatkozásának korlátozott volta, és az ezek után induló ingatlan-nyilvántartási eljárás szemszögéből, a praktikus jogértelmezés talaján állva, úgy kell állást foglalnunk, hogy elég a joggyakorlás időpontjában fennállnia az elővásárlási jogosultságra okot adó körülménynek.⁸ Tehát, állattartó telep esetén elegendő, ha az 1 év, melyet a joggyakorlás feltételeként ír elő a jogalkotó, akkor is okot adhat jogszerű joggyakorlásra, ha csak az elővásárlási jogot gyakorló jognyilatkozatának időpontjában áll fenn.

3. A harmadik kérdés: a földhasználati jogviszony értelmezéséről

A kérdést megfogalmazó az alábbi konkrét esettel kapcsolatban tette fel kérdését: Az adásvételi szerződés aláírásának napján, valamint az elfogadó jognyilatkozat megtételének napján a termőföld harmadik személy használatában állt. A földhasználat ezt követően megszűnt, majd a hatósági jóváhagyásra irányuló eljárás elhúzódása miatt ismét harmadik (pontosabban negyedik) személy használatába került a termőföld. A kormányhivatal előzetes vizsgálata⁹ során az első földhasználati jogviszony már megszűnt, a végső döntés időpontjában azonban az újabb földhasználati jogviszony még fennállt.

Az elfogadó jognyilatkozat nem tartalmazta a Földforgalmi tv. 13. § (4) bekezdésében előírt alábbi nyilatkozatot: „*Ha a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződés tárgyát képező föld harmadik személy használatában van, a szerző félnek kötelezettséget kell vállalnia, hogy a fennálló földhasználati jogviszony*

a) időtartamát nem hosszabbítja meg, és

b) megszűnését követő időre az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségeket vállalja.”

⁸ Az összefoglalásban megalkotott agrárjog komplex szemléletet támasztja alá: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *ActaUniversitatisSzegeciensis de Attila József NominataeSectioJuridica et Politica*, 2004(3); Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: *Reformatoriuriscooperand*(szerk.: Bobvos Pál), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009.; Kurucz Mihály: A magánjogi dogmatika alkalmazásának joggyakorlati jelentőségéhez: az elővásárlási jog gyakorlása és az ingatlan-nyilvántartásbejegyzési engedély szolgáltatásának ügyleti összefüggése, *Közjegyzők Közönye*, 54 (2007) 11, 3-14. o.; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 24 (2006), 511-525. o.

⁹ Földforgalmi tv. 23. § (1) bek. cd) alpont.

A hatósági jóváhagyásra irányuló eljárásban¹⁰ a fenti kötelezettségvállalás hiánya mind az előzetes vizsgálat során, mind az érdemi döntés meghozatala során¹¹ olyan hiányosságnak minősül, amely a hatósági jóváhagyás megtagadását eredményezi.

Ezt követően a harmadik kérdés ekképpen hangzott: A fenti esetben helyes-e az a joggyakorlat, amelynek keretében a kormányhivatal – figyelmen kívül hagyva a földhasználati jogviszonyokat – az elfogadó jognyilatkozatot tevő személlyel hagyja jóvá a szerződést? Van-e a hatósági jóváhagyás felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben annak jelentősége, hogy az eladó per-, teher- és igénymentesen értékesítette az ingatlant, illetve a hatósági jóváhagyást követően ténylegesen nem került meghosszabbításra a földhasználati szerződés?

Amennyiben a földhasználati szerződés az eredeti eladóval úgy keletkezett, hogy a használó tudott arról, hogy a használatba adó a földet értékesítette, akkor az ezt megelőzően keletkezett eljárásban, a később keletkezett használati jogából adódó elővásárlási jogát már nem tudja érvényesíteni. Tehát, ha az eredeti vevővel szemben valaki a szerződéskötés idején meglévő elővásárlási jogát kívánta érvényesíteni, akkor csak őt lehet figyelembe venni a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban.

A második kérdésre adott válasz kapcsán azt kellene tisztázni, hogy hány évre, és milyen feltételekkel kötött az előző tulajdonos használati szerződést. Illetve a későbbi földhasználó kívánja-e a jóváhagyó végzést közigazgatási perben megtámadni. Belefér-e a kárenyhítés körébe az, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv előtt folyó eljárás közel 1 évig tartó eljárásának idején a szerződés tárgyát képező ingatlant gyümölcsözteti. Természetesen, ha fennáll használati szerződés az adásvételi szerződés megkötésének időpontjában, akkor a Földforgalmi tv. 13.§(4) bekezdésének előírásai akkor is vonatkoznak a szerződésre, ha azt a felek nem rögzítették.

A mezőgazdasági igazgatási szerv előtt folyó eljárásban¹² az eljárás első szakaszában a földhasználati lap adataiból a mezőgazdasági igazgatási szerv

¹⁰ A hatósági jóváhagyás elemeit és kérdéseit munkásságában részletesen, és előremutatóan elemzi Csák Csilla és Szilágyi János Ede. Lásd: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, (2013), 215-233. Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-119. o.

¹¹ Földforgalmi tv. 27. § (2) bek. a) pont.

¹² Az engedélyezési eljárás értelmezésében megkerülhetetlen Csák Csilla és Hornyák Zsófia alábbi jogirodalmi munkáinak áttekintése: Csák Csilla: A földtulajdon- és használati viszonyok változása a nagybirtokrendszer megszüntetésétől a rendszerváltás időszakáig, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Novotni Kiadó, 57-78. o.; Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 7-20. (Andréka), 37-50. (Bobvos), 69-80. (Csák), 91-106. (Farkas-Csamangó), 115-130. (Fodor), 131-138. (Hegyes), 151-176. (Kurucz), 187-198. (Nagy), 211-240. (Prugberger), 241-254. (Raisz), 269-282. (Szilágyi) o.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, (2013) 1-4, 12-17. o.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, (2014) 2, 10-11. o. Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében – bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 14 (2014), 139-158. o.; Csák Csilla – Nagy Zoltán:

megnézi, hogy van-e az érintett földrészletnek használója. A szerződés érvénytelen ha van, valamint ha hiányzik a fenti Földforgalmi tv. 13. § (4) bekezdésében meghatározott nyilatkozat, és ezt a szerződés mellékleteként sem pótolják. Jelen esetben, a vizsgálat időpontjában éppen nem volt bejegyzett földhasználó a földrészletre, tehát ezért hagyták jóvá az elővásárlási jogot gyakorlóval. Az eljáró mezőgazdasági igazgatási szerv azonban akkor járt volna el helyesen, ha a határozat meghozatala előtti időpontban is megvizsgálja a bejegyzett földhasználó jelenlétét az adott érintett földrészleten, és ennek függvényében követeli meg a személyes használatra vonatkozó jognyilatkozatot. Ebben az eljárásban azonban ez nem történt meg, így kimutatható a mulasztásos jogszabálysértés. A jogszabálysértés szintje azonban, ha egy közigazgatási per megindításához elegendő is, annak megalapozott megnyeréséhez azonban már kevés.

A megindult adásvételi eljárás után mással használati szerződést kötő eladónál azonban felmerül a jogszavatosság kérdése, mely egy polgári perben eredményesen érvényesíthető.

4. A negyedik kérdés: az állatsűrűségről

Az átlagos állatsűrűség megállapításának szabályairól szóló 57/2014.(IV.30.) VM rendelet 2.§-a kimondja, hogy:

„A Földforgalmi törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerinti elővásárlási jog vonatkozásában az állattartáshoz szükséges takarmány-előállítás biztosító területnek akkor tekinthető a megszerezni kívánt földterület, ha az elővásárlási jog gyakorlását megelőző 1 éves időszakban és az elővásárlási jog gyakorlásának időpontjában egyaránt a szerzéssel érintett földterületre és az elővásárlási jogot gyakorló személynek a Földforgalmi törvény 5. § 3. pontja szerint az elővásárlási jog gyakorlásának időpontjában birtokában levő szántó, rét, legelő (gyep), vagy fásított terület művelési ágban nyilvántartott földterületre együttesen számított állatsűrűség legalább 0,5.”

A fentiek kapcsán elsőként megállapítható, hogy jelenleg nincs olyan hatósági igazolás, mely az átlagos állatsűrűséget igazolja.

A fentiekhez kapcsolódó negyedik kérdés pedig: Amennyiben az elővásárlási jogát gyakorló személy olyan kormányhivatali határozatot csatol be a Földforgalmi tv. 18.§(2) bek. a) pont szerinti ranghely igazolására, amely csak az állatlétszámot rögzíti és az állattartó telep meglétét igazolja, azonban az állatsűrűség igazolásáról nem rendelkezik, akkor elővásárlási jog gyakorlásáról szóló nyilatkozata érvénytelennek tekinthető-e és elutasítható-e? Amennyiben az elővásárlási jogát gyakorló személy földhasználati lapot csatol be vagy a családi gazdálkodóként való nyilvántartásba vételről szóló olyan igazolást, amely tartalmazza a művelt területek

Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*,45 (2011)2, 541-549. o.;Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*,9 (2014) 17, 62-76. o.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*,1 (2015) 1, 88-97. o.

nagyságát, térmértékét, akkor ezen igazolás alapján az eladó feladata-e az állatsűrűség kiszámítása?

Szakmai véleményem alapján annak kell a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban igazolni a jogosultságát, aki állít valamit. Vagyis az állattartó telep kapcsán az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által igazolt állatlétszámot, a földhasználati lap által igazolt szántó, rét, legelő, és fásított terület művelési ágú terület összesített adatai után ennek a személynek kell kiszámolnia az állatsűrűséget, (állatlétszám/ha) és így kell megtennie az elővásárlási jognyilatkozatot. Természetesen az elővásárlói minőség megállapítása, és a sorrendbe való besorolása az ún. előzetes eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szerv feladata. Ha az állatsűrűséget az eljárás során a mezőgazdasági igazgatási szerv nem tudja ellenőrizni, akkor ezen a jogcímen nem veheti figyelembe joggyakorlóként az állattartó telep üzemeltetőjét. Ha más elővásárlási jogcímet nem jelölt meg, akkor ezen jogcímen elővásárlási jogot nem gyakorolhat. Az ő tekintetében tehát a helyi földbizottság feladatait ellátó szervnek már nem kell véleményt nyilvánítani. Az állategészségügyi és élelmiszerlánc-felügyeleti igazgatási szerv Borsod-Abaúj-Zemplén megyei gyakorlatából kiindulva, az állategység megállapítását az elővásárlási jogot gyakorolni kívánó állattartó kérheti a hatóságtól. A hatóság erre nézve kiállít egy állategység igazolást. Az állategészségügyi és élelmiszerlánc felügyeleti szerv azonban nem tartozik azon hatóságok közé, amelyek a 2013:CCXII. tv. (Fétv.) 99. §(4) bekezdése alapján országos összesítő földhasználati lapot kap, melyből ellenőrizhető az adott állattartó telep takarmányellátására szolgáló, szántó, rét, legelő és fásított terület mennyisége. Ennek hiányában pedig állatsűrűség igazolása nem adható ki. Ezért hangsúlyozom, hogy az erre vonatkozó, esetleg valótlan nyilatkozat megtételének ódiuma az elővásárlásra jogosult felelőssége.

5. Az ötödik kérdés: az önkormányzati elővásárlási jogról

Az utolsóként kiemelt kérdés: a települési önkormányzat élhet-e elővásárlási joggal közfoglalkoztatás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében?

A közfoglalkoztatás illetve szociális földprogram megvalósításának céljára a zártkerti, művelési kötelezettség alá eső földeket használhatja az önkormányzat: azonban nem az elővásárlási joggyakorlás polgári jogi jogcímen, hanem szociális földprogram céljára való kijelölése közigazgatási jogcímen.¹³

Ha az ingatlanügyi hatóság a zártkerti ingatlant érintően hasznosítási kötelezettség, illetve ideiglenes hasznosítási vagy mellékhasznosítási kötelezettség elmulasztása miatt földvédelmi bírság megfizetésére kötelező határozatot hoz, a határozat jogerőre emelkedését követően a határozat egy példányát közli a zártkerti ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzattal, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzattal.

¹³ A földvédelmi törvény más vonatkozásait lásd: Gyurán Ildikó – Olajos István: Magyar Nemzeti Jelentés - Földhasználat és földvédelem a tagállamok jogában, *Agrár- és Környezetjog*, 7 (2012) 12, 79-122. o.

A településen szociális földprogramot, illetve mezőgazdasági tevékenység végzése céljából közfoglalkoztatási programot működtető önkormányzatnak a részére megküldött jogerős határozatban a földvédelmi bírság megfizetésére kötelezett személyt, valamint a tulajdonost értesítenie kell arról, hogy amennyiben az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül nem igazolja, hogy kötelezettségének eleget tett, az önkormányzat a határidő lejártát követően a zártkerti ingatlant 1 évre a földprogram működtetése céljából kijelölheti.

A kötelezett kötelezettsége teljesítését az ingatlanügyi hatóság által – a kötelezett kérelmére – kiállított hatósági bizonyítvánnyal igazolja.

Ha a feltételek alapján az önkormányzat a zártkerti ingatlanok a földprogram működtetése céljából való kijelöléséről dönt, a zártkerti ingatlanon – a földprogram céljából történő – használat, hasznosítás megkezdésének napján fennálló földhasználati szerződés megszűnik.

Az önkormányzat a döntését hatályon kívül helyezi, ha a kötelezett kötelezettsége teljesítését hatósági bizonyítvánnyal igazolja a képviselő-testületi döntés meghozatala után, de még a zártkerti ingatlanok a földprogram céljából történő használata, hasznosítása megkezdésének napjáig. Az önkormányzat döntését közli a kötelezettel, és a zártkerti ingatlan fekvése szerint illetékes ingatlanügyi hatósággal. A zártkerti ingatlanok a földprogram céljából történő használataért, hasznosításáért az önkormányzat ellenszolgáltatással nem tartozik a zártkerti ingatlan tulajdonosa felé.

Jogorvoslat és jogerő az 1957-es évi Áe.-ben

Paulovics Anita*

a II. világháborút követő évtizedben az államigazgatási eljárási jog egészének – és ezen belül a jogorvoslat és a jogerő kérdésének – tudományos elemzése a jogi szakirodalomban háttérbe szorult.

1949-ben került elfogadásra – szovjet mintára – a *Magyar Népköztársaság Alkotmánya*.¹ Eszerint a legfelsőbb államhatalmi szerv az Országgyűlés lett.² Az Országgyűlés saját tagjai sorából választotta meg a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, amely gyakorolta az Országgyűlés jogköreit akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezett.³ Az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki.⁴

Az államigazgatás legfőbb szerve a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa volt⁵, amely feladatkörében rendeletet bocsáthatott ki, amely azonban a Népköztársaság törvényeivel vagy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által hozott rendeletetekkel nem lehetett ellentétes.⁶

A Minisztertanács az Alkotmány alapján felhatalmazást kapott rá, hogy minden más államigazgatási szerv, vagy az államhatalom helyi szervei által hozott minden olyan (jogszabályt) határozatot vagy intézkedést megsemmisíthetett, illetőleg megváltoztathatott, amely az alkotmányba ütközött, vagy a dolgozó nép érdekeit sértette.⁷ E rendelkezés sajátos jellegét mutatja, hogy a jogszabályba ütköző egyedi államigazgatási döntések megsemmisítésére, megváltoztatására nem adott felhatalmazást, „csak” a dolgozó nép érdekeit sértő határozatokéra.

A minisztertanácsot az Alkotmány erejénél fogva nem terhelte a hatáskörelvonás tilalma, az Alkotmány ugyanis kimondta, hogy az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy tagja útján intézkedhet.⁸ Nyilvánvalóan ez azt is jelentette, hogy az intézkedés végett bármely államigazgatási ügyet magához vonhatott, noha ez utóbbit az Alkotmány kifejezetten nem mondta ki.

* Egyetemi tanár, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet.

¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

² Alkotmány 10. § (1) bekezdés

³ Alkotmány 20. § (4) bekezdés

⁴ Alkotmány 20. § (5) bekezdés

⁵ Alkotmány 22. § bekezdés

⁶ Alkotmány 25. § (2) bekezdés

⁷ Alkotmány 25. § (4) bekezdés

⁸ Alkotmány 28. § (5) bekezdés

Az Alkotmány külön fejezetben – a VIII.-ban – rendelkezett az állampolgárok jogairól és kötelezettségeiről. Az Alkotmányban rögzített jogok között a szociális, kulturális jogok túlsúlya volt a domináns, néhány politikai szabadságjog deklarálása mellett. Mivel azonban nem volt olyan szerv, amely az Alkotmányban foglalt rendelkezések tényleges érvényesülését vizsgálhatta, és az alkotmányos szabályok megsértése miatt intézkedhetett volna, még az Alkotmányban rögzített jogok is elsősorban ünnepélyes deklarációnak minősültek. A jogorvoslatihoz való jog, a bírósághoz fordulás joga, vagy a közigazgatásnak a bíróságok általi felügyelete ugyanakkor az 1949-ben elfogadott Alkotmányban még a pusztán deklaráció szintjén sem szerepelt.

Az 1957. IV. törvény (továbbiakban: Et.) hatálybalépését követően – a 20. század első évtizedeitől jóval visszafogottabb mértékben – ismét megjelentek az államigazgatási eljárásjoggal kapcsolatos tudományos munkák, melyek többsége azonban a jogorvoslat és különösen a jogerő kérdésének nem tulajdonított különös jelentőséget.

Szamel Lajos 1957-ben megjelent munkája ezen a téren kivételnek számít⁹. Szamel az államigazgatás törvényességei biztosítékairól szóló munkájában részletesen elemezte a jogorvoslat és a jogerő kérdését, részben a korábbi tudományos eredményekre, másrészt az Et. rendelkezéseire támaszkodva. A jogerő intézményét – ahogyan a panaszt is – a jogorvoslatokkal kapcsolatos előkérdésnek minősítette, méghozzá azért, mert a jogerőre vonatkozó elemzés egy sajátos, a jogorvoslatokkal összefüggő részének tekintette annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy „vajon egyáltalán szükség van-e a jogorvoslat intézményére, vagy legalábbis azt, vajon egyes ma létező jogorvoslatok nem küszöbölhetők-e ki”¹⁰. A jogerő fogalmát (teljes értelemben) a szerző úgy határozza meg, hogy a jogerő azt jelenti: az állami szerv aktusa sem a kibocsátó, sem más állami szerv által ne legyen egyetlen részletében sem megváltoztatható sem hivatalból, sem pedig bárkinek a kérelmére. Ebben az értelemben a jogerő tehát a döntés teljes változtathatlanságát jelenti, amiből következik, hogy Szamel a teljes értelemben vett jogerő alatt az anyagi jogerőt értette. Újszerű a szerző eszmeifuttatása, mely szerint a jogerő fogalmáról alkotott tétel megfordításából arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a jogerő teljes hiánya viszont oda vezet, hogy az állami szerv aktusa akár hivatalból, akár pedig az állami gépezeten kívül állók kezdeményezésére korlátlanul megváltoztatható erre jogosított szervek által.¹¹

A három jogintézmény – a jogerő, a panasz és a jogorvoslat – sorrendjét illetően Szamel szerint a *jogerőt* illeti az első hely, mivel a panasz és a jogorvoslat szükségessége általában akkor merül fel, ha egy nem jogerős döntés hibás, vagy azt hibásnak vélik. A gondolatmenetet folytatva a *panasz* pedig azért kell megelőznie a jogorvoslatot, mert a panasz a jogorvoslatnál szélesebb területet ölel

⁹ Szamel, Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és jogi könyvkiadó, Budapest.

¹⁰ Szamel, L. (1957) 48.

¹¹ Ehhez kapcsolódóan tartotta a jogorvoslati rendszer másik előkérdésének a panaszjogot a szerző, mivel álláspontja szerint, ha az állami szervek adataival szemben korlátlan panaszjogot adunk, és a panaszok felülbírálásra kerülnek akkor egy ilyen panaszjog azt is jelenti, hogy a jogerőt számúzzuk. Szamel, L. (1957) 49.

fel. A *jogorvoslat*hoz való jog ugyanis a döntés megtámadhatóságát jelentette (jelenti) és azt, hogy ennek kapcsán a hatóságnak az ügy érdemében döntenie kellett. Panasz esetén azonban nem voltak a hatóságok minden esetben érdemi döntésre kötelezve. A panasz benyújtására jogosultak köre jóval tágabban volt kijelölve, mint a jogorvoslatra jogosultaké.¹²

Az Et. a kötött jogorvoslati rendszer törvényi szintű szabályozásával igyekezett a panasz körét szűkíteni, ami azonban úgy vélem csak részben sikerült. Az eljárási törvényben a panaszról egy fellebbezés utáni, második fellebbezés lett, amelyet a hatóság főszabályként minden esetben köteles volt elbírálni. A panaszjog korlátozása abban nyilvánult meg, hogy nem kellett a panaszát elbírálni annak, aki a panasz benyújtása előtt rendes jogorvoslati jogával nem élt, illetve a fellebbezés elbírálása előtt élt a panasz jogával, továbbá annak sem, aki a végrehajtható határozat kézhezvétele utáni egy évnél később támadta meg panasszal az államigazgatási döntést.¹³ Az azonos ügyben benyújtott, ismételt panaszt a hatóság érdemi vizsgálat nélkül visszautasíthatta, ha a korábbiakhoz képest lényeges új tény, körülményt nem tartalmazott.¹⁴ Találóa fogalmaz Szamel, amikor azt írja, hogy az államigazgatási eljárási kódex a panaszról a fellebbezésen túli újabb jogorvoslatot csinált, és a panaszáradatnak lényegében úgy emelt gátat, hogy az újrafelvétel intézményének elemeit illesztette a panaszjog szabályozásába.¹⁵ Hasonló véleményen volt Toldi is, amikor megfogalmazta, hogy az eljárási kódex lényegében a kétfokú államigazgatási eljárás rendszerét kívánta megvalósítani. Ez azonban a panaszjognak a törvényben szabályozott megoldásával gyakorlatilag három fokúvá vált.

A jogerő kérdését illetően Szamel – a szakirodalom eredményeit figyelembe véve – alaki és anyagi jogerőt különböztetett meg, az előbbi alatt megtámadhatatlanságot, míg az utóbbi alatt megváltoztathatatlanságot értett. Az anyagi jogerőt illetően hangsúlyozta, hogy annak kérdése az államigazgatási jogban elválik a polgári eljárás jogerő problémájától, méghozzá azért, mert míg a bírászkodás lényege jogviták eldöntése, addig az államigazgatási tevékenység közfeladatok megoldására irányul.

A tételes jog rendelkezéseit vizsgálva a szerző felhívta a figyelmet az ügyészi óvás korlátlanosságára, amely végső soron bármely államigazgatási aktus korlátlan ügyészi megtámadhatóságát jelenti, így azzal a következménnyel jár Szamel szerint, hogy az *alaki jogerő* teljes értelemben nem érvényesül. Ha viszont a megtámadhatóság korlátozásáról csak az érdekeltet illetően lehet szó, akkor az alaki jogerő érvényesülhet.

Az Et. ugyan szűk körben, de lehetővé tette bizonyos államigazgatási ügyek bírói útra terelését. Szamel álláspontja az volt, hogy az államigazgatási aktus bíróság előtti megtámadása államigazgatási jogorvoslat. Így a jogerő tekintetében

¹² Jogorvoslattal csak az élhetett, akinek jogát, jogos érdekét az államigazgatási aktus sértette, míg a panasz joga mindenkit megilletett, aki bármely közigazgatási aktus jogellenes vagy érdeksértő voltáról tudomást szerzett.

¹³ Et. 64. §

¹⁴ Et. 66. §

¹⁵ Szamel, L. (1957) 91-92.

azt a következtetést vonja le, hogy olyan ügyekben, amelyekben bírósághoz lehet fordulni az államigazgatási aktussal szemben, a megtámadhatatlanság, azaz az alaki jogerő akkor áll be, ha a jogosultak a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem éltek, vagy a bíróság az ügyben végérvényesen döntött.

Az anyagi jogerőt illetően Szamel utal arra, hogy a jogirodalomban általános nézet, hogy *az államigazgatási aktusoknak a res judicata hatályát rendszerint nem lehet tulajdonítani*. A szerzők többsége ugyanakkor kivételesen szükségesnek tartja azt, hogy az államigazgatási döntések megváltoztathatatlanok legyenek, vagyis anyagi jogerővel bírjanak. Szamel szerint sem elvetendő az államigazgatási döntések megváltoztathatatlanságának, az anyagi jogerőnek a szükségessége. A polgári perjog analógiájára azt hangsúlyozza, hogy „a megváltoztathatatlanság problémája csak az olyan államigazgatási ügyekben élő, amelyekben az aktus olyan tényálláson alapul, melyek változása nem következhet be, illetve az ügy természeténél fogva az aktus szempontjából közömbösen áll be.”¹⁶ Azt, hogy sokféle államigazgatási ügyben a megváltoztathatatlanság beálljon, Szamel az ilyen ügyek bírói útra terelésével tekintette megoldhatónak. Az Et. tartalmazott ezzel kapcsolatos rendelkezést, ugyanis kimondta, hogy ha a bíróság az ügy érdemében hozott határozatot, az államigazgatási szerv előtt ugyanabban az ügyben, azonos tényállás mellett új eljárásnak helye nincs.¹⁷ Igaz ilyenkor már nem az államigazgatási döntés megváltoztathatatlanságáról lesz szó, hanem a bírói ítéletéről, de az is tény, hogy adott esetben államigazgatási ügyben született olyan döntés, amelyet államigazgatási úton semmiféle kezdeményezésre nem lehet megváltoztatni. Szamel szerint azzal, hogy az államigazgatási eljárási kódex kimondta az aktusoknak államigazgatási szervek által való megváltoztathatatlanságát, ha azokat a bíróság felülvizsgálta, a hazai államigazgatási jogba bevonult az *anyagi jogerő*.

Szeretnék ugyanakkor utalni arra, hogy az Et. szóhasználata szerint az anyagi jogerő feltétele, hogy a „bíróság az ügy érdemében” döntsön. Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata során a bíróság minden esetben érdemben dönt, akkor is, ha a vizsgált határozatot részben vagy egészben hatályon kívül helyezi. Az államigazgatási perben a per tárgya az államigazgatási határozat jogszerűsége, így amikor a bíróság a határozat jogszerűségéről dönt, akkor érdemi kérdésről dönt. Az Et. fent említett szövegrészében az „érdemi döntés” azonban nem ugyanezt jelentette. A törvény – véleményem szerint - az érdemi döntés alatt azokat a döntéseket értette, amelyekben a bíróság a felülvizsgált államigazgatási határozatot megváltoztatta, és ezáltal a jogszabálysértést úgy küszöbölte ki, hogy az ügyet maga döntötte el érdemben az államigazgatási szerv helyett.

Ha ez utóbbi – szűkebb - értelmezést elfogadjuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a bíróság az ügy érdemében ritkán döntött, mivel ez azt jelentette, hogy a határozatot megváltoztatta, ami a bírósági felülvizsgálat körében a bíróság számára a kivételes hatáskört jelentette, amit a felülvizsgálható ügyfajták szűk körében gyakorolhatott külön jogszabályi felhatalmazás alapján.

¹⁶ Szamel, L. (1957) 63.

¹⁷ Et. 59. § (1) bekezdés

A bírósági által felülvizsgálható határozatokat főszabályként a bíróság hatályon kívül helyezhette és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra kötelezhette. Ezekben az esetekben, amikor a bíróság a jogszabálysértés megszüntetése érdekében az államigazgatási szervet új eljárásra és új határozat meghozatalára kötelezte, akkor az államigazgatási szerv köteles volt az új eljárást megindítani és új határozatot hozni. Az új eljárás során az államigazgatási szerv a bíróság döntésében foglaltakat köteles volt figyelembe venni. A bíróság jogerős határozata tehát ebben az esetben az államigazgatási szervet kötelezte, és annak megfelelően kellett eljárnia. Ebből az is következett, hogy azonos tényállás mellett az államigazgatási szerv nem hozhatta meg ugyanazt a határozatot, amelyet a bíróság hatályon kívül helyezett.

Az államigazgatási szervet eljárási kötelezettség terhelte azokban az esetekben, amelyekben a bírósági felülvizsgálat eredményeként született ítélettel az ügy nem lett lezárva. Ez az eljárási kényszer akkor is fennállt, ha a felperesnek (ügyfélnek) az új eljárás lefolytatásához már nem fűződött érdeke. A megismételt eljárással kapcsolatban az álláspont az volt, hogy nem tehető a féltől függővé, hogy az államigazgatási szerv eljár-e vagy sem.¹⁸

Az anyagi jogerőt erősítette az a rendelkezés is, amely tiltotta a határozat megsemmisítését vagy megváltoztatását akkor, ha az *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat* sértett. Végül az Et. azzal is teret nyitott az anyagi jogerőnek, hogy nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy adott ügyekre vagy ügycsoportokra nézve külön jogszabály a megsemmisítés és megváltoztatás lehetőségét kizárja, vagy azt külön feltételhez kösse.¹⁹ Tegyük hozzá, ezáltal a jogszabálysértő határozatok orvoslásának lehetőségét korlátozta, így a jogerőhöz szorosan kapcsolódó jogbiztonság fenntartását az említett rendelkezés nem szolgálta, sőt inkább ellene hatott.

Az Et. nem rendelkezett a fellebbezésről való lemondás lehetőségéről, ami az alaki jogerő beálltával szoros kapcsolatban áll. A különös eljárási szabályok egy része kifejezetten lehetővé tette a fellebbezésről való lemondást²⁰, míg másik részük meghatározott tartalmú határozatok esetében a fellebbezésről való lemondást kizárta²¹. A meglehetősen kaotikus szabályozásról alapvetően *kétféle álláspont* alakult ki a jogi szakirodalomban.

Az *egyik felfogás* szerint az államigazgatási eljárásban „az ügyfél lemondó nyilatkozata az államigazgatási szervet nem köti. Ez azt jelenti, hogy ha az ügyfél fellebbezési jogáról lemond, és ezen az alapon kéri a határozat végrehajtását, az államigazgatási szerv a végrehajtást nem köteles elrendelni”.²² Azt ugyanakkor elismerik, hogy ha a fellebbezési jogról minden fellebbezésre jogosult lemond, akkor a lemondás folytán a határozat végrehajtása elrendelhető. Ebből a

¹⁸ Legfőbb ügyészégi állásfoglalás. Ügyészégi Közlöny, 1958. évi 2. szám, 22. oldal. Hivatkozva Toldi, Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. KJK, Budapest, 251.

¹⁹ Et. 69. §

²⁰ A kisajátítási eljárásban a 13/1965. (VII. 24.) Korm. számú rendelet

²¹ Gyámhatósági eljárásban az 1/1974. (VI. 27.) OM sz. rendelet

²² Toldi, Ferenc – Pákay, Barnabás (1959): *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. KJK, Budapest, 189.

megfogalmazásból is következik, hogy a fellebbezési jogról való lemondás esetén a végrehajtás elrendelését nem tekintették kötelezőnek, hanem az arról való döntést az eljáró államigazgatási szerv mérlegelésére bízták. E nézet képviselői szerint a fellebbezési jogról való lemondást tartalmazó nyilatkozat a nyilatkozat tévőt köti. Ez egyben azt is jelenti, hogy a lemondó nyilatkozat alapján az ügyfél elveszti fellebbezési jogát és mindazokat a jogokat is, amelyek feltétele a kimerített fellebbezési jog (így például a bírósági felülvizsgálathoz való jogot).

A *másik álláspont* szerint a lemondással az ügyfél éppen azt kívánja elérni, hogy a határozat jogerőre emelkedjék, és ezáltal lehetőség nyíljon a végrehajtásra. Ha tehát az ügyben egyetlen érdekelt van, és ő a fellebbezésről lemond, vagy több érdekelt esetén valamennyien lemondanak fellebbezési jogukról, akkor éppen azt kívánják elérni, hogy a határozat jogerőre emelkedjék, „és annak végrehajtását rendeljék el, vagy annak foganatosítása iránt intézkedjenek. (Például az ügyfél számára a határozatban megállapított segílyt folyósítani kell.)²³” Amennyiben az eljárásban több ügyfél vesz részt, azonban a fellebbezési jogról csak egyes ügyfelek mondanak le, beáll a részleges jogerő, ami azt jelenti, hogy a határozat a fellebbezési jogukról lemondott ügyfelek tekintetében jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. A *részleges jogerő* azonban nem minden esetben eredményez tényleges végrehajthatóságot. Az ügy jellege határozza meg, hogy a részleges jogerő alapján a részleges végrehajtás elrendelése indokolt-e.

Részjogerőről nemcsak több ügyfél részvételével folyó eljárásban beszélhetünk, hanem akkor is, ha az egy ügyfelet érintő határozat több rendelkezést tartalmaz, és ezek közül az ügyfél kifejezetten csak egy, vagy egyes rendelkezéseket támad meg. Az Et. erről az esetről sem rendelkezett. A szakirodalomban kialakult nézet szerint a meg nem támadott rendelkezésekre ilyen esetben beállt a jogerő, feltéve, de végrehajtásnak csak akkor lehetett helye, ha az ügy jellege lehetővé tette a részleges végrehajtást.²⁴

A részjogerővel kapcsolatos szabályozási hiányt állásfoglalással próbálták pótolni.²⁵ Ebben rögzítették, hogy a részleges jogerős határozatot végre lehet hajtani azokkal a személyekkel szemben, akikre nézve a határozat a végrehajthatóság szempontjából jogerősnek tekinthető. Az állásfoglalás ha - jellegéből adódóan – nem is kötelező jelleggel, mégis lehetővé tette a részjogerő érvényesülését.

A fellebbezés, a jogerő és a végrehajthatóság kapcsolatát illetően további értelmezési kérdések is felmerültek. A fellebbezési jog talán leglényegesebb közvetlen jogi hatása az, hogy a fellebbezési határidő leteltéig, illetve fellebbezés benyújtása esetén annak érdemi elbírálásáig az elsőfokú határozat nem hajtható végre. Ez következik abból is, hogy eddig az időpontig még az alaki jogerő sem állhat be. Amennyiben kivételes esetben a határozatot a fellebbezési határidő, vagy a fellebbezés elbírálása előtt végre kell hajtani, az alaki jogerő akkor sem áll be. Az esetek többségében azonnali végrehajtásra nincs szükség, így a fellebbezés

²³ Kilényi, Géza – Mészáros, József – Mihály, Lajos – Toldi, Ferenc – Vágó, László (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. KJK, Budapest, 325.

²⁴ Kilényi, G. – Mészáros, J. – Mihály, L. – Toldi, F. – Vágó, L. (1976) 324.

²⁵ 1. számú állásfoglalás az Et. 72. §-hoz.

halasztó hatálya érvényesül. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha a határozat valaminek a teljesítésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelez. A fellebbezés halasztó hatálya elsősorban az ügyfél érdekeit szolgálja. A halasztó hatály betartása az államigazgatási szervre kötelező.

Terjedelmét tekintve különbséget kell tenni a fellebbezésre nyitva álló határidő, illetőleg a fellebbezés előterjesztésének hatására bekövetkező halasztó hatály között. A fellebbezésre nyitva álló határidőn belül a határozat teljes egészében végrehajtási tilalom alatt áll. Ez még abban az esetben is igaz, ha a határidő lejárt előtt az arra jogosultak fellebbezést nyújtanak be, méghozzá azért, mert a határidő lejártáig a jogosult „rendelkezhet” a fellebbezési kérelmével, ami alatt azt értem, hogy a fellebbezést visszavonhatja, majd akár újabbat terjeszthet elő, de a fellebbezést ki is egészítheti. Ezért csak a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidő leteltével lehet benne biztos az eljáró államigazgatási szerv, hogy nyújtott(ak)-e be az ügyfél (ügyfelek) fellebbezést, és ha igen, akkor milyen tartalommal. Ez az indoka annak, hogy a végrehajtás elrendelésére legkorábban a fellebbezési határidő leteltét követően kerülhet sor. Amennyiben a határozat ellen fellebbezést nyújtottak be, akkor a határidő eltelte után a halasztó hatály terjedelme a fellebbezéstől függ. Ha a fellebbezés a határozat egészére vonatkozik, akkor annak elbírálásáig végrehajtásra továbbra sem kerülhet sor. Ha viszont a fellebbezéssel csak a határozat egyes elkülöníthető részeit támadták, akkor a meg nem támadott rendelkezések a fellebbezési határidő leteltét követően végrehajthatók. Ez utóbbi esetben áll be a részjogerő.

Feltéve, hogy elfogadjuk azt a jogi szakirodalomban elterjedt álláspontot, hogy az eljárás során a hatóság és az ügyfél között eljárási jogviszony keletkezik, akkor a határozatnak a jogviszony mindkét alanya viszonylatában jogi hatása van. A fellebbezés esetén ez azt jelenti, hogy a halasztó hatály nemcsak az államigazgatási szervek részéről akadály a végrehajtásnak, hanem időtartama alatt az ügyfelek sem foganatosíthatnak olyan cselekményeket, amelyek csak a végrehajtható határozatok alapján eszközölhetők, illetve olyanokat sem, amelyek a határozat céljának megghiúsítására alkalmasak.²⁶

Az Et. röviden tartalmazott a *felügyeleti intézkedésre* vonatkozó szabályt. Mindössze annyit mondott, hogy a felettes államigazgatási szerv abban az esetben, ha megállapítja, hogy az alárendelt szerv határozata vagy intézkedése jogszabályt sért, a sérelem orvoslása iránt köteles intézkedni.²⁷ A felügyeleti intézkedésnek a törvény semmiféle korlátját nem állapította meg. Ez az anyagi jogerő érvényesülését teljes egészében kizárta, mivel felügyeleti intézkedés keretében a határozat megváltoztatásának időbeli korlátlanlansága azt tette lehetővé, hogy a felettes szerv az alsóbb fokú szerv döntését bármikor megváltoztathassa. Ez nem állt összhangban a jogbiztonság követelményével, illetve az eljárásban részt vevők jogait is sértette, hiszen a jogosultságot biztosító határozat esetén nem lehetnek biztosak abban, hogy azt felügyeleti intézkedés keretében nem fogják megváltoztatni vagy megsemmisíteni. Erre is figyelemmel adta ki a Minisztertanács

²⁶ Ezzel az állásponttal értett egyet Toldi Ferenc. Toldi, F. (1965) 220.

²⁷ Et. 63. § A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

Tanácsi Hivatala az Et. 63. §-ához kapcsolódó 1. sz. *állásfoglalást*, melyben rögzítette, hogy általában a felügyeleti jogkör gyakorlásával nem célszerű egy éven túl a határozatot megváltoztatni.²⁸ Az állásfoglalás – jellegénél fogva – nem állapított meg merev tilalmat, ami azt jelentette, hogy ha a felügyeleti szerv „kivételesen” indokoltnak tartotta, akkor az egyéves időtartam letelte után is élhetett felügyeleti intézkedéssel. Ezen az anyagi jogerő ellen ható szabályozáson csak az 1981-ben elfogadott átfogó módosítás változtatott.

A végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezések között szabályozta az Et. a *jogerős és végrehajtható határozatok* kérdését. Eszerint az elsőfokú határozat akkor volt jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen határidőn belül nem terjesztettek elő fellebbezést, vagy a fellebbezést jogszabály kizárta. Ezek között a rendelkezések között sem szerepel a fellebbezésről való lemondás. Ezt a hiányosságot egy 1973-ban kiadott állásfoglalás pótolta, amely kimondta, az első fokú államigazgatási határozat jogerős és végrehajtható, ha az ügyfél az eljárás során fellebbezési jogáról lemondott.²⁹ Hangsúlyozandó, hogy a fellebbezési jogról való lemondás és annak jogkövetkezménye nem került be a törvénybe, az állásfoglalásban foglaltak csak irányadók voltak az államigazgatási szervek számára. A másodfokú határozatot az Et. jogerősnek és végrehajthatónak nyilvánította.

Az Et. végrehajtható határozatokról szóló rendelkezéseinek komoly hibája volt, hogy a *határozatok jogerejét és végrehajthatóságát* teljesen *azonosként kezelte*. Ez alól egyedüli kivételként az azonnali végrehajthatóság esetét említette az Et. Ezzel kapcsolatban viszont nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az azonnali végrehajtás milyen feltételek fennállása esetén rendelhető el. Ez végső soron azt jelentette, hogy az azonnali végrehajtás elrendelése teljes egészében az eljáró államigazgatási szerv mérlegelésén múlt. Az azonnali végrehajthatóság jogerőtől független végrehajthatóságot jelentett, és jelent ma is. Másrészt az Et. „megfeledezett” arról, hogy a kötelezettséget megállapító határozatok jelentős része a teljesítésre határidőt állapít meg. Ilyen esetekben végrehajtásra csak a teljesítése határidő leteltét követően kerülhet sor, ami többnyire nem esik egybe a határozat jogerőre emelkedésével. Az Et. rendelkezéseit szigorúan értelmezve elméletileg – hangsúlyozzuk elméletileg – előfordulhatott volna olyan eset, amikor a jogerős határozatba foglalt kötelezettség végrehajtását az államigazgatási szerv a teljesítési határidő lejárta előtt rendelhetné volna el.

Szintén azonos tartalmú fogalomként kezelte a jogerőt és a végrehajthatóságot a jogi szakirodalomban Toldi álláspontja is, mely szerint „az államigazgatási rendelkezések bírói felülvizsgálatának sarkalatos tétele, hogy a bíróság csak végrehajtható rendelkezést bírálhat felül.”³⁰ Ez alatt a szerző azt értette, hogy a bíróság az előterjesztett fellebbezési kérelem elutasítása után volt jogosult a

²⁸ 1. számú állásfoglalás az Et. 63. §-hoz. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

²⁹ Állásfoglalás az Et. 72. §-hoz. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala által, a Legfelsőbb Ügyészséggel egyetértésben kiadott állásfoglalások, törvénnyel egységes szerkezetben. Tanácsok Közlönye, 1973. évi 25. szám.

³⁰ Toldi, F. (1965)188.

felülvizsgálatra, valamint akkor ha a fellebbezési határidő eredménytelenül járt le, vagy az ügyben a fellebbezési lehetőség ki volt zárva. Annak, hogy a bírósági felülvizsgálatra csak a fellebbezést követően kerülhetett sor – a szerző szerint – több célja volt. Az első az, hogy az államigazgatási szervek által okozott sérelem elsősorban az államigazgatási szervek által kerüljön orvoslásra. A második az, hogy a szervnek lehetősége legyen a megtámadott rendelkezésnek jogsértés mellett érdeksérelem alapján történő felülvizsgálatára is. A harmadik célként Toldi azt jelölte meg, hogy a bírósági felülvizsgálat az államigazgatási szervek tevékenységének eredményességét ne akadályozza.³¹ Ez utóbbi erősen megkérdőjelezhető napjainkban, a gazdasági – társadalmi – politikai rendszerváltást követően, amikor az Alkotmány (Alaptörvény) ad felhatalmazást arra, hogy a bíróságok ellenőrizhessék a közigazgatási határozatok törvényességét. A szerző ugyanakkor utal arra is, hogy távlatilag elképzelhető lenne a jól bevált bírói útnak az állampolgárok alkotmányban meghatározott alapjogai tekintetében való megfelelő továbbfejlesztése.³² Ezzel a gondolattal végső soron Toldi az alapjogok védelmére hivatott szervek, vagyis az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jogintézményének létjogosultságát vetítette előre. Ez a gondolat a maga idejében véleményünk szerint haladó, előremutató volt, amit mi sem igazol jobban, mintsem az, hogy az alkotmányvédő szervek – különösen az Alkotmánybíróság – több mint húsz éves működése és ennek során kialakított gyakorlata az alapjogok védelme terén meghatározó jelentőségre tett szert.

Az *Et.-ben* szereplő *jogerő* fogalom kizárólag *alaki jogerőt jelenthetett*, hiszen a felügyeleti intézkedés nem volt határidőhöz kötve a törvényben. Az alaki jogerő pedig nem korlátlan megtámadhatatlanságként, hanem a határozattal szembeni rendes jogorvoslattal (fellebbezéssel) való megtámadhatóságot jelentett.

Az *Et.* hatálybalépését követően a jogi szakirodalom figyelme az államigazgatási eljárás általános szabályainak vizsgálatára irányult. A kutatások egy része az eljárás egyik fontos kérdéseként vizsgálta a jogorvoslati rendszert, és közvetve vagy közvetlenül a jogerővel kapcsolatos kérdéseket³³, míg más munkák kifejezetten a jogorvoslati eszközök rendszerének elemzésére helyezték a hangsúlyt.³⁴

³¹ Toldi, F. (1965) 188.

³² Toldi, F. (1965) 194.

³³ Toldi, F. – Pákay, B. (1959)

³⁴ Toldi, F. (1965) 188.

Landwirtschaftliches Klimaschutzrecht*

Franz-Joseph Peine**

den verehrten Jubilar lernte Verfasser vor ca. 30 Jahren auf einer internationalen Konferenz zum Umweltschutzrecht in Warschau kennen. Wir beide sahen sehr schnell, dass eines unserer wissenschaftlichen Interessengebiete das Landwirtschaftsrecht war. Auf diesem Gebiet habe ich seitdem immer geforscht¹. Es bietet sich deshalb an, den Jubilar mit einem Beitrag zu ehren, der diesem Interessengebiet entstammt.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Umweltschutzrechts ist zur Zeit der Schutz des Klimas; es geht um eine Verringerung des Fortschreitens der Erderwärmung. Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag das Landwirtschaftsrecht zur Problemlösung leisten kann.

* Stark gekürzte und auf das Wesentliche beschränkte Fassung eines 2012 in Linz gehaltenen Vortrags, den ich aktualisiert und auf den neuesten Stand gebracht habe. Die ursprüngliche Fassung ist betitelt: „Landwirtschaft und Klimaschutz“ und erschienen in NuR 2012, S. 611-619. Auch gedruckt in: IUR/IUTR (Hg.), Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien, Recht der Umwelt Bd. 39, 2014, S. 73-92.

** Professor em. Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine, Europa Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Juristische Fakultät.

¹ S. Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, mit Andrea Radcke und Lothar Knopp, 2009, 250 S.; Bodenschutzrecht im Wandel – Ausgewählte Beiträge von 1987-2011, Schriften zum Umweltrecht Bd. 170, hgg. von Lothar Knopp, 2011, 449 S.; Bemerkungen zum Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz aus rechtlicher Sicht, in: Festschrift Zoltan Novotni, Budapest 1991, S. 267-278.; Bodenschutz, in: Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht Bd. 2, 1998, § 80, S. 1078-1108; Neufassung in ders. (Hg.), Handbuch Bd. 2 1. Teilbd., 2. Aufl. 2003, § 79, S. 1271-1321; Quantitativer Bodenschutz – innerhalb und außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes, in: Dolde (Hg.), Umweltrecht im Wandel, Festschrift 25 Jahre Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, S. 537-558; Der Beitrag des europäischen Rechts für einen effektiven Bodenschutz, in: Köck (Hg.), Bodenschutz- und Altlastenrecht unter europäischem Einfluss, 2008, S. 97-112; Einige Aspekte des Bodenschutzes außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes – Tamás Prugberger zur Vollendung seines 70. Lebensjahres, in: Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica, TOMUS XXVI/2, 2008, S. 651-664; Das Recht der Biogasanlagen – ein Bestandsaufnahme, in: UTR Bd. 127, 2014, S. 63-100; Landwirtschaft und Umweltschutz in Deutschland, AgrarR 1994, S. 385-388; Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes-Bodenschutzgesetz, NuR 2002, S. 522-530; Bodenschutz außerhalb der Bodenschutzgesetze – der Beitrag des Naturschutzrechts, NuR 2007, S. 138-143; Entprivilegierte gewerbliche Tierhaltungsanlagen, LKV 2014, S. 385-391.

1. Einleitung

„Klima ist die örtlich charakteristische Häufigkeitsverteilung atmosphärischer Zustände und Vorgänge während eines hinreichend langen Zeitraums, der so zu wählen ist, dass die Häufigkeit der atmosphärischen Zustände und Vorgänge den typischen Verhältnissen am Bezugsort gerecht wird.“² Klima ist deshalb nicht das die Erde umgebende Gasgemisch. Es besteht aus atmosphärischen Zuständen und Vorgängen, die sich aus vielfältigen Beziehungen zwischen den differenten Umweltmedien ergeben³. In der Folge bildet einen Eingriff in das Klima nicht die „Verschmutzung“ der Atmosphäre. Ein klimatisch relevanter Eingriff ist eine schädliche Beeinflussung der Wechselwirkungen zwischen der Atmosphäre, dem Wasserkreislauf und der Sonneneinstrahlung.

Die Atmosphäre ist eine „Senke“ – „Senke“ ist ein Umweltmedium (z. B. die Luft), in das Stoffe (in die Luft: Emissionen) eingeleitet werden⁴. Die Senke „Atmosphäre“ wird überbelastet, wenn die Einleitung klimaschädlicher Gase in sie zu einem Temperaturanstieg führt. Das geschieht, wenn die in ihr vorhandene Menge an sogenannten Treibhausgasen steigt. Als Grenze des noch erträglichen Temperaturanstiegs bis zum Ende dieses Jahrhunderts werden 2⁰ C genannt⁵. Dieser Anstieg entspricht einer prognostizierten CO₂-Konzentration von 350–440 ppm. In diesem Sinne ist *Klimaschutz Bekämpfung des Treibhauseffekts*⁶. Klimaschutz ist ferner Bekämpfung des Ozonschichtabbaus⁷ – um dieses Problem geht es im Folgenden indes nicht.

Klimaschädliche Gase/Treibhausgasen sind Kohlendioxid (= CO₂), Methan (= CH₄), Lachgas (= N₂O), Hydrofluorkohlenwasserstoff (HFC), Perfluorkohlenwasserstoff (PFC) und Schwefelhexafluorid (= SF₆). Diese Gase werden im Folgenden als THG-Emissionen bezeichnet.

Mit Blick auf die Relation „Landwirtschaft–Klimaschutz“ ist zuerst festzustellen, ob bei „landwirtschaftlichem Betrieb“ CO₂, CH₄ und N₂O entstehen⁸. Wenn die Frage zu bejahen ist, muss analysiert werden, ob Normen existieren, die der Emissionsentstehung Grenzen setzen (*direkt* klimaschützendes Landwirtschaftsrecht). Fehlt es daran, ist nach indirekt wirkenden Instrumenten zu suchen (*indirekt* klimaschützendes Landwirtschaftsrecht).

² Murswieck, in: Sachs (Hg.), Grundgesetzkommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 27.

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, 2010, S. 40.

⁴ Enquete-Kommission des deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Deutscher Bundestag (Hg.), Die Industriegesellschaft gestalten, 2011, S. 51. In der Literatur findet sich auch die eingeschränkte Bedeutung, dass „Senke“ ausschließlich ein Medium sei, welches CO₂ aufnehmen könne, also Moore, Wälder und Feuchtgebiete.

⁵ Sachverständigenrat (Fn. 3), S. 46.

⁶ Näheres bei Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 263.

⁷ Kloepfer, ebd., S. 261.

⁸ Dass die weiteren klimaschädlichen Gase im Rahmen der Landwirtschaft nicht entstehen können, ist evident.

2. Klimarelevantes landwirtschaftliches Handeln

In Deutschland findet sich eine Definition des Begriffs „Landwirtschaft“ in § 201 BauGB⁹. Nach dieser Vorschrift ist „Landwirtschaft“ insbesondere „der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden landwirtschaftlichen Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsockstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.“ Diese Definition ist auch für weitere Rechtsbereiche anerkannt¹⁰. Sie kann hier zugrunde gelegt werden. Von den erfassten Tätigkeiten interessieren in diesem Zusammenhang der Ackerbau einerseits und die Weidewirtschaft/Tierhaltung andererseits.

Als klimaschädliches landwirtschaftliches Handeln werden in Deutschland folgende Vorgänge identifiziert¹¹:

1. *Landnutzung als solche*: Freisetzung von CO₂ und CH₄;
2. *Landnutzungsänderungen*: Umwandlung von Mooren und Waldflächen zu Ackerland, Umwandlung von Grünland in Ackerland: Freisetzung von CO₂ und CH₄;
3. *Ausbringung und Lagerung von Dünger*: N₂O;
4. *tierische Verdauung*: CH₄.

Nach der NABU-Studie „Klimaschutz in der Landwirtschaft – Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen“ beträgt der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland rund 11 %¹². Während in Deutschland im Jahr 2011 nach Aussagen des Umweltbundesamts die emittierten Treibhausgase um 2 % gegenüber dem Vorjahr zurückgingen – auf 917 Mio t – und Deutschland damit seine Klimaziele übererfüllte, stieg der Ausstoß des als besonders klimaschädlich geltenden N₂O um 2,3 % an als Folge des um 14 % gesteigerten Einsatzes von Stickstoffdünger in der Landwirtschaft¹³. Angesichts der damit belegten praktischen Bedeutung des Aufbringens von Dünger auf landwirtschaftlich genutzten Boden sowie des Düngemittelrechts ist die Beantwortung der Frage von Bedeutung, welche Möglichkeiten dieses Recht bietet, klimaschützend zu wirken.

3. Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht

Umweltrelevante Regeln¹⁴ für die Landwirtschaft existieren in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen. Es gibt stoffbezogene Vorschriften: das DüngeG

⁹ BauGB = Baugesetzbuch. Im Folgenden Gesetz = G.

¹⁰ Ihre Geltung ist unterstellt z. B. in dem Beitrag von *Möker*, Landwirtschaft und Ökologie, in: Koch (Hg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, S. 880.

¹¹ S. z. B. Naturschutzbund Deutschland [NABU] e.V. (Hg.), „Klimaschutz in der Landwirtschaft – Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen“, 2010, S. 4.

¹² Ebd., S. 4.

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung = FAZ v. 13.4.2012, S. 13; FAZ v. 15.5.2012, S. 11.

¹⁴ Literatur zum Landwirtschaftsrecht bei *Möker* (Fn. 10).

(DüG)¹⁵, die DüngemittelVO (DüMV)¹⁶ und die DüngeVO (DüV)¹⁷ zum einen, das Pflanzenschutzgesetz (PflSchG)¹⁸ mit seiner AnwendungsVO¹⁹ zum anderen (dieses Recht soll hier nicht interessieren). Ferner sind umweltmedienbezogene Gesetze zu beachten: das WasserhaushaltsG (WHG)²⁰, das Bundes-BodenschutzG (BBodSchG)²¹ und das Bundes-ImmissionsschutzG (BImSchG)²². Letzteres betrifft landwirtschaftliche Tätigkeiten in Anlagen, also vor allem Tierhaltung und –aufzucht in Ställen und Käfigen²³.

Die vorhandene rechtswissenschaftliche Literatur zum Thema „Landwirtschaftsrecht“ kennt den Begriff „Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht“ nicht. Zum „Klimaschutzrecht als solchem“ gibt es (eine) rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung(en) sowie Darstellungen und Abhandlungen zu Detailfragen²⁴. Die Relation „Landwirtschaft–Klimaschutz“ ist bislang juristisch nicht analysiert worden. In der Folge fehlen Auseinandersetzungen formaler wie inhaltlicher Art zur Kategorie „Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht“. Es gibt deshalb auch keine Aussagen zum Verhältnis „Landwirtschaft–Stoffrecht“ unter dem Aspekt „Klimaschutz“.

3.1. Direkter Klimaschutz durch Landwirtschaftsrecht. Dem Landwirtschaftsrecht zuzurechnende Normen mit dem Klimaschutz als direktem Regelungsziel gibt es weder auf europarechtlicher noch auf deutscher Ebene.

Klimaschutzrecht gibt es auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler

¹⁵ DüngG v. 9.1.2009, BGBl. I S. 54, zuletzt geändert durch Art. 370 V v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

¹⁶ Verordnung (= VO) über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngemittelverordnung – DüMV) v. 16.12.2008, BGBl. I S. 2524, zuletzt geändert durch V v. 27.5.2015, BGBl. I S. 886.

¹⁷ VO über die Verwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) i. d. F. der Bekanntmachung v. 27.2.2007, BGBl. I S. 221, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 36 G v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212.

¹⁸ Das „G zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechts“ v. 6.2.2012, BGBl. I S.148, enthält in Art. 1 die Neufassung des „G[es] zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz)“; durch Art. 2 wird das PflanzenschutzG i. d. F. der Bekanntmachung v. 14.5.1998 (BGBl. I S. 971, 1527, 3512), das zuletzt durch Art. 4 des G[es] v. 2.11.2011 (BGBl. I S. 2162), geändert wurde, aufgehoben. – Darstellung des Pflanzenschutzrechts z. B. durch *Pache*, in: Koch (Fn. 10), S. 662 .

¹⁹ VO über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (PflanzenschutzmittelVO) v. 9.3.2005, BGBl. I S. 734; es gibt ferner die Pflanzenschutz–SachkundeVO v. 28.7.1987, BGBl. I S. 1752, die VO über Pflanzenschutzmittel und Pflanzenschutzgeräte (PflanzenschutzmittelVO) v. 9.3.2005, BGBl. I S. 734, und die VO über die Anwendung bienengefährlicher Pflanzenschutzmittel (BienenschutzVO) v. 22.7.1992, BGBl. I S. 1410.

²⁰ G zur Ordnung des Wasserhaushalts (WasserhaushaltsG – WHG) v. 31.7.2009, BGBl. I 2585, zuletzt geändert durch Art. 320 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

²¹ G zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-BodenschutzG – BBodSchG) v. 17.3.1998, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Art. 101 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

²² G zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i. d. F. der Bekanntmachung v. 29.9.2002, BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert durch Art. 76 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

²³ 4. BImSchV Anhang Nr. 7.1.

²⁴ S. z. B. *Kloepfer* (Fn. 6), S. 258 .

Ebene: dargestellt sei das „Ausgangsrecht“. *Völkerrechtlich* ist das sogenannte Kyoto-Protokoll relevant, welches unter anderem die sogenannten handelbaren Emissionsrechte einführt²⁵. Dem folgt *europarechtlich* die Richtlinie (R) 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 (in Kraft getreten am 25.10.2003) über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RI 96/61/EG des Rates²⁶; sie bestimmt, das Handelssystem zum 1.1.2005 in den Mitgliedstaaten einzuführen; bis zum 3.12.2003 waren verschiedene Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten durchzuführen; der nationale Zuteilungsplan war bis zum 31.3.2004 nach Brüssel zu melden²⁷. In Erfüllung dieser Pflichten ergriff *Deutschland* folgende Maßnahmen: Seit dem 15.7.2004 ist das Treibhausgas-EmissionshandelsG (TEHG)²⁸ wirksam; ergänzt wird das TEHG durch das ZuteilungsG 2007 (ZuG)²⁹; ferner gilt die VO über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (ZuV 2007)³⁰. Basis des ZuG ist der Nationale Zuteilungs- oder Allokationsplan (NAP), der die Gesamtmenge an Treibhausgasen festlegt, die die *Energiewirtschaft* und die *Industrie* in Zukunft ausstoßen dürfen, sowie die Verteilung der Emissionsrechte auf die einzelnen Unternehmen. Die ZuV konkretisiert die Regeln und Mengen der Zuteilung von Emissionsberechtigungen und basiert ihrerseits auf

²⁵ Maßnahmen zugunsten des Klimaschutzes sind völkerrechtlich verbindlich von den einzelnen Staaten durch das sogenannte Kyoto-Protokoll v. 11.12.1997 gefordert. Dieses Protokoll konkretisiert die sogenannte Klimarahmenkonvention v. 9.5.1992. Sie will die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau stabilisieren, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird.

In Ausformung dieser Staatenverpflichtungen wurde im Kyoto-Protokoll verabredet, das die 39 Industriestaaten der UN-Klimarahmenkonvention jeweils individuell national, also für ihre Wirtschaft, Industrie und Private, Emissionsbegrenzungen akzeptieren.

²⁶ ABl. EG L 275 S. 32. Diese R ist durch die sogenannte VerbindungsR geändert worden, R 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.10.2004 zur Änderung der R 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. EU L v. 13.11.2004, S. 18. Ziel dieser R ist es, die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls mit dem Gemeinschaftssystem zu verknüpfen. Die R trat am 13.11.2004 in Kraft und musste bis zum 13.11.2005 in nationales Recht umgesetzt werden. Dieses geschah durch das Projekt-Mechanismen-G, Art. 1 des G v. 22.9.2005, BGBl. I 2826. Zu diesem G *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 137 mit weiteren Nachweisen.

²⁷ Ferner verabschiedete die Kommission Maßnahmen, die eine einheitliche Berichterstattung der am Emissionshandel beteiligten Unternehmen sicherstellen: Monitoring-Leitlinien v. 7.1.2004, KOM(2003)830 endg. Vervollständigt wird die Einführung des Emissionshandels durch die unmittelbar geltende EU-RegisterVO sowie die für 2006 erforderliche Umsetzung der EU-ErgänzungsR v. 13.11.2004 zur Einführung von JI/CDM in den EU-Emissionshandel: EU-RegisterVO v. 21.12.2004, VO (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission, in Kraft am 29.12.2004, und sogenannte EU-ErgänzungsR 2004/101/EG v. 27.10.2004, in Kraft am 13.11.2004, ABl. EU L 338, S.18.

²⁸ G zur Umsetzung der R 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft v. 8.7.2004, BGBl. I S. 1578, dessen Art. 1 das eigentliche Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält.

²⁹ G über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26.8.2004, BGBl. I S. 2211.

³⁰ VO über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31.8.2004, BGBl. I S. 2255.

den Verordnungsermächtigungen im TEHG und ZuG. Flankiert wird das Zuteilungssystem noch durch die EmissionshandelskostenVO 2007 (EHKostV 2007)³¹, die Regelungen zu den Gebühren aus Anlass von Amtshandlungen nach TEHG und ZuG enthält. – *Adressat dieser Normen ist die Landwirtschaft nicht.* – Daran hat sich auch nichts geändert durch das Recht, welches dieses „Ausgangsrecht“ entwickelt hat³².

3.2. Indirekter Klimaschutz durch Landwirtschaftsrecht – § 17

BBodSchG. Früher, das heißt: bis zum Inkrafttreten des BBodSchG im Wesentlichen am 1.3.1999, gab es nur punktuell wirkende Normen, die sich mit der landwirtschaftlichen Bodennutzung befassten³³. Seit dem Wirksamwerden des BBodSchG behandelt dessen vierter Teil, der allein aus § 17 besteht, die landwirtschaftliche Bodennutzung. Soweit hier Formen der Landnutzung geregelt werden, die für das Entstehen von THG–Emissionen relevant sind, enthält dieses Recht indirekt wirkendes Klimaschutzrecht.

§ 17 BBodSchG differenziert zwischen den Relationen „landwirtschaftliche Bodennutzung – Gefahrenabwehr“ nach § 17 Abs. 3 BBodSchG einerseits und „landwirtschaftliche Bodennutzung – Verpflichtung zur Vorsorge“ nach § 17 Abs. 1 BBodSchG andererseits.

a) Nach § 17 Abs. 3 Hs. 1 BBodSchG wird die Pflicht zur Gefahrenabwehr nach § 4 BBodSchG durch die Einhaltung der in § 3 Abs. 1 BBodSchG genannten Pflichten erfüllt; § 17 Abs. 3 Hs. 1 BBodSchG hat lediglich deklaratorische Bedeutung³⁴; die Pflicht zur Gefahrenabwehr regeln deshalb diejenigen Vorschriften, die § 3 Abs. 1 BBodSchG nennt³⁵. – Enthalten die Vorschriften des § 3 BBodSchG keine Regelungen der Gefahrenabwehr, ist § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG einschlägig. Diese Norm legt eine Prüfungshierarchie fest³⁶. Es ist zunächst abzustellen auf die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, die § 17 Abs. 2 BBodSchG aufführt. Wenn diese Grundsätze keine Rückschlüsse auf bestehende Gefahrenabwehrpflichten zulassen, sind die übrigen Vorschriften des BBodSchG einschlägig. – In der Folge dieser Normsetzung ergibt sich für die Prüfung der Gefahrenabwehr ein dreistufiges Vorgehen.

aa) Auf einer *ersten Stufe* nach sind § 3 Abs. 1 BBodSchG zwei Normenkomplexe einschlägig: Nach Nr. 1 gehen die Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)³⁷, soweit sie das Aufbringen von Abfällen zur Verwertung als Düngemittel

³¹ VO über die Zuteilung von Treibhausgas–Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31.8.2004, BGBl. I S. 2255.

³² S. dazu *Pral/Ewer*, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Fn. 10), S. 532.

³³ S. dazu *Peine*, Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes–Bodenschutzgesetz, in: Knopp (Hg), Bodenschutzrecht im Wandel – Ausgewählte Beiträge von Franz-Joseph Peine von 1987 – 2011, 2011, S. 287.

³⁴ *Frenz*, Bundes–Bodenschutzgesetz, Kommentar, 2000, § 17 Rn. 34; übereinstimmende Auffassung in der Kommentarliteratur.

³⁵ *Frenz*, ebd.

³⁶ *Frenz*, ebd., § 17 Rn. 35.

³⁷ Das „Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht(s)“ v. 24.2.1012, BGBl. I S. 212 enthält in seinem Art. 1 das „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)“.

i.S.d. § 1 DüG regeln, und die einschlägigen Rechtsverordnungen auf der Grundlage des KrWG und des (früheren) KrW-/AbfG sowie die Klärschlammverordnung (AbfKlärV)³⁸ dem BBodSchG vor; nach Nr. 4 gilt das Gleiche für die Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts³⁹.

Betroffen von der Vorrangregelung ist zunächst § 11 KrWG, der die Anforderungen an die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlamm regelt. Den Begriff „Bioabfall“ definiert § 3 Abs. 7 KrWG; nach dieser Vorschrift sind „Bioabfälle [...] biologisch abbaubare pflanzliche, tierische oder aus Pilzmaterialien bestehende 1. Garten- und Parkabfälle, 2. Landschaftspflegeabfälle, 3. Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und vergleichbare Abfälle aus Nahrungsverarbeitungsbetrieben, 4. Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den in den Nummern 1 bis 3 genannten Abfällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind.“ Eine Definition des Begriffs „Klärschlamm“ findet sich im KrWG nicht.

§ 11 KrWG regelt die materiellen Anforderungen an die Verwertung von Bioabfall und Klärschlamm nicht selbst, sondern überlässt die Festlegung der Anforderungen nach § 11 Abs. 2, 3 KrWG Verordnungen; zu ihrem Erlass werden der Bund nach Abs. 2, 3, nach Abs. 4 die Länder ermächtigt für den Fall, dass der Bund untätig bleibt. Nach Absatz 2, 3 darf die Bundesregierung „zur Förderung der Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen, soweit es zur Erfüllung der Pflichten nach Abs. 1, § 7 Abs. 2–4 und § 8 Abs. 1 erforderlich ist, insbesondere festzulegen,

1. welche Abfälle als Bioabfälle oder Klärschlämme gelten,
2. welche Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu stellen sind,
3. ob und auf welche Weise Bioabfälle und Klärschlämme zu behandeln, welche Verfahren hierbei anzuwenden und welche anderen Maßnahmen hierbei zu treffen sind,
4. welche Anforderungen an die Art und Beschaffenheit der unbehandelten, der zu behandelnden und der behandelten Bioabfälle und Klärschlämme zu stellen sind sowie
5. dass bestimmte Arten von Bioabfällen und Klärschlämmen nach Ausgangsstoff, Art, Beschaffenheit, Herkunft, Menge, Art oder Zeit der Aufbringung auf den Boden, Beschaffenheit des Bodens, Standortverhältnissen und Nutzungsart nicht, nur in bestimmten Mengen, nur in einer bestimmten Beschaffenheit oder nur für bestimmte Zwecke in Verkehr gebracht oder verwertet werden dürfen.

Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 können entsprechend Satz 1 Nrn. 3–5 auch Anforderungen für die gemeinsame Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien festgelegt werden. Anforderungen nach Satz 1 Nrn. 4 und 5, auch i. V. m. Satz 2, können nicht festgelegt werden, soweit die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von

³⁸ Klärschlammverordnung (AbfKlärV) v. 15.4.1992, BGBl. I S. 912.

³⁹ Aufzählung oben ab Fn. 15.

Bioabfällen und Klärschlämmen durch Regelungen des Düngerechts gewährleistet ist. Durch Rechtsverordnung nach Abs. 2 Satz 1 können auch Verfahren zur Überprüfung der dort festgelegten Anforderungen an die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen bestimmt werden, insbesondere

1. Untersuchungspflichten hinsichtlich der Wirksamkeit der Behandlung, der Beschaffenheit der unbehandelten und behandelten Bioabfälle und Klärschlämme, der anzuwendenden Verfahren oder der anderen Maßnahmen,
2. Untersuchungsmethoden, die zur Überprüfung der Maßnahmen nach Nr. 1 erforderlich sind,
3. Untersuchungen des Bodens sowie
4. Verfahren zur Überprüfung der Anforderungen entsprechend § 10 Abs. 2 Nr. 1–9 und Abs. 3.

Durch Rechtsverordnung nach Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 kann vorgeschrieben werden, dass derjenige, der bestimmte Bioabfälle oder Klärschlämme, an deren schadlose Verwertung nach Maßgabe des § 7 Abs. 2, 3, § 8 Abs. 1 und § 9 auf Grund ihrer Art, Beschaffenheit oder Menge besondere Anforderungen zu stellen sind, in Verkehr bringt oder verwertet, dies anzuzeigen hat, dazu einer Erlaubnis bedarf, bestimmten Anforderungen an seine Zuverlässigkeit genügen muss oder seine notwendige Sach- oder Fachkunde in einem näher festzulegenden Verfahren nachzuweisen hat.“ Entsprechend dem zitierten Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 existieren einschlägige Definitionen in der Bioabfallverordnung (BioAbfV)⁴⁰ und in der AbfKlärV.

Die BioAbfV gilt nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 für Bioabfälle und Gemische, die zur Verwertung auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Böden aufgebracht oder zum Zwecke der Aufbringung abgegeben werden; nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 sind Bioabfälle Abfälle tierischer oder pflanzlicher Herkunft zur Verwertung, die durch Mikroorganismen, bodenbürtige Lebewesen oder Enzyme abgebaut werden können; es handelt sich insb. um die im Anhang 1 Nr. 1 aufgeführten Abfälle. – Die AbfKlärV gilt nach § 1 Abs. 1 für denjenigen, der „1. Abwasserbehandlungsanlagen betreibt und Klärschlamm zum Aufbringen auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden abgibt oder abgeben will, 2. Klärschlamm auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden aufbringt oder aufbringen will“; nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 ist Klärschlamm „der bei der Behandlung von Abwasser in Abwasserbehandlungsanlagen einschließlich zugehöriger Anlagen zur weitergehenden Abwasserreinigung anfallende Schlamm, auch entwässert oder getrocknet oder in sonstiger Form behandelt. Rohschlamm ist Schlamm, der Abwasserbehandlungsanlagen unbehandelt entnommen wird. Die Entwässerung von Rohschlamm gilt nicht als Behandlung von Klärschlamm. In Kleinkläranlagen anfallender Schlamm gilt als Klärschlamm im Sinne dieser Verordnung. Als Klärschlamm im Sinne dieser Verordnung gelten auch Klärschlammkomposte und Klärschlammgemische. Klärschlammgemische sind Mischungen aus Klärschlamm

⁴⁰ Bioabfallverordnung (BioAbfV) v. 21.9.1998, BGBl. I S. 2955.

mit anderen geeigneten Stoffen nach Anlage 2 Tabellen 11 und 12 der Düngemittelverordnung in der jeweils geltenden Fassung. Klärschlammkomposte sind kompostierte Klärschlammgemische.“

Nach Satz 1 Nrn. 4 und 5, auch i. V. m. Satz 2, können Anforderungen nicht festgelegt werden, soweit die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen durch Regelungen des Düngerechts gewährleistet ist. Düngemittel sind nach der Legaldefinition des § 2 Satz 1 Nr. 1 DüG vor allem Stoffe, die dazu bestimmt sind, unmittelbar oder mittelbar Nutzpflanzen zugeführt zu werden, um ihr Wachstum zu fördern, ihren Ertrag zu erhöhen oder ihre Qualität zu verbessern. Zu unterscheiden sind (einerseits) *Wirtschaftsdünger*: nach § 2 Satz 1 Nm. 2–6 DüG bestimmte tierische Ausscheidungen (auch mit Einstreu) wie Jauche, Stallmist sowie pflanzliche Stoffe, die im Rahmen der pflanzlichen Erzeugung oder in der Landwirtschaft anfallen oder erzeugt werden, sowie (andererseits) *Handelsdünger*: also industriell gefertigter Dünger (Kunstdünger), insb. die typisierten „EG-Düngemittel“ entsprechend der EG-DüngemittelVO⁴¹. Das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln regelt die DüMV, die Anwendung dieser Stoffe erfasst die DüV. – Das Aufbringen von Klärschlamm normiert die AbklärV.

Hinsichtlich des Düngens ist – neben der Einhaltung der in der DüV festgeschriebenen Ge- und Verbote – insbesondere auf folgende Details zu achten: Die Düngungsbilanz muss ausgeglichen sein – also muss die Zuführung von Nährstoffen die Entnahme von Nährstoffen durch das Wachsen der Pflanzen ausgleichen; bei mehrfacher Düngung muss die Düngegabe derart erfolgen, dass die Gefahr des „Austrags“ minimiert ist; bei jeder Düngung ist zu vermeiden, dass unbewirtschaftete Flächen gedüngt werden – Abstände sind einzuhalten, die Düngung auf direkt angrenzende Flächen ist zu reduzieren, bei Gewässern ist der Uferbewuchs zu erhalten⁴².

Mit Blick auf die umweltschützende Bedeutung des Düngemittelrechts als Ganzes einschließlich des Klärschlammrechts muss seine Wirkungslosigkeit konstatiert werden⁴³ – immer noch, wie die erwähnten Fakten belegen.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG im Rahmen der „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ betreffend die landwirtschaftliche Bodennutzung die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu erfolgen hat; dieses Recht gelangte soeben zur Darstellung. Es enthält Dokumentationspflichten. Über seine Wirkung betreffend die Einhaltung des geltenden Rechts ist nichts bekannt⁴⁴.

Alles in allem darf festgehalten werden, dass das in § 3 Abs. 1 BBodSchG geregelte Gefahrenabwehrrecht im Vergleich mit dem alten Recht der

⁴¹ VO (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über Düngemittel, ABl. EU L 304 v. 21.11.2003, S. 1.

⁴² S. zum Vorstehenden *Agena*, Der Vollzug der landwirtschaftlichen „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ nach § 5 Abs. 2 BNatSchG, NuR 2012, 197 (306).

⁴³ Der Präsident des Umweltbundesamts spricht in diesem Zusammenhang von einem chemischen Großversuch, s. Die Zeit Nr. 4 v. 17.1.2002, S. 26: Baustelle Bauernhof.

⁴⁴ *Agena*, NuR 2012, 197 (306), hält die Norm mit Recht für überflüssig. Über ihren praktischen Erfolg äußert er sich nicht.

landwirtschaftlichen Bodennutzung eine neue Regelung nicht gebracht hat. Seine praktische Bedeutung zugunsten von Umweltschutz in der Landwirtschaft ist gering.

bb) Jenseits des behandelten Abfallwirtschafts- und Düngemittelrechts enthält auf einer *zweiten Stufe* nach § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG das Recht der guten fachlichen Praxis nach § 17 Abs. 2 BBodSchG Aussagen über Gefahren für den Boden als Folge der landwirtschaftlichen Bodennutzung. Durch sie kann der Boden verdichtet werden; er kann verloren gehen durch eine Bearbeitungsweise, die die Erosion fördert; der Boden kann seine Fruchtbarkeit verlieren. Dieses Recht ist hier nicht relevant.

cc) Nach § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG sind auf der *dritten Stufe* die übrigen Vorschriften des Gesetzes zu beachten, also insb. die Regelungen der §§ 4 und 9 BBodSchG⁴⁵. Dieses Recht ist hier nicht relevant.

b) § 7 BBodSchG befasst sich mit der Vorsorge für den Boden. Diese Vorschrift wird für die landwirtschaftliche Bodennutzung ersetzt durch § 17 Abs. 1, 2 BBodSchG⁴⁶. Das Vorrangverhältnis ergibt sich aus § 17 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG; dass § 7 BBodSchG auch nicht subsidiär zur Anwendung gelangt, folgt aus § 7 Satz 5 BBodSchG; die Vorsorgepflicht wird nach alledem ausschließlich durch die gute fachliche Praxis erfüllt. Die Gegenstände bzw. Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung regelt § 17 Abs. 2 BBodSchG. Es geht um die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis zählen die in § 17 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG aufgezählten sieben Handlungsanweisungen; sie sind nicht vollständig⁴⁷; sie sind hier nicht relevant.

c) Das Recht der landwirtschaftlichen Bodennutzung darf als wohl weitgehend wirkungslos bereits mit Blick auf seine Regelungsgegenstände bezeichnet werden. Seit jeher wird für dieses Recht ein großes Vollzugsdefizit beklagt. Daran haben die Verschärfungen der letzten Jahre nichts geändert. In der Folge gibt es ein wirkungsvolles mittelbares klimaschützendes Bodenschutzrecht nicht.

3.3. Ergebnis. Das hier analysierte Landwirtschaftsrecht könnte bezüglich des Aufbringens stickstoffhaltiger Düngemittel einen Beitrag zum Klimaschutz dadurch leisten, dass N₂O nicht entsteht. Das Vollzugsdefizit verhindert diesen Beitrag. Im Übrigen ist das hier analysierte Recht klimaschutzneutral.

4. Möglichkeiten der Reduktion von THG-Emissionen durch die Landwirtschaft

Die Reduktion von THG-Emissionen ist kein ausdrückliches Ziel der NitratR⁴⁸ und der sie in deutsches Recht umsetzenden DüV. Die DüV kann aber einen Beitrag

⁴⁵ Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 36.

⁴⁶ Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 4.

⁴⁷ Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 14.

⁴⁸ R 91/676/EWG des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EG L 375 v. 31.12.1991, S. 1: 4–5.

leisten (s. Reduktion von N_2O). Sie muss verschärft werden⁴⁹. Nach der nationalen Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie ergibt sich ein hohes Reduktionspotenzial. Dieses beläuft sich, ausgehend von einem aktuellen N-Überschuss nach Flächenbilanz von durchschnittlich 70 kg/ha/Jahr, bei einer Verschärfung der zulässigen Höchstmenge auf 50 kg/ha/Jahr auf 370 Gg N/Jahr. Die Ergebnisse einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse zur flächenweiten Verschärfung der DüV zeigen, dass die Kosten für die Reduzierung von 1 kg N-Überschuss mit durchschnittlich 0,9–1,3 € sehr gering zu werten sind. Um die Stickstoffüberschüsse weiter zu senken, wird außerdem empfohlen,

1. die NH_3 -Verluste an die Atmosphäre und die Stickstoff-Deposition auf die bewirtschaftete Fläche zu den in der DüV zulässigen Stickstoffüberschüssen hinzuzurechnen, wodurch sich die tatsächlichen Überschüsse noch erheblich erhöhen würden;
2. die Ausbringungsmengen von Düngemitteln z. B. durch eine Kontingentierung von N-Mineraldünger mit Hilfe von Düngeplänen zu senken;
3. eine Konkretisierung und stärkere Kontrolle von Ausbringungszeitpunkten durchzuführen, die sich verstärkt am Bedarf der Pflanze orientieren;
4. den anzurechnenden pflanzenverfügbaren Stickstoffanteil in Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft anzuheben;
5. die pflanzlichen Anteile von Gärrückständen auf die maximale Ausbringungsmenge für organischen Stickstoff mit Wirtschaftsdünger anzurechnen und konkrete Vorgaben zur Berücksichtigung von Gärrückständen im Nährstoffvergleich zu machen;
6. eine Flächenbindung in der Tierhaltung auf 2 GV/ha festzulegen (im Rahmen des Förder- und/oder Ordnungsrechts).

Inwieweit das hohe Reduktionspotenzial der DüV genutzt werden kann, hängt von ihrer korrekten Anwendung einschließlich der Überwachung der Anwendung ab.

5. Gesamtergebnis

Es gibt nach alledem die Möglichkeit, mit Hilfe des Landwirtschaftsrechts die Klimabilanz der Landwirtschaft zu verbessern: durch die Verschärfung der DüV und die konsequente Überwachung der Einhaltung ihrer Bestimmungen.

⁴⁹ S. zum Folgenden NABU (Fn. 11), S. 11.

A szociális jog megítélése a változó munkajogi környezetben*

Rab Henriett**

A szociális jogok szerepe a történelem során számos szempontból, számos körülmény által befolyásoltan került meghatározásra. A szociális jogok gyűjtőfogalom az emberi jogokon belül, azok mellett egy az állami beavatkozással szembeni védelmet jelentő "ernyőjogosultságok" halmazát jelenti. Ebből kiindulva tehát minden olyan jogosultság a szociális jogok körébe sorolható, mely az egyént képes a jólétében megvédeni az állammal szemben. Ezzel szemben azonban ezt a széles jogosultságot lefedő megközelítést aláássa a szociális jogok védelmének általános hiánya, hiszen ezen jogosultságok alkotmányokból és nemzetközi szerződésekből levezethető védelme, illetve ezen védelem alacsony szintje a szociális jogok kiteljesedését korlátozza. Alapvetően különbözik ekörben az egyes országok gyakorlata, illetőleg még nagyobb a különbség a kontinentális és az angolszász jogrendszerek megközelítésmódja között.¹

1. A fejlődési út kezdete

A szociális jogok körébe tartozó jogosultságok nem egyszerre és nem azonos fejlődési pályán alakultak ki. Így a történelmi fejlődés során a szociális jogokat megteremtő intézkedések közé szokás sorolni az első gyári törvényeket, melyek egyrészt munkajogi garanciákat teremtő rendelkezések voltak², másrészt az állami társadalombiztosítási – egészségbiztosítási – kötelezettség gyökereit megteremtő

* A tanulmány a K117009, „Az egyenlő foglalkoztatás követelménye a változó munkajogi elvárásokat tükröző HR tendenciák keretei között” című kutatás keretében készült, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH, szerződés nyilvántartási száma: K 117009.

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

¹ Lásd bővebben Rab, H. (2016): *A szociális jogok alkotmányos védelmének szerepe a megváltozott munkaerőpiac keretei között*. In: Homoki-Nagy Mária, Hajdú József (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. pp. 527-534. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica; 79.)

² Az 1847. évi úgynevezett tizórás törvény, majd az 1948-as első közegészségügyi törvény. Lásd részletesen in: Takács, A. (2008): *Szociális alapjogok* in: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 796.

rendelkezésekkel találkozhattunk. A nyugdíjjogosultság állami garantálásának eszközeként született törvényi rendelkezések kicsit később a századfordulón kerültek előtérben, elsősorban az állami szektorban és szakmaspecifikus módon.³ Ezen fejlődési pálya alapja, hogy történetileg a szociális jogok – mint második generációs alkotmányos jogok – az állam szociális funkcióiból vezethetőek le, annak ellenére, hogy az állam szociális feladatai régebbiek, mint a szabadságjogok deklarálása. A szociális állami funkciók kialakulása ugyanis már az ipari forradalom társadalmi berendezkedésre gyakorolt hatásának a következménye, azzal, hogy a korábban ezt a funkciót betöltő családok fokozatosan felbomlottak, szerepük megváltozott, és ezzel párhuzamosan a vallási közösségek karitatív tevékenységének volumene, az egyházak támogató szerepe is csökkent.⁴ Az ekkori állam szociális szerepe ebből adódóan kényszerű szerepvállalás volt, így ezeknek a jogok szintjére történő deklarálására jogalkotási törekvések sem voltak. Az állami szerepvállalás szempontjából ezt viszont még közel sem nevezhetjük szociális államnak, hiszen ez csak egy szegényellátó állam volt.⁵ A XIX. század utolsó évtizedeitől kezdve az állami irányítás szervezetrendszer a szociális feszültségek megelőzése végett a jogelmélet segítségével kidolgozta a szociális jogi intézményeket⁶, amelyek a szociális olló szétnyílásának korlátozására alkalmasak, biztosítva a termelő réteg számára a szükséges életfeltételeket.⁷ A XIX. század végén Bismarck politikai indíttatásból – a szocialisták tömegbázisát megcélözva – az ipari munkások számára 1883-ban bevezette a világ első kötelező betegbiztosítási programját, egy évre rá balesetbiztosítási programot fogadtatott el, majd 1889-ben nyugdíjbiztosítási intézményeket is bevezetett.^{8 9}

A szociális állammá válást az állam tulajdonra épülő, (állam)polgárait védő pozitív beavatkozása jelentette, melynek köszönhetően a polgárok alapjogainak érvényesíthetőségére is garanciák alakultak ki. Míg a szegényellátó államban a szociális ellátásokat a polgár alamizsnaként kapta, addig a szociális állam esetében az alapjogok garantálása az államot is kényszerítő erőként jelent meg. Ekörben tehát a szociális jogok pozíciója átalakult, integrálódott a jogi gondolkodás révén a jogrendszerbe.

Sári szerint – mellyel alapjaiban egyet is értek – a szociális állam azonban nem azonos a jóléti állammal sem, mivel a szociális állam a szociális jogokat az esélyegyenlőség, illetőleg társadalmi igazságosság jegyében biztosítja, ezzel szemben a jóléti állam az állampolgár karrierjéért vállal felelősséget egy életre szólóan. Itt Ludwig Erhard által megfogalmazottan az állami védelem határát az

³ Lásd bővebben in: Rab, H. (2003): *A társadalombiztosítás fejlődésének története*, Collega, 1 p. 25.

⁴ Sári, J. (1997): *A szociális jogok és a szociális állam*, Jogtudományi közlöny, 1997. május, LII. évfolyam 5. szám, 217.

⁵ Sári, J. (1997) 217.

⁶ A német példa mellett érdekesség, hogy az angolszász területen először Új-Zélandon (1898), majd Ausztráliában (1908) jelent meg az általános nyugdíjjogosultság biztosítása. In: Takács, A. (2008) 796.

⁷ Söllner, A. (1955): *Arbeitsrecht 4.* Aufl. Verlag W. Kohlhammer: Stuttgart-Berlin-Köln. Mainz 20-23.p.; Mohr Verlag. 2. Aufl. Trübingen

⁸ Fabók A. – Prugberger T. (2005): *Társadalombiztosítási jog*, Szent István Társulat, az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 19.

⁹ A német példa mellett érdekesség, hogy az angolszász területen először Új-Zélandon (1898), majd Ausztráliában (1908) jelent meg az általános nyugdíjjogosultság biztosítása. In: Takács, A. (2008) 796.

jelenti, ahol az egyén és a család már képes a saját védelméről gondoskodni.¹⁰ A jóléti állam megfogalmazásának kiindulási alapja a William Beveridge által 1942-ben kidolgozott „Jelentés”, mely általános célként jelölte meg az elszegényedés megállítását, és célul tűzte ki, hogy mindenki „jobb világban élhessen”, azonban a társadalmi egyenlősítés a magas adóztatást és a jövedelmek újraelosztását is maga után vonta.¹¹

Nem szabad azonban elmennünk amellett, hogy a szociális jogok biztosításának egyik alapvető célja a foglalkoztatás kereteinek megteremtése. E körben vizsgálendő kérdés, hogy mit tekintünk a szociális védelmi rendszer részének, mely jogok szolgálnak foglalkoztatási garanciaként és melyeket kell elsődlegesen a társadalom szociális hálóját garantáló megoldásként elfogadnunk. E körben egyszerű rendezési elv lehetne, hogy csak a munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságoknak tulajdonítunk munkajogi védelmi szerepet, azonban akkor a vizsgálódásunkon kívül esnének azok a szociális jogok, melyek a foglalkoztatást megelőző vagy azt követő állapotokhoz kapcsolódnak. A kérdés rendezése érdekében szükséges a szociális jog fogalmi rendszerét röviden tisztázni.

2. A szociális jogok fogalmi szintjei

A szociális jogok vizsgálatakor választ kell találnunk arra a kérdésre, hogy mit is tekintünk szociális jognak. A szociális jogokkal a jogtudományon belül is számos szakterület foglalkozik, hiszen attól függően, hogy milyen funkcióját vizsgáljuk ezen jogoknak, más-más irányból kell az elemzését elvégezni. Továbbá a szociális jog megítélése a nemzeti és a nemzetközi szinten is eltérő.

A szociális jogok kapcsán számos fogalom elhatárolása szükséges: meg kell határozzuk a szociális jog, a szociális biztonsághoz való jog, a szociális védelem és a társadalombiztosítási jog fogalmát. Czúcz Ottó szavait idézve: „e területen túl sok – és gyakran egészen rosszul definiált – fogalom van forgalomban. Mindezek egyáltalán nem könnyítik meg, hogy a kutatók megértsék egymás szavát.”¹² A Czúcz Ottó felvetése óta eltelt mintegy 30 évben pedig a helyzetet tovább nehezítette a nemzetközi szintér – azon belül is az Európai Unió – szerepének az erősödése.

A szociális jog fogalma egyrészt az etimológiai értelmezés alapján, másrészt a társadalmi gyakorlat összefoglalása alapján nyerhető ki. A fogalomelemző értelmezés öncélú, hiszen ezen gyakorlat szerint például¹³ a szociális jog mindaz, amit a jogalkotói szándék ekként fogalmaz meg. A társadalmi gyakorlat felhasználásával alkotott definíció esetén pedig azzal a problémával kell szembenéznünk, hogy az eltérő tudományágak másként határozzák meg a definíció kulcselemeit.

¹⁰ SÁRI, J. (1997) 218-219.

¹¹ Fabók A. – Prugberger T. (2005) 20.

¹² Czúcz, O. (1989): *Társadalombiztosítás a változó világban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 21.

¹³ Bley, H. (1975): *Socialrecht*. Alfred Metzger Verl. Frankfurt am Main, 19.

A szociális jog központi definíciói a belső, nemzeti jogokban nem lehetnek azonosak az Európai Unió által használt közösségi szintű fogalomrendszerrel. Az Európai Unióban a szociális jog terminológiája a munka világával kapcsolatos kérdéseket foglalja össze¹⁴, mégpedig álláspontom szerint a munkavállalók jóléti jogosultságai irányából. Az Unió által meghatározott fogalomról azonban egyértelműen nem állapítható meg, hogy tágabb vagy szűkebb¹⁵ értelmezést jelent-e a tagállami szinthez képest, ezért a nemzeti és uniós fogalom elhatárolása is arra a megállapításra vezet, hogy a szociális jog Európai Unió értelmezése a szociális jog második, nemzetközi dimenzióját¹⁶ eredményezi. Ide sorolható a munkajog, a szociális párbeszéd, a nők és a férfiak esélyegyenlősége, munkavédelem (munkahelyi egészség és biztonság kérdése), foglalkoztatáspolitikai, illetve a társadalombiztosítási ellátórendszer a szociális biztonság eszközrendszere mellett. Hajdú József álláspontja szerint, mellyel mindnyájan egyet érthetünk, az EU szociális dimenziójának egységes fogalmát nem – vagy csak nagy nehézségek árán – tudjuk megalkotni, de egy egységesedő témaköri lista kialakulása már megfigyelhető.¹⁷

A közösségi szintéren a szociális jog és a szociálpolitika definíciója is megkülönböztethető, melyet egységesen szociális dimenzióként foglalhatunk össze.¹⁸ A szociálpolitika és a szociális jog megkülönböztetése történhet a tevélegesség szempontjából, hiszen a szociálpolitika tekintetében aktív tevéleges magatartásról is kell beszélnünk, nem csak a jogosultságok biztosításáról. A fogalomrendszerből következően a szociális dimenzió a tagállamok belső jogában nem szükséges fogalom, hiszen a szociális jogok jogvédelmi biztosítására az államok aktív tevéleges szociálpolitikai programokkal is rendelkeznek. A nemzeti szintű szociális dimenzió definíció tehát a szociálpolitika fogalmának szinonimája lehet: a szociális dimenzió magába foglal minden olyan kormányzati tevélegenséget, amelynek célja a tagállam polgárainak jólétéről való gondoskodás elősegítése.¹⁹

A szociális jog definiálásakor elsősorban tapasztalatokra és benyomásokra támaszkodhatunk, amely alapján el kell döntenünk, hogy mely jellemzőket tekintjük elsődlegesen meghatározónak. Ennek érzékletes példája Esztergár Lajos 1936-ban leírt meghatározása. Szerinte „azok az állami intézkedések, amelyek a társadalom megbetegedését vannak hivatva gyógyítani, továbbá azok a jogszabályok, melyek a társadalmi megbetegedésből származó problémák megelőzését szolgálják, a szociális jog fogalmát állapítják meg...A szociális jog

¹⁴ Gyulavári, T. (2003): Az EU szociális joga: érdekek kereszttüzében, Jura, 9. évfolyam 2. szám, 51. Hajdú, J. (2001): *Az Európai Unió munka- és szociális jogának alapvető sajátosságai, különös tekintettel a jogharmonizációra*, Collega, 4/2001. szám, 20.

¹⁵ Tágabb, mert jóval szélesebb területet ölel fel a klasszikus szociális ellátórendszerhez képest, azonban jóval szűkebb is, mivel az intézményrendszer kérdésével az Európai Unió szintén egyáltalán nem foglalkozik.

¹⁶ Gyulavári, T. (2003) 51.

¹⁷ Hajdú, J. (2001) 20.

¹⁸ Gyulavári, T. (2003) 52.

¹⁹ Hajdú, J. (2001b): *A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban*, Európai Jog, 3/2001. szám, 18.

külön jog, mert az általa szabályozott életviszonyok különleges állapotok. Feladatából folyólag a jogszabályokat egybeállítja, rendszerbe foglalja, tudományos bírálat alá veszi és rámutat a hibákra, az élet által felvetett kívánalmakra, hogy ezek alapján új jogszabályok megalkotásának lehetőségét nyissa meg.²⁰ Az előző okfejtés alapján a szociális jogot így definiálhatjuk: A szociális jog olyan jogosultságok összessége, melynek célja a piaci viszonyokból eredő társadalmi különbségek mérséklése, orvoslása.

A szociális jogok megvalósítása a szociális ellátások biztosításán, azaz a szociális ellátórendszeren keresztül történik. A szociális ellátások tehát gyűjtőfogalomként szolgálnak, melyeknek a célja a megélhetéshez szükséges javak redistribúciója.²¹

A szociális jogok, mint relatív alanyi jogok általánosságban a szociális biztonsághoz való jogot deklarálják. A szociális biztonsághoz való jog megfogalmazásán túl a szociális jogok további nevesített jogokban kerülnek rögzítésre, mindez azonban nem gyengíti a szociális biztonsághoz való jog elvének jelentőségét, központi szerepét. A Magyarország Alaptörvényének XIX. cikke a szociális biztonsághoz való jogot deklarálja, mely terminológiát a nemzetközi szakirodalomban már több helyen felváltotta a szociális védelem fogalma. Elmondható, hogy a szociális védelem elvénél a szociális biztonság definíciója szűkebb. A korábbi Alkotmányokból több-kevésbé átvett, és már korábban is hiányosnak tűnő szociális biztonság fogalmát az Alkotmánybíróság részben az utólagos normakontroll körébe tartozó egyedi döntéseiben, részben az Alkotmány értelmezése tárgyában hozott határozatában összegezte. Ennek alapulvétele az alaptörvény kapcsán is indokolt. Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró szerint a szociális biztonsághoz való jog messze több a létminimum szintjét biztosító szociális ellátáshoz való jognál, bár nem jelent abszolút védelmet a piacgazdaság kísérő jelenségeivel szemben.²² Dr. Vörös Imre eltérő nézetei szerint a szociális biztonsághoz való jog tartalma a megélhetéshez szükséges ellátás, amely nem azonos a létminimummal, hiszen a szociális biztonsághoz való jog esetcsoportjainak felsorolásánál – lényegüknél és természetüknél fogva – olyan eltérő esetek követik megkülönböztetés nélkül egymást, mint az öregség vagy a munkanélküliség.²³ Összegezve a szociális biztonsághoz való jog egy sajátos alapjog. Megítélésem szerint Dr. Vörös Imre véleményével könnyedén lehet azonosulni, még annak ellenére is, hogy ezáltal a szociális biztonsághoz való jog tartalmához nem kerülünk közelebb.

Hajdú József meghatározása szerint az EU szociális dokumentumrendszere alapján a szociális biztonság fogalma alá „a szociális válsághelyzet miatt kieső

²⁰ Esztergár, L. (1936): *A szociálpolitika tételes jogi alapja*, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Pécs, 12.

²¹ Czúcz Ottó elvégzi a fogalom kibontását is, mely szerint a szociális ellátások körébe tartozónak tekinthetjük a társadalom tagjai között kialakuló összes olyan viszonyt, intézményt, amelyeknek az az alapvető rendeltetése, hogy az emberek által megtermelt anyagi javak egy részének összegyűjtésével alapot képezzenek arra, hogy e forrásból támogatást adhassanak mindazoknak a személyeknek, akik (önhibájukon kívüli okból) nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni (reprodukciós zavarral küzdenek), vagy akik a társadalom fennmaradása érdekében a társadalom által elismert többletterheket vállalnak magukra. In: Czúcz, O. (1989) 59.

²² 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye.

²³ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indoklása.

munkajövedelmet felváltó, vagy kiegészítő pénzbeli ellátások tartoznak”.²⁴ Tipikusan a társadalombiztosítási, foglalkoztatáspolitikai ellátások. Ezzel egyezően a szociális biztonság ILO által meghatározott szintje is magában foglalja az időskori megélhetés, gyermekkor, munkanélküliség és az egészségi állapot kockázatának biztosítását.²⁵ Míg a szociális védelem fogalma jellemzően a „gondoskodás” jellegű szolgáltatások körét öleli fel.²⁶ Tipikusan ilyenek a szociálpolitikai ellátások.

A szociális védelem tehát az Európai Unió viszonylatában a tagállamonként eltérő szociális rendszerek még inkább eltérő elemeire tekintettel nem értelmezhető.²⁷ A közösségi szintén a jogalkotás során a szociális biztonság fogalomrendszerét alkalmazza.

A szociális biztonsághoz való jog szűkített értelmezésével juthatunk el a társadalombiztosításhoz való joghoz, hiszen ott a jogosulti kör már az előzőnél szűkebb. A szociális biztonsághoz való jog esetében az alapjogi jogosultság valamennyi emberre kiterjedő jog, illetőleg konkrétan minden állam esetében valamennyi állampolgárra kiterjedő jogosultság, melyet az Európai Unió esetében számos jogelv, illetve nemzetközi szintéren több kétoldalú, illetőleg multilaterális egyezmény szélesít ki. A társadalombiztosítási rendszer a közösségi szintű jogértelmezéssel a szociális biztonsági rendszerek között kerül elhelyezésre, ezért külön jogként történő kezelésére csak a megkülönböztető jegyek viszonylatában kerül sor.

3. A munkavégzést elsődlegesen védő szociális garanciák munkajogi vetülete

A munkaerőpiac alanyi oldalának két oldalán megjelenő szereplők eltérő elvárások mellett vesznek részt a foglalkoztatás viszonyaiban, mely egyenlőtlen erőviszony egyik kompenzálásaként jelennek meg a munkajogban a munkavállalókat védő foglalkoztatási garanciák. Ebben az esetben tehát arról beszélhetünk, hogy a munkához való jogból és kapcsolódó elveiből kialakított alapjogi védelem rendszerének generális szabályanyagából kifejlődött egy a tételes jogban is megjelenő, konkrét előírásrendszer, mely egyértelmű jogokat és kötelezettségeket ír elő a munkaviszonyban álló felek számára. A munkajog aktuális fejlődési tendenciái pont ezen jogvédelem szintjét és tételes jogi szabályozásba való foglalásának szükségességét vitatják egyrészt a piaci igények, másrészt a modern soft law megoldások (CSR) figyelembevételére figyelemmel.

A munkaviszony egyes elemei előre vetítik a kapcsolódó jogosultságok szerepét, megítélését. A munkaviszony fogalma kijelöli a munkaviszony legfőbb ismérveit, amely szerint a munkaviszony keretében a munkavállaló munkaerejét díjazás

²⁴ In: Gyulavári T. (2000) (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 117.

²⁵ Barr, N. (2009): Social protection: Lessons from economic theory and international experience, Geneva 8 June 2009. 2.

²⁶ Gyulavári T. (2000) (szerk.) 117.

²⁷ Gyulavári T. (2003) 53.

ellenében személyesen bocsátja rendelkezésre az azt szervezetszerűen igénybevevő munkáltató számára. A munkajogi kötelem személyes munkavégzés céljából jön létre, így a jogviszonyban szabályozottan mindkét felet jogok és kötelezettségek terhelik. Ezek adják a munka jogviszony tartalmát, amely belülről határozza meg a foglalkoztatási jogviszony jellegét. A jogviszony alapvetően kétpólusú jogviszony, amelynek munkáltatói oldalán egy liberális – talán túlzottan megengedő jogképességi – kitételrel találkozunk a magánszféra munkajogában. Így általános elvárás a munkáltató munkajogi magatartása tekintetében sem tételezhető fel a munkáltató oldalán. Ezzel szemben a munkavállalói oldal a munkajogban alapjogilag és nemzetközi jogilag meghatározott jogvédelmi célú kitételekkel alábástyázott. A függő munkavégzés jellemzője az utasítási jog és a munkáltatói jogkör tartalmi szabályozásában nyilvánul meg, a szociálisvédelemtől függetlenül. További elem a jogviszonyban résztvevő felek kapcsolatrendszere, mely még a gazdasági szektor munkaviszonyában sem mellérendelt, a közsférában pedig alapvetően hierarchizált. Ennek okán a munkaviszonyban az egyensúlytalanság kiküszöbölésére számos védelmi garanciát találunk, azonban a magánszektorban a felek megállapodásának, illetőleg a kollektív szerződéses megállapodásnak is egyre nagyobb szerep jut.

4. A munkajog változásának hatása a szociális jogok megítélésére

A történelmi fejlődés első időszakában a szociális garanciák megteremtéséért folyt a harc, míg napjainkban a jogvédelem jelenlegi szintjén történő megőrzése áll a szakirodalmi viták középpontjában. Kimondható tehát, hogy a szociális jogok fejlődésének, átalakulásának folyamata nem zárult le, a társadalmi viszonyok változása folyamatosan új kihívások elé állítja. Különösen igaz ez a foglalkoztatási viszonyokhoz kapcsolódó szociális jogok esetében, ahol a szociális jogok a gazdasági változásoknak kitett, érzékeny jogi környezetben – a munkaerőpiaci helyzet – viszonylatában kerülnek megítélésre. Ezen a területen azonban a jog mellett a közgazdasági szabályozók egyenlő súlyú befolyást adnak, így a szociális jogok viszonylagossá váltak.

Ezen elvrendszer mentén kidolgozásra került a munkajog megítélésének egy újszerű szempontrendszere, mely a jogvédelmet biztosító szociális jogok megítélését is folyamatosan átalakítja. Kiindulási alapul szolgál, hogy a foglalkoztatási viszonyok keretei között nem kizárólag a munkajogi jogalkotás bír jelentőséggel, hiszen ezen a területen a felek megállapodása meghatározó jelentőségű. Ez a hard law-n kívüli szabályozás – vagy nevezhetjük soft law-nak – számos formában megjelenhet a munkajogban, jelentőségének mértéke azonban az angolszász és a kontinentális jogrendszerekben különböző. Általánosságban, mind az angolszász, mind a kontinentális jogrendszerek esetében kiindulhatunk a munkaszervezeten belüli önszabályozó mechanizmusokból, szervezeti szokásokból, vagy magából a szervezeti kultúrából. Továbbá ide sorolhatjuk a szervezeten kívülről érkező ingereket és a verseny által diktált foglalkoztatási menedzsment eszközöket is. Ezeket figyelembe véve azonban a tételes jog szerepe háttérbe

szorul, így mind a jogi keretek, mind a tételes jogi garanciák jelentősége, szükségessége változik.

A munkajog ezen újszerű szerepe nagyban összefügg a közgazdaságtudományban az emberi erőforrás menedzsmentben gyökerező szemlélettel, mely a munkavállalókat tőkeként jeleníti meg és ezáltal gazdasági racionalitást társít a munkajog jogvédelmi szemlélete mellé. A humán tőke (human capital) fontosságát a közgazdaságtudományban is fokozatosan felruházták egyfajta erkölcsi, etikai dimenzióval. Eszerint a gazdasági fejlődés nem mérhető csak anyagi, gazdasági mutatókkal, hanem szükséges különféle közgazdasági mutatókon kívüli szempontok beillesztése a fejlődést meghatározó szempontok közé, vagyis a gazdasági szereplők mozgásterét bővíteni kell. Ezen elmélet képviselője – Amartya Sen – véleménye alapján ezen új mutatók meghatározó eleme a humán tőke ereje – vagyis az emberek cselekvési szabadsága – melyet gazdasági tényezőként, a piac viszonylatában is értelmezni kell.²⁸ A humán tőke növeléséhez azonban elengedhetetlen a munka- és szociális jogi eszközrendszer figyelembe vétele, hiszen ez az a (jogi) környezet, mely meghatározza a munkaerőpiac szereplőinek mozgásterét. Egyrészt a munkáltató lehetőségeit, másrészt a munkavállaló védelmét biztosító garanciákat. Így jutunk ismét ahhoz a ponthoz, hogy a munkaerőpiac kiegyensúlyozott működését a munkajog és a szociális jog egyensúlya képes biztosítani, így a jog fejlődésekor is ezen egyensúly megtartása szükségszerű. Sen álláspontja szerint például összefüggésében kell vizsgálni a gazdasági lehetőségeket, a politikai szabadságot, a szociális juttatásokat, az átláthatóság garanciáit és a létbiztonság kérdését, melyek együttes érvényesülése révén az egyének a változások aktív előmozdítóivá válnak, nem pedig csak a juttatások passzív befogadói.²⁹ Vagyis a fejlődés garanciái eképpen tudnak megvalósulni.

A piaci szempontok elsődlegesen a munkajogon kívüli eszközök révén képesek bekerülni a foglalkoztatás szempontjai közé, mely egyrészt a különféle megfelelési ösztönzők, egyfajta soft law önszabályozási metódusok megjelenését jelentik.³⁰ Másrészt az emberi erőforrás gazdálkodás által kidolgozott eszközrendszeren keresztül a megfelelő munkajogi szabályozásra, illetőleg a rugalmasságra, szerződési szabadságra való igény – vagyis a munkajog gyengítésére és a szociális védelem szintjének csökkentésre vonatkozó törekvések által – kerülnek a munkajog reflektorfényébe. A jog és a gazdaság közötti kapcsolat állandóan változó viszonyrendszerében nem egy egyszerű egyensúlyi helyzet felépítése a cél, hanem a folyamatos fejlődés biztosítását szolgáló jogi szabályozás kialakítása okozza a munkajogi dilemmát. Ennek megfelelően a munkajog tudományán belül is kutatási területté vált a piac és a munkajog viszonyának vizsgálata. Az angolszász területen a kutatók könnyebb helyzetben vannak, hiszen a tételes jog merevsége sok esetben nem köti őket. A piac és a

²⁸ Sen, A. (2000): "Work and rights." ILO, International Labour Review, Vol. 139, No. 2., 119-129.

²⁹ Sen, A. (2003): *A fejlődés mint szabadság*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 11.

³⁰ See in: Alhambra, M. A G.-M. – Haar, B. P. T. – Kun, A. (2011): *Soft On The Inside; Hard for The Outside: An Analysis Of The Legal Nature Of New Forms Of International Labour Law*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 27, no. 4., 337-363.

munkajog viszonyrendszer azonban annak elfogadása esetén is elemzésre szorul. *Deakin* részletesen vizsgálta is a munkajog szerepét a piaci növekedésben, azaz a humán tőke szempontjainak munkajogi beépíthetőségét. Ennek megfelelően csoportosította a munkajog piaci szempontú szerepét is: piacot korlátozó, piacot korrigáló és piacot kreáló funkciókra.³¹ Ezen kapcsolatrendszer kiépítésére munkajogon belüli és kívüli eszközökkel is lehetőség van, melyhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy minden önszabályozó mechanizmus teret tud nyerni magának a kötelezően követendő jogforrások rendszerében, amennyiben erre igény merül fel. Ezt a folyamatot elismerve – a munkajog önálló fejlődési pályájával együtt – elméleti kiindulóponttól függetlenül számolnunk kell. Hiszen a felek bármilyen megállapodása szerződéses formát ölthet, továbbá a munkavállalók nagyobb csoportját illetően ez a szerződés jogszabály által is nevesítésre kerül a kollektív szerződés formájában. Munkáltató által irányított szabályozási folyamatként pedig a belső szabályzatok alkotását nevesíthetjük is, melyet a magyar jog már tényleges munkajogi aktusként el is ismer.³² A munkajog szerepe leegyszerűsítve az, hogy a foglalkoztatási kérdések rendezését az egyén szintjéről a közösség általános szintjére helyezi át.³³ A munkajog aktuális tendenciái ezen – fentebb említett – iránykeresés eredményeit veszik alapul, vagyis arra a kérdésre keresik a választ, hogy mi lehet a munkajog szerepe a gazdasági fejlődésre fókuszáló foglalkoztatási trendek között. A kérdést jelen tanulmány keretei között azért szükséges vizsgálni, mert ez egyben magában foglalja a jogvédelem szintjének kérdését a foglalkoztatási viszonyokban. *Sen* gazdasági szempontú elméletének erőssége pont abban mérhető, hogy a humán tőkét és a gazdasági fejlődést alapjogi szintre, védett értéké emeli. *Langille* egyenesen *Sen* nézetire alapozva a munkajogi fejlődés morális alapjaként tekint az emberi erőforrásra.³⁴

Vizsgálunk szükséges tehát – *Deakin* fentebb említett csoportosításából is kiindulva – azt, hogy a munkajog a gazdasági szabályozás eszköze vagy fékeket teremtő jogi garancia. Ezen felfogás keretében *Arthurs* kifejezetten amellet foglalt állást, hogy a munkajog fókuszát ki kell terjeszteni a jogi szabályozáson kívüli területekre,³⁵ amely egyúttal azt a választ is sugalmazza, hogy a jog feladata az ehhez szükséges garanciális keretek biztosítása. Ezzel alapvetően ellentétes, konzervatívabb, kontinentális jogfelfogást tükröző szemléletek – lásd például *Weiss* álláspontját, aki a munkajog céljait, módszerét tekintve a direkt jogalkotás megtartása mellett foglal állást³⁶ – is elismerik a munkajog megújításának

³¹ Deakin, S. (2011): *The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development* in: Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): *The Idea of Labour Law* New York, Oxford Press, 156-159.

³² Lásd a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 17. §-át, amely a jognyilatkozatok körében nevesíti a munkáltatói szabályzatot.

³³ *Hepple* hasonlóképpen fogalmaz: „Labour law stems from the idea of the subordination of the individual worker to the capitalist enterprise...” Idézi: Deakin, S. – Morris, G. S. (2009): *Labour Law (5th edition)*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 1. p. Lásd az eredeti forrást: Hepple, B. (ed.) (1986): *The Making of Labour Law in Europe*. Mansell, London, Introduction, 11.

³⁴ Langille, B. (2011): *Labour Law's Theory of Justice*, in: Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, New York, 112.

³⁵ Arthurs, H. W. (2011): *Labour Law after Labour*. Osgood CLPE Research Paper 2011/5. 12-29. p.

³⁶ Weiss, M. (2011): *Re-Inventing Labour Law*. In: Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, New York, 43-57.

szükségességét a szabályozási eszközök hatékonyabbá tétele érdekében³⁷. Tehát a kérdés kapcsán összességében megállapíthatjuk, hogy a klasszikus hard law mellett érvelők sem a munkajog megújításától zárkóznak el, hanem kimondottan a szociális alapokat adó garanciális okokból – vagyis az egyenlőtlen erőviszony alapján a gyengébb pozícióban lévő munkavállaló védelme érdekében – szükségesnek látják a munkaerőpiaci folyamatok jogi kereteinek a megteremtését.

Tényként ismerhetjük el valamennyi nézőpont esetében a munkajog garanciális pozícióját, amely ugyanúgy képes megújulni, mint maga a munkajog. *Bellace* ez alapján a munkához való jog emberi jogi megítélését is újragondolta a nemzetközi szervezetek egyezményei és az uniós jog fényében, amely összefoglalóból látható, hogy a munkáltatói és a munkavállalói érdekek ellentétes álláspontot képviselnek e kérdésben.³⁸ Ebből kifolyólag a munkaerőpiaci folyamatok hatásának szintje a munkajog szabályozási szerepét is eltérő pozícióba helyezi. A munkavállalók védelme indokolja, hogy a munkajog garanciákat adjon, ne csak kereteket, sőt ennek magasabb szintre emelését jelenti, ha a munkajog direkt szabályozó szerepét is elfogadjuk. Ezzel szemben a munkaerőpiaci folyamatoknak kitett, folyamatosan változó körülmények között tevékenykedő munkáltatók pozíciójában az alapvető jogok elismerése is sokszor kérdéses,³⁹ következésképpen a munkajog közvetlen szabályozási szerepét a minimálisra kívánják csökkenteni.

Ekörben az aktuális szakirodalomban⁴⁰ megjelenő elképzelések szerint a soft law megoldások konkrét normaalkotás hiányában is képesek – így álláspontom szerint akár még az emberi erőforrás menedzsment tendenciákat is – elfogadható módon integrálni a foglalkoztatási viszonyok közé. A soft law megoldások megítélésének helyzete az angolszász jogban teljesen más, mint a kontinentális jogrendszerekben. Az angolszász gondolkodás szerint ez inkább elhatározási kérdésnek tekinthető, míg a kontinentális jogrendszerek esetében a jogérvényesítés, jogvédelem problémája is azonnal felmerül a kérdés kapcsán. A tételes jogi gondolkodás ugyanis a kontinentális jogrendszerek esetében azt is jelenti, hogy felkészülünk arra az esetre, ha kikényszerítés szükséges. Vagyis a jog által szabályozott kérdések biztonságosabb megítélés alá esnek, és a jogvédelem magasabb szintjét jelentik a jogalkalmazók számára az önkéntes jogalkotással és jogalkalmazással szemben. Ebből a nézőpontból közelítve a szabályozási irány nem toldható el teljes mértékben a soft law irányába, mert az az önálló munkajog létjogosultságát is veszélyeztetheti.

³⁷ Howe, J. (2011): *The Broad Idea of Labour Law*. In: Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, New York, 299-300.

³⁸ Bellace, J. (2013): *Who Defines the Meaning of Human Rights at Work?* In: Edoardo Ales – Iacopo Senatori (eds.): *The Transnational Dimension of Labour Relations. A new order in the Making?* Collana Fondazione Marco Biagi, G. Giappichelli Editore, Torino, 111-135.

³⁹ *Bellace* a sztrájkhoz való jog vonatkozásában fogalmazza meg a munkáltatói aggályokat. Lásd: Bellace (2013) 111-135.

⁴⁰ Kun, A. (2014): *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei*. L'Harmattan, Budapest, 21.

5. Konklúzió

A szociális jog megítélése szempontjából, ahogyan látható a tételes jogi környezetben a munkaerőpiac szempontrendszere és ezen keresztül a munkajog rendszerének vizsgálata sem megkerülhető. Megállapítható, hogy a munkajog és a szociális védelem rendszere egységében vizsgálendő és a gazdasági fejlődésétől összességében sem függetleníthető. Míg a szociális védelem szempontjából elsődlegesen a gazdasági kiszolgáltatottság elleni védelem szintjének növelése, megélhetési garanciák megteremtése jelenti az elsődleges szakmai célkitűzést, addig jól láthatóan a munkajogi szabályozás fejlődésében a rugalmasabb tétel, a felek döntési autonómiája és a jogi szabályozás szintjében történő visszább lépés igénye merül fel. Első ránézésre a két folyamat ellentétes irányú.

Ezzel szemben igyekeztem rávilágítani arra, hogy ez az ellentmondás csak látszólagos. Hiszen a munkajogi fejlődés új fókusza az emberi tőkében jelölhető meg, mely olyan alapjogi védelmet igénylő érték, amely egyben a gazdasági fejlődés kulcsa. Így ezen humán tőke kiteljesedésének és ezzel együtt megőrzésének garanciáit kell a munkajognak megteremteni, a gazdasági fejlődés előmozdítása érdekében (is). Ez pedig tökéletesen egybecseng azzal, hogy a munkavállalók kiszolgáltatott pozícióját a szociális jog alapjogi védelemben kívánja részesíteni. Ideális helyzetben ez a kettős igény – bár különböző nézőpontból – de a munkaerőpiac szempontjából azonos eredményre vezet. Látható tehát, hogy a szociális jogok fejlődésének útja átalakult, a szociális jogok korábbi alkotmányos védelem szintjének, mikéntjének szempontjából történő értékelés a munka világával összefüggésbe hozható alapjogi értékek esetében nem tartható fenn, hiszen a munkaerőpiac szereplői hatékonyságot gátló fékként tekintenek rá, azonban ez nem vezet ezen jogok errodálódásához, mivel helyette a jogvédelem új eszköztára alakul ki a munkajogi szabályozók⁴¹ rendszerében. Ez a súlypontok áthelyeződését jelenti, mely kevésbé bebetonozott értéként, azonban önkéntes jogkövetés által kerül megfogalmazásra.

⁴¹ Lásd a vállalati felelősségvállalás kérdést, illetve annak kiterjesztését a munkajogi ösztönzők rendszerére. Lásd in: Kun, A. (2014) Ezen koncepcióval egyetértve tendenciózus jogalkotási folyamatok szükségesek, annak érdekében, hogy a tételes jogi szabályozás ne csak reflektáljon a gazdaság által alkalmazott megoldásokra és hogy a jogvédelem rovására ne kelljen engedelményeket tegyen a pozíciója megőrzése érdekében. Lásd még a részletesen kifejtve In: Rab, H.: Új utak, új eszközök a munkaerőpiac jogi szabályozásában? – gondolatok Kun Attila monográfiája alapján, Pro Futuro 2016/1., 157-165.

Az önálló nemzetközi környezetjogi bíraskodás létjogosultságáról

Raisz Anikó*

P rugberger Tamás professzor úr tiszteletére megjelenő különszámba írni nagy megtiszteltetés. Ő a mindig vidám, végtelenül jó szándékú és bámulatos tudású egyetemi tanár igazi megtestesítője, aki mellett sosem unalmas az élet – sem szakmai, sem emberi szempontból. A fiatalok örök pártfogójaként generációk útját egyengette hol jó tanácsokkal, hol baráti szigorral. Igazi jogi polihistor: a munkajogon és az agrárjogon kívül rendszeresen „merészkedik” más jogágak területére is, a véleményét pedig közéleti kérdések kapcsán sem rejti véka alá. Nagy öröm számomra, hogy Vele dolgozhatok. Mivel Professor úr a sokszínűségnek nagy barátja, ezért bátorkodom az elkövetkezendőkben egy általa is kedvelt és sokszor meglátogatott témakör, a specifikus kérdéskörökre létrehozott önálló bírói struktúra kérdésének egyik nemzetközi szegmensével foglalkozni, mégpedig az önálló nemzetközi környezetvédelmi bíróság gondolatával.

A kérdés – egy önálló nemzetközi környezetjogi bíróság szükségességének kérdése – ugyanis eldőlni látszik. Legutóbbi ítéletei nyomán ugyanis kiderült, hogy a Nemzetközi Bíróság nem kész vagy képes megfelelően ellátni ezt a funkciót. Ez természetesen messze nem jelenti azt, hogy valóban létre is jön – akár az elkövetkezendő egy-két évtizedben – egy nemzetközi környezetjogi bíróság – az államok részéről politikai hajlandóságnak egyelőre még a szikrája sem érezhető a levegőben. De egy ilyen bíróság szükségessége körül egyre fogynak a kételyek.

Milyen kételyek övezhetik – pusztán szakmai alapon, a politikai realitásokon túl – egy ilyen új bíróság felállítását? Itt szükségképpen a nemzetközi bíróságok proliferációjával¹ kapcsolatos vitákra kell visszautalni – azon jelenség megítélésére,

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

¹ Lásd például ROMANO, Cesare P.R.: The Proliferation of International Bodies: The Pieces of the Puzzle. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31., 1998-1999., 709-753. o., 709. o., aki emlékeztet William of Ockham bölcs mondására, miszerint „*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*” (vagyis az egységeket – intézményeket – nem szabad szükségtelenül többszörözni). A lehetséges veszélyekről DUPUY, Pierre-Marie: The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31., 1998-1999., 791-807. o., 798-799. o.; KARDOS, Gábor: Konstrukció és destrukció a nemzetközi bíraskodásban. *Jogtudományi Közöny*, 2006., Vol. 61., No. 6., 238-241. o.; BUERGENTHAL, Thomas: The proliferation of international courts and the future of International Law. In: CARDONA LLORENS, Jorge (ed.): *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho*

hogy egyre szaporodnak a nemzetközi bíróságok. Ezzel – mondják a kritikusok – nemcsak a *forum shopping* lehetősége nő meg, hanem annak veszélye is, hogy az egyre növekvő számú, részben hatásköri átfedésekkel rendelkező bíróságok szerteágazó joggyakorlatot alakítanak ki, veszélyeztetve a nemzetközi szinten elért eredményeket. E kritikák sajnos nem söpörhetőek le egykönnyen az asztalról. A nemzetközi környezetjogi bíráskodás terén ez azért is különösen igaz, mert számos fórumot kell megvizsgálnunk akkor, ha nemzetközi környezetvédelmi bíráskodásról beszélünk.

1. A nemzetközi környezetvédelmi bíráskodás fórumai

A nemzetközi környezetvédelmi bíráskodás – mint egyelőre csak a szakirodalom által használt fogalom – magában foglalja az egyes nemzetközi választottbíróságokat,² a Nemzetközi Bíróságot,³ az univerzális emberi jogi

Internacional, Vol. V, 2001, Tirant Lo Blanch, Valencia, 33-43. o.; CRÉPEAU, François: La multiplicité des forums judiciaires, condition de légitimité de la décision collective en droit international. In: DELAS, Olivier – CÔTÉ, René – CRÉPEAU, François – LUPRECHT, Peter (ed.): *Les juridictions internationales: complémentarité ou concurrence?* Bruylant, Brüsszel, 2005, 169-177. o.; JENNINGS, Sir Robert: The Proliferation of Adjudicatory Bodies: Dangers and Possible Answers. In: BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence (ed): *ASIL Bulletin, Implications of the Proliferation of International Adjudicatory Bodies for Dispute Resolution*, No. 9, 1995. november, 2-7. o. illetve KINGSBURY, Benedict: Foreword: Is the Proliferation of International Courts and Tribunals a Systematic Problem? *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31., 1998-1999., 679-697. o.

² Lásd például *Trail Smelter választottbírósági ítélet*, Amerikai Egyesült Államok kontra Kanada, 1941. március 11., U.N.R.I.A.A. (III.), 1905-1982. o.; a *Lanoux-tó ügye*, Spanyolország kontra Franciaország, 1957. november 16., U.N.R.I.A.A. (XII.), 281-317. o. E két ítélet – kiegészülve a Nemzetközi Bíróságnak az állami felelősség kapcsán egyébként is mérvadó *Korfu-szoros ügyében* hozott ítéletével (Egyesült Királyság kontra Albánia, 1948. március 25. (prel.), 1949. április 9. (merits)) – már jóval a stockholmi konferencia előtt alapvető környezetjogi kérdéseket tisztázott. A kanadai Trailben található üzemből kiinduló, és amerikai farmerek földjét érintő szennyezések kapcsán kimondták, hogy egy állam nem használhatja saját területét oly módon, hogy ezáltal egy másik államban jelentős és bizonyítható személyi vagy anyagi kár keletkezzen. A Lanoux-tó ügyében pedig a vízszennyezés alapján beálló felelősség alapjait vetették meg. Bővebben lásd Michael KLOEPFER: *Umweltschutzrecht*, München, C.H.Beck, 2008., 166. o. Az Állandó Választottbíróság ügyei közül lásd Kishenganga (Indus) ügy, Pakisztán kontra India, 2013. december 20., *Arctic Sunrise*, Hollandia kontra Oroszország, 2015. augusztus 14.

³ Lásd NB, *Bős-Nagymaros ügy*, Magyarország kontra Szlovákia, 1997. szeptember 25.; *Navigációs és azzal kapcsolatos jogokra vonatkozó vita*, Costa Rica kontra Nicaragua, 2009. július 13.; *Légi gyomirtószerek-permetezés*, Ecuador kontra Kolumbia, 2008. április 1. (kereset); az ügyet 2013-ban Ecuador kérésére törölték a listából; *Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks és South Ledge feletti szuverenitás ügye*, Malajzia kontra Szingapúr, 2008. május 23.; *Uruguay folyói papírgyár ügye*, Argentína kontra Uruguay, 2010. április 20.; *Kasikili/Sedudu sziget ügye*, Botswana kontra Namíbia, 1999. december 13.; *Pulau Ligitan és Pulau Sipadan feletti szuverenitás ügye*, Indonézia kontra Malajzia, 2002. december 17.; *Antarktisi bálnavadászat*, Ausztrália kontra Japán, 2014. március 31.; San Juan folyó ügye (Costa Rica kontra Nicaragua és Nicaragua kontra Costa Rica), 2015. december 16. Bővebben lásd Juan Guillermo SANDOVAL COUSTASSE, Emily SWEENEY-SAMUELSON, Adjudicating Conflicts Over Resources: The ICJ's Treatment of Technical Evidence in the Pulp Mill Case, *Göttingen Journal of International Law*, 2011/1, 447-471. o.; Michael K. LEE, The Uruguay Paper Pulp Mill Dispute: Highlighting the Growing Importance of NGOs and Public Protest in the Enforcement of International Environmental Law, *Sustainable Development Law and Policy*, 7(2006-

fórumokat, mint például az Emberi Jogok Bizottságát,⁴ az Emberi Jogok Európai,⁵ Amerikaközi⁶ illetve Afrikai Bíróságát, a Nemzetközi Tengerjogi Bíróságot,⁷ az Európai Unió Bíróságát,⁸ a WTO vitarendezési paneljét,⁹ sőt, most már a Nemzetközi Büntetőbíróságot¹⁰ is. A leggyakoribb témakörök a határon átnyúló

2007), 71–73. o. és Brian SPIEGEL, *River of Discontent: Argentina and Uruguay Before the International Court of Justice*, *Law and Business Review of the Americas*, 14(2008), 797–824. o.

⁴ Lásd például *Ilmari Lansman kontra Finnország*, 1996, No. 511/1992.; *Lubicon Lake Band kontra Kanada*, 1990, No. 167/1984. Bővebben lásd Alan BOYLE: *Human Rights and the Environment: Where Next?* *European Journal of International Law*, 2012, 23/3., 613-642. o.

⁵ Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), *Taşkin és társai kontra Törökország*, 2004. november 10., No. 46117/99.; *Fadejeva kontra Oroszország*, 2005. június 9., No. 55723/00.; *Okyay és társai kontra Törökország*, 2005. július 12., No. 36220/97. Az EJEB vonatkozó gyakorlatával kapcsolatban lásd még RAISZ Anikó: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajszennyezéssel összefüggő egyes emberi jogi kérdésekről: Sérti-e a rendszeres tűzijáték a magánélethez és a tulajdonhoz való jogot?* *Jogesetek Magyarázata*, 2012/2., 64-68. o. A témakör behatóbb tanulmányozásához segítséget nyújt a *Manual on Human Rights and the Environment – Principles Emerging from the Case-Law of the European Court of Human Rights*; Miniszteri Bizottság, 2005/186. függelék, 2005. december 16., CDDH, 61st meeting, Final Activity Report, illetve az *Environment and the European Court of Human Rights factsheet* (echr.coe.int). Bővebben lásd Dinah SHELTON, *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 2003–2004*, *The global community: yearbook of international law and jurisprudence*, 2004/1, 293–303. o.; SHELTON: *Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies*, *Environmental policy and law*, 32(2002), 3–4, 158–167. o.; és SHELTON: *Human Rights and the Environment: What Specific Environmental Rights Have Been Recognized?* *Denver journal of international law and policy*, 35 (2006) 1., 129-171. o.

⁶ Lásd többek között Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága (EJAB), *Saramaka emberek kontra Suriname.*, prel., merits, rep., costs, 2007. november 28. C sorozat No. 172.; *Yakye Axa benszüllött közösség kontra Paraguay*, merits, rep., costs, 2005. június 17. C sorozat, No. 125. Lásd továbbá Jennifer A AMIOTT, *Environment, Equality, and Indigenous Peoples' Land Rights in the InterAmerican Human Rights System: Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas Tingni v. Nicaragua*, *Environmental Law*, 32(2002), 873–903. Különösen érdekesnek ígérkezik a Kolumbia által tanácsadó véleményezési eljárásra felterjesztett azon kérdés, amely egyes nagyobb projektek a tengeri környezetre gyakorolt hatása emberi jogi vetületeinek vizsgálatát kéri az EJAB-tól.

⁷ ITLOS, *Southern Bluefin Tuna Cases* (Új-Zéland vs. Japán; Ausztrália vs. Japán), No. 3. és 4., ideiglenes intézkedés, 1999. augusztus 27.

⁸ Többek között Európai Bíróság (EB), 91/79. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1980. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1980., 1099. o.); 240/83. sz., *Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1985., 531. o.); C-341/95. sz., *Bettati kontra Safety High-Tech SRL* ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet. (EBHT 1998., 4355. o.). Lásd továbbá Lásd továbbá CSÁK Csilla, *Environment Policy = Public Policies of the European Union*, szerk. ANGYAL Zoltán et al., Marosvásárhely, Editura Universitatii 'Petru Maior', 2008, 143–159. o.

⁹ Lásd például WTO panel, EK – *azbeszt és azbeszt tartalmú termékekre vonatkozó intézkedések*, WT/DS135/R, 2000. szeptember 18., WTO Fellebbviteli Testület, EK – *azbeszt és azbeszt tartalmú termékekre vonatkozó intézkedések*, WT/DS135/AB/R, 2001. március 12.; WTO panel, USA – *behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre*, WT/DS58/R, 1998. május 15., WTO Fellebbviteli Testület, USA – *behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre*, WT/DS58/AB/R, 1998. október 12. Lásd SZILÁGYI János Ede: *WTO-jog és környezetvédelem*, in: *Reformator iuris cooperandi* (szerk.: BOBVOVS Pál), Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-511. o.; PALÁSTI Gábor: *A környezet védelme a termékek fogalmának globális szabályozási rendszerében*, in: FAZEKAS Judit – PALÁSTI: *Globalizáció. Piacliberalizáció*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2004, 319-394. o. és SZILÁGYI: *Környezetvédelem a Világkereskedelmi Szervezet jogában = Környezetjog: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, szerk. SZILÁGYI János Ede, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 25–50.

¹⁰ https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf

szennyezések, például a vízszennyezés vagy a légszennyezés kérdése, bizonyos állatfajok védelme, vagy akár a vízmennyiségi kérdések.

Jelen rövid tanulmányban a felsorolt fórumok közül mindössze egy, a Nemzetközi Bíróság előtt lezajlott tendenciákra teszünk utalást, fenntartva természetesen azt, hogy e témakör részletes kifejtése jóval nagyobb teret vesz igénybe.

2. A Nemzetközi Bíróság és a környezetjog

A Nemzetközi Bíróság számos esetben találkozott valamely környezeti elemet érintő üggyel: az úttörőnek tartott és a szakirodalom által széles körben tárgyalt¹¹ Bős-Nagymaros ítélet előtt is voltak már ezzel kapcsolatos ügyek.¹² Igaz ugyanakkor, hogy valódi környezeti bíraskodásról azokban az esetekben végképp nem beszélhetünk, csak megállapíthatjuk, hogy a természeti erőforrások a Nemzetközi Bíróság gyakorlatának jelentős szegmensét (mintegy harmadát) lefedik.

A Bős-Nagymaros ügy maga is a kompromisszum foglya volt: noha az első igazi környezetvédelmi ítéletként beszélünk róla, valójában nemcsak a Nemzetközi Bíróság volt mértékletes a környezeti érvek – többek között az ökológiai szükséghelyzetre vonatkozó magyar érvelés – figyelembe vétele kapcsán, de a kereteket, azaz a nemzetközi szerződési jog dominanciáját a kompromisszum is megalapozta. Így születhetett meg a környezetjogi szempontból semmiképpen sem kielégítő, de legalább részben előremutató, a legalapvetőbb környezeti érveket inkább ki nem mondottan, óvatosan figyelembe vevő ítélet. Mindazonáltal egy kicsit úgy érezhettük, mintha kinyílt volna Pandora szelencéje, és a Bős-Nagymarost követő évek ítélkezési gyakorlat – különös tekintettel a nemzetközi környezetjogban lezajlott fejlődésre – egyre növekvő mértékben veszi majd figyelembe e szempontokat.

Ezt az optimizmust először – igazán – az Uruguay folyói papírgyár ügye (Argentína kontra Uruguay, 2010) törte meg, amely nem használta ki a szerződési jog által biztosított kereteket. Mindezt a legjobban Cançado Trindade bírónak az ügyhöz fűzött különvéleményében érhetjük tetten,¹³ ahol kifejti, hogy a Bíróság annak ellenére nem ragadta meg ezt a lehetőséget (ti. a nemzetközi környezetjog fejlesztésének előtte soha nem látott esélyét), hogy mindkét peres fél hivatkozott például a nemzetközi környezetjog általános elveire.¹⁴ Ezt a részleges kudarcot azonban hamar tudta feledtetni az a tény, hogy 2010-ben két új nemzetközi környezetjogi ügy is került a Nemzetközi Bíróság elé (egy harmadik, a légi permetezéses Ecuador kontra Kolumbia pedig már két éve folyamatban volt): az

¹¹ Lásd például HERCZEGH Géza, Bős-Nagymaros, *Valóság*, 2004/2, 1–20.; NAGY Boldizsár, Bős-breviárium, *Beszélő*, 10(2005), 10.; Pierre-Marie DUPUY, L'invocation de l'état de nécessité écologique: les enseignements tirés d'une étude de cas, *La nécessité en droit international: colloque de Grenoble*, Paris, Pedone, 2007.

¹² Lásd például NB, *Naurui foszfátföldiek ügye*, Nauru kontra Ausztrália, 1992. június 26.

¹³ NB, Cançado Trindade bíró különvéleménye, 52-96. pontok.

¹⁴ Uo. 53. pont.

antarktiszi bálnavadászat (Ausztrália kontra Japán) és a határzónában Nicaragua által kifejlesztett egyes tevékenységek ügye (Costa Rica kontra Nicaragua).

Ausztrália 2010. május 31-én nyújtott be keresetet a Nemzetközi Bírósághoz Japán ellen annak megállapítása érdekében, hogy a felkelő nap országa bálnakutatási programja keretében az antarktiszi vizeken olyan bálnavadászatot folytat, amely ellentétben áll a Japán által a bálnavadászat szabályozásáról szóló nemzetközi egyezményben (ICRW),¹⁵ illetve a tengeri emlősök és a tengeri környezet védelmében vállalt egyéb nemzetközi kötelezettségeivel. Japánban akkor a JARPA II program volt érvényben, amely 2005-ben kezdődött, és alapvetően az Antarktisz köré koncentrált, illetőleg a JARPN II, amely a Csendes-óceán északi részére összpontosított. A bálnavadászat alternatívái, például a bálnales bevezetése mellett érvelő Ausztrália az ICRW alapján működő Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságban¹⁶ (IWC) már régóta próbálta bálnavadász gyakorlatának megváltoztatására rábírn Japánt, ám ez sikertelennek bizonyult részben az IWC gyenge jogosítványai, részben pedig annak következtében, hogy Japán költségvetési támogatást nyújtott például a bizottságban mellette szavazó kis karibi államok kormányainak.¹⁷ Ausztrália ezt követően fordult a Nemzetközi Bírósághoz. Japán a per során végig arra hivatkozott, hogy csak az ICRW 8. cikkének (1) bekezdésében foglalt kivétel alapján, a „bálnakutatás érdekében” öli le az állatokat (pontosabban ad erre engedélyt, a japán állami Cetkutató Intézet – ICR, Institute of Cetacean Research irányításával), mindenféle kereskedelmi célzat nélkül (a kereskedelmi célú bálnavadászat ugyanis 1986 óta tilos). Ennek igencsak ellentmondott, s így Ausztrália pozícióját erősítette például a leölt állatok száma (mely akkor – hivatalosan – körülbelül évi 1000 állatra „korlátozódott”), illetőleg a különböző természetvédő csoportok (WWF, Sea Shepherd, Greenpeace, stb.) által rögzített, a világhálón is fellelhető felvételek tömege, amelyek tanúsága szerint a tengeri emlősök tetemeit egyáltalán nem (vagy elsősorban nem) tudományos célra használták fel. Maga az a tény is kérdéses volt, hogy a bálnák védelme hogyan valósulhat meg ilyen nagyszámú leölésük által. Ismét optimizmusra adott okot az, hogy – nem mérföldes léptekkel ugyan, de – ítéletében a Nemzetközi Bíróság Ausztráliának adott igazat, és Japánnak megtiltotta a bálnavadászatot a JARPA II program keretében. Természetesen a – százalékban nehezen meghatározható – sikerhez hozzájárult a megfelelő szerződési alap is, az ICRW egyezmény léte.

Ebből a szempontból nyilvánvalóan bizonytalanabb talajra tévedt a San Juan folyó ügye, amelynek kapcsán – a Calero-sziget kapcsán megadott ideiglenes intézkedés által kiváltott optimista hangulat ellenére – a viharfelhők már akkor gyülekezni kezdhettek, amikor a Bíróság egyesítette ezt az ügyet a Nicaragua által Costa Rica ellen pár hónappal később benyújtott kereset által kreált üggyel. Utóbbi egy costa rica-i területen épült út ügye volt, amelyben nem végezték el a megfelelő hatásvizsgálatot. Costa Rica keresete egészen másra, egy komplex nemzetközi kérdésre irányult.

¹⁵ International Convention for the Regulation of Whaling – ICRW

¹⁶ International Whaling Commission, IWC

¹⁷ Lásd Paul BROWN, Japan admits using aid to build pro-whaling vote, The Guardian, 1999. november 11., <http://www.guardian.co.uk/environment/1999/nov/11/whaling.internationalnews> [2010.09.15]

A Nicaragua és Costa Rica közötti határt – sorozatos viták és villongások után – 1858-ban rendezte az ún. Cañas–Jerez-szerződés, majd 1888-ban Grover Cleveland amerikai elnök választottbírói ítéletében értelmezte; ezek értelmében a két állam közötti határvonal a San Juan folyó jobb partján húzódik. Ez a szabály ellentétben áll a folyókon húzott határookra vonatkozó általános nemzetközi gyakorlattal, amely – a gyakorlati szempontokat figyelembe véve – a hajózható folyók esetén, amilyen a San Juan is, a határfolyó sodorvonalát jelöli meg határként az esetek elsősorú többségében, így biztosítható ugyanis hosszú távon a lehető legkevesebb konfliktus a szomszédos államok között. Ugyan Nicaragua már korábban megkezdte a San Juan folyó medrének kotrását, ám 2010 októberében a munkálatok részben új irányt vettek. A folyó kotrását végző – részben katonai – alakulatok októberben léptek Costa Rica-i területre. A Calero-sziget körüli munkálatok kapcsán Costa Rica több dolgot sérelmezett: egyrészt a kotrás önmagában óriási természeti károkat okoz az ő területén, különösen a sziget – már korábban természetvédelmi területtől¹⁸ nyilvánított – vizes élőhelyein, másrészt a kotrásból származó üledéket – jogellenesen – az ő területén helyezik el, harmadrészt a Calero-szigetet keresztülvágva csatornát építenek Costa Rica-i területen. Nicaragua válaszul azt közölte, hogy a kérdéses terület az övé, s eddig Costa Rica volt jogsértésben, ezenfelül pusztán a drogcsempészet megakadályozása a célja.¹⁹ Természetesen széles körben ismert volt a tény, hogy Nicaragua a Panama-csatorna konkurenciájának megépítésére törekszik, így a kérdés jogi és környezetjogi aspektusai mellé nem jelentéktelen gazdasági megfontolások is társultak.²⁰ Mindazonáltal már idejekorán látszott, hogy az ítélet²¹ sorsdöntő lesz a nemzetközi környezetvédelmi bíraskodás, azon belül is a Nemzetközi Bíróság abban betöltött szerepe kapcsán.

A Nemzetközi Bíróság ebben az ítéletben azonban ismét igyekezett kiegyensúlyozott ítéletet hozni, félretéve a bálnavadászat kapcsán látott bátrabb hozzáállását, már ami a környezetjogi érveket illeti. Costa Rica érdekeit – első ránézésre –, úgy tűnik, figyelembe vette a Bíróság. Közelebről megnézve azonban az ítéletet, különösen a ramsari területek védelmében a Calero-sziget kapcsán kiadott ideiglenes intézkedés megsértése tekintetében, a Bíróság messze nem használta ki az ügyben az asztalon heverő környezetvédelmi potenciált, és alapvetően a klasszikus – valljuk be, jól megalapozott – nemzetközi jogi érvelési stratégiával támasztotta alá az ítéletét. Ez különösen akkor tűnik aránytalannak, ha – megnézve az ítélet rendelkező részének utolsó előtti pontját – a Costa Rica-i útépités kapcsán megállapította a környezeti hatásvizsgálat hiányából adódóan a

¹⁸ A térség a Barra del Colorado nemzeti park része

¹⁹ Lásd a nicaraguai kormány ún. Fehér Könyvét, „Río San Juan de Nicaragua. Las Verdades que Costa Rica oculta”. [http://www.cancilleria.gob.ni/diferendos/Verda desQueCostaRicaOculta_webVersion.pdf](http://www.cancilleria.gob.ni/diferendos/Verda%20desQueCostaRicaOculta_webVersion.pdf) (2011.05.19)., a továbbiakban: Fehér Könyv, 8.

²⁰ Bővebben lásd RAISZ Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2011/29/1., 273-289. o.

²¹ Az ítélet elemzését lásd BÁNYAI Orsolya: Egy elszalasztott lehetőség: a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete Nicaragua és Costa Rica környezetvédelmi vonatkozású jogvitájában, *Pro Futuro*, 2016/2., 181-199. o.

nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését. Noha önmagában a környezeti hatásvizsgálat szükségességének ilyen magas szintű joggyakorlati elismerése a nemzetközi környezetjogi bíraskodás fontos lépésének tekinthető, összességében – különös tekintettel a környezetvédelmi érveknek az ítékezés során történő esetleges felhasználására – mégsem tekinthetünk nyugodtan a közeljövő nemzetközi környezetjogi ítéletei elé. Éppen azt nem sikerült még kialakítania a gyakorlatnak, amelyre olyan nagy szükség lenne ahhoz, hogy az ítéleteknek az adott ügyeken túlmutató gyakorlati hatása is legyen: a kiszámítható, nagyjából egységes, ha nem is joggyakorlatot, de legalább módszertant a nemzetközi környezetvédelmi ügyek tekintetében.

3. Záró gondolatok

A kegyelemdőfést a Nemzetközi Bíróság nemzetközi környezetjogi bíraskodása tekintetében a Marshall-szigetek nukleáris tesztek kapcsán megfogalmazott keresetének elutasítása jelentette.²² A 2016 októberében meghozott ítéletek²³ az előzetes kifogásoknak helyt adva (az Egyesült Királyság tekintetében nyolc-nyolc ellenében, elnöki döntéssel²⁴) utasították el az érdemi tárgyalást, és hagyták veszni korunk talán leglényegesebb, mindenestre legfélelmetesebb kérdéseinek egyikét. Ha kevésbé szigorúak és optimistábbak akarunk lenni, akkor a szavazati arányok és a különvélemények nyomán viszont úgy is értelmezhetjük ezt a helyzetet, hogy már nem sok hiányzott a Bíróságon belül a környezetvédelmi szemlélet felülkerekedéséhez. A pohár félig tele vagy félig üres problémájához érkeztünk tehát. A jelen tanulmányban feltett kérdés azonban nem a Nemzetközi Bíróság státusza, hanem az, hogy képes-e ellátni a legmagasabb szintű nemzetközi környezetjogi bíraskodást, vagy új szerv után kell nézni, amely erre alkalmasabb. Utóbbinak egyelőre vajmi kevés esélyét – még ha annál nagyobb szükségét is – látom. Hogyan értékelhetjük tehát ezt a helyzetet?

A kérdés megválaszolása helyett inkább azzal zárom ezen ünnepi kötetbe szánt gondolataimat, hogy Prugberger professzor úr mit csinálna egy ilyen helyzetet látva. Valószínűleg kíméletlen lényeglátással és fiatal (nem csak fiatalos!) lendülettel papírra vetné jó szándékú kritikáit... Azt hiszem, a tudomány egyik fontos feladata ez: a nem önmagáért való, hanem a dolgokat jobbítani akaró kritika megjelenítése. Azt pedig csak remélni tudom, hogy a nemzetközi környezetvédelmi bíraskodás is átveszi majd Prugberger professzor úr lendületét.

²² NB, *A nukleáris fegyverkezési versennyel és a nukleáris leszereléssel kapcsolatos kötelezettségek ügye*, Marshall-szigetek kontra Egyesült Királyság; Marshall-szigetek kontra Pakisztán és Marshall-szigetek kontra India, 2016. október 5.

²³ A Marshall-szigetek az Egyesült Királyság mellett Pakisztán és India ellen is keresetet nyújtott be.

²⁴ Az arányok ügynként változóak.

A nem vagyoni kártérítés és sérelemdíj alkalmazhatóságának ellentmondásai a munkajogban

Rácz Orsolya* - Rácz Zoltán**

1. Bevezetés

A munkajog hosszú fejlődési folyamata során kialakította a saját felelősségi rendszerét. A rendszer sajátossága, hogy – szemben a polgári joggal – kettéválik kártérítési és fegyelmi felelősségre, illetve, hogy a kártérítési felelősség nem azonos a munkaviszony két alanya, a munkáltató és a munkavállaló esetében.

A fegyelmi felelősség erősen büntetőjogi színezetű, mind anyagi, mind eljárásjogi értelemben. A magyar munkajog a korábbi időszakban kivétel nélkül az összes munkavállalóra alkalmazni rendelte a felelősségnek ezt a fajtáját. A rendszerváltást követően a fegyelmi felelősségre vonás lehetősége azonban megszűnt a piaci viszonyok közepette, de egészen 2012. július 1-jéig, a teljes közsférára alkalmazandó volt (ekkor a közalkalmazottak esetében megszűnt a lehetőség a fegyelmi felelősségre vonásra, helyébe „szankciós jellegű” rendkívüli felmentés került). Jelenleg a kormánytisztviselők, a köztisztviselők és az állami tisztviselők tekintetében érvényesül a fegyelmi felelősség szabályanyaga.

A kártérítési felelősséget nem méri azonos mércével a magyar Munka Törvénykönyve, más elméleti alapra helyezi a munkáltató, illetve a munkavállaló felelősségre vonhatóságát, valamint a kártérítés mértéke tekintetében is jelentős eltérések találhatók, aminek okát a munkaviszony két alanyának aláfölérendeltségében kereshetjük. Míg a munkavállaló a munkaviszonyából eredő kötelezettségének megszegésével okozott kárért, addig a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért felelt és felel.¹

A 2012. július 1-jéig hatályos munkajogi szabályozás szerint a munkaviszony során valamely felet ért nem vagyoni sérelem orvoslására szolgáló jogintézmény a nem vagyoni kártérítés volt, azonban míg a munkáltató köteles volt megtéríteni a munkavállalót ért nem vagyoni kárt, ugyanez a kötelezettség a munkavállalót nem terhelte a munkajog szabályai szerint.

* Ügyvéd, doktorjelölt.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Kiss György (2000): *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest. 227.

A Munka Törvénykönyvéről szóló *1992. évi XXII. törvény* (a továbbiakban: 1992-es Mt.) a munkáltató kártérítési felelősségéről szóló fejezetében, a 177. § (2) bekezdésben szabályozta azt, hogy meg kell téríteni a munkavállalónak azt a kárát is, amely nem vagyoni kár. Egyéb részletszabályt azonban az 1992-es Mt. nem tartalmazott.

A munka törvénykönyvéről szóló *2012. évi I. törvény* (a továbbiakban: Mt.) szabályozása annyiban változott meg, hogy nem nevesítette a nem vagyoni kárt, hanem a munkáltató kártérítési felelőssége fejezet végén, a 177. §-ban rendelte alkalmazni a Polgári Törvénykönyvről szóló *1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) XXXI. fejezetének szabályait. Ilyen rendelkezés mellett volt lehetőség nem vagyoni kár érvényesítésére.

Az újabb, jelenleg hatályos szabályozás a Polgári Törvénykönyvről szóló *2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) hatályba lépésének köszönhető, amely bevezette a sérelemdíj jogintézményét az Mt-ben is.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a nem vagyoni kártérítés és a sérelemdíj munkajog területén történő alkalmazásának eltéréseit.

2. Nem vagyoni kártérítés

A nem vagyoni kártérítésről elmondható, hogy abban az esetben illette meg a munkavállalót, ha olyan tényeket bizonyított, amelyek alapján a munkáltató magatartásával összefüggésben a nem vagyoni károsodás megállapítható volt.² Tehát a korábbi szabályozás alapján, a munkáltató által a munkavállalónak okozott nem vagyoni kár a személyiségvédelem eszközének volt tekinthető.³ Amikor nem vagyoni kártérítési igényről kellett a bíróságoknak döntenie, a munkavállalónak kellett bizonyítania azt, hogy kár érte, a károkozás a munkaviszonyával okozati összefüggésben következett be, illetve a kár mértékét.

A munkaügyi bíróság a kár összegének megállapításánál a polgári jogi gyakorlatot kellett, hogy figyelembe vegye (a polgári jog és munkajog kapcsolata időről-időre változott, a teljes elutasítástól jutott el a magyar munkajog a jelenleg hatályos szabályozásig, amelyben az Mt. érvényesülni engedi a Ptk. bizonyos szabályait).⁴ Magánál a kártérítés összegénél azt kellett mérlegelni, hogy a sérelem hozzávetőleges ellentételezésére milyen mértékű vagyoni szolgáltatás nyújt körülbelül egyenértékű, másnemű kompenzációt.⁵

Amint azt már említettük, a munkajog szabályai alapján a munkavállalót az 1992-es Mt. alapján nem terhelte nem vagyoni kártérítési kötelezettség. Ugyanis míg a munkáltató esetében az 1992-es Mt. a 177. § (2) bekezdésben szabályozta azt, hogy meg kell téríteni a munkavállalónak azt a kárát is, amely nem vagyoni

² BH 1995.255

³ Mfv.I.10.051/1997/4.

⁴ Rác Zoltán (2008): *A Polgári Törvénykönyv és a Munka Törvénykönyve kodifikációjának összefüggéseiről*. Novotni Alapítvány, Miskolc. 365-378.

⁵ 34/1992. (VI.1.) AB határozat

kár, addig a munkavállaló esetében ilyen rendelkezés nem volt.⁶ Ettől függetlenül, véleményünk az, hogy ez nem zárta el a munkáltatót nem vagyoni kártérítési igény érvényesítésétől, hiszen például megsérthette a jó hírnévhez fűződő jogát a munkavállaló, azonban a személyiségi jog megsértése iránti eljárást nem a munkajog, hanem a polgári jog szabályai szerint indíthatta meg.

3. Sérelemdíj

2014. március 15. napjától a nem vagyoni kártérítést felváltotta a személyiségi jogok megsértése esetén járó sérelemdíj. Az Mt. 9. § (1) bekezdése szerint a munkavállaló és a munkáltató személyiségi jogainak védelmére, a Ptk. 2:42-54. §-át kell alkalmazni azzal, hogy a Ptk. 2:52. § (2) és (3) bekezdése, valamint 2:53. §-a alkalmazásakor az Mt. kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai az irányadók. Így tehát, ha a munkaviszonnyal összefüggésben a munkáltató vagy a munkavállaló a másik fél személyiségi jogát sérti, a Ptk. szabályai szerint érvényesíthet igényt, amely többféle lehet. A Ptk. 2:51-53. §-ban szabályozza a szankciók három típusát: a felróhatóságtól független szankciókat, a sérelemdíjat és a kártérítési felelősséget.

A Ptk-hoz fűzött indoklás szerint „a sérelemdíj a személyhez fűződő jogok megsértésének vagyoni elégtétellel való közvetett kompenzációja és egyben magánjogi büntetése”, tehát sem megnevezésében, sem tartalmát tekintve nem kártérítés.

A Ptk. 2:52. § (2) bekezdése szerint: *„A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire - különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára - a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztenek bizonyítása nem szükséges”*. Eszerint tehát már önmagában a jogsértés ténye is megalapozza a sérelemdíjat. Ebből következik, hogy elég bizonyítani a jogsértés tényét, a kár mértékét, illetve a fennállását nem kell bizonyítani, mert a sérelemdíj önmagában a jogsértés következménye és így a „jogsértés ténye önmagában szankcionálható sérelemdíjjal, bizonyított hátrány nélkül is”.⁷ Kétféle értelmezési megoldás alakult ki ezzel kapcsolatban. Az egyik szerint, a Ptk. ezzel a rendelkezéssel megdönthetetlen vélelmet állít fel, vagyis a hátrány bizonyítása nélkül is meg kell ítélni a sérelemdíjat, a sérelem kisebb jelentősége vagy súlya esetén is. A másik nézet szerint „a személyiségi jogsértés megállapítása, valamint az objektív szankciók megítélése mellett is a bíróság elutasíthatja a sérelemdíj iránti keresetet, ha álláspontja szerint a sérelmet szenvedett felet nem érte olyan immateriális sérelem, amely sérelemdíj megítélésére adhatna alapot.”⁸ Véleményünk szerint a Ptk. 2:52. § (2) bekezdésében szereplő rendelkezés első értelmezése a helyes, hiszen maga a Ptk. 2:52. § (3) bekezdése tartalmazza azon szempontokat, amelyeket a sérelemdíj

⁶ *A munkajog nagy kézikönyve* (2008) Complex Kiadó, Budapest. 870.

⁷ Lábady Tamás (2016/1): *Sérelemdíj versus nem vagyoni kártérítés*. Állam- és Jogtudomány. 42.

⁸ Lábady Tamás (2016/1) 43.

összegének megállapításakor mérlegelni kell, ezek közül az egyik a jogsértés súlya. Így tehát álláspontunk szerint a bíróság mérlegelésébe tartozik, hogy egy „bagatell” jogsértés esetén mi az a „bagatell” összeg, amelynek fizetésére kötelezi a jogsértő felet. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a véleményünkkel ellentétes bírói gyakorlatról számolt be Magyarfalvi Katalin nemrég publikált cikkében.⁹

Másik eltérés a két jogintézmény között, hogy míg a nem vagyoni kártérítést járadék formájában is meg lehetett állapítani, a sérelemdíj csak egy összegű lehet a Ptk. 2:52. § (3) bekezdés alapján.

Nem mutatkozik különbség az igényérvényesítés személyes volta kapcsán a nem vagyoni kártérítés és a sérelemdíj között, ugyanis sérelemdíjat is csak az érvényesíthet, akinek személyiségi joga sérült, „az nem örökölhető és ruházható át”.¹⁰ A Ptk. 2:54. § (1) bekezdése ugyanis szintén akként rendelkezik, hogy a személyiségi jogokat személyesen lehet érvényesíteni.

Amint arra már fentebb utaltunk, a Ptk. 2:52. § (2) bekezdés szerint a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – *a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni*. A munkajogviszonyból eredő sérelemdíj igény tekintetében ez a kárfelelősség az Mt. 9. § (1) bekezdése alapján az Mt. kárfelelősségi szabályait jelenti. A mentesülés szempontjából ez azt jelenti, hogy ha a munkáltató bizonyítani tudja, hogy a károkozás idején a kár bekövetkezése nem volt előre látható, mentesül a felelősség alól az Mt. 167. § (1) bekezdés alapján, amely kimondja, hogy a munkáltatónak nem kell megtéríteni azt a kárt, amely nem volt előre látható. Véleményünk szerint ez a szabályozás aggályosnak tekinthető, hiszen ahogy Berke Gyula és Kiss György is kifejtették¹¹, a sérelemdíj funkciója az, hogy minél szélesebb körű védelmet nyújtson, ezért is nem kell a bekövetkezett hátrányt bizonyítani, ehhez képest az előreláthatóság mint kimentési lehetőség a munkáltató oldalán könnyíti a sérelemdíj szigorúbb rendszerén.

A Ptk. 2:52. § (3) bekezdése szerint a sérelemdíj mértékét a bíróság *az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg*. Ezek a mérlegelési szempontok részben már szerepeltek a 2012. március 1-jéig hatályban volt Ktv. 60. § (3) bekezdésében, amely a jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapításakor írt elő támpontokat a bíróságnak az általán-kártérítés összegének meghatározásához. Ez a szabály úgy szól, hogy ha a köztisztviselő nem kérte az eredeti munkakörben történő továbbfoglalkoztatását, a bíróság a munkáltatót – *az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével* – 2-12 havi átlagkeresetnek megfelelő összeg megfizetésére kötelezhette.¹² Látható, hogy ez hasonló előírás, mint amit a sérelemdíj összegének megállapításához a Ptk. 2:52. § (3) bekezdés tartalmaz. Így véleményünk szerint a

⁹ Magyarfalvi Katalin (2016/7-8.): *Munkavállalók emberi méltósága*. Gazdaság és Jog, Budapest. 25.

¹⁰ Berke/Kiss (2014): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Wolters Kluwer, Budapest. 524.

¹¹ Berke/Kiss (2014) 524.

¹² a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény

sérelemdíj összegével kapcsolatos ítélezési gyakorlat kialakításához már megvan az alap a munkaügyi bíróságok számára.

A munkavállaló által fizetendő sérelemdíj mértékének megállapításánál azonban felmerül a kérdés, hogy korlátozott-e a munkavállaló felelőssége. Ugyanis – mint az előzőekben már kifejtettük – a Ptk. 2:52. § (2) bekezdés szerint a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire az Mt. kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni. Az Mt. 179. § (3) bekezdése pedig különbséget tesz, miszerint szándékosan vagy súlyos gondatlansággal okozott-e kárt a munkavállaló (ilyenkor a teljes kárt köteles megtéríteni), avagy enyhe gondatlansággal (ebben az esetben a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a munkavállaló négyhavi távolléti díjának megfelelő összeget). Ez a szabály viszont a munkavállaló oldalán lazít a sérelemdíj objektív rendszerén és megy szembe a sérelemdíj rendeltetésével.

További problémaként merülhet fel az is, hogy a sérelemdíj személyiségi jogokhoz kötése leszűkíti az igényérvényesítés lehetőségét. Ahogyan Sárközy Tamás kifejtette: „...a jelenlegi bírói gyakorlat nem vagyoni kárt ítélt meg több esetben az elmaradt utazás következtében megvalósult élménykiesésnél, ez a jövőben nyelvtani értelmezés mellett aligha lesz lehetséges. Hiányzik egy olyan szabály tehát, hogy a sérelemdíj megítélhető a személyiségi jogi sérelmeken túlnyúló nem vagyoni károk esetén is a sérelemdíjra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával.”¹³A magunk részéről egyetértünk ezzel az állásponttal.

Amint azt már ismertettük jelen tanulmányban, az Mt. 9. § (1) bekezdése rendeli alkalmazni a személyiségi jogok megsértésére vonatkozó szabályokat a Ptk-ból. Nem tartozik szorosan jelen tanulmány témájához ugyan, de említést kell tenni a személyiségi jogok megsértésével kapcsolatban arról is, hogy a sérelemdíj mellett milyen egyéb szankciók igényelhetők a jogsértő féltől. A Ptk. 2:51. § (1) bekezdése tartalmazza ezeket, nevezetesen, akit személyiségi jogában megsértenek, a jogsértés ténye alapján az eset körülményeihez képest követelheti *a)* a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását; *b)* a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; *c)* azt, hogy a jogsértő adjon megfelelő elégtételt, és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot; *d)* a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő mivoltától való megfosztását; *e)* azt, hogy a jogsértő vagy jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előnyt engedje át javára a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint. A fentiekben túlmenően pedig még károkozás esetén kártérítést is követelhet a jogsérelmet szenvedett személy, amelyet azonban az Mt. kártérítési szabályai alapján érvényesíthet, így tehát például a kimentés esetében a polgári jogi szabályok helyett a munkajog speciális rendelkezéseit kell alkalmazni (jelen esetben két kimentési okot ismer az Mt.). Ezen kívül, míg egy polgári peres eljárás szerint folyamatban lévő, személyiségi jog megsértésének megállapítása iránti eljárásban nincs korlátozott felelőssége az egyik félnek, addig a munkajogi kárfelelősség szerint a munkavállaló felelőssége differenciált és korlátozott a gondatlan károkozás esetében.

¹³ Sárközy Tamás (2013/9): *Fordulat a magyar kártérítési jogban*. Jogtudományi Közlöny, Budapest. 537-538.

Összefoglalásként leírhatjuk, hogy ismét egy olyan jogintézményt vezetett be a jogalkotó, amelynek szabályozása ellentmondásos, vélhetően a bírói gyakorlatnak kell ezeket feloldania, mint ahogy az történt a nem vagyoni kártérítés bizonytalanságai esetében is.

Zu Rechtsfragen der Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie im österreichischen Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz

Gert-Peter Reissner*

1. Problemstellung

Die Novelle zum KA-AZG¹ BGBl I 2014/76 stellt die Länder und Gemeinden als Krankenanstaltenträger organisatorisch und finanziell vor besondere Herausforderungen.

Da zu dieser Novelle kein dem Artikel 1 Absatz 4 der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG² über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften³ entsprechender Gesetzesentwurf den Ländern zur Begutachtung übermittelt wurde, stellen sich Fragen im Zusammenhang mit Art 4 – 6 legis citatae. Darin wird unter anderem festgelegt, dass die abzugeltenden zusätzlichen finanziellen Ausgaben eines Vertragspartners, die etwa aufgrund eines Gesetzes, zu dem keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer gewissen Frist gegeben wurde, entstanden sind, von jener Gebietskörperschaft, der das rechtsetzende Organ angehört, zu ersetzen sind. Die abzugeltenden zusätzlichen finanziellen Ausgaben sind gem Art 4 Abs 3 leg cit „bei den Verhandlungen über die nächste Finanzausgleichsperiode als bestehende Verpflichtungen einvernehmlich einzubinden“.

Die zitierte Vereinbarung gilt jedoch nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die „eine Gebietskörperschaft aufgrund zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts zu setzen verpflichtet ist“ (Art 6 Abs 1 Zahl 1 leg cit). Im Detail ergeben sich dabei folgende Fragen:

- 1) Ist die zeitliche Beschränkung des so genannten „Opting-out“ und somit die Festlegung von Bestimmungen im KA-AZG (vergleiche § 3 Abs 2, § 4 Abs 4b leg cit), wonach – selbst bei Vorliegen einer ausdrücklichen Zustimmung des Dienstnehmers – die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bis zum 31. 12.

* Univ.-Prof. Dr. *Gert-Peter Reissner*, Institut für Arbeitsrecht, Sozialrecht und Rechtsinformatik der Universität Innsbruck

¹ Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz Bundesgesetzblatt I 1997/8 in der geltenden Fassung.

² Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF 1929, BGBl 1930/1 idGF.

³ Publiziert zB im Landesgesetzblatt Vorarlberg 1999/2.

2017 nicht mehr als 60 Stunden, bis zum 30. 6. 2021 nicht mehr als 55 Stunden und ab dem 1. 7. 2021 nicht mehr als 48 Stunden betragen darf, europarechtlich, insbesondere aufgrund der Arbeitszeitrichtlinie⁴, zwingend im Sinne des Art 6 Abs 1 Z 1 der Art-15a-Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus gefordert?

- 2) Ist die Regelung im KA-AZG über das sog „Opting-out“, wonach – zusätzlich zum Abschluss einer Betriebsvereinbarung oder Zustimmung der Personalvertretung – auch jeder einzelne DN einer Arbeitszeitverlängerung über 48 Wochenstunden schriftlich zustimmen muss (vgl § 4 Abs 4b letzter Satz, § 8 Abs 1 letzter Satz KA-AZG), europarechtlich, insb aufgrund der RL 2003/88/EG, zwingend iSd Art 6 Abs 1 Z 1 der Art-15a-Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus gefordert?
- 3) die Regelung im KA-AZG, wonach – selbst bei Vorliegen einer ausdrücklichen Zustimmung des DN – eine Arbeitszeitverlängerung über 48 Wochenstunden nur möglich ist, wenn verlängerte Dienste durch BV oder das Einvernehmen mit der Personalvertretung zugelassen wurden (§ 4 Abs 1 KA-AZG) und darüber hinaus hierzu eine BV oder das Einvernehmen mit der Personalvertretung vorliegt (vgl § 4 Abs 4b erster Satz KA-AZG), europarechtlich, insb aufgrund der EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG, zwingend iSd Art 6 Abs 1 Z 1 der Art-15a-Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus gefordert?
- 4) Ist die Regelung im KA-AZG (vgl § 11b Abs 1 leg cit), dass die Zustimmung eines DN zum „Opting-out“ mit einer Vorankündigungsfrist von acht Wochen (jederzeit) schriftlich widerrufen werden kann, europarechtlich, insb aufgrund der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG, zwingend iSd Art 6 Abs 1 Z 1 der Art-15a-Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus gefordert?
- 5) Ist die Regelung im KA-AZG (vgl § 7 Abs 3 leg cit und demgegenüber § 12 Abs 2 AZG⁵), wonach nach verlängerten Diensten die Ruhezeit mindestens elf Stunden betragen muss und sich diese Ruhezeit unmittelbar an den verlängerten Dienst anschließen muss, europarechtlich, insb aufgrund der RL 2003/88/EG, zwingend iSd Art 6 Abs 1 Z 1 der Art-15a-Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus gefordert?
- 6) Wäre eine Regelung im KA-AZG europarechtlich, insb aufgrund der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG, zulässig, welche vorsieht, dass – in Anlehnung an § 20a AZG – nach einem Einsatz im Rufbereitschaftsdienst die Ruhezeit von derzeit elf auf acht Stunden reduziert werden kann?

2. Allgemeines zur Arbeitszeitrichtlinie

Die RL 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. 11. 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitrichtlinie

⁴ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. 11. 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt 2003 L 299/9 vom 18. 11. 2003.

⁵ Arbeitszeitgesetz BGBl 1969/461 idgF.

beziehungsweise RL 2003/88) normiert Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung (Art 1 Abs 1 RL 2003/88). Sie verfolgt das Ziel, die Sicherheit, die Arbeitshygiene und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu verbessern. Dieses Ziel darf keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden (Erwägungsgrund 4 RL 2003/88).

Dem folgend regelt die RL (a) die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, den Mindestjahresurlaub, die Ruhepausen und die wöchentliche Höchstarbeitszeit sowie (b) bestimmte Aspekte der Nacht- und der Schichtarbeit sowie des Arbeitsrhythmus (Art 1 Abs 2 RL 2003/88).

Bei der Anwendung einzelner Bestimmungen der RL ist allerdings eine gewisse Flexibilität erlaubt, wobei jedoch die Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der AN zu beachten sind (Erwgr 15 RL 2003/88). Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten oder die Sozialpartner je nach Lage des Falles die Möglichkeit haben, von einzelnen Bestimmungen der RL abzuweichen. Dabei müssen sie jedoch den betroffenen AN in der Regel gleichwertige Ausgleichsruhezeiten gewähren (Erwgr 16 RL 2003/88).

Die gegenständliche RL ist am 2. 8. 2004 in Kraft getreten und hat gleichzeitig die Vorgänger-Richtlinie 93/104/EG aufgehoben, die Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der in letzterer RL enthaltenen Umsetzungsfristen allerdings beibehalten (Art 27 und 28 RL 2003/88).

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Union, konkret des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), sollen durch die RL 2003/88 Mindestvorschriften festgelegt werden, die dazu bestimmt sind, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der AN durch eine Angleichung namentlich der innerstaatlichen Arbeitszeitvorschriften zu verbessern. Diese Harmonisierung der Arbeitszeitgestaltung auf der Ebene der Union durch Gewährung von – ua täglichen und wöchentlichen – Mindestruhezeiten und angemessenen Ruhepausen sowie die Festlegung einer Obergrenze für die wöchentliche Arbeitszeit soll einen besseren Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der AN gewährleisten⁶.

Nach ebenfalls stRsp des EuGH normiert Art 6 litera b RL 2003/88 mit einer durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit pro Siebentageszeitraum von 48 Stunden einschließlich der Überstunden „eine besonderes wichtige Regel des Sozialrechts der Union, deren Reichweite nicht irgendwelchen Bedingungen oder Beschränkungen unterworfen werden darf und die den Einzelnen Rechte verleiht, die sie unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend machen können“⁷. Von diesem Grundsatz dürfen die Mitgliedstaaten nur abweichen, wenn sie alle in Art 22 Abs 1 Unterabsatz 1 RL 2003/88 genannten Bedingungen einhalten. Dem folgend ist es möglich, den Mindestschutz zu bestimmen, der auf jeden Fall einzuhalten ist⁸.

Als „Arbeitszeit“ gilt dabei jede Zeitspanne, „während deren ein AN gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem AG

⁶ ZB EuGH 5. 10. 2004, C-397/01 bis C-403/01, *Pfeiffer ua*, EU:C:2004:584, Randnummer 32.

⁷ ZB EuGH 25. 11. 2010, C-429/09, *Fuß II*, EU:C:2010:717, Rn 49.

⁸ EuGH 14. 10. 2010, C-243/09, *Fuß I*, EU:C:2010:609, Rn 34.

zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder seine Aufgaben wahrnimmt“. Dieser Begriff ist im Gegensatz zur Ruhezeit zu sehen, da beide Begriffe einander ausschließen⁹.

3. Zu Frage 1): Zur zeitlichen Beschränkung des Opting-outs in Bezug auf die durchschnittliche Wochenarbeitszeit

Die erste zu begutachtende Frage ist der durchschnittlichen Höchstarbeitszeit pro Woche gewidmet. Hier gibt es unionsrechtlich eine Opting-out-Möglichkeit für den AN. Im KA-AZG ist nun diese Opting-out-Möglichkeit vorgesehen, allerdings wird diese sozusagen mit Übergangsbestimmungen zurückgenommen bzw zeitlich beschränkt. Zu prüfen ist nun, ob diese zeitliche Beschränkung nach der Arbeitszeitrichtlinie zwingend vorzusehen ist oder der Bundesgesetzgeber hier strenger regelt als nach der RL erforderlich. Angesprochen sind § 3 Abs 2 sowie § 4 Abs 4b KA-AZG, wonach – selbst bei Vorliegen einer ausdrücklichen Zustimmung des DN – die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bis zum 31. 12. 2017 nicht mehr als 60 Stunden, bis zum 30. 6. 2021 nicht mehr als 55 Stunden und ab dem 1. 7. 2021 nicht mehr als 48 Stunden betragen darf.

3.1. Unionsrechtliche Vorgaben. Die unionsrechtlichen Vorgaben zum Thema finden sich zunächst in Art 6 Arbeitszeitrichtlinie über die „wöchentliche Höchstarbeitszeit“. Demnach treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit nach Maßgabe der Erfordernisse der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der AN:

- a) die wöchentliche Arbeitszeit durch innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern festgelegt wird;
- b) die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreitet.

Von Interesse ist im gegebenen Zusammenhang lit b leg cit, also die Höchstgrenze von 48 Stunden durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche.

Dazu treten Regelungen aus dem Kapitel 5 der RL (Art 17 und die folgenden leg cit), welches unter der Überschrift „Abweichungen und Ausnahmen“ steht. Einzelne Passagen der Art 17 ff der Arbeitszeitrichtlinie beziehen sich hierbei auch auf den Art 6 leg cit. Im gegebenen Zusammenhang sind dabei aber Abs 1 (die Ausnahme bezieht sich auf AN, deren „Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den AN selbst festgelegt werden kann“) oder Abs 5 des Art 17 der RL (bezieht sich auf „Ärzte in der Ausbildung“) nicht einschlägig.

Von Relevanz ist allerdings der unter der Überschrift „Sonstige Bestimmungen“ stehende Art 22 der Arbeitszeitrichtlinie. Nach Abs 1 leg cit ist es einem Mitgliedstaat freigestellt, Art 6 nicht anzuwenden, wenn er die allgemeinen

⁹ ZB EuGH 1. 12. 2005, C-14/04, *Dellas*, EU:C:2005:728, Rn 42 mit weiteren Nachweisen.

Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der AN einhält und mit den erforderlichen Maßnahmen dafür sorgt, dass

- a) kein Arbeitgeber von einem AN verlangt, im Durchschnitt des in Art 16 lit b genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten, es sei denn, der AN hat sich hierzu bereit erklärt;
- b) keinem AN Nachteile daraus entstehen, dass er nicht bereit ist, eine solche Arbeit zu leisten;
- c) der AG aktuelle Listen über alle AN führt, die eine solche Arbeit leisten;
- d) die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, die aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der AN die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können;
- e) der AG die zuständigen Behörden auf Ersuchen darüber unterrichtet, welche AN sich dazu bereit erklärt haben, im Durchschnitt des in Art 16 lit b genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten.

Im zwei Mal von Art 22 Abs 1 der RL angesprochenen Art 16 lit b leg cit findet sich ein „Bezugszeitraum“ für die wöchentliche Höchstarbeitszeit von „bis zu vier Monaten“.

Nach stRsp des EuGH bietet Art 22 Abs 1 der RL 2003/88 den Mitgliedstaaten die (bloße) Möglichkeit, Art 6 dieser RL nicht anzuwenden, soweit sie die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der AN einhalten und eine Reihe von in dieser Bestimmung genannten kumulativen Voraussetzungen erfüllen. Dazu zählt ua die in Art 22 Abs 1 UAbs 1 lit c der RL 2003/88 normierte Voraussetzung, wonach Maßnahmen getroffen werden müssen, damit keinem AN Nachteile daraus entstehen, dass er nicht bereit ist, eine Arbeit zu leisten, deren durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit die in Art 6 lit b der RL 2003/88 genannte Höchstgrenze überschreitet¹⁰.

3.2. Die (Neu-)Regelungen im KA-AZG. Nach einer Legaldefinition des Begriffs „Wochenarbeitszeit“ in § 2 Z 3 KA-AZG („Arbeitszeit innerhalb des Zeitraumes von Montag bis einschließlich Sonntag“¹¹) findet sich die Grundanordnung zum Thema in § 3 Abs 2 leg cit. Demnach darf die Wochenarbeitszeit

1. innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von bis zu 17 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden und
2. in den einzelnen Wochen des Durchrechnungszeitraumes 60 Stunden nicht überschreiten, soweit im Folgenden nicht anderes bestimmt wird.

Derartige „andere Bestimmungen“ ergeben sich insb aus § 4 KA-AZG über den „verlängerten Dienst“. Gem Abs 1 leg cit können durch BV¹² längere Arbeitszeiten zugelassen werden, wenn DN während der Arbeitszeit nicht durchgehend in

¹⁰ ZB EuGH 14. 10. 2010, Rs C-243/09, *Fuß I*, EU:C:2010:609, Rn 35.

¹¹ Abweichende Regelungen sind gem § 4 Abs 6 KA-AZG möglich.

¹² Bzw nach § 4 Abs 2 KA-AZG bei Vorhandensein einer Personalvertretung durch Einvernehmen mit dieser.

Anspruch genommen werden und dies aus wichtigen organisatorischen Gründen unbedingt notwendig ist (verlängerte Dienste). Eine Verlängerung ist nur insoweit zulässig, als die zu erwartende (echte) Inanspruchnahme (ieS) innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von 17 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden pro Woche nicht überschreitet.

Wurden verlängerte Dienste nach § 4 Abs 1 (- 3) KA-AZG zugelassen, darf gem § 4 Abs 4 leg cit

1. die Dauer eines verlängerten Dienstes 25 Stunden¹³,
2. die Wochenarbeitszeit innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von 17 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden,
3. die Arbeitszeit in den einzelnen Wochen des Durchrechnungszeitraumes 72 Stunden nicht überschreiten.

Eine zeitlich befristete Ausnahme gegenüber § 4 Abs 4 Z 2 KA-AZG (Wochenarbeitszeit von maximal 48 Stunden in einem Durchrechnungszeitraum von 17 Wochen) findet sich in § 4 Abs 4b KA-AZG. Demnach kann durch BV oder im Einvernehmen mit der Personalvertretung zugelassen werden, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bis zum 31. 12. 2017 ein Ausmaß von 60 Stunden und bis zum 30. 6. 2021 ein Ausmaß von 55 Stunden aufweisen kann. Laut Satz 3 dieser Bestimmung ist eine solche Arbeitszeitverlängerung darüber hinaus nur zulässig, wenn auch der einzelne DN im Vorhinein schriftlich zugestimmt hat.

Detaillierte Rahmenbedingungen für diese individuelle Zustimmung enthält § 11b KA-AZG.

Zu dieser Normlage tritt schließlich noch § 4 Abs 1a KA-AZG. Wird demnach von einer Arbeitszeitverlängerung gem § 4 Abs 4b KA-AZG (grundsätzlich BV) nicht Gebrauch gemacht, ist § 4 Abs 1 Satz 2 KA-AZG (Beschränkung der tatsächlichen Inanspruchnahme bei verlängerten Diensten mit maximal 48 Stunden pro Woche in einem Durchrechnungszeitraum von 17 Wochen) nicht anzuwenden. In diesem Fall sind verlängerte Dienste nur zulässig, wenn durch entsprechende organisatorische Maßnahmen dafür gesorgt wird, dass den DN während der verlängerten Dienste ausreichende Erholungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Die hier in den Mittelpunkt gestellten Bestimmungen des § 4 Abs 1a, 4 und 4b KA-AZG wurden durch die Novelle BGBl I 2014/76 neu gefasst bzw eingefügt. Die Motivation für diese Neuregelungen liegt laut Materialien¹⁴ in einem Schreiben der Europäischen Kommission vom 21. 2. 2014, in dem Österreich aufgefordert wird, Unionsrechtskonformität im KA-AZG herzustellen, um in letzter Konsequenz einem Vertragsverletzungsverfahren zu entgehen. Das KA-AZG entspreche nicht der

¹³ § 4 Abs 4a KA-AZG trifft hier wieder für gewisse Zeit eine Ausnahme, welche sich ua auch auf Ärzte (Z 1 leg cit) bezieht. Demnach darf die Dauer eines verlängerten Dienstes gem § 4 Abs 4 Z 1 KA-AZG (an sich maximal 25 Stunden) bis zum 31. 12. 2017 die Dauer von 32 Stunden, bei einem verlängerten Dienst, der am Vormittag eines Samstages oder eines Tages vor einem Feiertag beginnt, 49 Stunden, und bis zum 31. 12. 2020 für alle verlängerten Dienste 29 Stunden nicht überschreiten. In einer ergänzenden Bestimmungen wird in § 4 Abs 5 leg cit das Höchstausmaß verlängerter Dienste im Durchrechnungszeitraum geregelt.

¹⁴ Initiativantrag 608/A 25. Gesetzgebungsperiode 3; Ausschussbericht 285 Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates 25. GP 1.

Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG iSd stRsp des EuGH. Ua widerspreche die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 60 Stunden bei Vorliegen von Arbeitsbereitschaft bei verlängerten Diensten in § 4 Abs 4 Z 3 (alte Fassung) KA-AZG dem Art 6 iVm Art 2 der Arbeitszeitrichtlinie, wonach 48 Stunden durchschnittliche Wochenarbeitszeit nicht überschritten werden dürfen.

Laut IA¹⁵ werde nun Unionrechtskonformität hinsichtlich der angeführten Gesetzesbestimmungen hergestellt. Zu den nunmehrigen Abs 4 und 4b des § 4 KA-AZG wird (auszugsweise und vom Verfasser leicht redigiert) Folgendes ausgeführt:

„Art 2 der Arbeitszeitrichtlinie definiert Arbeitszeit als jede Zeitspanne, während der DN gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeiten, den DG zur Verfügung stehen und ihre Tätigkeit ausüben oder Aufgaben wahrnehmen. Ruhezeit wird definiert als jede Zeitspanne außerhalb der Arbeitszeit.

Nach stRsp des EuGH¹⁶ (siehe dazu auch 2.) sind Bereitschaftszeiten, bei denen die DN am Arbeitsplatz physisch anwesend sein müssen, als Arbeitszeit und nicht als Ruhezeit zu betrachten.

Die wöchentliche – durchschnittliche – Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum darf gem Art 6 der RL 2003/88 einschließlich der Überstunden 48 Stunden nicht überschreiten.

§ 4 Abs 4 Z 4 (aF) KA-AZG lässt nach geltendem Recht bei verlängerten Diensten bei Vorliegen von Arbeitsbereitschaft wöchentliche Arbeitszeiten unter Berücksichtigung von Arbeitsbereitschaft bis zu durchschnittlich 60 Stunden zu und verstößt daher nach Auffassung der Kommission gegen Art 6 der RL.

Art 22 der Arbeitszeitrichtlinie lässt eine Abweichung unter bestimmten Voraussetzungen zu. Wichtigste Voraussetzung ist, dass jede Überschreitung der durchschnittlich 48 Stunden nur mit individueller Zustimmung der einzelnen DN zulässig sein kann.

Mit den neu eingefügten § 4 Abs 4 – 4b KA-AZG wird die Regelung der Wochenarbeitszeit unionrechtskonform gestaltet. Gleichzeitig erfolgt eine Senkung der Dienstdauer von 49 bzw 32 Stunden in Etappen auf 25 Stunden.

Mit dem neuen § 4 Abs 4 KA-AZG werden die ab 1. 1. 2021 erlaubten Arbeitszeitgrenzen dargestellt. Ab diesem Zeitpunkt darf die Dauer eines verlängerten Dienstes 25 Stunden, die Wochenarbeitszeit innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von 17 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden und die Arbeitszeit in den einzelnen Wochen des Durchrechnungszeitraumes 72 Stunden nicht überschreiten. Im Einleitungssatz wird zur Klarstellung nochmals darauf hingewiesen, dass diese Arbeitszeitgrenzen nur dann gelten, wenn verlängerte Dienste durch BV oder im Einvernehmen mit der Personalvertretung ... zugelassen wurden. (...)

§ 4 Abs 4b KA-AZG enthält die EU-rechtlich notwendige individuelle Zustimmung der DN für die Überschreitung der 48-Stunden-Grenze. Dies ist eine zusätzliche Voraussetzung neben der Zulassung durch BV (...).

¹⁵ IA 608/A 25. GP 3.

¹⁶ Zitiert werden die Entscheidungen EuGH 3. 10. 2000, C-303/98, *Sinap*, Sammlung 2000, 1-7963; 9. 9. 2003, C-151/02, *Jaeger*, Slg 2003, I-8389; 1. 12. 2005, C-14/04, *Dellas*, EU:C:2005:728.

Mittelfristig soll die durchschnittliche Wochenarbeitszeit jedoch mit 48 Stunden begrenzt werden. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit darf mit individueller Zustimmung bis zum 31. 12. 2017 – so wie nach geltendem Recht – 60 Stunden und bis zum 31. 12. 2020 55 Stunden betragen. Ab 1. 1. 2021 darf die durchschnittliche Wochenarbeitszeit nur mehr 48 Stunden betragen. Die freiwillige Überschreitung dieser Grenze ist daher nur eine Übergangslösung.

Die weiteren nach Art 22 der Arbeitszeitrichtlinie notwendigen vorgesehenen Begleitmaßnahmen zur individuellen Zustimmung werden mit § 11b KA-AZG festgelegt.“

Im Zuge der parlamentarischen Debatte wurde ein (schließlich zum Beschluss erhobener) Abänderungsantrag eingebracht, der (auszugsweise und vom Verfasser leicht redigiert) wie folgt begründet war:

„Zu § 4 Abs 1a des Entwurfs: Die bisherige Regelung, nach der bei verlängerten Diensten die tatsächliche Inanspruchnahme 48 Stunden nicht überschreiten darf, ist bei einer zulässigen durchschnittlichen Normalarbeitszeit von 48 Stunden sinnlos, da keine Bereitschaftszeiten mehr verbleiben. Vorgesehen ist nunmehr eine flexible Lösung, bei der unter der Verantwortung der AG durch entsprechende Maßnahmen ausreichende Erholungsmöglichkeiten sichergestellt werden müssen, die iSd EU-Arbeitszeitrichtlinie einen Ausgleich für die zusätzliche Belastung durch die lange Dienstdauer und die hohe Arbeitszeit von 72 Stunden in der Einzelwoche bieten. Dies können weiterhin Bereitschaftszeiten mit entsprechenden Erholungsmöglichkeiten sein, aber auch andere Maßnahmen wie zB längere Ruhepausen. Diese Regelung hat den Vorteil, dass dabei eine unterschiedliche Belastung in verschiedenen Abteilungen berücksichtigt werden kann. Auch für die Sicherheit der Patienten sind derartige Erholungsmöglichkeiten von zentraler Bedeutung. (...)

Zu § 4 Abs 4b: Weiters wird der Zeitpunkt, ab dem eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von mehr als 48 Stunden auch nicht mehr mit Zustimmung der AN zulässig ist, um ein halbes Jahr verschoben. Damit werden den Spitälern die notwendigen Anpassungsmaßnahmen erleichtert.“

3.3. Welche der Neuregelungen zur durchschnittlichen Höchstarbeitszeit pro Woche im KA-AZG sind unionsrechtlich gefordert und welche nicht?

Wie sich ua auch aus den unter 3.2 zitierten Parlamentsmaterialien, namentlich der dort wiedergegebenen Sichtweise der Europäischen Kommission, ergibt, ist die zentrale Regelung des Art 6 der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88 über die „wöchentliche Höchstarbeitszeit“ ein Angelpunkt für die entsprechenden Umsetzungsvorschriften im KA-AZG. Dieser Vorgabe will der Gesetzgeber nunmehr entsprechen, wobei er die Möglichkeit eines Überschreitens der Höchstarbeitsgrenze ua mit (qualifizierter) Zustimmung des DN vorsieht.

Damit ist die zweite zentrale Bestimmung des Unionsrechts angesprochen, nämlich der Art 22 der RL 2003/88. Kern dieser Bestimmung ist Abs 1 lit a leg cit, aus dem zu entnehmen ist, dass sich ein AN „bereit erklären kann“, im Durchschnitt des in Art 16 lit b der RL 2003/88 genannten Bezugszeitraums (vier Monate) mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten. Diese Möglichkeit – welche nur bei diversen flankierenden Maßnahmen zulässig ist

– setzt also ein „Bereiterklären“ des AN iS eines „Opting-outs“ voraus. Aus dem Unionsrecht ergibt sich dabei in keiner Weise, dass diese Möglichkeit vom Mitgliedstaat nur für eine Übergangszeit zulässig ist und im Laufe der Zeit zurückgefahren werden muss. Dies wird im Übrigen auch in den Erläuterungen im unter 3.2 zitierten IA bzw AB nicht angenommen. Berufungen auf unionsrechtliche Vorgaben erfolgen dort nur an bestimmten Stellen bzw bezogen auf bestimmte gesetzliche Bestimmungen.

Es kann daher festgehalten werden, dass die in § 4 Abs 4b KA-AZG idF BGBl I 2014/76 (indirekt) vorgesehene zeitliche Beschränkung der Möglichkeit eines Opting-outs mit Zustimmung des AN nach der RL 2003/88 nicht zwingend erforderlich ist.

4. Zu Frage 2): Zum Erfordernis der schriftlichen Zustimmung des DN zusätzlich zu BV hinsichtlich einer Arbeitszeitverlängerung über 48 Wochenstunden hinaus

Wie teilweise auch schon unter 3. ausgeführt, ist es nach KA-AZG (vgl insb § 4 Abs 4b letzter Satz, dazu § 11b leg cit) erforderlich, dass der AN der Arbeitszeitverlängerung „im Vorhinein schriftlich zugestimmt hat“.

Mit „Schriftlichkeit“ ist mangels gegenteiliger Anhaltspunkte „Unterschriftlichkeit“ gemeint, also eine persönliche Unterschrift auf einer – den erforderlichen Willen klar zum Ausdruck bringenden – Papierformerklärung¹⁷.

Mit „im Vorhinein“ wird der Gesetzgeber einen Zeitpunkt vor Antritt zur Dienstleistung auf Grundlage der gegenständlichen Arbeitszeitverlängerung verstehen. Ob die Zustimmung auch in einem am Anfang der Arbeitsbeziehung vorgelegten schriftlichen Dienstvertrag erfolgen kann, ist nicht endgültig geklärt; mE spricht letztlich nichts gegen eine derartige Vorgangsweise (vgl auch 6.).

Das Unionsrecht verlangt hingegen nur, dass sich der AN zur Leistung von über die Höchstarbeitsgrenzen hinausgehenden Diensten „bereit erklärt“. Diese Erklärung muss laut Judikatur¹⁸ „ausdrücklich und frei“ sowie unmittelbar, das heißt zB nicht durch bloßen Verweis auf eine kollektive Rechtsquelle im Arbeitsvertrag, erfolgen. Es ist hier aber weder ein Schriftformerfordernis noch das Erfordernis eines Erklärungszeitpunktes „im Vorhinein“ ersichtlich.

Der Gesetzgeber des KA-AZG hat also auch hier Voraussetzungen aufgestellt, die unionsrechtlich nicht zwingend vorgegeben sind.

Es könnte noch gefragt werden, ob aus unionsrechtlicher Sicht zumindest für eine Übergangszeit auch eine Opting-out-Regelung allein per (notwendiger) BV möglich gewesen wäre. Dies ist mE zu verneinen, ist doch der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88 und der dazu ergangenen einschlägigen Rechtsprechung des EuGH¹⁹ deutlich zu entnehmen, dass es ganz zentral auf die individuelle Erklärung des AN ankommt.

¹⁷ So meines Erachtens zutreffend *Schrank*, Arbeitszeitgesetz³ (2015) § 11b KA-AZG Randzahl 2.

¹⁸ Vgl EuGH 5. 10. 2004, C-397/01 bis C-403/01, *Pfeiffer ua*, EU:C:2004:584, Rn 84 und die folgende.

¹⁹ EuGH 5. 10. 2004, C-397/01 bis C-403/01, *Pfeiffer ua*, EU:C:2004:584, Rn 84 f.

5. Zu Frage 3): Zum Erfordernis der Zulassung verlängerter Dienste durch BV und Regelung derselben in BV als Zusatzvoraussetzungen für eine Arbeitszeitverlängerung über 48 Stunden hinaus

Dass die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88 einen Tarifvertrag (österreichisch: eine kollektive Rechtsquelle des Arbeitsrechts, also Kollektivvertrag und BV) oder eine Einbindung der Sozialpartner als eine Voraussetzung für Abweichungen von ihren Grundkonzepten verlangt, ist nicht generell, sondern nur punktuell der Fall (vgl zB die – vorerst nicht interessierenden – Art 17 Abs 2 ff, 18 der RL oder den Art 19 leg cit über die Erweiterung von Bezugszeiträumen).

Es scheint daher so, dass der Gesetzgeber der KA-AZG-Novelle BGBl I 2014/76 auch hier Anforderungen aufgestellt hat, die in weiten Bereichen von der RL 2003/88 nicht zwingend gefordert sind.

Hier ist allerdings zu bedenken, dass die Zulassung verlängerter Dienste durch notwendige BV (oder entsprechende Surrogate) schon vor BGBl I 2014/76 im KA-AZG vorgesehen war. Damit ist von vornherein zweifelhaft, ob sich die die Spitäler tragenden Bundesländer auf eine Verletzung des Konsultationsmechanismus nach der einschlägigen Art-15a-Vereinbarung – eine solche hat ja offensichtlich nur im Zusammenhang mit der Novelle BGBl I 2014/76 stattgefunden – berufen können.

6. Zu Frage 4): Zum Widerruf der Zustimmung des DN zum Opting-out

Im oben unter 3.1 wiedergegebenen Art 22 Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG wird das „Bereiterklären“ durch den AN nur in einem Nebensatz angesprochen. Es werden keine besonderen formalen Anforderungen an diese Erklärung gestellt (vgl 4.), auch von einem Widerruf der Erklärung ist nicht die Rede.

Der österreichische Gesetzgeber hat nun aber in der durch die KA-AZG-Novelle BGBl I 2014/76 ins Gesetz eingefügten Bestimmung des § 11b leg cit unter dem Titel „Zustimmung“ detaillierte Regelungen zum Thema getroffen. Im gegebenen Zusammenhang interessiert vor allem die Bestimmung des § 11b Abs 1 Satz 2 KA-AZG, wonach der einzelne DN die schriftliche Zustimmung im Rahmen des § 4 Abs 4b (s auch 3., 4.) oder des § 8 Abs 1 letzter Satz KA-AZG (sog Notfälle-Regelung) „mit einer Vorankündigungsfrist von acht Wochen

1. für den nächsten Durchrechnungszeitraum,
2. bei einem Durchrechnungszeitraum von mehr als 17 Wochen auch für den nächsten 17-Wochen-Zeitraum oder verbleibenden kürzeren Zeitraum schriftlich widerrufen“ kann.

Zu fragen ist, ob die Statuierung eines derartigen Widerrufsrechts durch den Gesetzgeber aus unionsrechtlicher Sicht auch unterlassen hätte werden können. Dieses wirft nämlich in vielen Spitälern gröbere Planungsprobleme auf, zumal der Krankenhausbetrieb längerfristig angelegt ist und daher in verschiedenen Fächern mehr Ärzte als bisher beschäftigt werden müssen, um die entsprechende Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Zur unionsrechtlichen Erforderlichkeit des gegenständlichen Widerrufsrechts ist Folgendes auszuführen: Die „Bereiterklärung“ iSd Arbeitszeitrichtlinie und die Zustimmungserklärung iSd KA-AZG sind zweifellos zivilrechtliche Akte, mit denen sich jemand verpflichtet, mehr Arbeit als an sich vorgesehen zu leisten. Diese Verpflichtung wird in Entsprechung eines diesbezüglichen Wunsches der Arbeitgeberseite erfolgen, womit im Ergebnis die idR bereits bestehende Dauerschuldbeziehung zwischen Vertragspartnern in Bezug auf das geschuldete Arbeitszeitausmaß verändert wird. Wird die Dauerschuldbeziehung als solche erst begründet, dann wird durch die gegenständliche Bereiterklärung oder Zustimmungserklärung einfach von Anfang an der Aspekt des geschuldeten Ausmaßes der Arbeitszeit anders, nämlich umfangreicher als üblich, bestimmt. Im Ergebnis geht es also jeweils um die Vereinbarung des Ausmaßes der Arbeitszeit. Das ist arbeitsrechtlich nichts Ungewöhnliches, das Ausmaß der Arbeitszeit (zB Vollzeit oder Teilzeit) ist per Vereinbarung – und nicht etwa einseitig per Weisung des AG – festzulegen.

Ist ein arbeitsrechtlicher Inhalt im Vertrag vereinbart, so sind beide Teile daraus berechtigt und verpflichtet. Eine einseitige Abstandnahme vom vereinbarten arbeitsvertraglichen Detail ist dann grundsätzlich nicht vorgesehen. Es gibt im Arbeitsrecht vielmehr ein Teilkündigungsverbot, dh es ist einem der Vertragspartner gerade nicht möglich, Teile des Arbeitsvertrags „wegzukündigen“.

Eine einseitige Abstandnahme von Arbeitsvertragsinhalten müsste somit gesondert vorgesehen sein, etwa in einem speziellen Gesetz oder im Vertrag selbst durch einen sog (Gestaltungs-)Vorbehalt.

Die soeben skizzierten Prinzipien (Vereinbarung des Arbeitszeitausmaßes, keine einseitige Abstandnahme vom Vereinbarten) sind nicht nur dem österreichischen Recht zu entnehmen, sie dürften vielmehr allen Zivilrechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sein. Als solche wären sie als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts zu qualifizieren. Die Vorgabe in Art 22 Abs 1 lit a der RL 2003/88, wonach „der AN sich hierzu bereit erklärt (hat)“, ist im Lichte dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze auszulegen.

Der österreichische Gesetzgeber hat nun im Verhältnis dazu eine Sondersituation gesehen und aus seiner Sicht geregelt. Durch die Zustimmungserklärung des AN zu einem entsprechenden Wunsch des AG wird der Inhalt des Arbeitsvertrags abweichend vom ursprünglichen oder durchschnittlichen Inhalt verschoben, und zwar in eine insofern extreme Richtung, als quantitativ betrachtet im Verhältnis zu jenem Ausmaß, welches aus der Sicht des österreichischen Arbeitsrechts „normal“ ist, sehr viel Arbeitsleistung erbracht wird. Der österreichische Gesetzgeber hat ausgehend von dieser Situation ein „angemessenes“ Widerrufsrecht (mit entsprechender Vorlaufzeit bzw Fristenbindung) ausdrücklich vorgesehen. Es liegt aus seiner Sicht eine Konstellation vor, in der von Seiten des AN eine weitgehende Konzession an den AG gemacht wird, daher soll auch eine einseitige Möglichkeit bestehen, diese Konzession unter Berücksichtigung der Interessen des AG wieder rückgängig zu machen.

Es liegt hier also aus allgemein-zivil- bzw arbeitsrechtlicher wie auch aus unionsrechtlicher Perspektive die Einräumung eines Sonderrechts des AN, eines einseitigen Gestaltungsrechts, vor, welches im Allgemeinen nicht besteht und auch (unions-)rechtlich nicht angenommen werden muss. Dem folgend ist das gegenständliche Widerrufsrecht nicht als Umsetzung einer zwingenden unionsrechtlichen Vorgabe zu qualifizieren.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass der Gesetzgeber des KA-AZG mit der Einräumung des vorliegenden Widerrufsrechts an den AN eine Regelung getroffen hat, die er aus unionsrechtlicher Sicht nicht zwingend treffen hätte müssen.

7. Zu Frage 5): Zur Ruhezeit von mindestens elf Stunden im unmittelbaren Anschluss an den verlängerten Dienst

Gem § 7 Abs 3 KA-AZG idF BGBl I 2014/76 ist vorgesehen, dass „ nach verlängerten Diensten gemäß § 4 ... die folgende Ruhezeit um jenes Ausmaß zu verlängern“ ist, „um das der verlängerte Dienst 13 Stunden überstiegen hat, mindestens jedoch um elf Stunden“.

Die Vorgängerregelung des § 7 Abs 3 (aF) KA-AZG, welche durch die Stammfassung des KA-AZG BGBl I 1997/8 statuiert wurde, lautete hingegen: „Bei verlängerten Diensten gemäß § 4 ist innerhalb der nächsten 17 Kalenderwochen eine Ruhezeit um jenes Ausmaß, um das der verlängerte Dienst 13 Stunden überstiegen hat, mindestens jedoch jeweils um elf Stunden zu verlängern“.

Die Neuerung besteht also darin, dass die Ruhezeit nach verlängerten Diensten nicht mehr innerhalb der nächsten 17 Kalenderwochen, sondern im unmittelbaren Anschluss an den entsprechenden Dienst (argumento „folgende Ruhezeit“) zu verlängern ist.

Es ist also zu fragen, ob dieses „unmittelbare Anschließen“ aus unionsrechtlicher Sicht vorzusehen war. Die Verlängerung als solche steht mE nicht zur Debatte, zumal eine solche schon nach altem Recht vorgesehen war.

Dazu heißt es in den Materialien zur Novelle BGBl I 2014/76²⁰ (auszugsweise und vom Verfasser leicht redigiert):

„Gem Art 3 der Arbeitszeitrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit allen DN pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird.

Art 17 Abs 2 der Arbeitszeitrichtlinie sieht Abweichungsmöglichkeiten von Art 3, 4 und 5 leg cit vor, sofern die betroffenen DN gleichwertige Ausgleichsruhezeiten oder in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist, einen angemessenen Schutz erhalten. Solche Abweichungsmöglichkeiten sind im Rahmen des Art 17 Abs 3 zulässig, wobei unter lit c sublitera i Tätigkeiten angeführt sind, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes oder der Produktion gewährleistet sein muss, und zwar insb bei Aufnahme-, Behandlungs-

²⁰ IA 608/A 25. GP 4 f und gleichlautend AB 285 BlgNR 25. GP 3.

und/ oder Pflegediensten von Krankenhäusern oder ähnlichen Einrichtungen, einschließlich der Tätigkeiten von Ärzten in der Ausbildung.

Auch Art 18 der Arbeitszeitrichtlinie sieht Abweichungsmöglichkeiten von Art 3, 4, 5, 8 und 16 *leg cit* durch KollV oder BV nur vor, wenn die betroffenen DN gleichwertige Ausgleichsruhezeiten oder in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist, einen angemessenen Schutz erhalten.

Nach Rechtsprechung des EuGH²¹ müssen sich gleichwertige Ausgleichsruhezeiten bei entgangener täglicher Ruhezeit „unmittelbar an die Arbeitszeit anschließen, deren Ausgleich sie dienen, um eine Ermüdung oder Überlastung des AN durch die Kumulierung aufeinanderfolgender Arbeitsperioden zu verhindern“.

§ 7 Abs 3 KA-AZG legt nach geltendem Recht fest, dass bei verlängerten Diensten gem § 4 eine Ruhezeit um jenes Ausmaß, um das der verlängerte Dienst 13 Stunden überstiegen hat, mindestens jedoch jeweils um elf Stunden zu verlängern ist, wobei diese Ausgleichsruhezeit innerhalb der nächsten 17 Kalenderwochen und nicht sofort erfolgen muss.

Nachdem ein Ausgleich für entgangene tägliche Ruhezeiten erst nach 17 Kalenderwochen und nicht „unmittelbar“ erfolgen muss, widerspricht diese Bestimmung – auch nach Auffassung der Kommission – Art 3 der Arbeitszeitrichtlinie und wird daher mit dem neuen § 7 Abs 3 KA-AZG geändert“.

Es wird also nur die Lage der Ruhezeit, nicht aber deren Ausmaß verändert. Und dass die Lage der Ruhezeit im vorgenommenen Sinn aus unionsrechtlichen Gründen geändert werden musste, wird in den Materialien unter Berufung auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH aus meiner Sicht richtig begründet.

Im Ergebnis bedeutet das, dass die gegenständliche Novellierung die notwendige Umsetzung einer unionsrechtlichen Vorgabe darstellt.

8. Zu Frage 6): Zur Zulässigkeit der Herabsetzung der täglichen Ruhezeit auf acht Stunden nach Einsatz im Rufbereitschaftsdienst

Gem § 7 Abs 3 KA-AZG ist vorgesehen, dass im unmittelbaren Anschluss an einen verlängerten Dienst nach § 4 KA-AZG die Ruhezeit um jenes Ausmaß zu verlängern ist, „um das der verlängerte Dienst 13 Stunden überstiegen hat, mindestens jedoch um elf Stunden“ (dazu 7.).

Es wird nun die Frage aufgeworfen, ob dieses Mindestausmaß von elf Stunden aus unionsrechtlicher Sicht unvermeidlich ist. Verwiesen wird dabei einerseits auf die anders geartete deutsche Rechtslage, andererseits auf § 20a AZG, wo ebenfalls eine derartige Elf-Stunden-Regelung nicht vorgesehen sei.

§ 20a AZG betrifft die Rufbereitschaft, bei welcher ein AN grundsätzlich nicht am Einsatzort anwesend sein muss und seinen Aufenthalt sowie seine Zeitgestaltung frei bestimmen kann, aber für den AG erreichbar zu sein hat, um im Bedarfsfall unverzüglich die Arbeit aufnehmen zu können²². In § 20a Abs 2 AZG

²¹ Zitiert wird EuGH 9. 9. 2003, C-151/02, *Jaeger*, Slg 2003, I-8389, Rn 94.

²² Vgl *Schrank*, Arbeitszeitgesetze³ § 20a AZG Rz 1 ff mwN.

heißt es, dass dann, wenn der AN während der Rufbereitschaft Arbeiten leistet, die tägliche Ruhezeit unterbrochen werden kann, „wenn innerhalb von zwei Wochen eine andere tägliche Ruhezeit um vier Stunden verlängert wird. Ein Teil der Ruhezeit muss mindestens acht Stunden betragen“.

Es ist vorweg zu betonen, dass § 7 Abs 3 KA-AZG auf verlängerte Dienste, also auf (Voll-)Arbeitszeit im unionsrechtlichen Sinn (vgl allg 2.) und iSd österreichischen Rechts gemünzt ist, während die in Bezug genommene Vorschrift des § 20a AZG die oben umschriebene Rufbereitschaft betrifft. (Bloße) Rufbereitschaft ist nach österreichischem Verständnis, sofern es bei einer solchen bleibt, keine Arbeitszeit i.e.S., kommt es zum Einsatz, liegt selbstverständlich Arbeitszeit vor, und zwar inklusive der Zeit für An- und Rückreise zum bzw vom Einsatzort.

Unionsrechtlich ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH Bereitschaftsdienst, den ein AN in Form persönlicher Anwesenheit im Betrieb des AG leistet, in vollem Umfang als Arbeitszeit anzusehen, unabhängig davon, welche Arbeitsleistungen der Betroffene während dieses Bereitschaftsdienstes tatsächlich erbracht hat.²³ Dem folgend sind Zeiten, die ein Arzt im Rahmen eines Bereitschaftsdienstes am Arbeitsplatz verbringt und während deren er auf tatsächlich zu leistende Arbeit wartet, insgesamt als Arbeitszeit und gegebenenfalls als Überstunden zu qualifizieren. Dadurch sollen alle Mindestvorschriften im Bereich der Dauer der Arbeits- und Ruhezeit für AN garantiert werden können, die von der Arbeitszeitrichtlinie aufgestellt werden und die die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der AN wirksam garantieren sollen.²⁴

Wie die Rufbereitschaft im dualistischen Konzept Arbeitszeit – Ruhezeit einzuordnen ist, ist – soweit ersichtlich²⁵ – noch nicht eindeutig geklärt. Nach „klassischem“ innerstaatlichem Verständnis im Arbeitszeitrecht würde man wohl eher von Ruhezeit als von Arbeitszeit sprechen. Unionsrechtlich ist im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zur Arbeitszeitrichtlinie wohl ebenfalls davon auszugehen, dass Rufbereitschaft grundsätzlich als Ruhezeit gilt, aber zu Arbeitszeit wird, wenn der AN verpflichtet ist, sich an einem vom AG bestimmten Ort aufzuhalten und sich zu dessen Verfügung zu halten, um gegebenenfalls sofort seine Leistungen erbringen zu können.²⁶

Davon losgelöst kann dennoch gefragt werden, ob und inwieweit die RL 2003/88 Anforderungen an das Ausmaß einer Ruhezeit nach einem verlängerten Dienst stellt. Auszugehen ist vom Grundsatz des Art 3 der RL 2003/88, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit jedem AN pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird.

Art 17 der Arbeitszeitrichtlinie sieht Abweichungsmöglichkeiten ua von Art 3 leg cit vor, wobei der Abs 1 dieser Bestimmung uU auf die oben angesprochene

²³ ZB EuGH 3. 10. 2000, Rs C-303/98, *Simap*, Slg 2000 I-7963, Rn 52; 1. 12. 2005, Rs C-14/04, *Dellas ua*, EU:C:2005:728, Rn 46.

²⁴ EuGH 11. 1. 2007, Rs C-437/05, *Vorel*, EU:C:2007:23, Rn 31.

²⁵ Vgl Vorabentscheidungsersuchen in der Rs C-518/15, *Matzak*.

²⁶ ZB EuGH 1. 12. 2005, Rs C-14/04, *Dellas ua*, EU:C:2005:728, Rn 48.

Rufbereitschaft („Arbeitszeit ... wird ... wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht im Voraus festgelegt“) gemünzt sein und Bestimmungen wie § 20a AZG legitimieren könnte.

Einschlägig für die hier interessierenden verlängerten Dienste sind die Abs 2 und 3 des Art 17 sowie der Art 18 RL 2003/88/EG:

- Laut Art 17 Abs 2 RL 2003/88 kann im Wege von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder im Wege von Tarifverträgen bzw Sozialpartnervereinbarungen gem (hier relevant) Abs 3 leg cit von Art 3 der RL abgewichen werden, sofern die betroffenen DN gleichwertige Ausgleichsruhezeiten oder in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher gleichwertigen Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist, einen angemessenen Schutz erhalten. Solche Abweichungsmöglichkeiten sind wie gesagt im Rahmen des Art 17 Abs 3 der RL zulässig, wobei unter lit c sublit i Tätigkeiten angeführt sind, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes oder der Produktion gewährleistet sein muss, und zwar insb bei Aufnahme-, Behandlungs- und/ oder Pflegediensten von Krankenhäusern oder ähnlichen Einrichtungen, einschließlich der Tätigkeiten von Ärzten in der Ausbildung.
- Auch Art 18 der Arbeitszeitrichtlinie sieht Abweichungsmöglichkeiten von ua Art 3 leg cit durch KollV oder BV nur vor, wenn die betroffenen DN gleichwertige Ausgleichsruhezeiten oder in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher Ausgleichsruhezeiten aus objektiven Gründen nicht möglich ist, einen angemessenen Schutz erhalten.

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die in Art 17 der RL 2003/88 vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten fakultativ. Daher verpflichtet das Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht zur Umsetzung in das nationale Recht. Wenn ein Mitgliedstaat aber die in dieser Bestimmung vorgesehene Befugnis in Anspruch nehmen will, unter bestimmten Umständen von den Vorgaben der Arbeitszeitrichtlinie, zB von deren Art 3, abzuweichen, so muss er die Entscheidung treffen, sich auf sie zu berufen²⁷. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten, wenn ihnen das Unionsrecht die Befugnis einräumt, von manchen Bestimmungen einer RL abzuweichen, ihr Ermessen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts ausüben müssen. Zu diesen Grundsätzen gehört ua der Grundsatz der Rechtssicherheit. Dem folgend müssen mitgliedstaatliche Bestimmungen, die fakultative Abweichungen von den Vorgaben einer Richtlinie erlauben, mit der Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden, die erforderlich sind, um den Erfordernissen dieses Grundsatzes zu genügen²⁸.

Vor diesem Hintergrund ist hinsichtlich der Regelung des § 7 Abs 3 KA-AZG von Art 3 Arbeitszeitrichtlinie auszugehen, welcher einen 24-Stunden-Zeitraum festlegt, in dem mindestens elf zusammenhängende Stunden Ruhezeit für den AN enthalten sein müssen.

Eine Abweichung davon ist zunächst ua bei Krankenhauspersonal unter den in Art 17 Abs 3 lit c sublit i RL 2003/88 genannten Voraussetzungen möglich. Diese

²⁷ EuGH 21. 10. 2010, Rs C-227/09, *Accordo ua*, EU:C:2010:624, Rn 51 f.

²⁸ EuGH 21. 10. 2010, Rs C-227/09, *Accordo ua*, EU:C:2010:624, Rn 55.

Abweichung muss sodann in einer geeigneten Rechtsquelle, also etwa „im Wege einer Rechtsvorschrift“, festgelegt sein. Und schließlich muss diese die Ausnahme in Anspruch nehmende Rechtsquelle „gleichwertige Ausgleichsruhezeiten“ bzw – subsidiär – einen sonstigen „angemessenen Schutz“ vorsehen.

Bringt man diese Vorgaben im Hinblick auf die gegenständliche Problemstellung auf den Punkt, so müssen dann, wenn im Zusammenhang mit den verlängerten Diensten ein Eingriff in das Prinzip, dass pro 24-Stunden-Zeitraum elf zusammenhängende Stunden Ruhezeit gegeben sein müssen, erfolgt, „gleichwertige Ausgleichsruhezeiten“ gewährt werden. Hier wird man jedenfalls quantitative Anforderungen unter Berücksichtigung des Grundprinzips „11 Stunden in jeweils 24 Stunden“ stellen müssen.

§ 7 Abs 3 AZG behandelt nun den Fall, dass ein AN einen verlängerten Dienst geleistet hat, der 13 Stunden überstiegen hat. Bei jedem verlängerten Dienst beträgt nach herrschender Ansicht²⁹ der gebotene zusätzliche – zu den elf Stunden Ruhezeit hinzukommende – Ruhezeitausgleich („Ausgleichsruhezeit“ iSd RL) jenes Ausmaß, um das der verlängerte Dienst 13 Stunden überstiegen hat, mindestens jedoch jeweils elf Stunden.

Beispiel³⁰: Bei einem verlängerten Dienst von zB bloß 14 Stunden beträgt daher der zusätzliche Ruhezeitausgleich ebenso elf Stunden wie bei einem 24-Stunden-Dienst. Bei 25-Stunden-Diensten beträgt er bereits zwölf Stunden, bei (vorübergehend noch möglichen) 49-Stunden-Diensten von Ärzten (vgl § 4 Abs 4a Z 1 KA-AZG) immerhin 36 Stunden. In den genannten Fällen ergeben sich also Gesamtruhezeiten von $11 + 11 = 22$ Stunden, $11 + 12 = 23$ Stunden sowie $11 + 36 = 47$ Stunden.

Es zeigt sich, dass § 7 Abs 3 AZG bei bloß geringfügiger Überschreitung der von ihm – an sich sinnvollerweise – statuierten 13-Stunden-Grenze einen stark überproportionalen, vorerst nicht eingeschliffenen Ruhezeitausgleich gewährt. Synchronisiert erfolgt dieser Ruhezeitausgleich erst dann, wenn der verlängerte Dienst 24 Stunden überschreitet.

Das Unionsrecht verlangt nun wie gezeigt „gleichwertige Ausgleichsruhezeiten“. Das wird jedenfalls eine 1-zu-1-Regelung erfordern, unter Umständen auch eine leichte Überproportionalität. Die in § 7 Abs 3 KA-AZG für kleinere Fälle vorgesehene starke Überproportionalität wird durch den Begriff „gleichwertig“ aber nicht verlangt. Es wäre daher eine anfänglich stärkere Kürzung des zusätzlichen Ruhezeitausgleichs, etwa auf die vorgeschlagenen acht Stunden, für geringere Abweichungen möglich. Es kann also zusammenfassend Folgendes festgehalten werden: Zum einen ist eine Regelung wie § 20a AZG für bloße Rufbereitschaft auch im KA-AZG aus unionsrechtlicher Sicht möglich, sofern und solange der EuGH die Rufbereitschaft nicht als Arbeitszeit qualifiziert.

Zum anderen gewährt § 7 Abs 3 KA-AZG mit seinem Ruhezeitausgleichssystem bei einem gering verlängerten Dienst mehr Ruhezeit, als vor dem Hintergrund der Arbeitszeitrichtlinie erforderlich ist. Eine Herabsetzung der derzeit geltenden Elf-

²⁹ *Schrank*, Arbeitszeitgesetz³ § 7 KA-AZG Rz 10.

³⁰ Nach *Schrank*, Arbeitszeitgesetz³ § 7 KA-AZG Rz 11 mwN.

Stunden-Regelung beispielsweise auf eine Acht-Stunden-Regelung wäre somit bei nur geringfügiger Überschreitung der 13-Stunden-Grenze unionsrechtlich erlaubt.

A szövetkezeti forma jelentőségéről az uniós jogban, aktuális nemzetközi tendenciáiról, alkotmányjogi alapok az európai jogrendszerek szövetkezeti jogában*

Réti Mária**

1. Bevezetés

A szövetkezeti forma az európai jogalkotásban az angolok által lefektetett jellemvonásokon nyugszik - lényegében az angol szövetkezők által megfogalmazottak modellértékűvé váltak és az európai kontinens szövetkezeti szabályozásába, továbbá az Európán kívüli térségek szövetkezeti jogába az angolok által lefektetett speciális működési elvek, az úgynevezett Rochdale-i elvek¹, később a Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvek bázisjelleggel beépültek és napjainkban is meghatározóak.

Az előzőekből következően megállapítható, hogy az európai gazdaságok és társadalmak, az európai kultúrkör szerves részét képezi a szövetkezeti jog több, mint másfél évszázada, a szövetkezeti forma előnyeit pedig a gazdaság valamennyi szektora felismerte és napjainkban is erősen támaszkodik a szövetkezeti modell speciális, más társas vállalkozásoknál illetve szervezeti kereteknél nem jelentkező sajátosságaira.

* *Laudáció: Ezzel a tanulmányommal kifejezésre szeretném juttatni tiszteletemet és nagyrabecsülésemet Prof. Dr. Prugberger Tamás irányába és egyidejűleg 80. születésnapja alkalmából gratulálok, s a jövőben a lehető legjobbakat kívánom számára.*

** Habilitált egyetemi docens, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjog Tanszék.

¹ A Nemzetközi Szövetkezeti Alapelveket a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége 1934-ben deklarálta (London Kongresszus). Bericht über die gegenwertige Anwendung der Rochdaler Genossenschaftsprinzipien.

Úgy nevezett „felvett” elvek:

- nyitott tagság, - demokratikus igazgatás, - visszatérítés a vásárlás arányában, - korlátozott tőkeamat, - politikai és vallási semlegesség, - készpénzre eladás, - a szövetkezeti továbbképzés előmozdítása.

Úgy nevezett „fel nem vett” elvek:

- a nem tagoknak árusítás tilalma, - az önkéntes szövetkezés alapelve, - a piaci áron történő árusítás elve; a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége tevékenységének jellemzése interneten elérhető: <https://ica.coop/>, 2016.11.28.

A szövetkezeti forma sajátosságai nem kizárólag gazdasági természetűek, noha a szövetkezetek világviszonylatban kiemelkedő gazdasági eredményeket produkáltak és jelenleg is erős versenyben vannak a gazdasági, kereskedelmi társaságok modelljére szervezett piaci szereplőkkel². A szövetkezet jelentősége elvitathatatlan a társadalmi szolidaritás, a szociális kohézió megvalósítása tekintetében, ugyanakkor a szövetkezeti formának kiemelkedő jelentősége van például az agrár-környezetvédelem területén is. A jelenkori nemzetközi tendenciák és az azokat értékelő dokumentumok egyértelműen kiemelik a szövetkezeti forma kiemelkedő jelentőségét, eszközszerepét a XXI. században jelentkező problémák kiegyensúlyozásában.

A fentiekben jelzett tendenciákat észlelte az Európai Unió jogalkotása, észlelik a nemzetközi szervezetek, továbbá az egyes európai jogrendszerek jogalkotásai is. Jelen tanulmány keretei között vázlatosan rávilágítunk azokra a tendenciákra, amelyek nemzetközi viszonylatban érintik a szövetkezeti jogot és részletesen tárgyaljuk azokat az alkotmányjogi alapokat, amelyek tisztán és világosan mutatják a szövetkezeti forma jelentőségét és szerepét az európai gazdaságokban, társadalmakban.

2. Uniós jog: az Európai Szövetkezet jogviszonyairól

Fontos, hogy az uniós jog a rendeletalkotás körében az Európai Szövetkezet jogviszonyait már korábban rendezte (1435/2003 EK Tanácsi Rendelet „*az Európai Szövetkezet Statútumáról*”: továbbiakban: *Rendelet*). Ezzel nyilvánvalóvá téve a szövetkezeti forma értékes szerepét a határokon átnyúló tevékenységeket illetően⁴. A szövetkezeti formán kívül csak a részvénytársaságra⁵ és az európai gazdasági egyesülésre⁶, e két másik forma jogviszonyaira került sor a rendeletalkotás szintjén joganyag kimunkálására. A Rendelet Preambuluma az európai szövetkezet fogalmát elhatárolva a szövetkezeti formát az előzőekben említett, a Rendeletalkotás körében szabályozott más formáktól, a következőképpen határozza meg a Preambulum 7. pontjában foglaltak szerint: „*A szövetkezetek*

² Erre lásd: Bak Klára (ELTE ÁJK Agrárjog Tanszék) összefoglaló munkáját. A kézirat elérhető ELTE ÁJK Agrárjog Tanszékén. Ugyanerre lásd még: Réti Mária: *GLOBALIZÁCIÓ-FENNTARTHATÓSÁG, A szövetkezeti forma előnyeiről, a szövetkezetek eredményeiről, a szövetkezeti jog jelentőségéről*, Szövetkezés, 2016. 1. szám, 18-40. o., különösen: 26-28. o.; az egyes szövetkezeti típusok értékelő elemzésére lásd tovább: Bak Klára: *A szociális szövetkezet és a foglalkoztatási szövetkezet hatályos szabályairól nemzetközi kitekintéssel*, Szövetkezés, 2015.1. szám, 83-104. o.; az agrárszövetkezet jellemvonásairól lásd: Bak Klára: *Az agrárszövetkezetek jellemvonásairól, hatályos magyar szabályairól*, Szövetkezés, 2015. 1. szám, 105-131. o.

³ Interneten elérhető:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=URISERV:l26018&from=HU>, 2016.11.28.

⁴ A Rendeletre vonatkozó átfogó elemzésre lásd: Prugberger Tamás: *Az „Európai Szövetkezetről” szóló rendelet a magyar és a nyugat-európai szabályozás tükrében*. Szövetkezés, 2003/2. XXIV. évfolyam, 55-76. o.

⁵ Interneten elérhető: *„Az európai részvénytársaság statútuma.”* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Al26016>, 2016.11.28.

⁶ Interneten elérhető: *„Európai gazdasági egyesülés”,* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Al26015>, 2016. 11.28.

elsősorban magánszemélyek vagy jogi személyek olyan csoportjai, amelyeknek egyes működési alapelvei eltérnek az egyéb gazdasági szereplők működési alapelveitől. Ezek tartalmazzák a demokratikus felépítés és ellenőrzés alapelveit, valamint a működéssel elért nettó nyereség méltányos alapon történő felosztását." A Rendelet értelmében tehát az Európai Szövetkezet sajátossága az, hogy annak más piaci szereplőkhöz képest eltérő működési alapelvei vannak.⁷

A hatályos közösségi jog felülvizsgálata, illetve kiegészítése folyamatban van. A felülvizsgálat egyik fő vonulata - az Európai Unióban a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége most már több mint másfél évszázados kodifikációs tevékenységének a közösségi jogba történő, kötelező erejű beillesztésére irányul.⁸ Ez a folyamat azt az eredményt hozhatja, hogy a tagállami szövetkezeti jogoknak a mozgástere a forma specialitásaira teljes körűen építhető - nyilvánvalóan megkülönböztetve ezzel a szövetkezetet más társas vállalkozási formáktól és szervezeti keretektől. E körben meg kell jegyezni azt is, hogy a magyar szövetkezeti jog felülvizsgálatánál a Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvek érvényre juttatása meghatározó követelmény kell, hogy legyen, álláspontunk szerint.

3. Nemzetközi tendenciák

3.1. Aktualitások – a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége kodifikációs tevékenységéről. A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége Világkongresszusa, 2015. Törökország, Antalya – „Oktatás, képzés, tájékoztatás” Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvét más Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvek értékelése mellett fókuszba állította. A Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvek jelentéstartalmának hatályos magyarázata körében (International Co-operative Alliance: „Guidance Notes to the Co-operative Principles”) az „Oktatás, képzés, tájékoztatás” elve, egyáltalán az edukáció kérdése a szövetkezeti modellt illetően alapvetés természetű, a figyelem középpontjában álló kérdésnek bizonyult⁹. A dokumentum

⁷ A Rendelet jogviszonyainak és az ahhoz fűzött, a munkavállalói döntéshozatali eljárásra vonatkozó irányelv értékelésére lásd: Réti Mária: „Az Európai Szövetkezet (SCE) Statútumáról” szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre Európai Jog Hetedik évfolyam 1. sz. 2007. január 33-42. o.; ugyanerre lásd tovább üö.: *Az Európai Szövetkezet (SCE) Statútumáról” szóló tanácsi rendeletben foglalt vagyoni jogi előírásokról figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre*, Európai Jog 5. sz. 2007. május 25-34. o.; Irányelvre lásd: Réti Mária: *Az Európai Unió Tanácsának „az Európai Szövetkezet Statútumának a munkavállalói részvétel vonatkozásában történő kiegészítéséről” szóló 2003/72 EK irányelvének főbb jellemvonásairól*, Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, Novotni Alapítvány, szerk.: Csák Csilla tanszékvezető egyetemi docens, Miskolc, 2007. 343-353. o.

⁸ Lengyel kezdeményezés történt erre nézve, amelyhez Magyarország és más uniós tagországok is csatlakoztak.

⁹ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége Alapvetési Bizottsága (Principles Committee) „Guidance Notes to the Co-operative Principles” nevű dokumentumban foglalta össze a nemzetközi alapelvekre vonatkozó revízióját és a XXI. századi új kihívások tekintetében megfogalmazott észrevételeit és kiegészítéseit. A dokumentum elérhető: <https://ica.coop/sites/default/files/attachments/Guidance%20Notes%20EN.pdf>, 2016.11.28.. Az „Oktatás, képzés, tájékoztatás” elvére lásd konkrétan 57-68.o.

az oktatás kérdését a jogi fakultásokon (law school), és persze más oktatási intézményekben is szükségesnek tartja. A szövetkezeti jog szabályozása és oktatása körében ennek a dokumentumnak a figyelembe vétele megkerülhetetlen, álláspontunk szerint.

3.2. Aktualitások – ENSZ dokumentum a szövetkezeti forma

jelentőségéről. Az ENSZ Közgyűlés A/RES/70/1 számú határozatával elfogadta a „Világunk átalakítása: 2030 Agenda a fenntartható fejlődésért” programot¹⁰, (a továbbiakban: ENSZ Agenda) amely 17 globális, átfogó célt rögzít a 2015-2030-ig tartó időszakra vonatkozóan. Az említett célokat nevezzük „Fenntartható Fejlesztési Célok”¹¹-nak. A célok közül érdemesnek tartunk kiemelni két célkitűzést, konkrétan a 2. és a 8. célkitűzést. A 2. célkitűzés a fenntartható mezőgazdaság tételét rögzíti a globális éhínség megszüntetése mellett, az élelmiszerbiztonság követelményét is kifejezésre juttatva a következők szerint: „Véget vetni az éhínségnek, elérni az élelmiszer-biztonságot, fejleszteni az élelmezést és előmozdítani a fenntartható mezőgazdaságot”. A 8. célkitűzés pedig a fenntartható gazdasági növekedés elősegítését hirdeti, valamint a munkanélküliség felszámolását rendeli célként megvalósítani konkrétan a következő megfogalmazással: „Előmozdítani a hosszantartó, átfogó és fenntartható gazdasági növekedést, a teljes és eredményes foglalkoztatást, valamint méltó munkát mindenki számára.”. Ha pusztán erre a két célkitűzésre koncentrálunk, már akkor is levonható az a következtetés, hogy a szövetkezeteknek általában, de egyes szövetkezeti típusoknak (így például agrárszövetkezetek, szociális/munkaszövetkezetek, iskolaszövetkezetek) különösen jelentősége van a kitűzött célok megvalósításában.

Hangsúlyozni kell, de erősen, hogy a szövetkezetek „Fenntartható Fejlesztési Célok” elérésében való szerepvállalásának szükségességére az előzőekben megjelölt ENSZ Agenda – konkrétan annak 41. pontja és a 67. pontja – is

¹⁰ „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>, 2016.11.28.;

A szövetkezetekre nézve lásd konkrétan a 41. pontot: „41. We recognize that each country has primary responsibility for its own economic and social development. The new Agenda deals with the means required for implementation of the Goals and targets. We recognize that these will include the mobilization of financial resources as well as capacity-building and the transfer of environmentally sound technologies to developing countries on favourable terms, including on concessional and preferential terms, as mutually agreed. Public finance, both domestic and international, will play a vital role in providing essential services and public goods and in catalysing other sources of finance. *We acknowledge the role of the diverse private sector, ranging from micro-enterprises to cooperatives to multinationals, and that of civil society organizations and philanthropic organizations in the implementation of the new Agenda.*”; lásd tovább a dokumentum 67. pontját: „67. *Private business activity, investment and innovation are major drivers of productivity, inclusive economic growth and job creation. We acknowledge the diversity of the private sector, ranging from micro-enterprises to cooperatives to multinationals. We call upon all businesses to apply their creativity and innovation to solving sustainable development challenges. We will foster a dynamic and wellfunctioning business sector, while protecting labour rights and environmental and health standards in accordance with relevant international standards and agreements and other ongoing initiatives in this regard, such as the Guiding Principles on Business and Human Rights¹⁷ and the labour standards of the International Labour Organization, the Convention on the Rights of the Child¹⁸ and key multilateral environmental agreements, for parties to those agreements.*”

¹¹ „Sustainable Development Goals”

rámutat, általában véve kiemeli a szövetkezeti forma szerepét a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósításában.¹²

4. Az európai jogrendszerek szövetkezeti jogának alkotmányjogi alapjairól

4.1. Az olasz szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól. Az olasz szövetkezeti jog elemzése körében érdemes rámutatni egy lényeges fejlődéstörténeti jellemvonásra. Az olasz szövetkezeti szabályozás egyik jellegzetessége az, hogy *az olasz szövetkezeti szabályozás erőteljes alkotmányjogi alapokon nyugszik.* Az Olasz Köztársaság Alkotmánya III. fejezet „*Gazdasági kapcsolatok*” címszó alatt a 45. cikk (1) bekezdésében¹³ a következőket rögzíti:

„A köztársaság elismeri, a kölcsönös segítségen alapuló és spekulációs célokat mellőző szövetkezetek társadalmi rendeltetését. A törvény előmozdítja és alkalmas eszközzel segíti terjedésüket, és megfelelő ellenőrzéssel biztosítja eredeti jellegük és céljuk megtartását.”¹⁴

Az Alkotmány idézett szakasza lényegében a szövetkezet három tradicionális jellemvonására építkezik. A szövetkezet az alkotmányjogi megfogalmazás értelmében kölcsönös segítségen nyugszik, nélküli a spekulációs célokat, ugyanakkor társadalmi rendeltetése is van. Ezek a jellemvonások a szövetkezet szociálpolitikai vonatkozásaira utalnak, amelyek megalapozzák az Olasz Köztársaság elismerését, sőt a szövetkezetek megfelelő eszközökkel történő támogatását is. Lényeges azonban a szövetkezetek jellegzetességeinek és jelentőségüknek elismerése mellett az is, hogy az Olasz Köztársaság megfelelő ellenőrzést gyakorol annak érdekében, hogy a szövetkezetek tradicionális jellegüket és céljukat megtartsák.

Az olasz szövetkezeti szabályozás alapvető pillérét jelenti a fentiekben megfogalmazottak alapján az olasz alkotmány vonatkozó rendelkezése. Erre a pillére építkezik az olasz szövetkezeti joganyag egésze. Arra figyelemmel, hogy az olasz társadalom számára a szövetkezeti forma társadalmi kohéziót erősítő

¹² Lásd erre az ENSZ határozat. Interneten elérhető:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E 2016.10.21.

¹³ Az Olasz Köztársaság Alkotmányára (‘Costituzione della Repubblica Italiana’ 27 dicembre 1947) lásd olasz nyelven: https://www.senato.it/1025?sezione=122&articolo_numero_articolo=45 ; 2016.11.10. Trócsányi László – Badó Attila (Szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK KERSZÖV Kiadványok, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 781-785. o. Az olasz és más európai országok szövetkezeti jogának alkotmányjogi alapjaira lásd: Réti Mária: *Über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ideologischen Fundamente der ungarischen und einigen internationalen Genossenschaftsregelungen, über die Merkmale und die Bewertung dieser Regelungen*, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominata, Sectio Iuridica, 2010, Tomus LI.

¹⁴ „Articolo 45” *„La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.”*
https://www.senato.it/1025?sezione=122&articolo_numero_articolo=45 , 2016.11.10.

szerepe, az alkotmány vonatkozó rendelkezése értelmében is kiemelt jelentőséggel bír, 1991-ben egy sui generis törvény nyert kibocsátást, amely egy speciális szövetkezeti típus, a szociális szövetkezet jogviszonyait rendezi. Megjegyezzük, hogy az európai tagállamokat tekintve az elsők között került hatálybaléptetésre a szociális szövetkezeteket szabályozó joganyag, az 1991. november 8-i 381. sz. törvény.¹⁵ Az olasz gazdaság és társadalom szociálpolitikai természetű, illetve az azzal szoros összefüggést mutató foglalkoztatáspolitikai jellegű gondjait észlelve léptette hatályba a jogszabályalkotó a szövetkezeteket speciális csoportjára nézve ezt az önálló törvényt.

Példaértékű a szociális szövetkezet fogalmának meghatározása, amely alapján a szociális szövetkezet célja az, hogy a társadalom fő érdekének alapján elősegítse az állampolgárok szociális státuszának javítását és beilleszkedésüket a társadalomba. Az olasz jogalkotó ezt a két célkitűzést alapvetően két alcsoportot képező szövetkezet alapításával ítélte megvalósíthatónak. Az olasz szociális szövetkezeteknek a törvény alapján ugyanis van egy „A” csoportja és van egy „B” csoportja. Az „A” csoportba tartozó szociális szövetkezetek a célkitűzést bizonyos típusú szolgáltatások nyújtásával valósítják meg. Konkrétan arról van szó, hogy azoknak az állampolgároknak, akik szociális helyzetüket tekintve nehézségekkel küzdenek, szociális valamint egészségügyi, továbbá oktatási szolgáltatásokat nyújt a szövetkezet. A „B” csoportba tartozó szociális szövetkezeteknél az állampolgárok szociális státuszának javítását, illetve eredményes beilleszkedésüket a társadalomba olyan mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi továbbá szolgáltatói gazdasági tevékenység folytatásával látja megvalósíthatónak a jogszabályalkotó, amely tevékenységek folytatása abból a célból történik, hogy a hátrányos helyzetű természetes személyek foglalkoztatása biztosított legyen. A joganyag elemzését követően megállapítható, hogy a két típusú szociális szövetkezet az alanyi körük tekintetében olyan természetes személyek társadalmi státuszát kívánja előmozdítani, akik szociális helyzetükben arra leginkább rászorulnak. Ennek az egyik módja rászorultak foglalkoztatásának megteremtése, a másik pedig, hogy olyan szolgáltatásokat kaphatnak a szövetkezettől, amely szolgáltatások természete szociális, egészségügyi, oktatási területre koncentrálódik. Mintaértékűnek tekinthető álláspontunk szerint az a szabályozási tartalom, amely az alanyi körre vonatkozik a jogalkotó részéről. Abból a célból ugyanis, hogy a törvény valóban egy speciális, tehát szociális helyzetben nehézségekkel küzdő alanyi kört, a társadalomnak arra rászoruló csoportját segíthessen, a jogszabályalkotó a törvény 4. §-ában tisztázza a hátrányos helyzetű személyek fogalmi definícióját. A „B” típusú szociális szövetkezetnél hátrányos helyzetű állampolgároknak számítanak a teljesség igénye nélkül a testi, elme- és érzékszervi fogyatékkal élők, a volt pszichiátriai betegek, a pszichiátriai kezelés alatt állók, a kábítószerfüggők, az alkoholbetegek, a hátrányos családi helyzetben lévő munkaképes kiskorúak, azok az elítéltek, akiknek szabadságvesztés büntetését a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint, más büntetésre változtatták.

¹⁵ A szociális szövetkezetéről szóló 1991. nov. 8-i, 381. számú olasz törvény (*Legge 8 novembre 1991, n. 381, „Disciplina delle cooperative sociali”*) megtalálható: Olasz hivatalos közlöny (Gazzetta Ufficiale) 283. sz., 1991. december 3-i szám,

Ami a jogi személyek részvételét illeti a szociális szövetkezetek alapításánál, arra konkrét szabály az irányadó. A vonatkozó törvény XI. § „Jogi személyek részvétele a szociális szövetkezetben” címszó alatt akként rendelkezik, hogy jogi személy a szociális szövetkezetnek meghatározott feltétel mellett lehet tagja. Konkrétabban jogi személy szociális szövetkezetben akkor lehet tag, ha a szövetkezet alapszabályában szerepel a szociális szövetkezetek tevékenységének finanszírozása és fejlesztése. A jogi személyek alapítói minőségét tehát az olasz jogalkotó ahhoz köti, hogy a szövetkezet általános működése hatékonyabban biztosítható legyen, vagyis a jogi személynek finanszírozási és fejlesztési kötelezettsége van a szociális szövetkezet tevékenységére nézve. Ez, tehát a jogi személy tagsági jogviszonyára vonatkozó jogalkotói felfogás is példaértékűnek tekinthető - álláspontunk szerint - ezért a magyar szövetkezeti törvény kiegészítéséhez fűzött javaslatainknál támaszkodtunk erre a szabályozási szemléletre.

Az alkotmány fentiekben elemzett cikke és az olasz szociális szövetkezeti szabályozás összefüggése tekintetében kifejezetten kiemelendő az olasz szociális szövetkezeti törvény 3. §-a, amely „Kötelezettségek és tilalmak” címszó alatt erősen támaszkodva az olasz alkotmány szövetkezetet érintő szakaszára, kifejezetten szabályozza a kölcsönös segítségnyújtási feltételek meglétének megítélését. Erre nézve meghatározza azt a jogszabályt, amelynek rendelkezéseit a kölcsönös segítségnyújtási feltételek meglétének vizsgálatánál irányadónak minősülnek. A „B” típusú szociális szövetkezeteknél a foglalkoztatottak meghatározott arányának¹⁶ hátrányos helyzetű személyekből kell állniuk, és ha alanyi státuszuk megengedi, a szövetkezettel tagsági jogviszonyt is létre kell hozniuk. E jogszabályi korlát az alanyi kör tekintetében biztosítja a szociális szövetkezet céljának megvalósíthatóságát. Ugyanehhez a szabályozási területhez tartozik az a rendelkezés is, amely alapján az alapszabály módosítás a tekintetben is ellenőrzésre kerül, hogy a szociális szövetkezet jelleg a módosítást követően megmarad, avagy sem. Abban az esetben, ha egy alapszabály módosítással a szociális szövetkezet jellegét elveszti, akkor a szociális szövetkezetek köréből a törvény alapján törölni szükséges.

Különösen figyelemreméltó az olasz törvény azon szabálya is, amely összhangban az alkotmány szövetkezeteket érintő rendelkezésével a szociális szövetkezetek folyamatos ellenőrzéséről rendelkezik annak érdekében, hogy nyilvánvaló és valóságú legyen: a szociális szövetkezet olasz törvényben rögzített speciális természetű kritériumai fennállnak. Az ellenőrzést konkrétan a törvény 3. § (3) bekezdése rendezi. A törvény értelmében a szociális szövetkezeteket évenként legalább egyszer ellenőrizni kell abból a célból, hogy jellegük fennáll-e vagy nem.

A fentiekben meghatározott alkotmányjogi alapok jelentik a gyökerét az olasz törvény azon mintaértékű szabályának is, amely adózási kedvezményt rögzít a szociális szövetkezetek számára. Konkrétan az olasz törvény 7. §-a, „Adózási szabályok” címszó alatt rendelkezik arról, hogy a szociális szövetkezet adókedvezményt élvez. A szabályozási felfogás lényege tehát az, hogy a társadalom fő érdekére figyelemmel, másképpen szólva a közérdek alapján az

¹⁶ Legalább 30 %-ának a törvény szerint

olasz szövetkezeti joganyag egy speciális szövetkezeti csoportot a szociális szövetkezetek körét kedvezményben részesíti. Annak érdekében, hogy a szociális nehézségek, illetve a foglalkoztatáspolitikai gondok legalábbis részben kiegyensúlyozásra kerüljenek, a szövetkezetek alapítását és működését a jogalkotó adójogi szabályokkal segíti, mégpedig adókedvezmények formájában. A szociális szövetkezet természetének csorbulása cégjogi értelemben törlést von maga után.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az olasz szövetkezeti jogban az alkotmány szövetkezetekre vonatkozó rendelkezéseire építkezve, azokat kiindulópontnak tekintve kerültek rögzítésre a szociális szövetkezet szabályai. Az olasz törvény alkalmas álláspontunk szerint arra, hogy az alkotmányban megfogalmazottak szerint elősegítse társadalmi jelentősége alapján egy speciális szövetkezeti típus, a szociális szövetkezet alapítását és működését, mégpedig akként, hogy adójogi vonatkozásban kedvezményeket biztosít. Rendelkezik azonban az olasz jogalkotó az olasz alkotmányban foglaltakkal harmonizálva arról is, hogy a szociális szövetkezetek működésének mindenkori ellenőrzése szükséges a kedvezményekre figyelemmel.

4.2. A spanyol szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól. A spanyol szövetkezeti szabályozásnak többek között igen értékes alapjellemtvonása az, hogy hasonlóan az olasz szövetkezeti joghoz, erős alkotmányjogi alapokon nyugszik.

Spanyolország Alkotmánya éppúgy, ahogy az olasz alkotmány, konkrét rendelkezést tartalmaz a szövetkezetekre vonatkozóan. A spanyol alkotmány 129. cikkének (2) bekezdése értelmében „Az állami szervek hatékonyan támogatják a vállalkozásokban való részvétel különböző formáit, és megfelelő jogszabályok kiadásával fejlesztik a szövetkezeteket. Olyan intézkedéseket is tesznek, amelyek könnyítik a munkavállalók számára a termelőeszközök tulajdonjogának megszerzését.”¹⁷

A spanyol alkotmány előzőekben meghatározott rendelkezése értelmében, Spanyolországban a vállalkozásokban való részvétel, így a szövetkezetekben való részvétel is alkotmányi szinten támogatott. Lényeges azonban e körben kifejezetten kiemelni az alkotmány azon kiegészítő rendelkezését, amely a vállalkozások közül kizárólag a szövetkezetekre vonatkozik. E rendelkezés a szövetkezetek fejlesztését hangsúlyozza, mégpedig jogszabályok megalkotásával. Eklatáns példaként szolgál a szövetkezeti jogalkotás köréből a spanyol alkotmányban megfogalmazott kívánalomra a szociális szövetkezetről szóló önálló

¹⁷ Lásd erre: Trócsányi – Badó (Szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, 945. o.; „Artículo 129

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.”

interneten elérhető: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t7.html , 2016.11.28.

törvény,¹⁸ amely 1999-ben hatályba lépett, valamint „A szociális gazdaságról” szóló 5/2011 március 29-i törvény (“Ley No. 5/2011, de Economía Social”).

A szövetkezeti forma azon jellemvonása, hogy alkotmányos szinten támogatott Spanyolországban is, álláspontunk szerint a szövetkezetek spanyol gazdaságban és társadalomban betöltött kimagasló jelentőségére visszavezethető. Kiemelendő e körben a spanyol „Mondragon szövetkezeti rendszer”, amely alapvetően egy munkaszövetkezeti struktúra. Van olyan jelenkori elemző is, aki a Mondragon csoportot „a munkaszövetkezetek történetük legfigyelemreméltóbb” fejleményének tekinti „a II. Világháború óta eltelt időszakban mind gazdasági teljesítménye, mind belső szociális szerkezetének összetettsége okán”.¹⁹ A „Mondragon szövetkezeti csoport” gazdasági eredményeit tanulmányozva arra a következtetésre juthatunk, hogy a spanyol gazdaságot jellemző válság időszakában a szövetkezet - amely összefogáson alapulva a szövetkezeti elvek és értékek mentén működik - sokkal jelentősebben, stabilabban és erősebb számarányokkal tartotta meg a munkahelyeket, mint a profitorientált magánszektor bármelyik tőkés vállalatcsoportja Spanyolországban.²⁰

4.3. A portugál szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól. A portugál szövetkezeti jogban is lényeges kiemelni a szövetkezeti szabályozás alkotmányjogi pilléreit, amelyek mintaértékűnek minősülnek. A portugál Alkotmány 80. és 82. cikkében három szektorra osztja fel a gazdaságot.

A portugál alkotmány 80. cikke, amely a szociális és gazdasági rendszer működésének alapelveit rögzíti, konkrétan a következők szerint rendelkezik:

„80. cikk Alapelvek

A szociális és gazdasági rendszer a következő alapelveken nyugszik:

- a) a gazdasági hatalom alárendelése a politikai hatalomnak;*
- b) az állami, magán- és szövetkezeti, valamint a szociális szektorok együttélése a termelőeszközök birtoklásában;*
- c) az üzleti kezdeményezések és szerveződések szabadsága a vegyes gazdaság keretein belül;*
- d) a természeti erőforrások és termelőeszközök állami tulajdonban tartása mindenhol, ahol azt közérdek diktálja;*
- e) gazdasági és szociális fejlődés demokratikus tervezése;*
- f) a termelőeszközök szövetkezeti és szociális szektor általi tulajdonlásának megóvása;*

¹⁸ Lásd erre: a szociális szövetkezetekről szóló spanyol törvény, De la sociedad cooperativa, 1999. július 16. 27. sz., interneten elérhető: <http://www.boe.es/boe/dias/1999/07/17/pdfs/A27027-27062.pdf>, 2016.11.28..

¹⁹ Lásd erre: Bruno Roelants: *Munkavállalói szövetkezetek*, Budapest, Szövetkezés, 1999/2., XX. évfolyam, 130-139., különösen 135. o.

²⁰ A Mondragon szövetkezeti csoport működésére lásd: Zsarnóczay J. Sándor: *A Mondragon szövetkezet szerepe a spanyol szövetkezeti mozgalomban*, Szövetkezés, 2003/1, 114-121. old.

*g) A munkás-képviselési szervezetek és a gazdasági tevékenységeket képviselő szervezetek részvétele a főbb gazdasági és szociális intézkedések meghatározásában.*²¹

Álláspontunk szerint a portugál alkotmány 80. cikkéből az a következtetés vonható le, hogy a portugál alkotmány a portugál gazdaság alapvető pillérének tekinti a szövetkezeti szektort. Az alkotmány vonatkozó rendelkezése értelmében alapelvnek minősül a szövetkezeti szektor általi tulajdonlás megóvása.

A portugál alkotmány 82. cikke a 80. cikkben megfogalmazott alapelvekre támaszkodva a szövetkezeti szektorra vonatkozóan az alábbiakat rögzíti:

„82. cikk Termelőeszközök tulajdonosi szektorai

- 1. Biztosított a 3 szektor együttlétézése, ami a termelőeszközök birtoklását illeti.*
- 2. Az állami szektor magában foglalja azokat a termelőeszközöket, amelyek az állam vagy egyéb köztisztület tulajdonát képezik és azok irányítása alatt állnak.*
- 3. A magánszektor azokat a termelőeszközöket foglalja magában, amelyek a (4) bekezdésben meghatározottak szerint magánszemélyek vagy magántestületek tulajdonát képezik.*
- 4. A szövetkezeti és szociális szektor az alábbiakat foglalják magukban:*
 - a) azokat a termelőeszközöket, amelyek, a szövetkezeti elveknek megfelelően, a szövetkezetek birtokában vagy irányítása alatt vannak, függetlenül a törvény által, az állami részvétellel működő szövetkezetekre vonatkozó előírásokról, melyek azok különleges természetéből fakadóan kerültek meghatározásra;*
 - b) a közösségek által birtokolt és azok irányítása alatt álló termelőeszközöket;*
 - c) a munkavállalói közösségek által használt termelőeszközöket;*
 - d) azokat a termelőeszközöket, melyek olyan közhasznú testületek birtokában és irányítása alatt vannak, melyeknek elsődleges célkitűzése a társadalmi, és különösen a kölcsönösségen alapuló szolidaritás.*²²

²¹ „Artigo 80.º

Princípios fundamentais

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;*
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;*
- c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;*
- d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo;*
- e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;*
- f) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;*
- g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.”*

²² „Artigo 82.º, Sectores de propriedade dos meios de produção

- 1. É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção. 2. O sector público é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas. 3. O sector privado é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte. 4. O sector cooperativo e social compreende especificamente: a) Os meios de*

A portugál Alkotmány I. rész „Általános elvek” alcím alatt a 85. cikkben rendelkezik az állam ösztönzéséről és támogatásáról a szövetkezetek létesítését és működését illetően.²³ Az Alkotmány 85. cikk (2) bekezdése szerint a szövetkezeteknek nyújtott adó- és pénzügyi engedményeket, egyéb kedvezményes kölcsönfeltételeket és a technikai segítségnyújtást a törvény határozza meg.²⁴

Az olasz Alkotmányban foglaltakhoz képest a portugál Alkotmányjogi rendelkezések a szövetkezeteket illetően bizonyos értelemben megszorítóbb szemlélettel, más tekintetben viszont kiterjesztőbb felfogással kerültek rögzítésre. A portugál Alkotmány, noha az állam támogatását rögzíti a szövetkezeteket illetően, azok sajátos természetéről – ellentétben az olasz idevonatkozó rendelkezésekkel – nem tartalmaz konkrét megállapítást. A szövetkezeteknek nyújtott támogatásokat azonban pontosan nevesíti (adó/pénzügyi/kölcsönfelvételi előnyök, technikai segítség) míg az olasz Alkotmány e tekintetben general klauzulát fogalmaz meg. Az olasz Alkotmány a szövetkezetek ellenőrzését is célul tűzi ki, mégpedig eredeti rendeltetésük megtartása érdekében – a portugál Alkotmány e körben nem tartalmaz előírást. Az olasz Alkotmányban rögzített, szövetkezetekre vonatkozó előírásokat számba véve nem tekinthető véletlennek az, hogy eme alkotmányjogi alapon az olasz szociális szövetkezetekről szóló, 1991-ben kibocsájtott törvény kiemelten kezeli és részletesen szabályozza a szociális szövetkezetek ellenőrzését, vagyis azt, hogy céljaiknak megfelelően működnek, vagy sem. Erre visszatérünk. Összességében a két Alkotmányt áttekintve azt lehet megállapítani, hogy mindkét alaptörvény támogatást biztosít a szövetkezetek számára az állam részéről, elismerve ezzel jelentőségüket. Fontos megállapítani azt is, hogy mindkét Alkotmány tartalmazza a szövetkezetek működésének előmozdítására vonatkozó szándékot is.

A szövetkezeti szabályozás alkotmányjogi vonatkozásainak tárgyalásánál figyelemreméltó továbbá, hogy fogyasztóvédelmi szempontból is értékeli a portugál Alkotmány a szövetkezeteket, kiemelve e területen is a szerepüket. Az Alkotmány „Gazdasági, szociális és kulturális jogok és kötelezettségek” főcím alatt a 60. cikkében ugyanis a következőket tartalmazza: „*A vásárlási egyesületek és a*

produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores; d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.”

Interneten elérhető:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, 2016.11.28.

²³ A portugál Alkotmány szövegének magyar fordítására lásd: Trócsányi László – Badó Attila (Szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK KERSZÖV Kiadványok, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005., 813-817. o.

²⁴ „*Artigo 85.º*

Cooperativas e experiências de autogestão

1. *O Estado estimula e apoia a criação e a actividade de cooperativas.*

2. *A lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico.*

3. *São apoiadas pelo Estado as experiências viáveis de autogestão.”*

fogyasztási szövetkezetek a törvénnyel összhangban állami támogatásra jogosultak, a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kérdésekben az állam kikéri véleményüket”.

Ami a portugál Alkotmány szövetkezetek alapítására és működésére vonatkozó rendelkezéseit illeti, azokról meg kell állapítani, hogy eme rendelkezések példaértékűek. A szövetkezetek létrehozása az Alkotmány 61. cikkében²⁵ foglaltak szerint akadálytalan, az alapítások a szövetkezeti alapelvek megtartása mellett kell, hogy történjenek. A szövetkezeti alapelvek említése finom, árnyalt szabályozással mégiscsak utal a szövetkezet természetére, lévén az alapelvek azt juttatják érvényre. A működésre vonatkozóan pedig a szövetkezet számára a törvényi keretek között teljes autonómia adott. Ezekről a kérdésekről konkrétan az Alkotmány vonatkozó rendelkezése a következőket tartalmazza: *„Mindenkinek joga van szabadon létrehozni szövetkezeteket a szövetkezeti alapelvek megtartása mellett.”* *„A szövetkezetek korlátozás nélkül folytathatják tevékenységüket a törvények keretei között, csatlakozhatnak egyesülésekhez, szövetségekhez és társulásokhoz, valamint bármilyen más, a törvénynek megfelelő szervezethez.”*

A portugál Alkotmány az oktatás körében is kiemeli a szövetkezeti oktatást. Az Alkotmány 75. cikkében²⁶ ugyanis három típusú oktatást ismer el. Az állami, a magán- és a szövetkezeti oktatást. Ez a rendelkezés összhangban áll az Alkotmány „Tanulás és oktatás szabadsága” címen a 43. cikkének (4) bekezdésében²⁷ foglaltakkal. Eme rendelkezés szerint a speciális és a szövetkezeti iskolák alapításának joga garantált.

4.4. A görög szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól. Ami a görög Alkotmány szövetkezeti jogi vonatkozásait illeti, azt kell rögzíteni, hogy az Alkotmány második része „Egyéni és szociális jogok” főcím alatt a 12. cikk (4) és (5) bekezdéseiben tartalmaz a szövetkezetekre nézve rendelkezéseket. Több különösen figyelmet érdemlő rendelkezést tartalmaz az Alkotmány a szövetkezet jellemvonásairól. Az egyik kiemelendő rendelkezés az, amely a szövetkezet jellemvonásaiból az önkormányzatiságot emeli ki. A 12. cikk (4) bekezdése szerint

²⁵ „Artigo 61.º

Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária

1. *A iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral.*

2. *A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos.*

3. *As cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas.*

4. *A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública.*

5. *É reconhecido o direito de autogestão, nos termos da lei.”*

²⁶ „Artigo 75.º

Ensino público, particular e cooperativo

1. *O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população.*

2. *O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei.”*

²⁷ „Artigo 43.º

Liberdade de aprender e ensinar

...4. *É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.”*

ugyanis: „*A mezőgazdasági és városi szövetkezetek minden fajtájának joga van törvényeik és alapszabályaik értelmében az önkormányzáshoz, és ennek során az állam védelme és felügyelete alatt állnak, amely köteles fejlődésüket előmozdítani.*” Az alkotmányi rendelkezésből világos, hogy a görög állam védelmet biztosít a szövetkezetek számára és kötelezettséget vállal fejlődésük előmozdítására. A görög Alkotmány legfigyelemreméltóbb rendelkezése a 12. cikk (5) bekezdésében került megfogalmazásra. Ennek értelmében „Törvény kötelezővé teheti olyan szövetkezetek létrehozását, amely közhasznú célúak, a közérdeket, a mezőgazdasági területek közös hasznosítását, vagy a nemzeti vagyon más forrásait szolgálják; amennyiben a tagok egyenlő elbánása biztosított.” A szövetkezetet tehát a jogalkotó olyan szervezeti keretnek tekinti, amely oly mértékben alkalmas bizonyos, általában véve a közérdekhez, az államérdekhez tapadó célok elérésére, hogy a törvény is kötelezővé teheti alapítását. Ennek egyetlen korlátja van, az, hogy a tagok vonatkozásában az egyenlő elbánás elve érvényesüljön.

4.5. A német szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól. A német alkotmány a szövetkezetekre vonatkozóan kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, azonban a következőket rögzíti: „*Minden németnek joga van ahhoz, hogy egyesületeket és társaságokat alapítson.*”²⁸

4.6. A magyar szövetkezeti jog alkotmányjogi alapjairól

A hatályos magyar Alaptörvény²⁹ a német alkotmányhoz hasonló rendelkezéseket rögzít. Az Alaptörvény M. cikke értelmében ugyanis „*M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik...*” Az Alaptörvény azonban konkrétan kifejezésre juttatja azt is, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy szervezeteket alapítson. „*VIII. cikk...(2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.*”

Álláspontunk szerint javasolható a magyar jogalkotás számára, az európai jogrendszerbeli mintákat is alapul véve, hogy Magyarország Alaptörvénye ismerje el a szövetkezeti forma társadalmi és gazdasági rendeltetését egy konkrét, erre vonatkozó deklarációval.

5. Zárógondolat

Reményeink szerint jelen tanulmányunkkal rávilágítottunk arra, hogy *a szövetkezeti forma* hagyományai, folyamatos, de jelenkori komplex előnyei, értékei és eredményei alapján *különösen értékes, nélkülözhetetlen eszköz a XXI. században jelentkező problémák kiegyensúlyozásában.* Az, hogy *a nemzetközi szervezetek, az Európai Unió közösségi jogalkotása, továbbá az európai jogrendszerek alkotmányai a szövetkezeti formát kiemelik, jelentőségét és szerepét gazdasági*

²⁸ Grundgesetz „...Art 9 (1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.”
<https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>, 2016.11.28.

²⁹ Az Alaptörvény elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV 2016.11.28.

vonatkozásokban, de társadalmi és kulturális, edukációs tekintetben is hangsúlyozzák - álláspontunk szerint magáért beszél.

A munkaközi szünet szabályozása

Román Róbert*

1. Történeti áttekintés

a dualizmus korának ipartörvényei¹ tág keretszabályozásban rögzítették a munkaidő mértékét, melyek szerint a nappali munkát reggel 5 óra előtt elkezdni és este 9 órán túl végezni tilos volt. A munkaközi szünet mértéke délelőtt és délután fél-fél óra, délben pedig egy óra volt. A fémbányászat terén napi 8 óra, a kőszénbányáknál 12 óra volt a munkaidő, 1 órás munkaközi szünettel². A mezőgazdasági munkavégzés szabályai szerint³ a napszámos munkanapja „napkeltétől napnyugtáig” tartott, melyhez kapcsolódott délelőtt fél óra, délben egy óra, míg csak nyáron délután további fél óra szünet. A XIX. század legvégén a szünet tekintetében némi módosításra került sor⁴, de ezen szabályok érvényesülését is gyakran figyelmen kívül hagyták és a délutáni szünetek elmaradtak.⁵ A cselédtörvény szerint⁶ a cselédnek éjjeli nyugvásra az évszaknak megfelelően elegendő időt kellett hagyni, de ha a cseléd nem találta elégségesnek a pihenőidőt, felmondhatott.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendelet a pihenőidő és a szabadság rendelkezései között szabályozta átfogóan, majd közvetlenül a munkaközi szünetre vonatkozó rendelkezéseket. Általánosságban a normaszövegben az került rögzítésre, hogy a Magyar Népköztársaság a pihenéshez való jogot a munkaközi szünet, a napi pihenőidő, a heti pihenőnap, a munkaszüneti napok és a szabadság biztosítása útján szabályozza. Biztosítja, hogy a dolgozók egészségüket és munkaképességüket megőrizhessék, és szabadidejük alatt élvezhessék a szocialista kultúra alkotásait és szabad hazájuk természeti szépségeit. Ezen patetikuságot sem nélkülöző, és az ötvenes évek elejére nem igazán jellemző utolsó tagmondatban részletezett festői tartalomtól eltekintve megállapítható, hogy az Mtvr. nem feledkezett meg a dolgozók pihenésének

* Főiskolai docens, Eszterházy Károly Egyetem, Gazdaságtudományi Kar.

¹ 1872. VIII.tc., 1884. XVII.tc.

² 82118/1896.Ker.min.r.

³ 1876.XIII.tc. 103.§

⁴ 1898. II.tc.49.§

⁵ Lőrincz Ernő (1974): *A munkaviszonyok szabályozása Magyarországon a kapitalizmus kezdetétől az első világháború végéig 1840-1918.* Akadémiai Kiadó Bp.106.

⁶ 1907.XLV.tc.

szabályozásáról, és a munkaközi szünetről sem. A konkrétumokat illetően a jogalkotó – még mindig általános módon - meghatározta, hogy a dolgozót minden nap, amelyen napi munkaidejének megfelelő időt munkában tölt, munkaközi szünet illeti meg. A munkaközi szünet általában fél óra- folytatja a normaalkotó. Az nem derül ki sem a normaszövegből, és konkrét eseti döntés hiányában máshonnan sem, hogy mit jelent az „általában” meghatározás, ergo kire vonatkoztatható mindez, lehet-e némileg több, vagy esetleg kevesebb mint fél óra a munkaközi szünet. Sem a munkakör, sem a munkában eltöltött idő, sem más támpont nem fedezhető fel, így ezen szabályozás „általában fél óra” kitétele a volt szocialista jogalkotás kódében marad. Az említett korszak feszességet nem nélkülöző szabálya szerint azoknak a dolgozóknak, akiknek munkakörében az étkezés és tisztálkodás lehetősége egyébként is biztosítva van, munkaközi szünet nem jár. Ezeket a munkaköröket az illetékes miniszter állapította meg.⁷ Mindebből levezethető, hogy nem minden munkakörben lehetett munkaidő alatt étkezni, a tisztálkodás lehetősége pedig egyértelműen a munkakörtől függött. A munkaközi szünet beosztását a munkarend szabályozta. Ezen túlmenően ebben az időszakban az erre vonatkozó kérdéskör további szabályozókkal nem rendelkezett.

Az első munkajogi kódexet váltó, már törvényben szabályozott Mt⁸, majd a hozzá több, mint egy évtizeddel később kapcsolt Vhr.⁹ ugyancsak rendelkezett a munkaközi szünetről. A törvény szabályozása szerint a dolgozónak - a munkaidő megszakításával - lehetőséget kell biztosítani az étkezésre (munkaközi szünet). Ha a három-, vagy többműszakos, illetve megszakítás nélküli üzemelés miatt a munkaközi szünet a munkaidő megszakításával nem adható ki, a munkaviszonyra vonatkozó szabály legfeljebb napi húsz perc munkaközi szünetet a munkaidőn belül biztosíthat. A végrehajtási rendelet szerint nem jár munkaközi szünet annak a dolgozónak, aki - munkakörénél fogva - a munkaidőn belül bármikor étkezhet, illetőleg akinek munkaköre egészben vagy részben készenléti jellegű, vagy rendszeres napi munkaideje a hat órát nem haladja meg. Nem lehet munkaközi szünetet biztosítani azon a munkanapon, amelyen a munkaidő a négy órát nem haladja meg. A munkaközi szünet tartama - ha a munkaviszonyra vonatkozó szabály hosszabb időtartamot nem állapít meg - napi húsz perc volt. Minden egybefüggő három és fél óra túlmunka után fél óra munkaközi szünet jár. E rendelkezéstől a kollektív szerződés eltérhet. Arról nem rendelkezett a végrehajtási rendelet, hogy kinek a javára biztosított az eltérés. A munkaközi szünetre vonatkozó részletes szabályokat a kollektív szerződés állapítja meg. Ennek keretében rendelkezik a munkaközi szünet díjazásáról. A munkavégzéssel kapcsolatos egyéb szünetekre külön rendelkezések voltak irányadók.

A rendszerváltást követő időben aktuálissá vált egy új munkajogi kódex elkészítése, mely már teljesen új szemléletet tükrözött. Rögtön szembeötlővé válik a normaszöveg áttekintése során, hogy már nem dolgozót, hanem munkavállalót rögzít a munkaviszony alanyainál az új törvény.¹⁰ Dogmatikailag a munkaközi

⁷ Lásd: 24453/1951. BM HIG. (Belügyi Közlöny XI. 4.) rendelkezés 2. pont.

⁸ 1967. évi II. törvény

⁹ 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet

¹⁰ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

szünet szabályait változatlanul a munkaidő és a pihenőidő normarendszerében helyezte el a jogalkotó. A munkaidőt definiálta, mely szerint mindez a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó időtartam, amibe be kell számítani a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység időtartamát. Eltérő rendelkezés vagy megállapodás hiányában a munkaidőbe a munkaközi szünet időtartama - a készenléti jellegű munkakör kivételével - nem számít be. Az Mt. szövegét természetesen az uniós jogharmonizáció kapcsán folyamatosan módosítani kellett, hiszen a csatlakozás időpontjáig kompaktnak kellett lennie az uniós joganyaggal. Ezzel összefüggésben a munkaidő irányelvet is át kellett ültetni a hazai jogi környezetbe.¹¹ Az ügyelettel kapcsolatban a szabályozás problémái odáig jutottak, hogy alkotmánybírói határozat is született e tárgykörben.¹²

A munkaközi szünet kapcsán az 1992-es Mt. azt rögzítette, hogy ha a beosztás szerinti napi munkaidő vagy a rendkívüli munkavégzés időtartama a hat órát meghaladja, valamint minden további három óra munkavégzés után a munkavállaló részére - a munkavégzés megszakításával - legalább húsz perc, legfeljebb egy óra munkaközi szünetet kell biztosítani, melyből legalább húsz percet egybefüggően kell kiadni. Amennyiben a napi munkaidő alatt a munkavállaló többször jogosult munkaközi szünetre, ezek együttes időtartama az egy órát nem haladhatja meg. Ezen szabályozás tekintetében a kollektív szerződés a polgári repülésben, hajózó, légiutas-kísérő, repülőgépes műszaki, továbbá a légi járműveket kiszolgáló berendezéseket kezelő és vezető, a belföldi és nemzetközi közúti személyszállítás és áru fuvarozás körében forgalmi utazó, a közúti közlekedésben a menetrend szerinti helyi, valamint 50 km-t meg nem haladó útszakaszon végzett helyközi menetrend szerinti személyszállítást végző, és a zavartalan közlekedést biztosító, a nemzetközi vasúti személyszállítás, valamint a belföldi és nemzetközi vasúti áru fuvarozás körében utazó, illetve a zavartalan közlekedést biztosító munkakörben foglalkoztatott munkavállaló tekintetében – többek között - a munkaközi szünetre vonatkozó rendelkezésektől eltérhetett, ezen túlmenően legfeljebb egyéves, illetve legfeljebb ötvenkét hetes munkaidőkeretet állapíthatott meg. A fiatal munkavállalóra vonatkozó eltérő rendelkezések¹³ között találhattunk az általánostól különböző rendelkezéseket, mely szerint, ha a fiatal munkavállaló napi munkaideje a négy és fél órát meghaladja, részére legalább harminc perc munkaközi szünetet kell biztosítani.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelvére, valamint ehhez kapcsolódóan az Európai Bíróság ítéleteire, és az Európai Bizottság állásfoglalására tekintettel módosította a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényt valamint a munkaidő irányelvet átültető egyéb törvényeket.

¹² Az Alkotmánybíróság a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatával alkotmányellenesnek ítélte az egészségügyi ügyelettel összefüggő szabályozás módját, és ezért a Kjt. egészségügyi ágazatban való végrehajtásáról szóló 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit megsemmisítette.

¹³ Beiktatta a korábbi Mt-be a 2001. évi XVI. törvény 15. §.

2. A munkaidő és pihenőidő a hatályos rendelkezések rendszerében

A még 2011-ben elfogadott, de a 2012. évi I. törvénnyel szabályozott Munka törvénykönyve¹⁴ egyértelműen rögzíti a fogalmi hálójának rendszerében, hogy a munkaidő a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama, utóbbi alatt értve minden olyan feladat ellátását, amelyet a munkavállaló munkaköréhez kapcsolódóan, szokás szerint és rendszeresen, külön utasítás nélkül köteles elvégezni.

A teljes napi munkaidő napi nyolc óra, mely a felek megállapodása alapján legfeljebb napi tizenkét órára emelhető, ha a munkavállaló készenléti jellegű munkakört lát el, vagy a munkáltató vagy a tulajdonos hozzátartozója. A tulajdonost is definiálja az Mt, aki ezen rendelkezések tükrében a gazdasági társaság azon tagja, aki a társaságra vonatkozó döntések meghozatala során a szavazatok több mint huszonöt százalékával rendelkezik¹⁵. A felek az adott munkakörre irányadó teljes napi munkaidőnél rövidebb napi munkaidőben is megállapodhatnak, mely a részmunkaidő nevet viseli.

A munkáltató a munkavállaló által teljesítendő munkaidőt munkaidő-keretben is meghatározhatja, melyet a napi munkaidő és az általános munkarend alapul vételével kell megállapítani. Ennek során az általános munkarend szerinti munkanapra eső munkaszüneti napot figyelmen kívül kell hagyni. A munkaidő meghatározásakor a távollét tartamát figyelmen kívül kell hagyni, vagy az adott munkanapra irányadó beosztás szerinti napi munkaidő mértékével kell számításba venni. Munkaidő-beosztás hiányában a távollét tartamát a napi munkaidő mértékével kell figyelmen kívül hagyni vagy számításba venni. A munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját írásban meg kell határozni és közzé kell tenni.

Teljesen egzakta az a megállapítás, mely szerint a munkaidő és a pihenőidő egyidejű fennállása fogalmilag kizárt.¹⁶ A pihenőidő tekintetében az Mt. főszabályként napi pihenőidőt, heti pihenőnapot és pihenőidőt nevesít. A napi pihenőidő a munkavállaló részére a napi munkájának befejezése és a következő napi munkakezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő időtartam, a heti pihenőnap heti két nap, a heti pihenőidő pedig a heti pihenőnapok helyetti, hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli heti pihenőidő. A régi Mt-hez képest ez újítás, mert korábban nem került szétválasztásra a heti pihenőidő és a heti pihenőnap.¹⁷

¹⁴ Kihirdetve: 2012. I. 6.

¹⁵ Minderre azért volt szükség, mert hosszú időn keresztül gyakorlat volt, hogy a (mikro) társas vállalkozás tagjává választották a munkavállalót, aki névleges, néhány százalékos szavazati joggal rendelkezett, így, mint quasi tulajdonosként nem volt akadálya, hogy a túlmunkáért járó díjazás nélkül rendszeresen túlórázzon és a pihenőnapon is kompenzáció nélkül végezzen munkát. Ezt volt hivatott az Mt. megszüntetni akkor, amikor 25 %-os szavazati jog alatt nem tekinti tulajdonosnak a társaság tagját a munkaidő számítása szempontjából.

¹⁶ Zaccaria Márton Leó (2013): Fogalmi változások a munkaidő kapcsán az új munka törvénykönyvében. *Miskolci Jogi Szemle* 1. 136.

¹⁷ Erről részletesen: Novák Zoltán Sebestyén(2013): A pihenőnap mint a pihenőidő halála? *Gazdaság és Jog* 3. 10-13.

Fogalmilag tehát a munkaidő a munkavégzésre előírt idő, az összes többi pihenőidő.¹⁸ A munkavégzésre előírt időnek, tehát munkaidőnek kell tekinteni, ha a munkavállaló munkát végez vagy rendelkezésre áll.¹⁹

3. A munkaközi szünetre vonatkozó szabályozás

A munkaidő és a pihenőidő mátrixában helyezkedik el a munkaközi szünet. Az Mt. szerint nem munkaidő - a készenléti jellegű munkakört kivéve - a munkaközi szünet, továbbá a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyére történő utazás tartama. A törvény értelmében munkaidőnek minősül a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő. A munkavégzésre előírt idő alatt a munkavállaló nem csak rendelkezésre állásra, hanem munkavégzésre is köteles; a munkavégzésre előírt időben kifejezetten azért áll rendelkezésre, hogy annak teljes tartama alatt munkát végezzen. Ebből következően azok az időtartamok, amikor a munkavállaló csak rendelkezésre állási kötelezettségét teljesíti, de tényleges munkavégzést nem teljesít, nem minősülnek munkaidőnek (pl. ügyelet, készenlét). Ennek ellenére bizonyos munkaidő-beosztási szabályok alkalmazása szempontjából ezeket az időtartamokat is munkaidőként kell kezelni.²⁰ Előkészítő vagy befejező tevékenység minden olyan feladat ellátása, amelyet a munkavállaló munkaköréhez kapcsolódóan, szokás szerint és rendszeresen, külön utasítás nélkül köteles elvégezni. Nem tartozik ide a munkavégzés előtti, illetve utáni átöltözés, tisztálkodás ideje, kivéve, ha az átöltözés munkavédelmi szempontból szükséges, és hosszabb időt vesz igénybe. A törvény értelmében nem minősül munkaidőnek a munkaközi szünet, ha a munkavállaló nem készenléti jellegű munkakörben dolgozik. A munkaközi szünet időtartama alatt a munkavállaló mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége alól, alapvetően annak érdekében, hogy étkezni tudjon.

A munkavállaló részére, ha a beosztás szerinti napi munkaidő vagy a munkaidő-beosztástól eltérő rendkívüli munkaidő tartama ha a hat órát meghaladja, húsz perc, de ha a kilenc órát meghaladja, akkor további huszonöt perc munkaközi szünetet kell biztosítani. A beosztás szerinti napi munkaidőbe a rendkívüli munkaidő tartamát be kell számítani. A felek megállapodása vagy kollektív szerződés a munkavállalók számára legfeljebb hatvan perc munkaközi szünetet biztosíthat. A munkaközi szünetet a munkavégzés megszakításával kell kiadni. A munkaközi szünetet legalább három, legfeljebb hat óra munkavégzést követően kell biztosítani. A munkaközi szünetet a munkáltató jogosult több részletben is kiadni. Ebben az esetben az előzőekben foglaltaktól eltérhet, de a megadott

¹⁸ Radnay József (2003): A munkaidő és pihenőidő. *Gazdaság és Jog* 12.17.

¹⁹ Prugberger Tamás(2004): A munka-, a pihenőidő és a szabadság magyar szabályainak és gyakorlatának az Európai Unió normáival fennálló ütközéséről és kiküszöbölési szükségességéről. *Jogtudományi Közöny* 4.22.

²⁰ lásd pl. Mt. 97. § (5) bek. b) pont

tartamban kiadott részletnek legalább húsz perc tartamúnak kell lennie. Megállapítható, hogy a korábbi Mt-hez képest a törvény a munkaközi szünet szabályozását egyszerűsíti. A felek megállapodása vagy a kollektív szerződés a munkavállaló javára eltérhet, így előírhatja a munkaközi szünet munkaidőben történő kiadását. A korábbiakhoz képest a törvény - a munkaközi szünet rendeltetésével összhangban - egyértelműen határozza meg a munkaközi szünet kiadásával kapcsolatos munkáltatói kötelezettséget is. Amennyiben a munkavállaló napi beosztás szerinti rendes, és a munkaidő-beosztástól eltérő rendkívüli munkaidejének, vagy – rendes munkaidő hiányában – a munkaidő-beosztástól eltérő rendkívüli munkaidejének tartama meghaladja a 6 órát, akkor 20 perc, ha a 9 órát, akkor további 25, azaz mindösszesen 45 perc munkaközi szünetet kell a munkavállaló részére kiadni, a munkavégzés megszakításával. Ettől eltérően a munkáltató és a munkavállaló, vagy kollektív szerződés hosszabb, de legfeljebb 60 perc munkaközi szünetet is megállapíthat. A munkaközi szünetből legalább 20 percet egybefüggően, a munkavégzés 3. és 6. órája között kell kiadni; amennyiben a munkaközi szünet 20 percnél hosszabb tartamú, a fennmaradó részt bármikor, akár több részletben is ki lehet adni. A munkaközi szünet nem része a munkaidőnek, ilyen módon díjazás sem jár rá; kivéve a készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatott munkavállaló esetében.²¹

A Kúria által követett gyakorlat szerint²² a munka- és pihenőidő nyilvántartásának olyannak kell lennie, hogy abból a törvényben előírtak megtartására egyértelmű következtetést lehessen levonni, ezeket a munkaidő nyilvántartásban a munkaidő-beosztásban történt változást megfelelően dokumentálni kell. A közölt munkaidő-beosztástól eltérő pihenőnap munkavégzés rendkívüli munkavégzésnek minősül. A kötetlen munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére a munkaközi szünetet külön biztosítani nem kell.²³

4. Nemzetközi kitekintés

A törvény indokolása szerint áttekinthetőbb lett ugyan ezzel a hazai szabályozás, de annak mértéke még mindig nem éri el a német Arbeitssitzgesetz-ben meghatározott tartamot, mely a munkavállalók regenerálódási szükséglete miatt álláspontom szerint előremutatóbb a hazai szabályozásnál, mert nem 20, hanem 30 percen határozza meg a munkaközi szünet mértékét.²⁴ A magyar szabályozás nem ellentétes a korábbi uniós irányelvvel²⁵sem, és a mostanival sem²⁶, melyek

²¹ Mt. 86. § (3) bek. a) pont

²² BH.2013. 226.

²³ Pál Lajos(2012): A munka- és pihenőidő. In.: Kardkovács Kolos (szerk.):*Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata*. HvgOrac Lap-és Könyvkiadó Kft. Bp. 198.

²⁴ A német ArbZG. 4. § szerint: Die Arbeit ist durch im voraus feststehende Ruhepausen von mindestens 30 Minuten bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs bis zu neun Stunden und 45 Minuten bei einer Arbeitszeit von mehr als neun Stunden insgesamt zu unterbrechen. Die Ruhepausen nach Satz 1 können in Zeitabschnitte von jeweils mindestens 15 Minuten aufgeteilt werden. Länger als sechs Stunden hintereinander dürfen Arbeitnehmer nicht ohne Ruhepause beschäftigt werden.

²⁵ 93/104/EK

közül az első azt írta elő, hogy 6 óra egybefüggő munkavégzést követően, majd további 3 óra múlva legalább 20 perc munkaközi szünetet kell biztosítani, míg az utóbbi a munkaközi szünet minimális mértékét nem mondja meg.²⁷ Az osztrák szabályozás – mely nyilván átvette a német 30 perces munkaközi szünetre vonatkozó rendelkezést – tovább megy, és azt is lehetővé teszi, hogy amennyiben a munkavállaló érdeke azt kívánja, akkor kétszer 15 perces blokkban is igénybe vehető legyen.²⁸ Az angol szabályozás lényegét tekintve teljesen megegyezik a magyar szabályozással.²⁹ Olaszországban a Codice Civile 5. könyvének felhatalmazása alapján a Collegato Lavoro³⁰ szabályozza a munkaközi szünetet, mely szerint 6 óránként jár munkaközi szünet, azonban a mértéke ágazonként eltérő. A holland munkaidő törvény szerint (abbreviated ATB in Dutch) 5 és fél óra után vehető igénybe 30 perc munkaközi szünet, akár –hasonlóan az osztrák szabályokhoz – kétszer 15 perces időtartamban is. A hollandoknál 10 óra munkavégzés után jár további 45 perc munkaközi szünet.³¹ Dániában, ahol a nők heti munkaideje 35 óra, míg a férfiaké 41 óra, a munkaközi szünet akként nyert szabályozást, hogy ugyancsak 30 perc annak a mértéke, de kifejezetten rendelkezik arról a normaszöveg, hogy a munkavállaló ezalatt jogosult hazamenni, vagy a kollégáival ebédelni. Az olyan cégekénél, melyeknek van étterme, a dolgozó ott is étkezhet, de lehetősége van arra is, hogy a saját otthonról hozott ételét fogyassza el.³² A francia Code du travail rendelkezései is 6 óra munkavégzés után biztosítanak a munkavállaló részére 20 perc munkaközi szünetet azzal, hogy a

²⁶ 2003/88/EK

²⁷ Ennek lehetséges hatásairól az utóbb csatlakozott államok esetében lásd: Prugberger Tamás (2011): A munkaidő, a pihenő idő és a szabadság várható új magyar jogi szabályozásának kérdéséhez. *Jogtudományi Közöny* 11.546.

²⁸ Az osztrák AZG 11.§ (1) bekezdése szerint: Beträgt die Gesamtdauer der Tagesarbeitszeit mehr als sechs Stunden, so ist die Arbeitszeit durch eine Ruhepause von mindestens einer halben Stunde zu unterbrechen. Wenn es im Interesse der Arbeitnehmer des Betriebes gelegen oder aus betrieblichen Gründen notwendig ist, können anstelle einer halbstündigen Ruhepause zwei Ruhepausen von je einer Viertelstunde oder drei Ruhepausen von je zehn Minuten gewährt werden. Eine andere Teilung der Ruhepause kann aus diesen Gründen durch Betriebsvereinbarung, in Betrieben, in denen kein Betriebsrat errichtet ist, durch das Arbeitsinspektorat, zugelassen werden. Ein Teil der Ruhepause muß mindestens zehn Minuten betragen.

²⁹ Workers have the right to one uninterrupted 20 minute rest break during their working day, if they work more than 6 hours a day. The break doesn't have to be paid - it depends on their employment contract.

³⁰ L. 4-11-2010 n. 183.

³¹ Als u langer dan 5,5 uur werkt, heeft u recht op minimaal 30 minuten pauze. U mag de pauze splitsen in 2 keer een kwartier. Als u langer dan 10 uur werkt, heeft u recht op 45 minuten pauze. De pauze mag worden gesplitst in meer pauzes van minimaal een kwartier. In uw cao kunnen andere regels staan. Zoals geen, minder of kortere pauzes

³² http://europa.eu/youreurope/business/staff/employment/index_en.htm. 2016.09.23.

kollektív szerződés ettől eltérhet.³³ A francia munkajog 4 alkalommal engedélyez 5 perces cigarettaszünetet is.³⁴

5. Összegzés

Alapvetően a magyar munkaközi szünetre vonatkozó szabályozás döntő mértékben megegyezik a nyugat-európai szabályozással, melynek indoka az irányelvben keresendő. Arról ugyan nem rendelkezik a normaszöveg, hogy mit tehet, illetve mit nem tehet a munkavállaló a munkaközi szünet időtartama alatt, így előfordult, hogy jogszerűen igénybe vett munkaközi szünetben kártyázó munkavállaló munkaviszonyát a munkáltató azonnali hatályú felmondással megszüntette. Az első fokú eljárásban a munkavállaló keresetét elutasította a Bíróság, míg a másodfokú eljárásban a Törvényszék megváltoztatta az első fokú ítéletet és megállapította a felmondás jogellenességét. Tekintettel arra, hogy a pert a Kúria a felülvizsgálati eljárásban³⁵ még nem bírálta el, így annak eredményét az ünnepelt 90. születésnapjára kiadott kötetben tudom majd publikálni.

³³ Le Code du travail (article L 3121-33) impose un temps de pause minimum égal à 20 minutes dès lors que le temps de travail atteint 6h par jour. C'est un temps de pause minimal : une convention collective ou un accord collectif peut notamment prévoir des temps de pause d'une durée supérieure, particulièrement en ce qui concerne la pause déjeuner (voir plus bas). En revanche, aucune disposition conventionnelle ne peut prévoir un temps de pause inférieur à 20 minutes.

³⁴ Il peut tout à fait fractionner cette durée (exemple : une pause de 10 minutes le matin et une pause de 10 minutes l'après midi, ou 4 pauses de 5 minutes pour fumer des cigarettes).

³⁵ Mfv. I.10.266/2016

Gondolatok a rendeltetésszerűség kérdéséről az Mt. néhány szakasza kapcsán

Rúzs Molnár Krisztina*

a 2012-es Mt. a korábbihoz képest változott a benne megtalálható alapelvek száma és tartalma vonatkozásában is. Ebben a tanulmányban az alapelvek közül egyet szeretnék kiemelni, a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Az alapelv az 1992. évi XXII. tv.-ben szerepelt, a hatályos Mt. – a Ptk. fogalomhasználatával egyezően joggal való visszaélésként nevesíti a jogelvet.

1. Rendeltetésszerű joggyakorlás

Amikor egy jogalanyt jogosultsággal ruháznak fel, e felruházásnak mindig van egy célja, rendeltetése, ami a jogosultság létét indokoltá teszi. Ezért ezt az alanyi jogot mindig a rendeltetését tükrözve, annak keretei között szabad gyakorolni.¹

Egy jogalany joggal való felruházása felhatalmazást ad egy meghatározott magatartás folytatására. A rendeltetésszerűség megkövetelése pedig a joggyakorlás mozgásterét jelöli ki. Tehát sem mást, sem többet nem tehet a jogalany, mint ami az alanyi jog rendeltetéséből következik. A rendeltetésével ily módon nem össze nem függő (de egyébként formailag jogszerű) joggyakorlat a törvény erejénél fogva jogellenesnek minősül, mert ekkor az alanyi jog nem tölti be a rendeltetését.

A joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálatakor szükségképpen alkalmazni kell a teleologikus értelmezést, vagyis azt, hogy az adott jog milyen célt szolgál. Amikor a jogalkotó kivételt állít a főszabály alól, akkor a főszabály szerint jogosítottak köréből kivon egy – általában – kisebb alanyi kört. Ennek a kivételnek szintén jogilag elismert indoka van, vagyis a rendeltetésszerűség a kivételt képező alanyi kör vonatkozásában is meg kell, hogy álljon. A kivétel indokolt kell, hogy legyen.

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

¹ Bíró Gy. – Lenkovic B.: *Magyar Polgári Jog (I.) Általános tanok* Novotni Alapítvány Miskolc 1997 82-83. o.

2. Joggal való visszaélés

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye és a joggal való visszaélés tilalma, véleményem szerint nem egészen szinonim fogalmak. A rendeltetésszerű joggyakorlás pozitív megfogalmazás, a jogszerű cselekvés körére koncentrált fogalom. Ennek negatív megfogalmazása a rendeltetésellenes joggyakorlás tilalma (amely a tilalmazott magatartási kört helyezi fókuszba). A rendeltetésszerű és a rendeltetésellenes joggyakorlás objektív kategóriák. Itt pusztán annak megítéléséről van szó, hogy a jog által elérni kívánt cél körébe tartozik az adott jog gyakorlása vagy sem. A megfogalmazás azonban, hogy a jogszerű vagy a jogellenes magatartás van a középpontban, a jogalanyok ösztönzése szempontjából bír befolyással, még ha tartalmilag ugyanarról a dologról van is szó.

A *joggal való visszaélés*-fogalom a rendeltetésellenes joggyakorlás szintén negatív fókuszú megközelítéséhez képest tartalmaz egy szubjektív jelentéstartalmat is. Nyelvtani értelmezés alapján benne rejlik a másik fél érdekeinek megsértése, mint eredmény, ugyanakkor a visszaél kifejezés – eshetőlegesen – a vétkességet is magába foglalja a jogát gyakorló részéről. A joggal való visszaélés tilalma tehát tartalmilag feltételezi, és egyben kiegészíti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét.

Joggal való visszaélésről három feltétel teljesülése esetén beszélhetünk.²

1. Adott egy felhatalmazás alanyi jog gyakorlására.
2. E jog gyakorlása nem a rendeltetésének megfelelő célra irányul (ami egyébként feltételezi, hogy van egy kötelezés a rendeltetésnek megfelelő joggyakorlásra), és vagy más célból gyakorolják (minőségi eltérés) vagy azon túl terjeszkedik a joggyakorló (mennyiségi eltérés).
3. A jog gyakorlása a másik fél törvényes érdekeinek sérelmét okozza.
4. Negyedik, csupán eshetőleges elem a vétkesség.

A joggyakorlat mérlegeli, hogy a joggyakorló magatartása egyben vétkes volt-e. Ha igen, és megvalósul a másik fél törvényes érdekeinek sérelme, megállapítja a joggal való visszaélést. De vétkesség hiányában vizsgálendő, hogy mely más törvényes érdekből került sor a rendeltetésszerű joggyakorlás korlátjának túllépésére. Ezt a joggyakorló és az érdeksérelmet elszenvedett fél érdekei (és/vagy a közérdek) súlyának összemérésével állapítják meg.³ Előfordulhat tehát olyan esetkör, amikor megvalósul a joggal való visszaélés, de vétkesség nélkül.

A joggal való visszaélés megállapítása során sem mellőzhető a jogszabály teleologikus értelmezése, amit kiegészít az egymással ütköző érdekek összemérése, mérlegelése.

Az Mt. a leggyakrabban előforduló magatartási formákat nevesíti, amikor felsorolja, hogy mi minősül különösen joggal való visszaélésnek (ha a joggyakorlás mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre

² Ld. A Polgári Törvénykönyv magyarázata Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1992 37. o.

³ A Polgári Törvénykönyv magyarázata első kötet Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1981 63-64. o.

vezet). Itt nemcsak a célzatos, hanem pusztán a felsorolásban meghatározott eredményre vezető magatartások is alapelv-ellenesnek minősülnek. A törvényi felsorolás példálózó jellegű, így egyéb magatartások is megalapozhatnak joggal való visszaélést.

Az Mt. 7. § (2) bekezdésének jelentősége az, hogy munkaviszonyok során is kimondja, hogy a diszkrecionális jogokkal is vissza lehet élni, amikor az egyik fél alanyi jogának gyakorlásához szükség van a másik fél hozzájárulásához. A privátszféra nyilatkozatainak bíróság útján történő pótlása azonban nagyon szűk körű: kizárólag *nyomós közérdek* vagy a *másik fél különös méltánylást érdemlő* érdekének sérelme esetén van erre lehetőség, és csak akkor, *ha az érdeksérelem másként nem hárítható el*.

Az Mt. 7. § (1) és (2) bekezdése új szabályként jelenik meg az Mt.-ben, és teljesen megegyezik a Ptk. szabályozásával.

Mivel a munkajog a munkáltató dominanciáján alapuló jogterület, az alapelv(ek)nek ezért különös jelentősége van. A munkaszerződés tartalmának meghatározásában, az attól eltérő foglalkoztatás lehetőségében, a széleskörű utasítási jog gyakorlásában a munkáltató alanyi jogokkal való felruházása történik. (Természetesen a munkavállaló is rendelkezik a törvény erejénél fogva alanyi jogokkal, de ezek köre összességében a jogterület céljánál fogva érthetően jóval szűkebb.) E felhatalmazások korlátaiként kógens szabályok (pl. munkaszerződés tartalma, minimálbér szabályai), máshol garanciák (pl. egyes munkavállalói csoportok nem kötelezhetők más helységben végezhető munkára) vannak a törvényben, illetve a munkavállaló jogellenes utasítás megtagadási joga áll egyfajta ellensúlyként.⁴

A rendeltetésszerű joggyakorlás (illetve a joggal való visszaélés) nem abszolút kategóriák, hanem munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározott konkrét alanyi jog gyakorlása során állapíthatók meg. Így például maga az Mt. is számos alanyi jogot tartalmaz. Ezek nagyobb arányban – ahogy említettük már – a munkáltatót jogosítják fel egyes magatartások tanúsítására.

A jogszabály tartalmán túl, annak koherenciája, szövegezésének módja, érthetősége, értelmezhetősége is erősítik vagy akár gyengíthetik elveinek, tartalmának megvalósulását. A szellemiségéből, az egyes jogintézmények szabályozásának tartalmán, a szabályozás módján keresztül követhető az az elv/irányvonal, amely oka a megalkotásának.⁵ Vagyis az Mt. mind a 299 §-án keresztül maga is tükrözi például saját alapelveit, így is elősegítve érvényre jutásukat. Az egyes jogintézmények részletes szabályozása során az alapelvek is újra megerősítésre kerülnek. Jó esetben a jogszabály egységes értékrendszert mutat, amelyben az alapelvek által hordozott tartalom folyamatosan megnyilvánul, ezek egymást erősítik, hiszen az alapelvek tartalmilag összefonódnak, valójában nehezen választhatók el élesen egymástól. A joggyakorlat számára így alakul ki egy egységes szabályozási mérce követelménye. Rosszabb esetben, ha pl. a jogintézmények rendeltetése nem állapítható meg egyértelműen, vagy a főszabály

⁴ Ld. még Berke Gyula – Kiss György: *Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez* CompLex Kiadó Budapest 2012. 43. o.

⁵ Ahogyan Ptk. vonatkozásában írta A Polgári törvénykönyv magyarázata I. kötet i. m. 18. o.

alóli kivételek megfogalmazása kérdőjeleket ébreszt a joggyakorlóban, akkor disszonancia, esetleg diszkrepancia áll elő, ami elrelativizálhatja az alapvető elvek értékét is, érvényre jutásuk fontosságát.

3. A rendeltetésszerű joggyakorlás elvének vizsgálata három jogszabályhely vonatkozásában

A következőkben három jogintézmény vonatkozásában vizsgálom meg a fentiek érvényesülését a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét középpontba állítva:

- a) a munkáltató és munkavállaló közötti külön megállapodások lehetősége;
- b) a végkielégítés új szabályozása;
- c) a felelősség mértéke a munkavállalói kártérítési felelősség általános felelősségi alakzatában, különös tekintettel a kollektív szerződéses eltérésre;

3.1. A munkáltató és munkavállaló közötti megállapodások lehetősége.

A munkáltató és munkavállaló közötti megállapodások köre önmagában is egy tágabb esetkört jelent:

- lehetőséget arra, hogy az életkor alapján járó pótszabadságot csak a következő naptári évben adja ki a munkáltató [Mt. 123. § (6) bek.];
- lehetőséget, hogy a munkavállaló rendkívüli munkavégzésért járó szabadidejét a tárgyévét követő év végéig is ki lehet adni [Mt. 146. § (7) bek.].

A jogszabály tehát lehetőséget ad a pótszabadság, ill. a rendkívüli munkavégzésért járó szabadidő kiadásának késleltetésére – individuális alapon. Felmerül, hogy e megállapodások mint főszabály alóli kivételek lehetőségével mi a jogalkotói cél, a védendő érdek a munkáltató oldalán?

A megállapodással átvihető pótszabadság tartama – a munkavállaló életkorával arányosan – maximum 10 munkanap lehet. A 20 napos alapszabadság a tárgyévben mindenképp megilleti a munkavállalót. 25 éves munkavállaló esetén a szabadságnapok 4,7%-át, 45 éves munkavállaló esetén 33%-át érintheti a megállapodás.

A munkavállalónak ex lege meghatározott pihenőidő jár, legyen az rendes vagy pótszabadság, szabadidő. Ezek rendeltetése nyilvánvaló, a pihenőidő szabályrendszere elsődlegesen egészségvédelmi, biztonsági célú. Szinte már közhelyszerűnek minősülő tény ugyanakkor, hogy a munkaügyi ellenőrzések adatai folyamatosan azt mutatják, hogy a legtöbb szabálysértés a munkaidő-pihenőidő szabályainak be nem tartása körül jelentkezik.⁶ A biológiai regenerálódáshoz szükséges idő – a szabályok megsértése miatt – a munkavállalók egy részének nem áll rendelkezésére. A következő naptári évre történő átvittel még inkább az

⁶ pl. Az NGM Foglalkoztatás-felügyeleti Főosztályának 2016. év 1. negyedéves jelentése a munkaügyi ellenőrzések tapasztalatairól 160519-NGM-FF.MU.ell.tapasztalatai.2016.I.fe.pdf 5-6. o.

Összefoglaló jelentés a munkaidővel, pihenőidővel és ezek nyilvántartásával kapcsolatos szabályok céllenőrzéséről [2016. okt. 17. - nov 4.]161223-NGM.FF.Munkaidore.vonatkozo.szabalyok.celell.pdf 10-11. o.

az időtartam korlátozódik, ami alatt a munkavállaló korlátozásmentesen tudja gyakorolni az őt egyébként megillető jogainak teljességét (azzal, hogy munkaidőn kívül nem áll a munkáltatója utasítása alatt).⁷

A munkáltató oldalán jelentkező átmeneti létszámhiány, gazdasági indok, szervezési nehézség motiválhatja a megállapodás megkötését, azonban ilyen helyzet áthidalására a munkáltatónak egyéb lehetőségek is rendelkezésre állnak, különösen az atipikus foglalkoztatás változatos formáinak alkalmazásával.

A munkavállaló a megállapodással lemond egy – egyébként garanciát jelentő – törvényes jogáról, illetve annak egy részéről. Felmerül, hogy a rendeltetésnek megfelelő joggyakorlás elősegítése inkább a munkaidőn kívüli időhöz fűződő jog védelmében fellépő jogalkotói lépés lenne. A hatályos jog konstrukció – nehezen értelmezhető az egyéni – munkavállalói – szerződésalkötési szabadság megnyilvánulásaként.

Az is felmerül, hogy esetleg a jogalkotó esetleg ilyen módon jelzi, hogy túl sok a munkavállalókat megillető szabadidő, és a szabályozással ezt juttatná ilyen módon kifejezésre. Hiszen a 2012. évi Mt. eredetileg nemcsak az életkor alapján járó pótszabadság, hanem az alapszabadság egyharmadát is a megállapodás körébe sorolta. A lehetőség a kis- és középvállalkozások esetében is inkább időnyerést jelent, ami ugyanakkor egy felhalmozódó szabadságnap-lavinát indíthat el, amiből a munkáltató jogszerűen a jogviszony megszüntetésével szabadulhat, megváltással.

Hasonló probléma merül fel a rendkívüli munkavégzés ellentételezéseként a szabadidő vonatkozásában. Megállapodás alapján jó esetben a munkavállaló szerződésalkötési jogánál fogva valóban választhatja pénz helyett a szabadidőt. Ezt a szabadidőt azonban csaknem két évig „bent” lehet tartani, ami a szabadidő vonatkozásában is egy lavinaeffektust indíthat el, a rendkívüli munkavégzés hosszától, gyakoriságától függően. Valódi megoldás ez?

Egy kutatás mindenestre azt mutatja, hogy e kétféle megállapodásnak ugyanakkor minimális joggyakorlata van, ha egyáltalán előfordul.^{8 9}

Az egyéni megállapodások alkalmazásával nem vagy nehezen nevesíthető olyan (köz)érdek, amely a megállapodások megkötésével valódi, tartós megoldást adna a munkáltató kezébe. Ezzel a kivétellel a főszabály érvényesülése (pihenőidőhöz való jog) elé gördít akadályt, és megítélésem szerint disszonanciát okoz a jogszabályon belül.

A munkaszerződés rendelkezéseire vonatkozóan a munkavállalónak döntő többségében minimális tényleges szerződésalkötő ereje van. A külön megállapodásoknál pedig arról van szó, hogy a jogalkotó kitolja a munkáltató

⁷ Bár az Mt. munkaidőn kívül érvényesülő korlátozó rendelkezései [8. § (2) bek.] részben áttörik ezt a premisszát.

⁸ Egy nem reprezentatív felmérés során – az új Mt. hatásvizsgálatát elemezve 2014-ben – egy 150 darab munkaszerződésből álló minta esetén 6 alkalommal (0,04%) foglaltak olyan tartalmú rendelkezést a munkaszerződésbe, hogy az életkor alapján járó pótszabadságot csak a következő naptári évben adja ki a munkáltató.

⁹ A munkavállaló rendkívüli munkavégzésért járó szabadidejének a tárgyévet követő év végéig történő átutemeztését lehetővé tevő – munkaszerződésbe foglalt megállapodást – pedig mindössze 2 esetben (0,013%).

szerződésalakítási lehetőségeinek a határát az Mt.-ben meghatározott garanciális-védelmi szabályok terhére.

3.2. A végkielégítés új szabályozása munkáltatói felmondás esetén. Az Mt. 77. § (1) bekezdésében találjuk, hogy a munkavállalót végkielégítés illeti meg, ha munkaviszonya – többek között – a munkáltató felmondása alapján szűnik meg. Ennek feltétele, hogy a felmondás közlésének időpontjában a munkaviszony legalább 3 éves időtartamban fennálljon. (Ez a szabályozás a régi Mt.-ben is hasonló volt.) Munkáltatói felmondásnak határozatlan időtartamú munkaszerződés esetén:

- a munkavállaló képességeivel összefüggő okból,
- a munkavállaló munkaviszonnyal összefüggő magatartása esetén, illetve
- a munkáltató működésével összefüggő okból lehet helye.

A hatályos szabályozás azonban kimondja, hogy – egyebek mellett – nem jár végkielégítés, ha a felmondás indoka *a munkavállaló munkaviszonnyal kapcsolatos magatartása vagy a nem egészségi okkal összefüggő képessége.*

Mi a végkielégítés rendeltetése? Ha a munkáltató egyoldalú döntése folytán megszűnik a munkavállaló jogviszonya, akkor másik állás után kell néznie. Mivel ez általában egy hosszabb-rövidebb folyamat eredménye, a munkáltató biztosít neki egy bizonyos összeget (mértéke a nála ledolgozott idő függvényében alakul), hogy segítséget nyújtson a fizetés nélküli álláskeresési időszak áthidalásában. Ezt szokták a végkielégítés szociális céljának tekinteni. Miért van szükség legalább 3 éves időtartamra ahhoz, hogy legalább egyhavi távolléti díjra jogosultságot kapjon a munkavállaló? 3 év alatt a munkavállaló a munkájával hozzájárult a munkáltató működéséhez, adott esetben profittermelő tevékenységéhez, a közösség tagja volt. A nála munkában töltött hosszabb időszak honorálása, elismerése is megtörténik a végkielégítéssel a munkáltató részéről.

A jogalkotó két új esetkört jelöl meg a 77. § (5) bekezdés b) pontjában, amikor a munkavállaló elesik a végkielégítéstől. Feltehetően itt a bírósági joggyakorlat mutatott rá a korábbi Mt. hiányosságára, és ezért egészült ki a végkielégítésből kizártak köre. Az Mt. részletes indokolásából nem derül ki a két új esetkör célja.

Ha a munkavállaló *munkaviszonnyal kapcsolatos magatartása* szolgál a felmondás okául, akkor ez azt jelenti, hogy a munkavállaló vétkes kötelezettségszegése objektíve olyan súlyú, hogy emiatt válik meg tőle a munkáltató. Itt azonban jelen van egy szubjektív elem is, bizalomvesztés a munkáltató részéről, amely miatt a kötelezettségét megszegő munkavállalót már nem kívánja foglalkoztatni. A munkaviszonyban ez alapvetően méltányolható is. Érthető egyúttal az a jogalkotói cél is, amely szerint ilyen esetben nem kíván egy *jóhiszeműen eljáró* munkáltatót olyan helyzetbe hozni, hogy munkakeresését megkönnyítendő még fizessen is a kötelezettséget szegő munkavállalónak. Ez egyfajta szankciós jellegű szabályozás, amely a végkielégítésre való jogosultság megvonásával bünteti a kötelezettségszegő munkavállalót. A végkielégítés főszabály szerinti rendeltetése meglátásom szerint itt nem sérül. Kikövetkeztethető a jogalkotói indok, a jogosultságból ily módon történő kizárás. Ugyanakkor felmerül az az Mt.-ben nem tisztázott kérdés, hogy a munkáltató ilyen indokkal felmondást rendeltetésszerűen milyen határidőben gyakorolhat.

A másik esetkör, amelyet az új Mt. kizár a végkielégítés köréből, a munkavállaló nem egészségi okkal összefüggő képessége. Ide tartoznak pl. azok az esetkörök, amikor a munkáltató a jogviszonyt szakmai alkalmatlanságra hivatkozással szünteti meg.

Ha a munkavállaló jogviszonya *szakmai alkalmatlanság* indokkal szűnik meg, abban az esetben is csak akkor járna végkielégítés, ha a munkaviszony legalább 3 éve fennáll. A szakmai alkalmatlanság egy – általában – tartós állapot meghatározása, amely azt jelenti, hogy a munkavállaló képességei hiányossága miatt nem képes és tartósan nem alkalmas az adott munka végzésére. Ha a munkavállaló ugyanazt a feladat- és munkakört látja el, miközben a munkáltató szakmailag alkalmatlannak minősíti, abban a munkáltató ellenőrzési kötelezettségének nem- vagy hiányos teljesítése is nagyban szerepet játszhat. Ilyen esetben a jogszabály arra ad lehetőséget, hogy egy munkáltatói mulasztás (a képességek helytelen, illetve késedelmes felmérése) következményéből fakadó helyzet (felmondás) következményét (végkielégítés fizetése) áttolja a munkavállalóra, és egy jogszerűen járó juttatástól fosztja meg. Ilyen körülmények között tehát a munkáltató egyébként jogszerű magatartása (végkielégítés meg nem fizetése) nem tekinthető rendeltetésszerűnek.

Abban az esetben viszont, ha a munkáltató menthető indokot tud felmutatni, ami miatt a képességhiány megállapítására 3 év nem volt elegendő, a rendeltetésszerű joggyakorlás nem sérül.

Előfordulhat, hogy a szakmai alkalmatlanság megállapítása egy feladat- vagy munkakörváltás után következik be, és így összességében a munkaviszony tartama meghaladja a 3 évet. Ebben az esetben is csak a körülmények mérlegelésével lehet eldönteni, hogy a szakmai alkalmatlanság egy nem elég megalapozott (esetleg vétkes) munkáltatói magatartás következménye-e vagy valóban teljes egészében a munkavállalóra lehet hárítani annak következményeivel együtt (végkielégítésre való jogosultság elvesztése).

Véleményem szerint a jogszabály ellentmondásosan szabályozza a végkielégítés megvonását a munkavállalótól azokban az esetekben, amikor a munkáltató felróható magatartása is közrejátszik abban, hogy a szakmai alkalmatlanságra 3 év után derül fény. Szélsőséges esetben a szabályozás fenntartása arra is vezethet, hogy ha munkáltató pl. átszervezés során egy munkavállalót el kíván bocsátani, előbb olyan feladattal bízza meg, amelynek nem megfelelő teljesítésével – képességbeli hiányosságai folytán – szakmai alkalmatlanság miatt közölgjön vele felmondást. Így mentesülhet a munkáltató a végkielégítés megfizetése alól.

Érdekes a *minőségi csere* vonatkozásában megvizsgálni a kérdést.¹⁰ A minőségi csere lényege abban ragadható meg, hogy egy objektív, a munkáltató működési körébe tartozó ok miatt változás áll be – a munkavállalótól – egy adott munkakörhöz tartozó szakmai és/vagy képességbeli elvárásban. Ilyen módon félig a munkavállaló működésével összefüggő, részben pedig a munkavállaló

¹⁰ Jogirodalmilag kettős a minőségi csere besorolása, van, aki a megszüntetési okok közül a munkavállalói képességek körébe sorolja, mások a munkáltató működésével összefüggő okok közé. Utóbbi esetben értelemszerűen fel sem merül, hogy a minőségi cserével érintett munkavállaló nem kap végkielégítést.

képességeihez kapcsolódó okról van szó. Nagyobb szakmai tapasztalat, magasabb, esetleg más típusú végzettség, képzettség, idegen nyelvtudás válik szükségessé a munkáltató oldalán, amivel az elbocsátandó munkavállaló nem rendelkezik. A munkavállaló szakmailag relatíve válik alkalmatlanná, ami korábban megfelelt a munkáltatónak, mára már nem kielégítő.

Mivel ebben az esetben a munkaviszony megszüntetését a megváltozott körülmények indukálják, ezért még kevésbé lehet megmagyarázni a jogalkotói elhatározást, amely ebben az esetben törvény erejénél fogva megfosztaná a munkavállalót a végkielégítéstől. Nem találok olyan indokot, amely ezt elfogadhatóvá teszi, ha a végkielégítés jogintézményének célját tekintjük.

Mind régi, mind pedig az új Mt. tartalmazza azt a szabályt, amely szerint nem jár végkielégítés a munkavállalónak, ha a felmondás közlésének időpontjában nyugdíjasnak minősül. E szabály bevezetését azzal indokolták, hogy egy nyugdíjas munkavállalónál nem forog fenn a jogintézmény szociális indoka, mivel a munkaviszony megszűnését követően nyugdíjra válik jogosulttá, ezért egzisztenciálisan nem szorul rá. A szociális indokok ennél fogva oka fogyottak a vonatkozásában. A másik indok ugyanakkor, a hűségnek, a munkahelyi közösség tagjának szóló elismerés ebben az esetben még fennáll. Ennek fényében a jogintézmény célját szem előtt tartva nem teljes egészében védhető a jogalkotói lépés, amellyel a fenti esetekben kizárta a munkavállaló végkielégítésre való jogosultságát.

Érdemes megemlíteni, hogy a jogalkotó a végkielégítés szabályozását a kollektív szerződés vonatkozásában diszpozitív jellegűvé tette, amelytől bármely irányba szabadon el lehet térni. Tehát kollektív szerződésben akár az is előírható, hogy a munkavállalót semmilyen esetben nem illeti meg végkielégítés, bármilyen hosszú időtartamban álljon is fenn a jogviszonya. Abból a szempontból érthető ez a jogalkotói lépés, hogy a munkáltatónak is terepet akar hagyni a jogalkotó a kollektív szerződéskötés előmozdítása érdekében, – különösen a bérjellegű juttatások esetén. Ugyanakkor meglátásom szerint jelenleg hazánkban ez a megoldás túl tágra nyitja a kollektív szerződéses megállapodás lehetőségeit, mivel feltételezi, hogy a jelenlegi hazai helyzetben a szakszervezet olyan alkut kössön a munkáltatóval, amely kompenzálhatja egy jogintézmény teljes mellőzését a gyakorlatból.

3.3. A felelősség terjedelme a munkavállalói kártérítési felelősség általános felelősségi alakzatában. A munkavállalói felelősség általános alakzata szerint a munkavállaló munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. [Mt. 179. § (1) bek.] A kártérítés mértéke úgy alakul, hogy *szándékos vagy súlyosan gondatlan* károkozás esetén a *teljes kárt* meg kell téríteni, egyébként pedig – *enyhe gondatlanság* esetén – *nem haladhatja meg* a munkavállaló *négyhavi távolléti díjának* összegét. Az Mt. 191. § (2) bekezdése úgy szabályoz, hogy *kollektív szerződés* rendelkezése alapján, *gondatlan (ideértve az enyhe és a súlyos gondatlansággal okozott károkat is)* károkozás esetén a kártérítés mértéke *legfeljebb* a munkavállaló *nyolc havi távolléti díjának* összege.

A régi Mt. a kérdéskört úgy szabályozta, hogy (akár enyhe, akár súlyosan) gondatlan volt a károkozás, a munkavállalót legfeljebb félhavi átlagkeresete erejéig terhelte a kártérítési kötelezettség. Ettől munkaszerződésben el lehetett térni, ahol másfél havi, kollektív szerződés alapján hat havi átlagkeresetben lehetett maximálni a munkavállaló által fizetendő kártérítés összegét. A jogalkotói cél ebből a lépcsőzetes rendszerből világosan kitűnik: a felek megállapodása kiterjesztheti az összeghatárt, a kollektív szerződés pedig ennek még tágabb keretet adhatott, így engedve teret a felek szerződési megállapodásainak. [Feltételezhetően a munkavállaló(k) oldalán jelentkező többletjog(ok)ért cserébe.]

Az új Mt. szakít a lépcsőzetes rendszer megoldásával, enyhe gondatlanság esetén négyhavi távolléti díj összegében határozza meg a törvény alapján megállapítható maximális kártérítési összeget. Munkaszerződésben ettől csak a munkavállalóra kedvezőbb irányba lehet eltérni. A jogalkotói szándék eddig követhető, szétválasztja a gondatlansági alakzatokat, felemeli a kártérítési limit összegét, enyhe gondatlanságnál négyhavi összegben maximálva¹¹, súlyos gondatlanságnál teljes kártérítésben meghatározva azt.

A munkavállaló kártérítési felelősségének célja, hogy az általa a munkaviszony körében vétkesen okozott károk megtérítésre kerüljenek. Mivel a munkavégzés a munkáltató érdekében történik, és a munkavégzés helyszínének biztosítása, a szervezetrendszer kialakítása, a munka megszervezése, stb. a munkáltató feladata és felelőssége, a munkavállaló kártérítési felelőssége összegszerűségében korlátozott a polgári jog általános felelősségi alakzatához képest. Ezt jelenti az enyhe gondatlansággal okozott károk esetén a kárplafon. A jogalkotó diszpozitív jogalkotásra irányuló szándékát jelzi, hogy enyhe gondatlanság esetén ez a limit legfeljebb nyolc havi távolléti díjra emelhető kollektív szerződésben, ha a munkáltató kialakítja, pl. olyan munkahelyen, ahol enyhe gondatlansággal is nagyobb károkat lehet okozni a munkáltatónak.

Kérdés azonban, hogy mi a rendeltetése annak a jogalkotói lépésnek, amely lehetővé teszi, hogy súlyos gondatlanság esetén is *legfeljebb* nyolc havi távolléti díj kerülhessen a kollektív szerződésbe. Ez tehát a teljes kártérítési összeg leszállítása, ráadásul nemhogy négyhavi, hanem akár két- vagy félhavi, stb. távolléti díj összegére. Itt az érhető tetten, hogy az Mt. lehetőséget ad a munkáltatóknak arra, hogy kollektív szerződéseikben a súlyos gondatlanság szigorú törvényi szabálya helyett olyan fokban térjenek el, ami már megkérdőjelezi az eredeti jogalkotói célt. Jogszerűvé válik, hogy az egyik munkáltatónál súlyos gondatlanság esetén teljes felelősség terhelje a munkavállalókat, a másikonál pl. egyhavi távolléti díj erejéig terjedjen a kártérítési összeg. Jogilag még arra is van lehetőség, hogy enyhe gondatlanság esetén négyhavi, súlyosnál pedig ennél alacsonyabb mértékű kárplafont határozzanak meg.

¹¹ Ld. még a témáról Deli P.: *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jogösszehasonlító keresztmetszetében* <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1904/> 2014. 07. 08.

Mivel hazánkban gyakori jelenség, hogy a kollektív szerződések az Mt. szabályait másolva veszik át¹², az is előfordulhat, hogy az kerül bele, hogy gondatlan károkozásnál legfeljebb nyolc havi távolléti díj a kártérítés maximális összege. Kérdés, hogy abban a megfogalmazásban mire terjed ki a felek szándéka? (Az enyhe gondatlanság limitjét felemelni vagy a súlyos gondatlanságét leszállítani?)

Ezzel a megoldással mi lehet a jogalkotó célja? Mivel a munkáltatók sokfélségére a szabályozás nem lehet *ex lege* tekintettel¹³ egy keretrendszer alkalmas lehet arra, hogy az egyes munkáltatók megtalálják, kollektív szerződésben kialakadják a számukra megfelelő szabályozást. Ugyanakkor jelen megoldással a jogalkotó éppen maga nyit utat, hogy a kártérítési felelősség jogintézményét akár rendeltetésével össze nem férő módon alkalmazzák. Ezzel a kártérítési felelősség jogintézményének rendeltetése, ha nem, komolysága kérdőjeleződik meg, mert diszkrepancia áll fenn a jogintézmény logikájában.

4. Közvetkeztetések

Ha egy jogosító főszabály (pihenőidő garantálása, végkielégítéshez való jog) alól kivételeket fogalmaz meg a jogalkotó, a mögött feltételezhető egy világos, védhető és védendő érdek. Amennyiben ez az érdek nem világos, nemcsak védendősége kérdőjeleződik meg, hanem a főszabály rendeltetése is, sőt, valahol a jogszabály tartalmi legitimitása, összhangja is. A fentebb kifejtett jogintézmények kapcsán, a munkáltató és munkavállaló közötti külön megállapodásokkal, a végkielégítés általános megvonásával a munkavállaló nem egészségügyi okkal összefüggő képességei miatti megszüntetésnél, valamint a kártérítési felelősség mértékénél a munkavállalói kártérítési felelősség általános felelősségi alakzatában a kollektív szerződéses rendelkezés esetén megítélésem szerint ennek lehetünk tanúi. Egy felvállaltan munkáltatóbarát, a korábbi Mt.-hez képest rugalmasító, egyúttal „diszpozitívizáló” törvényben ezek a megoldások fokozzák a bizonytalanságot, a kiszámíthatatlanságot nemcsak a munkavállalók oldalán, hanem a jogszabály általános értelmezése során is. Ami egy nem kívánt mellékhatás.

¹² Dabis Erzsébet - Felek Gábor - Lőrinczi János - Rossu Balázs - Rúzs Molnár Krisztina: ELEMZŐ TANULMÁNY az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata Szegedi Tudományegyetem 2015 http://www.liganet.hu/news/8813/Az_uj_Mt._kutatas_osszefoglalo_tanulmany.pdf 92. o.

¹³ 41/2009. (III. 27.) AB határozat

Erkölc és jog a média torz tükrében - Egy mesterséges sportbotrány margójára, avagy nagy ügy lett a Kiss-ügy Sárközy Tamás*

Prugberger Tamás nemcsak a munkajog fáradhatatlan művelője, de politikai – társadalomelméleti írások szorgalmas szerzője is, főleg a Polgári Szemle című folyóiratban. Ezért a 80. születésnapjára készülõ kötetben nem szakjogász írással kívánok a szerző munkássága előtt fejet hajtani.

2016 tavaszán dagadt az úszóbotrány – legalábbis ilyen címmel jelentek meg a lapok, a Facebook-on pedig már-már élveboncolás folyt Kiss László úszósövetség kapitánnyal szemben. A sajtóban emellett bőségesen „felfeslett” az uszodák világának megannyi „mocskos titka”, állítólag a magyar sportélet „balkáni paravánja” mögül elemi erővel tört fel a mocskok. A Magyar Nemzetben Gazda Albert a víz alá nyomott múltra hivatkozva azt írja: „Az úszóválogatott lebukott kapitánya néhány nap alatt szimbólummá vált... A férfitársadalom és az úszósport erőszakossága, a feltáratlan múlt, a Kádár-rendszer negyedszázad után is továbbélő zárványa.” A legolvasottabb magyar bulvárnapi lap az élsport sötét oldalai címen többrészes sorozatot indított, ahol felbukkant a Kiss Lászlóhoz hasonló „szexragadozóként” az amerikai bokszoló, Tyson, illetve a francia futballista Ribery is. Országgyűlési képviselő hivatkozott az UNICEF 2014-es jelentésére, mely szerint a versenysportoló gyerekek 73%-a szenved „érzelmi bántalmazástól”, 38%-a fizikai bántalmazástól, és 31%-ukat zaklatnak szexuálisan. Folyamatosan napirendre került a sportban előforduló pedofília, gyerekek szexuális zaklatása – illusztrálva a Szepesi Niki volt úszónő szexkönyvében szereplő „Kicsi bácsi” sportmasszörrel, akiről azt is megtudhatjuk, hogy „csirkeláb tört az életére”. Felbukkan egy „édesapa”, akinek a lányát az uszodában verték és doppingra akarták kényszeríteni, ezért disszidált és Ausztráliáig (mások szerint Kanadáig) menekült gyermekével, majd ez a közlés már úgy formálódott az egyik kereskedelmi televízióban, hogy akár Kiss László lehetett ez esetben is a tettes. Úgy mellékesen szó esett az Úszósövetség valamikori elnökének homoszexualitásáról (Zemplényi állítólag fiatal bűnözőket hozatott ki magának a börtönből) és gazdasági bűncselekményeiről, valamint erősen kegyeletsértő

* Professor Emeritus, az MTA doktora, Magyar Tudományos Akadémia, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.

jelleggel a valamikori világhírű „úszópápa” (Szécsy Tamás) brutalitásáról: rugdosta, pofozta, megalázta a keze alá került fiatal versenyzőket, akik közül néhányan ezt követően valahogyan mégiscsak világbajnokok lettek, és ma is hálások Tamás bácsinak. A vízilabdázóknál egy híres sportcsalád tagja arról filozofált, hogy milyen vicces a vízben letépni valakinek a heréjét. Egyes közírók az úszóbotrány hatására általános jelleggel bélyegzik meg az élsportot, felvetve azt a nagyszerű ötletet, hogy maradjunk távol az olimpiáktól és a világversenyektől, az ezzel kapcsolatos anyagi eszközöket pedig fordítsuk mondjuk oktatásra vagy egészségügyre (klasszikus demagógia, az élsport devianciái ellen kell fellépni, nem pedig a sport ellen).

Mindez pedig mindannak apropójára, hogy egy internetes portál valahogy – napjainkra már egyértelműen látszik, hogy jogtalanul – megszerezte és nyilvánosságra hozta Kiss László szövetségi kapitány és társai ötvenöt év előtti büntetőügyének iratait. Ezt követően felsorakoztak a táborok. A sajtó zöme Kiss László és ugyancsak teljes névvel nyilvánosságra hozott két valamikori társa teljes körű megbélyegzését szorgalmazta. Kisebbségi ellentábor is kialakult, érdekes módon jobb- és baloldali publicistákat egy csoportba hozva: Bayer Zsolt a Magyar Hírlapban, Csintalan Sándor a Hír TV-ben, Friderikusz Sándor az ATV-ben, Aczél Endre a Népszabadságban állt ki Kiss László mellett, érdemeit hangoztatva, meghurcolását elítélve. Elég gyorsan elhallgattatták őket – pl. Friderikuszról az ATV, Aczélról a Népszabadság határolódott el villámgyorsan a nézők–olvasók többségének felháborodásától félve.

Miután mind a sértettet, illetve az elkövetőket ismerem, engedtessek meg nekem egy szubjektív felvezetés. Minden erőszakról irtózom, és undorodom a pedofiliától. Messzemenően elítélem az erőszakos nemi közösülést, a nők és a gyerekek elleni családon belüli erőszakot. Nem helyeslem az ilyen ügyek elbagatellizálását (pl. erőszakos nemi közösülés, mint „valami túlbeszélt nőügy”), a viktimológiai tanítások félreértésével a sértettek, az áldozatok hibáztatását, az erőszakos tettesek mentetegetését. Hibázatom azokat a ma is előforduló bürokratikus hatósági eljárásokat, amelyek nem lépnek fel kellő hatékonysággal a női és a gyermekjogok védelmében, és az eljárások során nem tanúsítanak kellő tapintatot a sértettekkel szemben (ún. szekunder viktimológia). Azért persze olyan eset is előfordulhat, amikor csak – például bosszúból – állítják az erőszakot. A hatóságoknak ezt is figyelembe kell venniük. Igaza van Onódi Molnár Dóra újságírónak: a magyar Országgyűlésnek már régen ratifikálnia kellett volna az erősebb védelmet adó isztambuli nemzetközi egyezményt – az áldozatok valóban nem maradhatnak magukra. Remélhetőleg a gyermekvédelem nagyobb szerepet kap az eddiginél a készülő új sportstratégiában – egyébként a sportállamtikárság vezetője egy volt világhírű úszónő. Ellenszenves számomra a „férfias stílus”, az ebben bujkáló agresszivitás, durvaság, trágárság, a nagyképű, ún. machózás, amely egyre inkább helyt kap sajnos a magyar társadalomban. Amikor módom volt rá, tettem is a sportban feudális maradványok folytán fennmaradt brutális ún. beavatási szertartások ellen (amelyek egyébként egyetemi gólyatáborokban is előfordulnak). Helytelenítem az élsport túlzott előtérbe helyezését a szabadidő-, és a valódi amatőr sporttal szemben, az élsport különböző devianciáit (pl.

doppingolás), az élsport politikai manipulációra használatát, az e körben előforduló pazarlást, presztízsbetűzéseket, a sportban tapasztalható (pl. az ún. TAO-nál) korrupciós jelenségekkel való nem kellő hatékonyságú szembeszállást.

Csak hogy mindennek mi köze van Kiss Lászlóhoz? Lényegében semmi, több mint félszázados bűnügyének felújítása pusztán ürügy. Ő a Pilátus a Credóban, csak hogy ezáltal erkölcsileg likvidálták, tönkretették a bűncselekmény elkövetése és a büntetés letöltése utáni évtizedes igen jelentős életművét. Az eddig agyonünnepelt sztáredzőből pillanatokon belül kiteszított ember lett.

Nézzük a tényeket. 1961-ben három fiatal úszó a margitszigeti uszodában megerőszakolt egy – nem kiskorú – nőt (tehát gyermekbántalmazásról szó sem volt). Az ügyben nyomozás indult, amelynek során a három sportoló előzetes letartóztatásba került. A bűncselekményt nem titkolták el, erről a Népszabadság 1961. július 22-i, vagy a Népsport 1961. július 27-i számában beszámolt (persze az akkor szokásos hangnemben), és megjelent az FTC közleménye is, amelyben a három úszót kizárta az egyesületből. Az ügyben megszületett jogerős ítélet elmarasztalta a három sportolót – Kiss László három évet kapott. Mind a három elítélt közkegyelemmel szabadult, Kiss a harminchat hónapból állítólag húsz hónapot ült le, ha nem lett volna közkegyelem (amely 1963-ban nemcsak a politikai bűncselekményekre vonatkozott, mint híresztelik), akkor is feltehetően harmadolták volna büntetését, azaz néhány hónap múlva mindenképp szabadlábra került volna. Ezt követően – a sportfegyelmi eltiltások leteltével – az elítéltek még (másik klubban) versenyeztek is, majd pedig amikor Kiss törvénynél fogva mentesült a büntetett előélet hátrányos következményei alól (azaz jogi nyelven rehabilitálták) és erkölcsi bizonyítványt is kapott, az olimpiai bajnok Markovics Kálmán felkérésére elkezdte edzői karrierjét, egyik társa pedig élvonalbeli sportújságíró lett.

A média a valamikori áldozatot sem kímélte, akinek először halálhírért keltették, és kegyeleti jogokat sértő állításokat tettek, majd később élő valóságában állították a kamerák elé. Súlyosan sértik ugyanis a sértett személyiségi jogait az olyan felvételek, hogy „szeretett kefélni”, hogy önként feküdt le a sportolókkal, és csak azért jelentette fel őket, mert nem kapta meg az általa kért pénzt. Csapó Dudi pohárprodukciónak ízléstelensége is meglehetősen sértő volt az egykori áldozatra nézve. Megjelentek az elkövetők ismert élsportoló volt feleségei is a médiában (Kaczander Ágnes és Ducza Anikó), akik néhány évvel a börtönből való szabadulás után mentek hozzá – nyilván tettük ismeretében – az elkövetőkhöz és a médiában kiálltak volt férjeik mellett.

Ebben az ügyben szerintem több mint félévszázad után kizárólag a jogerős bírói ítélet testesítheti meg az igazságot. Egy jogerős ítéletet ennyi év elteltével nem lehet vitatni. A törvény általi mentesítés pedig azt jelenti, hogy a büntetését letöltő bűnösnek a következőkben már nem lehet felróni bűncselekményét, őt is megilleti a személyiségi jogok védelme és az adatvédelem (aligha szép egy ismert emberi jogi harcostól Kisst „kivénhedt vaddisznónak” nevezni). Félreértés ne essék, a bűncselekmény elkövetése a törvényi rehabilitáció után is változatlanul bűn marad, erkölcstelen marad, de a jog lehetőséget ad az elkövetőnek, hogy bizonyos idő elteltével (több év) után ne minősüljön bűnözőnek, bűn nélküli és erkölcsös életet

éljen. Nem véletlen azért, hogy a Kiss László ellen elkövetett személyiségi jogi és adatvédelmi szabályok megsértése miatt az adatvédelmi hatóság eljárást indított és a „további jogsértések megelőzése érdekében” (azaz már voltak jogsértések!) zárta az 1961-es bűnügy aktáit, sőt a hatóság már bírságot is kiszabott a jogtalanul eljáró adatkezelőkkel szemben. Egyébként a sajtóban a másik két sportoló teljes neve is megjelent, akik pedig aligha minősíthetők közszereplőnek (ha egyáltalán egy úszó szövetségi kapitány kiterjesztő értelmezéssel annak minősíthető). Végképp tragikomikus volt, hogy miközben egy ügyvéd az egyik televíziós csatormán épp azt magyarázta, hogy a bírósági akták adatvédelmi zárolása után az abban foglaltakra nem lehet hivatkozni, a beszéde alatt bevetítették a valamikori vádiratot, Kiss nevét kisatírozva, de egyik társa nevét gondosan kiírva. Aligha tévedek, hogy ebben az ügyben még évekig személyiségi jogi, illetve kártérítési perek fognak folyni – egy „jogi szakértő” még azt az abszurd ötletet is felvetette, hogy a három egykori tettes, illetve az egykori sértett tömörüljön pertársaságba és így együttesen lépjenek fel a botrányt csináló bulvársajtó egyes orgánumaival szemben (hiszen ezáltal megtudták a csoportos erőszakot az elkövetők és a sértett gyermekei, unokái).

Szerintem ugyancsak abszurdum 2016-ban azon vitatkozni, hogy Kiss László egyáltalán elkövette-e az erőszakos nemi közösülés súlyos bűncselekményét. Elkövette. Ebben az ügyben már az időmúlás miatt sem lehet perújítást kérni. Nem volt koncepció per ellene. Nem azért ítélték el, mert a sértett befolyásos családból származott (nem abból származott). Nem azért jött ki a börtönből húsz hónap után, mert ügynöknek (besúgónak) beszervezték, mint egyesek ezt sejtetik. Nem az olimpiai bajnok Székely Éva hozta ki a börtönből Biszku elvtárs segítségével. (Székely Éva, mint az erőszakolók pártfogója?) Mindenki automatikusan kijött a börtönből, akire az amnesztia törvény vonatkozott. Semmilyen hiteles adat nincs arra, hogy Kiss László már az 1961-es cselekménye előtt vagy után is elkövetett volna hasonló bűncselekményt, bár állandóan felbukkannak a sajtóban újabb kvázi áldozatok.

A csoportosan elkövetett erőszakos nemi közösülés pedig egyformán súlyos bűncselekmény volt az 1870-es évek Csemegi-kódexében, az 1961-es Büntető Törvénykönyvben és a jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyvben – a büntetőjogi szemlélet tehát nem változott meg. Kissék viszonylag „csekély” büntetése sem arra vezethető vissza, hogy a hatvanas években enyhébben ítélték meg az ilyen cselekményeket, vagy hogy a tettesek sportolóként „protekciónak” voltak, hanem a bűncselekmény viszonylag kevésbé brutális elkövetési módját értékelte így a bíróság a máig is irányadó bírói gyakorlat szerint. Míg az erőszakos nemi közösülések jó része látens marad, Kissék börtönbe kerültek, hiába voltak élsportolók.

Ha az Úszószövetség a 70-es évek elején nem engedte volna Kiss Lászlót edzőként tevékenykedni, akkor jogellenesen járt volna el. Kissék büntetőügye az uszodában közismert volt, a gyerekeiket Kisshez küldő szülők túlnyomó többsége ezzel nyilvánvalóan tisztában volt. És ezek a szülők – ma már egyértelműen látható – helyesen cselekedtek. Negyven év alatt világossá vált, hogy Kiss László rengeteget tett az úszókért, nem erőszakoskodott velük, kifogástalan kapcsolatban

volt a női úszókkal is, hogy többek között Egerszegi Krisztinával vagy Kovács Ágnes olimpiai bajnokkal való bensőséges kapcsolatára hivatkozzak. Kissnek jelentős része volt a magyar úszósporthoz kimagasló nemzetközi eredményeiben, számos úszót nagy sportsikerekre segített. Kiss – mint a többszörös olimpiai bajnok, az ún. halhatatlanok klubja vezetőjeként Kárpáti György erre helyesen rámutatott – a magyar sportnak igenis halhatatlanja, persze nem mint volt bűnöző, hanem mint mesteredző, avagy ahogy Kisst Csurka Gergely a róla írt könyvben nevezi: „edzőfejedelem”. Nem igaz, hogy Kiss bűncselekményéről a magyar állami vezetés nem tudott, amikor sportsikereiért magas kitüntetésekben (így az egyik legnagyobb kitüntetésben, a Magyar Érdemrend Nagykeresztjében) részesítette. Szó sincsen a bűn eltitkolásáról, „mismásolásáról”, a nemi erőszak relativizálásáról. Milyen jogszabályi alapon lehetne visszavonni Kiss állami kitüntetéseit, amelyeket a rehabilitálása után végzett tisztességes és nemzetközileg kimagasló közérdekű, az ország hírnevét növelő tevékenységéért kapott? Milyen törvényes alapon lehetne elvonni olimpiai járadékát? Kiss valamikori bűncselekménye változatlanul erkölcstelen, de ez az ember rehabilitációja (azaz 1970) után már nem az egykori bűnelkövető, hanem – és ez egyáltalán nem az egykori bűn mentegetése és az áldozat megalázása – a magyar úszósporthoz kimagasló nemzetközi sikereiért tisztességesen megdolgozó szakember. A Komjádi uszoda előtt kört alkotó női emberi jogi aktivisták megalapozottan kiabáltak, hogy Kiss cselekménye erkölcsileg nem évül el (persze jogilag nem elévülésről, hanem törvényi rehabilitációról van szó), de a valamikori elkövető akár erkölcsi elítélhetősége is a börtönbüntetés óta eltelt öt évtizedes tisztességes tevékenysége folytán szerintem megszűnt. Hogy „rég” jogi kifejezéseket használjak, ez esetben elválk egymástól az egykori cselekmény társadalomra veszélyessége – erkölcstelensége (ez megmarad) a valamikori elkövetők személyes társadalmi veszélyességétől (ami viszont – ötven év tisztességes magatartása igazolja – megszűnt).

Megalapozottan felvethető, hogy mi vezethet arra egy köztudottan bulvárújságírással (egyesekek szerint revolver-újságírással) foglalkozó hírportált, hogy Kiss László több mint félszázados bűnügye után kutakodni kezdjen. Vélelmezhető, hogy erre valamilyen megbízás alapján került sor. És akkor szükségképp felmerül a *qui prodest* kérdése, az, hogy talán nem is Kiss László az igazi célpont, hogy esetleg gazdasági érdekek is közrejátszanak a felszínen emberi jogi kérdésnek látszó ügyben. A magyar sport érdekeit a nemzetközileg is elismert Kiss László meghurcolása kevesebb, mint fél évvel az olimpia és másfél évvel a budapesti vízi világbajnokság előtt biztos, hogy nem szolgálta.

A kinek használ kérdésre a választ talán a Vasárnapi Hírek április 10-i számából kapjuk meg. Ebben az újságban a valamikor jelentős kormányzati pozíciót betöltő főszerkesztő vezércikke felújítja Kis János 1987-es *Társadalmi Szerződés* című röpiratának akkor Kádár Jánosra vonatkozó részét: „Gyárfás Tamásnak... mennie kell.” Az újság címlapján pedig Gyárfás Tamás hatalmas fényképe nagybetűs címmel: „Megússza?” Mit vétett Gyárfás? Kérdezem: miért és milyen alapon válthatta volna le Gyárfás Tamás, mint az Úszószövetség elnöke a bulvárhír megjelenése után Kiss Lászlót a szövetségi kapitányi tisztségéből? Miért kellett

volna Kiss Lászlót, az úszóberkekben közismert fél évszázad előtti bűnének jogtalan újra megszéllőztetése után a magyar úszósportból eltávolítani?

Nem sokkal később megérkezik egy most ellenzékben lévő politikai párt is. Ez a párt eddig küzdött – egyébként helyesen – a civil szervezetek ügyeibe való kormányzati politikai beavatkozás ellen, most viszont két női országgyűlési képviselője olcsó populizmust tanúsítva látványosan beleszólt egy sportszövetség belügyeibe. Tudniillik Gyárfás ellen sportszövetségi bizalmi szavazást sürgetett és felmondó levél aláírására szólították fel a versenyszoda, illetve a televízió képernyője előtt az elnököt (aki persze nem tud felmondani, mert nem munkaviszonyban, hanem társadalmi megbízatásban elnök). Megindult tehát Kiss ügyét felhasználva a támadás, talán az igazi célpont, Gyárfás Tamás ellen, akit lehet szeretni vagy nem szeretni, de az kétségtelen, hogy mind anyagilag, mind világversenyek során eredményes megrendezésével jelentősen emelte a magyar úszósport nemzetközi tekintélyét, akinek elnöksége alatt a magyar úszósport kimagasló sikereket ért el, és akinek a nemzetközi úszósportban való kapcsolatrendszere nélkül aligha lenne jövőre Magyarországon vízi világbajnokság.

Megalapozottan feltételezhető tehát, hogy Kiss László megalázása és lemondásra kényszerítése – amely teljesen szükségtelen volt a nők és a gyerekek jogainak, az áldozatoknak a védelméhez, és aki az olimpiai után mindenki által tudottan amúgy is átadta volna helyét Hargitay Andrásnak – az Úszósövetség jelenlegi vezetése („összezáró férfiak” – a szövetség főtitkára egyébként nő), ténylegesen elsősorban az elnök, Gyárfás Tamás ellen összeállt érdekcsoport akciója. Ez az érdekcsoport, mintegy Jean d’Arc-ként egy egészen kimagasló képességű világklasszis sportolónőt marketingszemélyiségként előretolva küzd az Úszósövetség jelenlegi vezetése ellen, azon alig titkolt szándékkal, hogy lehetőleg minél hamarabb átvegye az Úszósövetség tényleges szakmai és gazdasági vezetését. Hosszú Katinka története – aki formálisan amatőr, de amerikai típusú profiként viselkedik (Iron Lady márka, Iron Corporation különböző üzleti vállalkozásai) – edző férjével együtt eddig sikeresen vegyítette az amerikai kapitalista mentalitás és a magyar szocialista örökségből származó előnyöket (mégpedig lehetőleg a hátrányok viselése nélkül). A londoni „bukás” után Rióban három aranyérmét szerzett úszónő karrierje önálló feldolgozást kívánna a magyar sportjog oldaláról, jól kimutatva sporttörvényünk hiányosságait (kezeleni tudja speciális munkaviszony útján a profizmust a látvány-csapatsportágakban, de erre egyelőre képtelen az egyéni sportágakban).

Függetlenül a láthatóan a műsorvezető provokatív kérdéseitől megzavarodott elnök valóban szerencsétlen kijelentéseitől (ez is érdekes, hiszen Gyárfás régi, rutinos tévé szereplő), Gyárfás Tamás nem menegette az ATV-ben az ötvenöt év előtti erőszakot, nem csinált az áldozatból bűnöst. Lehetséges, hogy az Úszósövetségben új vezetésre van szükség és Gyárfás, aki a Nemzetközi Úszósövetségben elfoglalt kulcspozícióját is felhasználva kiharcolta Budapestnek a vízi világbajnokságot, lesz talán az a mór, aki egyesek szerint most már elmehet. Az esetleges elnökváltást azonban az Úszósövetség tagjai (ezek pedig nem sportolók, hanem az egyesületek vezetői) demokratikus döntéshozatala révén

kellene elérni, nem pedig jóindulatú jogvédők megtevesztésével, politikai nyomással, továbbá manipulálással, revolver-újságírással.

Kiss László lemondását követően mindenesetre először Gyárfás igen ügyesen megerősítette pozícióját mind a hazai, mind a nemzetközi szövetségben – az Úszószövetség közgyűlésén bizalmi szavazást kért maga ellen és fölényes győzelmet aratott. A meccsnek azonban még nincs vége. A miniszterelnök – aki korábban többször nyilatkozott Kiss László és Hosszú Katinkáék összeütközése ügyében, sőt közvetíteni is próbált a felek között – Gyárfásról a riói olimpia után beszédesen hallgat, egyelőre csak ellenzéki oldalról vannak – ciklikusan – Gyárfás elleni politikai támadások. Hosszú Katinka egészen kimagasló olimpiai eredménye és a többi úszó viszonylag mérsékelt teljesítménye után az Úszószövetség vezetéséért való küzdelem nyilvánvalóan folytatódni fog, mégpedig a Gyárfás elleni érdekcsoport jelentős megerősödése jegyében. Aligha vitatható, hogy Hosszú Katinka menedzsmentje sikeresen vezette be – más klasszikus sportágak, így a tenisz és atlétika után – az állandósult versenyezéssel való felkészülés technikáját, jelentős pénzdíjakat nyer és erre sikeres üzleti vállalkozást alapítanak. Ezt a felkészülési és versenyzési módot azonban nem lehet valamennyi úszóra általánosítani, a magyar úszósportban a hagyományos felkészülési modellel is jelentős eredményeket értek el. A helyzet jogi rendezést is kíván: Hosszú formálisan a Vasas amatőr versenyengedélyével rendelkező sportolója volt az olimpián, aki a szövetségtől kapott rajtengedéllyel indul pénzdíjas versenyeken. Azt pedig semmilyen szövetségi vezetés sem tűrheti el, hogy egy versenyző egyszerűen ne álljon szóba a szövetségi kapitánnyal (még ha többszörös olimpiai bajnok is), akár Kiss Lászlónak, akár Hargitay Andrásnak hívják a kapitányt.

Időközben a kvázi-hollywoodi sztír is haladt tovább Kiss László ügyében. Százhalombattán megfosztották díszpolgári címétől és a tévékamerák előtt leverték Kiss László nevét a valamikor róla elnevezett sportuszodáról és egyben az uszoda előtt a kocsját is megrongálták. Kisst a róla szóló könyvben nagyszerű embernek nevező százhalombattai polgármester (egyébként PhD) nem állt ki Kiss mellett, beleegyezett a százhalombattai detronizálásába. A gyerekmolesztálás vádja ugyanakkor szép lassan – talán a világversenyeken elért győzelmek hatására is – az úszókról kezd átmenni a kajak-kenusokra (lásd az állítólag kiskorú lányokat molesztáló híres nagykanizsai edző médiában történt „leleplezését” – az ellene indult büntetőeljárás viszont bűncselekmény hiányában időközben megszűnt, a vádat nem sikerült bizonyítani). A kiváló médiatanácsadók még nagyszerűbb ötletére pedig egy könnyed happy end is kialakult: a néhány hét előtt még koncepció pers és perújítást emlegető Kiss virággal kezében kezét csókolt az idős sértettnek bocsánatért esedezve, amit lényegében el is nyert a valamikori áldozatától.

Íme a jog és az erkölcs, illetve a média sajátos viszonya 2016-ban Magyarországon. A jog szakszerű érvényesítésének lehetősége egyre szűkül, hiszen erkölcsi érvekre hivatkozva a büntetőjogi törvényes mentesítés intézménye vált kérdésessé. A személyiségi jogi sérelmeket okozó bulvársajtóval szemben pedig az eddigi jogalkalmazói fellépés (elégtételadás, helyreigazítás, kártérítés, sérelemdíj) láthatóan nem eléggé hatékony, nem tudja betölteni preventív funkcióját.

A kéziratot 2016 októberében zártam, de nyomdába adás előtt visszakaptam. Időközben a Hosszú Katinka férje által vezetett támadás elindult és a fejlemények december közepén még beláthatatlanok.

A mezőgazdasági munka erkölcsi elismerése az ókori Rómában

Sáry Pál*

A jubiláns Prugberger professzor úrról a barátságos, vidám lelkületén, közvetlenségén, kedvességén és segítőkészségén kívül elsősorban a fáradhatatlan szorgalma és óriási munkabírása jut eszembe. Szakmai munkásságát rendkívül nehéz számbavenni, hiszen érdeklődése több tudományterületre és számos tudományágra kiterjedt, s publikációinak listája hihetetlenül hosszú. E gazdag munkásság az ókor legnagyobb polihisztorát és legtermékenyebb íróját, Varrót (Kr. e. 116–27) juttatja eszembe, akit mind Seneca (Kr. e. 4 – Kr. u. 65), mind Quintilianus (35–100) a legműveltebb rómainak nevezett,¹ s akiről Szent Ágoston (354–430) a következőket jegyezte meg: „a rendkívüli és kiváló képességű, mindenben jártos Varro – amint Terentianus egyik nagyon szép versében röviden mondja – olyan sokat olvasott, hogy azon csodálkozunk, miként maradt ideje írásra. Olyan sokat írt, hogy azt hiszem, más ilyen sokat még olvasni sem tud.”²

Varro a mezőgazdaságról szóló, egyetlen teljes egészében fennmaradt művében (*Rerum rusticarum libri tres*) annak a hagyományos római értékrendnek a közvetítésére törekedett, mely a legnagyobb elismeréssel illette a parasztnak szorgalmas munkáját. Mint írja, „őseink nem ok nélkül tartották többre a római parasztnak a városlakóknál. Ugyanis [...] azokat, akik a városban csücsülnek, tunyábbnak tartották, mint azokat, akik falun laknak.”³ Majd később ehhez hozzáteszi: „nem ok nélkül igyekeztek őseink a városból a földekre visszairányítani polgártársaikat, mert békében is a római parasztnak tartották el őket, s háborúban is azok segítettek rajtuk.”⁴

A hagyomány szerint az ősi Róma lakossága a második király, a békeszerető Numa Pompilius uralkodása idején vált földművelővé. A következőket írja erről Plutarkhosz (45–120): „Róma földje kezdetben igen kicsiny volt, de Romulus

* Habilitált egyetemi docens, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti és Jogelméleti Intézet.

¹ Lucius Annaeus Seneca: Helvia vigasztalása 8,1: „Varro, doctissimus Romanorum”; Marcus Fabius Quintilianus: Szónoklattan 10,1,95: „Terentius Varro, vir Romanorum eruditissimus”.

² Szent Ágoston: Az Isten városáról 6,2 (Földváry Antal ford.).

³ Marcus Terentius Varro: A mezőgazdaságról 2, praef. (Kun József ford.).

⁴ Varro: A mezőgazdaságról 3,1,4 (Kun J. ford.).

később annál több területet szerzett hozzá fegyveres erővel. Numa az így szerzett földet mind szétosztotta a szegények és földtelenek között, hogy megszüntesse a szegénységet és a nélkülözést, minden jogtalanság fő okozóját. Az embereket rászoktatta a földművelésre, hogy a földdel együtt ők maguk is megszelídüljenek. Mert semmi más foglalkozásból nem származik olyan átható és tartós békeszeretet, mint a földművelésből; a földművesben az ember harcos természetéből csak az a kitartó készség marad meg, hogy földjét harc árán is kész megvédeni, de eltűnik belőle a kapzsiságra és jogtalanságra való hajlam. Éppen ezért Numa a béke csodaszerekeként nyújtotta a polgároknak a földművelést, ezt a sokkal inkább erkölcsnemesítő, mint gazdagságszerző foglalkozást. A város földjét *pagus*oknak, vagyis falvaknak nevezett részekre osztotta fel, s mindegyik élére felügyelőket és felvigyázókat rendelt. A *pagus*okat időnként személyesen is meglátogatta, és a polgárok jellemét elvégzett munkájukból ítélte meg; némelyeknek kitüntető tisztségeket adott, a resteket és a rossz munkásokat viszont feddéssel és korholással próbálta megjavítani.⁵ Plutarkhosz azt is megemlíti, hogy Numa az istenek tiszteletét összekötötte a föld megművelésének kötelességével, amikor megtiltotta, hogy metszetlen szőlőtőről szedett szőlő felhasználásával, illetve, hogy liszt felhasználása nélkül mutassanak be ital-, illetve ételáldozatot.⁶

Ezt az ősi, paraszti értékrendet kívánta megerősíteni a római köztársaság legendás *censura*, az idősebb Cato (Kr. e. 234–149) is, akiről Plutarkhosz a következőket írja: „Tusculumból származott, de mielőtt hadvezéri és politikai pályára lépett, atyjától örökölt birtokán élt a sabinok földjén. [...] Szervezetét a munka, a mértékletes életmód és a kora ifjúságában elkezdett hadiszolgálat előnyösen fejlesztette ki, s egész életére erőssé és egészségessé tette.”⁷

Plutarkhosz szerint Cato Manius Curius Dentatust (+ Kr. e. 270) tekintette legfőbb példaképének: „Birtokai közelében volt Manius Curiusnak, három diadalmenet hőisének egykori tanyája. Cato gyakran ellátogatott ide, és amikor elnézte a kicsiny földbirtokot s az igénytelen házikót, elgondolkodott arról a férfiúról, aki hajdan Róma legnagyobb embere volt, harcias népeket igazított le, kiúzta Pürrhoszt Itáliából, és mégis maga kapálgatta kis földjét, s három diadalmenet után is szerény tanyáján élt.”⁸

Szintén Plutarkhosznál olvashatunk arról, hogy Catót a közéleti pályán egyik tekintélyes szomszédja, Valerius Flaccus indította el, aki a cselédeitől szerzett tudomást „Cato munkás és józan életmódjáról, és csodálkozással hallotta, hogy már kora reggel kimegy a fórumra, és tárgyal azok ügyében, akik megkérték rá, majd mikor visszatér birtokára, télidőben egyszerű öltözetben, nyáron pedig ruhátlanul dolgozik, együtt étkezik cselédeivel, ugyanabból a kenyérből eszik, ugyanabból a borból iszik, mint azok.”⁹

Maga Cato e szavakkal kezdte a mezőgazdaságról (*De agri cultura*) írt munkáját: „Néha előnyösebb volna kereskedés útján vagyont szerezni, hacsak

⁵ Plutarkhosz: Numa 16 (Máthé Elek ford.).

⁶ Plutarkhosz: Numa 14.

⁷ Plutarkhosz: Marcus Cato 1 (Máthé E. ford.).

⁸ Plutarkhosz: Marcus Cato 2 (Máthé E. ford.).

⁹ Plutarkhosz: Marcus Cato 3 (Máthé E. ford.).

annyi veszéllyel nem járna, és ugyanúgy uszoráskodni is, ha ez valamennyire is tisztességes volna. Elődeink azt tartották és törvényeikben úgy rögzítették, hogy a tolvajt kétszeres, az uszorást négyszeres bírsággal kell sújtani. Ebből meg lehet ítélni, mennyivel rosszabb polgárnak tartották az uszorást, mint a tolvajt. Amikor pedig egy derék embert dicsértek, így dicsérték: derék földműves, derék gazda. Úgy tartották, hogy ez a legnagyobb dicséret annak, akit így dicsértek. A kereskedőt szorgalmasnak és a vagyonszerzésben serénynek tartom ugyan, de az – mint már említettem – veszélyes és kockázatos. Viszont a földművesek közül kerülnek ki mind a legedzettebb férfiak, mind a legkitartóbb katonák, övük a legtisztesebb, legállandóbb, a legkevésbé irigyelt foglalkozás, s a legkevésbé helytelen gondolkodásúak azok, akik ezt a foglalkozást űzik.”¹⁰

Cicero (Kr. e. 106–43) is utal arra egy helyen, hogy mennyire elítélte Cato az uszorásokat a mezőgazdaságból élőkkel szemben: „Mikor azt kérdezték tőle, mi a legjövödelmezőbb a gazdaságban? Válaszoló: »Jó állattenyésztés.« »Hát azután mi?« »Meglehetősen állattenyésztés.« »Hát harmadszor mi?« »Akár rossz állattenyésztés is.« »És negyedszer?« »Szántás-vetés.« S midőn amaz tovább kérdezé: »Hát az uszora?« – ekkor Cato így szólt: »Hát az emberölés?«”¹¹

Gellius (130–180) szerint Cato *censorként* szigorúan ellenőrizte az ősi római erkölcsi normák betartását, s e feladatának ellátása (az ún. *regimen morum*) során azokat, akik hagyták a földjüket elvadulni, azt nem szántották, nem gyomlálták, illetve, akik a gyümölcsfáikat, szőlőjüket elhanyagolták, büntetésül *aerariuszá* fokozta le, vagyis az alacsonyabb rendű polgárok közé sorolta, s azokat a lovagokat is megrovásban részesítette, akik a lovukat nem gondozták megfelelően.¹² Más *censur*ok is hasonlóképpen jártak el. Gellius egy helyen – Masurius Sabinus emlékiratait idézve – a következőket írja: „Midőn az erkölcsbírák, Publius Scipio Nasica és Marcus Popilius a lovagok felett szemlét tartottak, megpillantottak egy igen sovány és rosszul gondozott lovat s rajta egy igen kövér és igen jól táplált lovat. Erre e kérdést intézték hozzá: »Miért van az, hogy te gondozottabb vagy mint lovad?« »Mint hogy én magam gondozom magamat – válaszolt emez –, lovamat pedig egy semmirekellő rabszolga, Statius.«” Gellius hozzáteszi ehhez, hogy „A választ nem tartották eléggé tiszteletteljesnek s a lovat szokás szerint az *aerarius*ok közé vetették.”¹³ Mindez egyértelműen bizonyítja, hogy a római földbirtokosok számára a szántóföld, a szőlő és a gyümölcsös kellő gondozása, a lovagok számára a ló megfelelő ellátása és ápolása olyan erkölcsi kötelesség volt, melynek teljesítését az állam ellenőrizte, s elmulasztását szankcionálta. Nem túlzunk tehát, ha azt állítjuk, hogy a *censori regimen morum* körében kimutathatók mind a termőföldvédelem, mind az állatvédelem római jogi gyökerei.

Cicero „Az idősebb Cato vagy az öregségről” (*Cato Maior de senectute*) című művében hosszasan sorolja a földművelés adta örömeit. A nagy szónok, politikus és bölcselő többek között a következőket írja: „Én azt hiszem, hogy a gazdák

¹⁰ Marcus Porcius Cato: *A mezőgazdaságról*, praef. (Kun J. ford.).

¹¹ Marcus Tullius Cicero: *A kötelességekről* 2,25,89 (Csengeri János ford.).

¹² Aulus Gellius: *Attikai éjszakák* 4,12.

¹³ Gellius: *Attikai éjszakák* 4,20,11 (Barcza József – Soós József ford.).

életmódja jár legközelebb a bölcs élethez; mert nekik a földdel van dolguk, amely sohasem tagadja meg a szolgálatot, és sohasem adja vissza kamat nélkül azt, amit kapott, csak hogy néha kisebb, legtöbbször azonban nagyobb haszonnal. [...] Legalábbis az én nézetem szerint alig lehet ennél boldogabb életmód, nemcsak mert hasznos, mivel a földművelés az egész emberi nemnek üdvös, hanem mert gyönyörűséget nyújt, és bőségben ontja mindazokat a dolgokat, amelyek az emberek táplálásához és egyszersmind az istenek tiszteletéhez szükségesek.”¹⁴

A kötelességekről (*De officiis*) írt erkölcsfilozófiai munkájában Cicero részletesen kifejti véleményét a különböző megélhetési módokról. E szakaszt érdemes teljes egészében végigolvasnunk ahhoz, hogy a földművelésről írt egyetlen mondatot megfelelően tudjuk értékelni: „Hogy mely mesterségek és kereseti lehetőségek méltók egy szabad emberhez, melyek tisztességtelenek, arról körülbelül a következőket halljuk. Először is helytelenítik az olyan keresetmódokat, mint a vámszedőké, az uzsorásoké, amelyek az emberek ellenszenvébe ütköznek; szabad születésűhöz nem méltó és alantas mindenféle bérmunkás keresete, mivel erő kifejtését és nem alkotómunkáját fizetik meg. Ezek díjazása szolgálatuk bére. Hitványoknak kell tartanunk azokat is, akik azért vásárolnak a kereskedőktől, hogy nyomban újból eladják. Semmi hasznuk sincs, csak ha hazudnak, márpedig nincs visszatartóbb, mint a hamisság. Alantas iparban tevékenykedik az összes kézműves, a műhely ugyanis nem igényel semmiféle szellemi képességet. Legkevésbé azokat a mesterségeket kell becsülnünk, amelyek az élvezeteket szolgálják: halárus, hentes és szakács, mészáros és a horgász, ahogy Terentius mondja. Ezekhez, ha úgy tetszik, hozzátehetjük a kenőszérarusokat, a táncosokat és a kockajátékosok egész hadát. Vannak viszont mesterségek, amelyek több eszt kívánnak, és nem jelentéktelen hasznot hajtanak, mint például a gyógyászat, az építészet és a tiszteletre méltó dolgok tanítása. Ezek megbecsülést szereznek azoknak, akiknek társadalmi rangjával összhangban vannak. A kereskedelmet hitványnak kell tartanunk, de a nagy árubőséggel rendelkező nagykereskedelem nem éppen megvetendő, mivel mindenhol sokféle cikket szállít, és rengeteg vevőt lát el, anélkül hogy bárkit is rászedne. Sőt, úgy látszik, hogy a kereskedőt teljes joggal megilleti a dicséret, ha nyereségével eltelve vagy inkább megelégedve visszavonul földjeire és birtokaira, ugyanúgy, ahogy annak idején gyakran futott be a tengerről a kikötőbe. Ám a hasznot hajtó dolgok közül semmi se jobb, gyümölcsözőbb, kellemesebb és méltóbb egy szabad emberhez, mint a földművelés.”¹⁵

Védőként Cicero első büntetőügye az ifjabb Sextus Roscius apagyilkossági pere volt. A (hamis) vádat képviselő Gaius Erucius a *parricidium* lehetséges indítékait fejtegetve azzal érvelt, hogy az áldozat gyűlölte a vádlottat, amit elsősorban azzal juttatott kifejezésre, hogy a városból a vidéki birtokaira száműzte őt. Cicero a Kr. e. 80-ban elmondott védőbeszédében azzal cáfolta ezt az érvet, hogy hosszasan magasztalta a vidéki életet és a mezőgazdasági tevékenységet: „Miért szánta el hát magát Sextus Roscius erre az örültségre? »Apjának« – mondja a vádló – »nem volt kedvére.« Apjának nem volt kedvére? Mi okból? [...]»Nem tudom,« – mondja a

¹⁴ Cicero: Az idősebb Cato vagy az öregségről 15–16 (Némethy Géza ford.).

¹⁵ Cicero: A kötelességekről 1,42 (Havas László ford.).

vádoló – »hogy mi volt a gyűlölet oka; biztosan tudom azonban, hogy a gyűlölet fennállt, mivel korábban, amikor két fia volt, az apa azt akarta, hogy az, aki meghalt, állandóan a közelében legyen, ezt a másikat pedig vidéki birtokaira száműzte.« Amit Erucius rossz és nevetséges vádbeszédében felhozott, ugyanazt kedvező érvként én felhasználhatom. [...] Mit mondasz, Erucius? E számos, igen szép és gyümölcsöző telek művelését és felügyeletét száműzetésként és büntetésként adta át fiának Sextus Roscius? Hogyan? A családfők, akiknek fiai vannak, s egyáltalában e rend emberei, akik vidéki mezővárosokból származnak, nem azt tartják a legkívánatosabbnak, hogy fiaik legfőképp a családi vagyont ápolják, és a telkek művelésének szenteljék a legtöbb fáradságot és igyekezetet? [...] Látod, Erucius, hogy érvelésed mily távol áll a tényállástól és az igazságtól! Amit az apák a szokásnak megfelelően tesznek, mintegy újdonságként kárhozzatod; ami jóakaratból történt, arról azt gyanítod, hogy gyűlölet szülte; amit fiának az apa megbecsülésből átengedett, arról azt mondasz, hogy büntetésből tette. [...] Mintha bizony nehezemre esnék akárhány embert név szerint megnevezni – hogy ne távolodjam el messzire – a kerületemben vagy a szomszédságomban lakókat, akik arra vágnak, hogy legjobban szeretett gyermekeik egész életüket földművesként éljék le. [...] Most pedig fordítsd figyelmedet ismét a valóság felé, és gondold végig, hogy nemcsak Umbriában és környékén, hanem e régi mezővárosokban is mely foglalkozást dicsérik leginkább a családfők. Akkor már bizonyosan rájössz, hogy vádpontok híján hibájául és bűnéül róttad fel Sextus Rosciusnak a legnagyobb dicséretet. S e foglalatosságot nem pusztán apjuk akarata miatt űzik a gyermekek, hanem igen sokan – akiket én ismerek, és ha nem csalódom, mindannyian ismertek – a földművelői foglalkozás iránt fellelkesülve a vidéki életet, amit te mindenképpen szégyenként és vádként említesz, tiszteletreméltónak és kellemesnek tartanak. [...] Nos, Erucius, nevetséges vádló volnál, ha abban az időben születnél volna, amikor az eke mellől hívták el azt, akit *consulnak* szántak. Hiszen ha a földművelés felügyeletét is szégyenteljes dolognak tartod, akkor ama bizonyos Atiliust, akire a küldöttek úgy találtak rá, hogy a saját kezével szórta a vetőmagot, felette gyalázatos és becstelen embernek tartanád. De Herculesre, őseink, messze másként vélekedtek felőle és a többi hasonló férfiú felől, s így hagyták ránk a legkisebből és a leggyengébből a legnagyobbá és legvirágzóbbá tett államot! Szorgalmasan művelték ugyanis saját földjeiket, és nem vágyódtak kapzsin másokéra; és e tevékenységgel, földekkkel, városokkal és nemzetekkel tették nagyvá az államot, e birodalmat és a római nép nevét. [...] Az apának fiával szemben táplált gyűlölete tehát – úgy vélem – abban nem mutatkozik meg, Erucius, hogy engedte vidéken élni.”¹⁶

Augustus principátusa idején sokat magasztalták és a változó viszonyok között egyre inkább idealizálták a régi vidéki életet. „Óh be szerencsés vagy, te paraszt – hát még ha belátnád / jó sorsodat! Ki kerülsz orv háborút, ont maga néked /

¹⁶ Cicero: Az ameriai Sextus Roscius védelmében 14,40–18,52 (Nótári Tamás ford.). A felmentő ítélettel végződő perről részletesebben lásd Nótári, T. (2009): Tényállás és szónoki taktika a Pro Roscio Amerinóban. *Jogtudományi Közlemények*, 11, 457–470; Uő. (2010): *Tényálláskezelés és szónoki taktika Cicero védőbeszédeiben*. Lectum Kiadó, Szeged, 23–40.

mindig-igaz szántód, méhéből parlagi termést” – írja Vergilius (Kr. e. 70–19).¹⁷ Hasonló gondolatokat fogalmaz meg Horatius (Kr. e. 65–8) is: „De boldog az, kit nem szorít százféle ügy, / s mint hajdanában őseink, / saját ökrével szánt atyái birtokán / s kamatra semmi gondja sincs!”¹⁸

Columella (Kr. u. 4–70) a nagy történelmi hősök, Lucius Quinctius Cincinnatus (Kr. e. 519–430), Gaius Fabricius Luscinus (Kr. e. III. század) és – a Catóval kapcsolatban már említett – Manius Curius Dentatus alakját felidézve mutatott rá a földművelés régi dicsőségére: „Amikor ezeket a dolgokat fontolgatom magamban, és arról elmélkedem, miféle csúf egyetértés alapján szorult háttérbe a mezőgazdaság ismerete, attól tartok, netán az egykor tiszteletreméltó tevékenység szégyenletes és szabad emberhez méltatlan lett. Számos szerző munkája figyelmeztet azonban engem arra, hogy őseinknél dicsőség volt a földművelés: Quinctius Cincinnatust, egy körülzárt *consul* és a hadsereg megmentőjét, innen az eke szarva mellől szólították el és lett *dictator*, majd hivatala letétele után, amit mint győztes gyorsabban adott vissza, mint ahogyan a fővezérséget elvállalta, visszatért ugyanazon ökreihez és őseitől örökölt, négy *iugerumos* földjéhez. Hasonlóképpen Gaius Fabricius és Curius Dentatus, közülük az első Pyrrhos Itália határaitól való elűzése, a másik a szabinok legyőzése után, az elfoglalt területen fejenként kiosztott hét *iugerumot*, nem csekélyebb buzgalommal művelte, mint amilyen bátran fegyverrel megszerezte.”¹⁹

A földművelés kiemelkedő jelentősége mellett Columella többek között azzal érvel, hogy „a földművelők nélkül az emberiség nem képes sem létezni, sem pedig táplálékhoz jutni”, szemben a többi mesterség művelőivel, akiket könnyen nélkülözhetne az állam.²⁰ Végül a híres agrárszakíró arra is rámutat, hogy míg „a többi különböző és egymással ellentétes megélhetési mód távol áll az igazságosságtól”, az egyetlen „tisztas és szabad emberhez méltó módszer a családi vagyon gyarapítására” a földművelés.²¹

E források alapján megállapíthatjuk, hogy Rómában a különböző foglalkozások és kereseti lehetőségek közül a mezőgazdasági tevékenységet részesítették a legnagyobb erkölcsi elismerésben.²² Ezzel egyrészt elismerték azt, hogy a földművelés (és az állattenyésztés) nélkülözhetetlen az emberi élet fennmaradásához, másrészt azt is elismerték, hogy a mezőgazdaságból élők alkotják a társadalom legtisztességesebb és legbecsületesebb rétegét.²³

A földművelők erkölcsösségének alapja vitathatatlanul a vallásosságuk volt.²⁴ Mindig is a mezőgazdaságból élők tudták a legjobban azt, hogy az emberi munka

¹⁷ Publius Vergilius Maro: *Georgica* 2,458–460 (Lakatos István ford.).

¹⁸ Quintus Horatius Flaccus: *Az epódoszok könyve* 2,1–4 (Meller Péter ford.).

¹⁹ Lucius Iunius Moderatus Columella: *A földművelésről*, praef. 13–14 (Hoffmann Zsuzsanna ford.).

²⁰ Columella: *A földművelésről*, praef. 6 (Hoffmann Zs. ford.).

²¹ Columella: *A földművelésről*, praef. 7–10 (Hoffmann Zs. ford.).

²² Ez azonban a mezőgazdasági bérmunkára nem vonatkozott. Az erkölcsi elismerés csak azoknak járt, akik a saját a földjeiken dolgoztak vagy dolgoztattak. Vö. Molnár, I. (2013): *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 25.

²³ A Columella által említett Gaius Fabricius erényességéről Dante is megemlékezett Isteni színjátékában (*Purgatórium* 20,25–27).

²⁴ Vergilius azt írja a dolgos vidéki ifjakról, hogy a szentélyek számukra valóban szentek (*Georgica* 2,473).

az isteni segítség nélkül nem lehet sikeres.²⁵ A vallási tudat pedig az embert alázatossá („isa pur es homu vogymuk”) és szolgálatkészzé teszi. A vallásos ember tudja azt, hogy minden isteni adomány („Mid van, mit nem kaptál?” – teszi fel a kérdést Pál apostol), s ezért természetesnek érzi, hogy ő is adjon és ha kell, hősiiesen szolgálja a közösséget. Emellett az is nyilvánvaló, hogy a hazai földet – érthető módon – mindig is az azzal testileg-lelkileg összeforrott földműves réteg védelmezte a legelszántabbban. Nem véletlen, hogy a hazaszeretet fentebb említett nagy római példaképei valamennyien földművelők voltak.

²⁵ Éppen ezért Cato a földművesek feladatairól szólva a különböző áldozatok és egyéb vallási rítusok szabályait is pontosan közli (A mezőgazdaságról 83, 132, 134, 141). Vö. Burriss, E. E. (1927): The Religious Life on a Roman Farm as Reflected in the De Agriculture of Marcus Porcius Cato. *The Classical Weekly*, 4, 27–30.

Leiharbeit zwischen Flexibilisierung und Arbeitnehmerschutz: Deregulierung und Re-regulierung in Deutschland

Monika Schlachter*

1. Einleitung

In einer globalisierten Wirtschaft sollen sich die Zahl und das Qualifikationsniveau des betrieblichen Personalbestands flexibel an die veränderlichen Bedürfnisse des Unternehmens anpassen. Es sollen jeweils nur so viele Personen mit genau den Qualifikationen beschäftigt werden, wie aktuell benötigt werden;¹ das Vorhalten einer Personalreserve gilt als zu teuer. Unter den Bedingungen des nationalen Arbeitsrechts werden dem Wunsch nach personeller Flexibilität jedoch Grenzen gesetzt. Auch die Interessen der Arbeitnehmer, durch eine verlässliche Vertragsbeziehung Sicherheit für ihre wirtschaftliche und persönliche Lebensgestaltung zu erlangen, sind in einer sozialen Marktwirtschaft schützenswert. Die gegenläufigen Interessen werden von Gesetzen ausgeglichen, die die Zulässigkeit verschiedener Mittel zur Gestaltung von Arbeitsverträgen an besondere Wirksamkeitsvoraussetzungen knüpfen. Die Voraussetzungen unterscheiden danach, ob die Flexibilität des Unternehmens intern durch Vertragsänderungen, oder extern durch kurzfristige Einstellungen und Entlassungen verwirklicht werden soll.

Die „interne“ Flexibilität, d. h. die Veränderung des Tätigkeitsinhalts, der Lage und Dauer der Tätigkeit oder der Vergütung wird durch die Anforderungen des Vertragsrechts geregelt. Ob das Unternehmen Arbeitsbedingungen kurzfristig ändern kann, hängt regelmäßig vom Einverständnis der Parteien des Arbeitsvertrages, der Betriebsparteien oder der Tarifpartner ab, die den Veränderungen zustimmen müssen. Im Konfliktfall ist ein Gericht zur Kontrolle der Änderungsbefugnisse des Unternehmens berufen. Anderenfalls erfolgt eine Koordination zwischen dem Flexibilitätsbedarf des Unternehmens und den Sicherheitsinteressen der Beschäftigten im Konsens. Demgegenüber werden die beteiligten Interessen im Falle der „externen“ Flexibilität nicht durch einen

* Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schlachter, Universität Trier, Rechtswissenschaft.

¹ M. Lembke, Der Einsatz von Fremdpersonal im Rahmen von freier Mitarbeit, Werkverträgen und Leiharbeit, NZA 2013, 1312.

Aushandlungsprozess koordiniert, sondern durch die Gestaltungsmacht der Unternehmen verwirklicht. Die Anpassung der Zahl der Beschäftigten an einen schwankenden betrieblichen Bedarf werden nur gesetzlich, z. B. vom Kündigungsrecht und den Zulässigkeitsbedingungen für die Befristung von Arbeitsverhältnissen beschränkt; ein Einfluss der Arbeitnehmerseite besteht grundsätzlich nicht.²

Um die engen rechtlichen Voraussetzungen für den Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse oder für die Vertragsbeendigung durch Kündigung zu vermeiden, sind Unternehmen zunächst auf Leiharbeit ausgewichen. Das bietet den Vorteil, dass der Einsatzbetrieb sich nicht mehr arbeitsvertraglich an die dort tätigen Arbeitnehmer bindet. Externe Flexibilität wird verwirklicht, indem der gesetzliche Bestandsschutz nicht an den Entleiher adressiert ist, sondern an den Verleiher als den vertraglichen Arbeitgeber. Der Verleiher muss den arbeitsrechtlichen Bestandsschutz verwirklichen, der Entleiher kann sich durch Zahlung des Entgelts an den Verleiher von Arbeitgeberpflichten gegenüber den Leiharbeitnehmern befreien, obwohl er sie wie eigene Arbeitnehmer einsetzen und anweisen kann. Wird ihre konkrete Leistung im Betrieb nicht mehr benötigt, muss nur der Überlassungsvertrag mit dem Verleiher beendet werden. Das geht regelmäßig mit kurzen Fristen, ohne Abfindungen, betriebliche Mitbestimmung oder arbeitsgerichtliche Kontrolle.

Trotz dieser Vorteile für die Entleiher hat die Popularität der Leiharbeit in jüngerer Zeit nachgelassen, weil die Gestaltungsoptionen für die Nutzung von Leiharbeit sowohl im Unionsrecht wie auf nationaler Ebene stärker kontrolliert werden.³ Daher wird den Unternehmen von der Beratungspraxis empfohlen, verstärkt auf Vertragsformen auszuweichen, die völlig aus dem Geltungsbereich des Arbeitsrechts herausfallen.⁴ Werkverträge mit Einzelanbietern („Soloselbständigen“) oder mit Fremdfirmen bieten funktionell vergleichbare Flexibilität wie die Leiharbeit; auch Werkverträge können jederzeit ohne besonderen Grund beendet werden; werden die vereinbarten Qualitätsanforderungen nicht erfüllt, unterliegt der Auftragnehmer Nachbesserungspflichten oder muss Entgeltkürzungen hinnehmen. Andererseits besteht im Werkvertrag keine persönliche Weisungsgebundenheit des Auftragnehmers, die Einflussmöglichkeiten des Einsatzunternehmens auf die Tätigkeit des Vertragspartners müssen aus Rechtsgründen geringer ausfallen als im Arbeitsverhältnis. Wird diese Voraussetzung beim Einsatz von „Werkvertragsarbeitnehmern“ im Betrieb nicht beachtet, drohen Konsequenzen. Die Rechtsprechung kann diese Beschäftigungsformen als Arbeitsvertrag oder als

² Die Vereinbarung besonderer Voraussetzungen der Vertragsbeendigung im Tarifvertrag wäre möglich (Beendigungsnorm).

³ Satori, Temporary Agency Work in Europe, *European Labour Law Journal* 7 (2016), 109, 110.

⁴ Böhm, 60 Jahre Betriebsverfassungsgesetz - Rückblick und Ausblick anhand der Zentralbegriffe Betrieb und Arbeitnehmer, RdA 2013, 193, 209; Lembke, NZA 2013, 1312, 1313.

verdecktes Leiharbeitsverhältnis⁵ einordnen und darauf die arbeitsrechtlichen Schutzprinzipien anwenden.⁶

2. Leiharbeit zwischen Flexibilität und Sicherheit („flexicurity“)

2.1. Tatsächliche Situation der Leiharbeit in Deutschland. Welche wirtschaftliche Bedeutung der Leiharbeit in einem Mitgliedstaat der EU zukommt, ist stark abhängig von den Umständen des jeweiligen Arbeitsmarktes.⁷ Es zeichnet sich also kein unionsweit einheitliches Bild ab, sondern die Unterschiede in den Mitgliedstaaten sind beträchtlich. Für Deutschland lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Zahl der als Leiharbeitnehmer Beschäftigten zwar nach der Liberalisierung des AÜG im Jahre 2003 erheblich angestiegen ist, dieser Anstieg sich aber nicht dauerhaft fortsetzt. In der Leiharbeit sind seit 2011 zwischen 800.000 und 980.000 Personen tätig, also 2,5 bis 3 % aller Beschäftigten. Dabei ist das Qualifizierungsniveau der Leiharbeiter in Deutschland unterdurchschnittlich gering,⁸ die Hälfte von ihnen übt lediglich eine Tätigkeit als „Helfer“ aus, 26% besitzen keinen Berufsabschluss. Eingesetzt werden sie überwiegend in den Bereichen Metall- und Elektroindustrie, Verkehr, Logistik, Call Center, Bewachungsgewerbe oder Landwirtschaft. Die Dauer der Beschäftigungszeiten ist kurz, mehr als die Hälfte der Arbeitsverträge mit Leiharbeitnehmern endet bereits innerhalb von 3 Monaten, im Durchschnitt aller Branchen liegt die Beschäftigungsdauer bei etwa 10 Monaten.⁹ Die größere Flexibilität für Unternehmen geht einher mit einer instabilen Beschäftigungssituation der Leiharbeitnehmer. Bei einem Auftragsrückgang im Entleiher-Unternehmen wird der Personalbestand rasch durch eine Verringerung der Leiharbeiter reduziert, wie etwa in der Wirtschaftskrise 2008/2009.¹⁰ Auch wenn dies nicht direkt durch Kündigung des Arbeitsvertrages geschieht, da der Entleiher nicht Arbeitgeber des Leiharbeitnehmers ist, wird auf den Verlust der Einsatzmöglichkeit beim Entleiher eine Kündigung durch den Verleiher folgen.¹¹ Auch das vertragliche Entgelt der Leiharbeitnehmer liegt durchschnittlich 20% - 30% unter der Entlohnung der regulär im Entleiherbetrieb Beschäftigten.¹² Leiharbeitnehmer selbst sehen in ihrer Beschäftigungsform typischerweise keine längerfristige Perspektive.¹³ Tatsächlich

⁵ BGH 25.6.2002, XZR 83/00, NZA 2002, 1086.

⁶ *Deinert*, Kernbelegschaften – Randbelegschaften – Fremdbelegschaften - Herausforderungen für das Arbeitsrecht durch Reduzierung von Stammebelegschaften, RdA 2014, 65,72.

⁷ *Kiss/ Banko*, Die Arbeitnehmerüberlassung im ungarischen Arbeitsrecht und die Richtlinie über Leiharbeit, EuZA 2010, 208.

⁸ Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit (Juli 2016), S. 11.

⁹ Bundesagentur für Arbeit, S. 13.

¹⁰ Bundesagentur für Arbeit, S. 7.

¹¹ Bundesagentur für Arbeit, S. 14.

¹² Bundesagentur für Arbeit, S. 20.

¹³ *Mayer/ Scheibe*: Wer sind die Leiharbeitnehmer (2012), Empirische Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung: <http://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=S-2010-401-3F&chunk=1> .

erfüllt sich die Hoffnung, aus der Leiharbeit heraus in eine Festanstellung übernommen zu werden, jedoch nur für einen geringen Teil der Betroffenen.¹⁴

2.2.Rechtliche Regulierung. Die Gestaltungsfreiheit der Unternehmen wird bei der Leiharbeit durch gesetzliche Regulierung begrenzt. Sektorale Einschränkungen der Leiharbeit sind in Deutschland allerdings ab 2003 weitgehend abgebaut worden. Auch eine Höchstdauer für Überlassungszeiten wurde abgeschafft, ebenso das Verbot der Befristung von Arbeitsverträgen mit Leiharbeitnehmern und das Verbot, ihre Arbeitsverträge mit der Überlassungsdauer zu verknüpfen („Synchronisierungsverbot“) oder sie abhängig von Erhalt neuer Aufträge wieder einzustellen.¹⁵ Davon erhoffte sich der Gesetzgeber zusätzliche Beschäftigung, insbesondere für die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie die gering Qualifizierten, die Langzeitarbeitslosen, Berufseinsteiger oder Zuwanderer. Zum Schutz der Beschäftigten wurde im Gegenzug der Gleichbehandlungsgrundsatz verbindlich gemacht, der ihnen Anspruch auf Gleichstellung mit den Arbeitsbedingungen im Entleiherunternehmen verschafft hätte.¹⁶ Der Anspruch konnte allerdings tariflich abbedungen werden; wenn ein Tarifvertrag die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zuließ, durften alle nicht tarifgebundenen Unternehmen durch Verweis auf diesen Tarifvertrag dessen Inhalt in die Arbeitsverträge mit ihren Leiharbeitnehmern übertragen. Da auf diese Weise die Leiharbeit ganz erhebliche Kostenvorteile ermöglichte,¹⁷ wurde sie zunehmend attraktiver. Unternehmen gingen dazu über, ganze Tätigkeitsbereiche nicht mehr mit eigenen Beschäftigten zu besetzen, sondern mit Leiharbeitnehmern. Zum Teil waren dies dieselben Personen, die zuvor fest angestellt waren und dann als Leiharbeitnehmer zu verschlechterten Bedingungen an ihre ehemaligen Arbeitsplätze zurück verliehen wurden.¹⁸ Die betriebliche Realität war gekennzeichnet allein durch die Flexibilität für Unternehmen.

In der Folge versuchten Gesetzesreformen, den Beschäftigtenschutz wieder zu stärken. Ende 2011 wurde ein Änderungsgesetz erlassen, demzufolge die Überlassung von Arbeitnehmern an Entleiher „vorübergehend“ erfolgen soll, § 1 Abs. 1 Satz 2 AÜG. Damit orientierte sich der Gesetzeswortlaut an der EU-Richtlinie, deren Art. 1 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 lit. b bis e, ebenfalls auf ein „vorübergehendes“ Tätigwerden des Leiharbeitnehmers abstellt. In beiden Rechtsgrundlagen wird aber gerade keine Höchstdauer der Überlassung vorgeschrieben. Die Gefahr, dass auch solche Arbeitsplätze mit Leiharbeitern besetzt werden, die dauerhaft benötigt werden, ist also nicht beseitigt worden; Arbeitsplätze der Stammarbeitskräfte bleiben gefährdet. Allerdings hat das Bundesarbeitsgericht bald entschieden, dass das AÜG eine nicht nur

¹⁴ Lehmer/ Ziegler, Zumindest ein schmaler Steg, IAB Kurzbericht Nr. 13/2010.

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, S. 5.

¹⁶ Waas, A quid pro quo in temporary agency work, CLLPJ 2012, 58.

¹⁷ Müller/ Brugger, Werkverträge als Alternative zur Leiharbeit?, ArbRAktuell 2013, 538.

¹⁸ Zum berüchtigten Fall der Drogeriemarkt-Kette „Schlecker“ vgl. Böhm, Lohndumping durch konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung?! - Bad cases make bad laws (\"Fall Schlecker\"), DB 2010, 672-675.

vorübergehende Arbeitnehmerüberlassung verbietet.¹⁹ Wird das Verbot auf die dauerhafte Besetzung eines Arbeitsplatzes durch Leiharbeit bezogen, statt auf die Beschäftigungszeit eines konkreten Leiharbeitnehmers, wäre eine dauerhafte Ersetzung von Stammarbeitskräften durch Leiharbeitnehmer unzulässig. Zugleich hat das Gericht jedoch betont, dass das Gesetz in seiner aktuell gültigen Fassung keine Sanktionen an eine Verbotsverletzung knüpft.²⁰ Die Unsicherheiten bei der Anwendung des AÜG sollen mit einem aktuellen Gesetzesentwurf²¹ beseitigt werden. Er sieht vor, dass eine Überlassung grundsätzlich höchstens 18 Monate dauern darf,²² aber tarifvertraglich unbegrenzt verändert werden kann. Nicht tariflich gebundene Unternehmen können in einer Betriebsvereinbarung von den gesetzlichen Vorgaben abweichen, falls ein Tarifvertrag mit einer Öffnungsklausel solche Betriebsvereinbarungen zulässt; dann darf die zeitliche Obergrenze insgesamt 24 Monate nicht überschreiten. Allerdings dauern die meisten Überlassungsverträge deutlich kürzer; von einer Überlassungshöchstdauer von 18 oder mehr Monaten profitieren die so Beschäftigten nicht.²³

2.3. Vereinbarkeit mit der EU- Leiharbeitsrichtlinie

2.3.1. Beschränkung der Einsatzdauer. Gegen die Re-regulierung im Gesetzesentwurf wurde eingewendet, dass eine Vorschrift zur Beschränkung der Dauer des Einsatzes von Leiharbeit gegen Art. 4 Abs. 1 RL 2008/104/EG verstoße.²⁴ Diese Bestimmung gibt den Mitgliedstaaten auf, Verbote und Einschränkungen der Leiharbeit zu überprüfen. Das hat der EuGH²⁵ allerdings so ausgelegt, dass damit nur eine Verhaltensnorm an die Behörden adressiert werde; die Mitgliedstaaten seien nur dazu verpflichtet, alle Beschränkungen zu prüfen und das Ergebnis der EU-Kommission mitzuteilen.²⁶ Wird eine dabei festgestellte Beschränkung nicht beseitigt, sind die nationalen Gerichte deswegen nicht verpflichtet, die einschränkende Vorschrift unangewendet zu lassen.²⁷ Dieses Ergebnis geht kaum überzeugend von einer rein prozessualen Bedeutung des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie aus.²⁸ Viel näher liegend wäre es gewesen, eine materielle Rechtspflicht zur Beseitigung unzulässiger Beschränkungen zu bejahen, die jedoch dem 2. Halbsatz der Norm zufolge nur unzulässig ist, wenn die Beschränkungen nicht gerechtfertigt werden können. Die einschlägige Rechtfertigung besteht im Schutz des Arbeitsmarktes und der Verhütung von Missbrauch der Leiharbeit: diese soll Flexibilität der Unternehmen fördern, aber eine unternehmerische

¹⁹ BAG 10.7.2013, 7 ABR 91/11, NZA 2013, 1296.

²⁰ BAG 10.12.2013, 9 AZR 51/13, NZA 2014, 196; 12.7.2016, 9 AZR 352/15.

²¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vom 1.6.2016.

²² Der Wortlaut scheint von einer Überlassung derselben Person für maximal 18 Monate auszugehen; dann wäre es möglich, anschließend auf demselben Arbeitsplatz einen anderen Leiharbeitnehmer einzusetzen. Dem Regelungszweck widerspricht das allerdings.

²³ *Haller/ Jahn*, Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauer, IAB- Kurzbericht Nr. 13/2014.

²⁴ *Thüsing/ Stiebert*, Die Gewährleistung der Leiharbeit durch das Unionsrecht, ZESAR 2014, 27-29.

²⁵ EuGH 17.3.2015, C-533/13 „AKT“.

²⁶ EuGH 17.3.2015, C-533/13 „AKT“, Rn. 28.

²⁷ EuGH 17.3.2015, C-533/13 „AKT“, Rn. 32.

²⁸ *Sartori*, ELLJ 7 (2016), 109, 117.

Entscheidung zur Fremdvergabe von Aufgaben, die den eigentlichen Betriebszweck verwirklichen,²⁹ ist weder mit dem Schutz des Arbeitsmarktes noch dem der Arbeitnehmer vereinbar;³⁰ sie dient auch nicht vorrangig der Flexibilisierung, sondern der Kostensenkung.

2.3.2. Tarifvertragliche Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der vom EuGH entschiedene Fall betraf gerade keine gesetzlichen Beschränkungen der Leiharbeit, sondern tarifvertragliche Regelungen. Auch in Deutschland werden die Beschäftigungsbedingungen in der Leiharbeit von tariflichen Bestimmungen konkretisiert und ausgestaltet, da das AÜG in seiner noch gültigen Fassung ebenso wie im Reformentwurf gesetzliche Vorgaben tarifdispositiv gestellt hat.³¹ Damit ist es den Tarifparteien gestattet, auch von zwingendem Gesetzesrecht abzuweichen. Solche Optionen eröffnet das deutsche Arbeitsrecht auch in anderen Zusammenhängen, weil erwartet wird, einer tariflich ausgestalteten Abweichung werde nur bei einem angemessenen Ausgleich der beteiligten Interessen zugestimmt.³² Diese Erwartung hat sich in der Leiharbeitsbranche allerdings nicht erfüllt, weil das Gesetz eine Funktion für Tarifvereinbarungen ermöglicht, die ein erhöhtes Missbrauchspotential eröffnet. Anders als in anderen Branchen können Unternehmen Tarifverträge in der Leiharbeit dazu einsetzen, ihre Personalkosten gegenüber einem gesetzlich vorgeschriebenen Normalzustand erheblich zu senken.³³ Das AÜG geht zwar, wie die Richtlinie, von einem Gleichbehandlungsanspruch der Leiharbeitnehmer aus; ihr Lohn und ihre Arbeitsbedingungen sollen mindestens dem entsprechen, was sie erhalten hätten, wenn sie einen Arbeitsvertrag unmittelbar mit dem Entleiher geschlossen hätten, Art. 5 Abs. 1 RL 2008/104/EG; § 9 Nr. 2, § 10 Abs. 1 AÜG.³⁴ Blicke es jedoch dabei, müssten Entleiher für den Einsatz von Leiharbeitnehmern dasselbe aufwenden, was sie für ihre eigenen Beschäftigten ansetzen, und zusätzlich das Verleihunternehmen bezahlen. Kostenvorteile durch Leiharbeit blieben dem Entleiher dann allenfalls mittelbar; darüber hinaus böte die Leiharbeit nur noch den Vorteil, flexibel Personal im Betrieb einsetzen und wieder wegschicken zu können, ohne ein Auswahl-, Einstellungs- oder Entlassungsverfahren durchführen zu müssen.³⁵ Damit entfielen auch der Anreiz, die Stammbesetzung großflächig durch Leiharbeitnehmer zu ersetzen.

Dass diese im Gesetz angelegten Effekte tatsächlich nicht eintreten, wird von der Leiharbeits-RL wie vom AÜG durch die großzügige Zulassung von tariflichen Ausnahmeregelungen ermöglicht, die zur Abweichung vom

²⁹ Greiner, *Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung - Abgrenzungsfragen und aktuelle Rechtspolitik*; NZA 2013, 697

³⁰ so auch GA Szpunar, *Schlussanträge vom 20.11.2014*, RS C-533/13, „AKT“ Rn. 93, 116-118.

³¹ Deinert, *RdA* 2014, 65, 68.

³² Franzen, *Tarifdispositive Gestaltung einer Höchstüberlassungsdauer nach AÜG*, *ZfA* 2016, 25, 29.

³³ Schlachter/Klauk, *Tarifdispositivität – eine zeitgemäße Regelung?*, *AuR* 2010, 354- 362.

³⁴ Vgl. auch BAG 19.2.2014, 5 AZR 1046/12 und 5 AZR 1047/12.

³⁵ Krause, *Flexibler Personaleinsatz – Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge zwischen Markt und Regulierung*, *ZfA* 2015, 349, 374.

Gleichbehandlungsgebot ermächtigen.³⁶ Für Unternehmen ist es besonders attraktiv, eine solche Ausnahme zu erreichen; dazu brauchen sie allerdings die Zustimmung einer Gewerkschaft zu einem verschlechternden Tarifvertrag. Diese Zustimmung ist leichter zu erreichen, wenn eine Gewerkschaft nicht durchsetzungsfähig genug ist, gute Arbeitsbedingungen für ihre Mitglieder notfalls durch Arbeitskampf durchzusetzen. Eine 2002 gegründete Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften hat Tarifverträge geschlossen, deren Entgeltsätze erheblich unter den Bedingungen der Entleiher lag. Die geringe Mitgliederzahl dieser Gewerkschaften konnte in der Leiharbeit eine Tarifwirkung nicht beeinträchtigen, weil es dort auf die Tarifgebundenheit der Mitglieder nicht ankommt. Das AÜG erlaubt es, eine vertragliche Bezugnahme auf solche Tarifverträge arbeitsvertraglich zu vereinbaren, und damit den Gleichbehandlungsgrundsatz auszuschließen. Die Arbeitsbedingungen der Leiharbeitnehmer wichen in der gesamten Branche von denen der Entleiher in erheblichem Ausmaß ab, obwohl der Abbau der Beschränkungen für die Leiharbeit mit der künftigen Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes begründet worden war.³⁷ Um die weitreichendsten Abweichungen zu korrigieren, hat die Gesetzesreform 2011 verboten, eine per Verordnung festgelegte Lohnuntergrenze für die Leiharbeit tarifvertraglich zu unterschreiten. Für höhere Entgeltstufen und alle anderen Arbeitsbedingungen gibt es solche Beschränkungen nicht, durch Tarifvertrag kann insoweit vom Gleichbehandlungsgrundsatz beliebig abgewichen werden.

Auch der aktuelle Gesetzesentwurf behält diese Regelung im Grundsatz bei (§ 8 Abs. 2 Gesetzesentwurf), schränkt die tarifliche Gestaltungsfreiheit aber zeitlich ein. Künftig sollen Leiharbeitnehmer grundsätzlich nach 9 Monaten Beschäftigungsdauer im Einsatzbetrieb Anspruch auf Entgeltgleichheit („equal pay“) erhalten. Branchentarifverträge dürfen davon abweichen, sofern sie tarifliche Lohnzuschläge vorschreiben, die nach spätestens 15 Monaten stufenweise die Entgeltgleichheit erreichen. Den Tarifparteien wird dabei nur vorgeschrieben, dass nach einer Einarbeitungszeit von höchstens 6 Wochen irgend ein Zuschlag zu zahlen sein muss; die Bestimmung der Höhe, der Anzahl und des Abstands zwischen den Erhöhungsstufen bleibt den Tarifparteien freigestellt. Auch auf solche Tarifverträge kann einzelvertraglich Bezug genommen werden, um eine Anwendung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes nach den grundsätzlich vorgesehenen 9 Monaten auszuschließen. Tarifverträge über Branchenzuschläge hat es auch bisher bereits in mehreren Branchen des verarbeitenden Gewerbes gegeben,³⁸ in denen der Organisationsgrad der Beschäftigten traditionell deutlich höher liegt als bei den Dienstleistungen; Leiharbeitnehmern im Bewachungs- oder Reinigungsgewerbe werden Branchenzuschläge daher bisher nicht gewährt. Aber auch angesichts der festgestellten geringen durchschnittlichen Einsatzdauer von Leiharbeitnehmern in einem Entleiherunternehmen ist zu erwarten, dass ein

³⁶ *Waltermann*, Tarifautonomie und „Richtigkeitsgewähr“ des Tarifvertrages in der Leiharbeit?, in: Festschr. f. K. Beppler (2012), 569, 574.

³⁷ Dazu: Waas, CLLPJ 2012, 58.

³⁸ Vgl. BT-Drucks. 18/673, 26.6.2014, S. 14.

Großteil von ihnen nicht in den Genuss des Entgeltgleichheitsgrundsatzes gelangt. Der für alle Leiharbeiter maßgebliche Entgeltsschutz wird vielmehr auch weiterhin in der Lohnuntergrenze bestehen, die tariflich nicht unterschritten werden darf.

Dass eine Beschränkung der tariflichen Abweichungsbefugnis kritisch gesehen wird,³⁹ ist durch die damit verbundene Kostensteigerung zu erklären. Eine Einschränkung der personellen Flexibilisierung, die mit dem Einsatz von Leiharbeitern primär verfolgt wird, liegt darin aber gerade nicht. Auch die Leiharbeits-RL 2008/104/EG, die den Gleichbehandlungsgrundsatz als Regel formuliert, eröffnet den Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit, tarifvertragliche Abweichungen davon zuzulassen, zwingt sie aber nicht dazu. In gerade der entgegengesetzten Stoßrichtung wird daher gefragt, ob Art. 5 der Leiharbeits-RL womöglich eine weitergehende Beschränkung der tariflichen Abweichungsbefugnis vorschreibt als die im AÜG verwirklichte.⁴⁰ Art. 5 Abs. 3 der RL stellt die Abweichungsbefugnis für Sozialpartner nämlich unter den Vorbehalt der „Achtung des Gesamtschutzes der Leiharbeiter“. Wie diese Anforderung zu verstehen ist, hatte der EuGH bisher noch nicht zu entscheiden. Es scheint aber nicht fernliegend, unter „Gesamtschutz“ eine Situation zu verstehen, die vom Gleichbehandlungsgrundsatz zwar abweichen darf, aber nicht in substantiellem Umfang. Unter dieser Voraussetzung wäre die gesetzlich vorgesehene Abweichungsbefugnis der Tarifpartner zu großzügig gestaltet: die gesetzliche Lohnuntergrenze liegt deutlich unterhalb der Entgelte in vielen Entleiherbranchen, kann also allein einen „Gesamtschutz“ in angemessener Nähe zum Entgeltgrundsatz nicht garantieren. Dass die Entgeltgleichheit grundsätzlich nach 9 Monaten erreicht sein soll, schützt nach den verfügbaren Daten nur weniger als ein Drittel aller Leiharbeiter,⁴¹ dürfte zur Herstellung eines „Gesamtschutzes“ also ebenfalls nicht genügen. Das gilt umso mehr, wenn dieser Zeitrahmen tarifvertraglich auf 15 Monate erweitert wird, denn nur etwa 18 % der Leiharbeiter sind in Deutschland länger als ein Jahr beschäftigt. Dass diese Tarifverträge ansteigende Entgeltzuschläge auch in vorgelagerten Zeiträumen vorsehen müssen, verringert das Problem nur zum Teil. Die Richtlinie sieht eine Differenzierung nach der Überlassungsdauer nicht vor, erkennt dies also auch nicht als selbständigen Differenzierungsgrund an. Ob eine Differenzierung den vorgeschriebenen Gesamtschutz verwirklichen kann, hängt also von der konkreten Ausgestaltung im jeweiligen Tarifvertrag ab: je früher ein Zuschlag gezahlt wird, der das Entgelt substantiell an den Gleichbehandlungsgrundsatz annähert, desto wahrscheinlicher ist die tarifliche Lösung richtlinienkonform. Für die zahlreichen Leiharbeiter, die nur für kurzfristige Einsätze im Entleiherbetrieb gebraucht werden, wird dieser Zustand dagegen nicht erreicht.

³⁹ *Henssler*, Überregulierung statt Rechtssicherheit - der Referentenentwurf des BMAS zur Reglementierung von Leiharbeit und Werkverträgen, RdA 2016, 18, 23.

⁴⁰ *Rödl Ulber*, Unvereinbarkeit von § 9 Nr. 2 AÜG mit der Leiharbeitsrichtlinie, NZA 2012, 841, 844.

⁴¹ *Haller/ Jahn*, Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauer, IAB Kurzbericht 13/2014; Bundesagentur für Arbeit, S. 14.

2.4. Der Einsatz von Leiharbeitnehmern im Arbeitskampf. Ein weiterer Anwendungsfall für eine Flexibilisierung durch Leiharbeit besteht darin, sie als Ersatz für streikbedingt ausfallende Arbeit im Entleiherunternehmen zu nutzen. Wenn die eigenen Arbeitnehmer streiken, beschafft sich das Unternehmen kurzfristig Ersatz durch Leiharbeitnehmer, deren Beschäftigung nach Ende des Arbeitskampfs problemlos beendet werden kann. Dass dieses Vorgehen die Arbeitskampffähigkeit der Beschäftigten des Entleihers beträchtlich beeinträchtigt, liegt auf der Hand, denn ein Streik hat auf das Unternehmen weniger Auswirkungen. Daher ist in der geltenden Fassung von § 11 Abs. 5 AÜG vorgesehen, dass Leiharbeitnehmer „nicht verpflichtet“ sind, bei einem Entleiher tätig zu sein, „soweit dieser durch einen Arbeitskampf unmittelbar betroffen ist“. Auf dieses Recht, seinen Einsatz bei dem Entleiher zu verweigern, muss der Leiharbeitnehmer vom Verleiher sogar ausdrücklich hingewiesen werden. Damit verbleibt dem Beschäftigten grundsätzlich die freie Entscheidung darüber, ob er „Streikarbeit“ leisten will oder nicht. Rechtsnachteile würde er wegen einer Entscheidung gegen die Streikarbeit nicht erleiden: Da eine vertragliche Arbeitspflicht im bestreikten Einsatzbetrieb nicht besteht, stellt die Arbeitsverweigerung keine Pflichtverletzung dar; das vertragliche Entgelt ist dennoch vom Verleiher weiter zu gewähren, § 615 S. 3 BGB.

Könnten sich Leiharbeitnehmer tatsächlich frei entscheiden, wäre zu erwarten, dass sie häufig ihre Arbeitsleistung im bestreikten Betrieb verweigern würden. Das ist allerdings tatsächlich nicht der Fall. Entleiher haben viele Möglichkeiten, auf Leiharbeitnehmer in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen Druck auszuüben oder Anreize zu setzen, im umkämpften Betrieb Streikarbeit zu leisten. Der Gesetzentwurf ergänzt deshalb dieses Recht zur Verweigerung von Streikarbeit um ein an den Entleiher gerichtetes Verbot. Der Entleiher darf Leiharbeitnehmer nicht einsetzen, wenn sein Betrieb unmittelbar durch einen Arbeitskampf betroffen ist. Eine Ausnahme wird zugelassen, wenn die Leiharbeitnehmer nicht mit Tätigkeiten beschäftigt werden, die zuvor unmittelbar oder mittelbar von jetzt streikenden Arbeitnehmern ausgeführt worden sind. Ein Entleiher darf also weiterhin Leiharbeitnehmer in einem bestreikten Betrieb einsetzen, sie aber nicht mit „Streikarbeit“ beschäftigen.

Das entspricht einer – zeitlich begrenzten – Einschränkung der Zulassung von Leiharbeit, die Art. 4 Abs. 1 der Leiharbeits- RL grundsätzlich nur akzeptiert, wenn sie gerechtfertigt werden kann. Dass eine Rechtfertigungsmöglichkeit auch nach Unionsrecht in Betracht kommt, belegt bereits Erwägungsgrund Nr. 20 der RL. Dort heißt es, dass die Richtlinie nationale Rechtsvorschriften „unberührt“ lässt, „die es verbieten, streikende Arbeitnehmer durch Leiharbeitnehmer zu ersetzen“. Die Rechtfertigungswirkung knüpft daran an, das grundrechtlich von der EU geschützte Streikrecht der Stammarbeiter nicht durch den Einsatz von Leiharbeit auszuhebeln. Können Streikende jederzeit durch Leiharbeitnehmer ersetzt werden, verlieren die Stammarbeitnehmer ihr Druckmittel zur Durchsetzung von Tarifforderungen. Umgekehrt haben die Leiharbeitnehmer in Deutschland im Einsatzbetrieb kein

Streikrecht,⁴² können sich also nicht rechtmäßig am Streik der Stammbeschäftigten beteiligen. Soll der Ersatz der Streikenden durch Leiharbeitnehmer verhindert werden, stehen dem Gesetzgeber kaum noch Regelungsalternativen zur Verfügung, seit sich das bisher geltende Leistungsverweigerungsrecht aus tatsächlichen Gründen als ungeeignet erwiesen hat. Da der Gesetzentwurf das geplante Verbot auf die Fälle der Streikarbeit beschränkt, wird der in der RL gesteckte Rahmen einer Verhinderung der „Ersetzung von streikenden Arbeitnehmern durch Leiharbeitnehmer“ gewahrt.

In der deutschen Rechtslehre wird das Verbot jedoch als verfassungswidrig beanstandet, weil es die Berufsfreiheit der Leiharbeitnehmer, Art. 12 GG, auch gegen ihren Willen beschränkt.⁴³ Weiterhin werde in die Arbeitskampffähigkeit der Arbeitgeber (Art. 9 Abs. 3 GG) eingegriffen, die sich gegen einen Arbeitskampf nicht mehr wehren könnten, wenn Leiharbeitnehmer automatisch in einen Streik einbezogen würden.⁴⁴ Leiharbeitnehmer würden durch ein solches Verbot zwangsweise am Arbeitskampf beteiligt, obwohl ihnen selbst kein Streikrecht zusteht. Ob diese Einwände sich durchsetzen, ist jedoch fraglich. Da das vom Gesetzentwurf verfolgte Ziel, den Ersatz von Streikenden durch Leiharbeitnehmer zu verhindern, ohne das Mittel des Einsatzverbotes bislang nicht erreicht werden konnte, ist das Verbot weder entbehrlich noch unverhältnismäßig. Es stellt das Ergebnis einer Interessenabwägung dar, die zumindest nachvollziehbar ist: die Leiharbeitnehmer verlieren während des Streiks ihren Entgeltanspruch nicht, und können bei anderen Entleiher eingesetzt werden, die nicht im Arbeitskampf stehen. Einen Anspruch auf Beschäftigung gerade beim bisherigen Entleiher haben sie nicht, denn ihr arbeitsvertraglicher Beschäftigungsanspruch schließt einen Einsatz an wechselnden Arbeitsorten ein. Die Interessen der Unternehmen, nicht unverhältnismäßig von einem Arbeitskampf betroffen zu werden, bleiben gewahrt, solange das Verbot des Einsatzes von Leiharbeitern auf das Leisten von Streikarbeit beschränkt wird. Zwar stünde sich ein Betrieb, der eigenes Personal beschäftigt, im Arbeitskampf günstiger als ein Entleiher, weil eigenes Personal dazu aufgefordert werden darf, sich trotz Streikaufrufs der Gewerkschaft am Arbeitskampf nicht zu beteiligen. Die Streikarbeit von eigenen Arbeitnehmern darf das Unternehmen daher abnehmen, die Streikarbeit von Leiharbeitnehmern dagegen nicht. Diese Differenzierung ist jedoch nicht unverhältnismäßig. Da der Entleiher sich bewusst für eine vertragliche Konstruktion entschieden hat, die ihm die Vorteile einer fehlenden Arbeitgeberstellung sichert, muss er etwaige Nachteile einer fehlenden Arbeitgeberstellung in Kauf nehmen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, die Rechtsstellung vertraglicher und nicht-vertraglicher Arbeitgeber identisch auszugestalten, kann auch nicht aus dem Arbeitskampfrecht abgeleitet werden.

⁴² Möglich bliebe ein Unterstützungsstreik der Leiharbeitnehmer zugunsten der Stammarbeitnehmer.

⁴³ *Bauer/ Haußmann*, Arbeiten verboten! – Das neue Streikbrecherverbot für Leiharbeitnehmer, NZA 2016, 803, 805; *Henssler*, RdA 2016, 18, 24.

⁴⁴ *Henssler*, RdA 2016, 18, 24; *G. Thüsing*, Von der Quadratur einer gesetzlichen Arbeitnehmerdefinition zur Zwangssolidarisierung der Leiharbeitnehmer, NZA 2015, 1478, 1479; *Franzen*, Neuausrichtung des Drittpersonaleinsatzes - Überlegungen zu den Vorhaben des Koalitionsvertrags, RdA 2015, 141, 151.

3. Ergebnis

Leiharbeit ist ein effektives Instrument zur externen Flexibilisierung von Personalbeständen. Dieser Vorteil ist jedoch mit Kosten für die Beschäftigten verbunden: die Stammebelegschaft in Entleiherbetrieben kann durch Leiharbeitnehmer ersetzt werden und diese Gefahr verringert ihre Fähigkeit, in Tarifverhandlungen bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Die Leiharbeitnehmer selbst erhalten zwar zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, aber nur zu schlechteren Arbeitsbedingungen in überwiegend kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen. Einen angemessenen Ausgleich zwischen Flexibilität und Sicherheit zu schaffen, obliegt dem Gesetzgeber und den Tarifparteien. Das dem zugrunde liegende unionsrechtliche Konzept der „flexicurity“ verlangt die Zulassung der Leiharbeit, ermöglicht aber ihren Einsatz nur vorübergehend und zwar bei grundsätzlicher Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Tarifliche Abweichungen davon bleiben allerdings in weitem Umfang möglich. Die auf „flexicurity“ gestützte Deregulierung hat im deutschen Leiharbeitsrecht unangemessene Vertragsgestaltungen ermöglicht, die durch die aktuelle Gesetzesreform weiter eingeschränkt werden sollen. Das Unionsrecht begrenzt eine solche Re-regulierung nicht substantiell.

A növényfajta-oltalom sajátosságai és a XXI. század kihívásai

Szabó Ágnes*

A szellemi tulajdon védelmének jelentőségére vonatkozó néhány gondolatommal szeretnék tisztelni Prof. Dr. Prugberger Tamás előtt. Prugberger Professor Úr oktatói munkásságával és egész életével példát mutat mindannyiunk számára, hogy hogyan legyünk képesek megújulni, új utakon járni és a szellemi frissességünket megőrizni. Szinte hihetetlen, hogy ennyi év telt el. Szeretnék tejes szívemből nagyon sok boldogságot és jó egészséget kívánni!

Köszönetet mondok Prugberger Professor Úrnak, hogy bátorított és segített a doktori kutatás elkezdésében és segített a doktori fokozat megszerzéséhez vezető úton. Amikor jelentkeztem a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolába az iparjogvédelmi oltalmak agrárpolitikai összefüggéseinek kutatását terveztem. Végül is a kutatási témám a növényfajta-oltalom nemzetközi, uniós és hazai szabályozásának témakörére „szűkült”.

Ezért ennek az ünnepi tanulmánynak a keretében szeretném bemutatni a növénynevelés eredményeként keletkező új növényfajták biológiai sajátosságaihoz igazodó iparjogvédelmi oltalom, a növényfajta-oltalom szabályozásának jelentős mérföldköveit. A teljesség érdekében a növényfajta-oltalom bemutatását a nemzetközi szabályozás kialakulásával kezdeném.

1. A növényfajták oltalmára létesült nemzetközi egyezmény létrejötte

A Növénynevelők Nemzetközi Szövetsége a növényfajta-oltalomért (ASSINSEL)¹ kezdeményezésére 1957-ben, Párizsban rendezték meg az első diplomáciai konferenciát a növényfajták oltalma érdekében, majd 1961-ben szintén Párizsban írták alá a növényfajták oltalmára létesült nemzetközi egyezményt, az ún. UPOV² Egyezményt, amely 1968. augusztus 10-én lépett hatályba. Az UPOV Egyezmény

* Kókai-Kunné dr. Szabó Ágnes, megbízott óraadó, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék; főosztályvezető, Földművelésügyi Minisztérium, Eredetvédelmi Főosztály.

¹ Az ASSINSEL 1938-ban alakult, a Szövetség 2002. évi közgyűlésén elhatározta, hogy a Nemzetközi Vetőmagszövetséggel egyesül.

² UPOV: Union Internationale pour La Protection des Obtentions Végétales

szervei az elmúlt 55 évben jelentős munkát végeztek annak érdekében, hogy a tagállamok a növényfajta-oltalom szabályozásának harmonizált rendszerét alakítsák ki.

A növényfajta-oltalom tárgya a növényfajta, amely elsődlegesen körülhatárolható genetikai tartalmat hordozó élő anyag, csak tudatos nemesítői tevékenységgel állítható elő és tartható fenn. Az UPOV Egyezmény az új növényfajtákra vonatkozóan, az ipari találmányok szabadalmi oltalmától eltérő szabályokat határozott meg az oltalom feltétele, az oltalom tartalma és ideje vonatkozásában. Magyarország már 1983-ban csatlakozott az UPOV Egyezményhez.

A hazai szabadalmi jog korszerűségéről tanúskodott, hogy Magyarországon a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény hatályba lépésétől, 1970. január 1-jétől kezdődően valamennyi növényfajta és állatfajta szabadalmaztatható volt. A hazai szabályozás már az 1968-ban hatályba lépett UPOV Egyezmény rendelkezéseivel összhangban, a találmányokra vonatkozó általános szabályoktól eltérően a növényfajták szabadalmi oltalmára speciális szabályokat határozott meg anélkül, hogy az oltalmat növényfajta-oltalomnak nevezte volna.

A növényfajta-oltalom, mint sui generis iparjogvédelmi oltalmi forma kialakítása szempontjából említésre méltó, hogy a 60-as évek elején az európai szabadalmi jog anyagi részének egységesítésére irányuló törekvések előkészítése során, a növényfajták szabadalmi oltalmának elkerülése érdekében fogalmazódott meg az az elv, amelyet az 1973-ban aláírt Európai Szabadalmi Egyezmény is tartalmaz. Ez a szabály írja elő, hogy a szabadalmi oltalom nem terjed ki a növényfajták, állatfajták és a növények vagy állatok nemesítésére irányuló lényegében biológiai eljárásokra, míg a mikrobiológiai eljárások és az azok segítségével előállított termékek szabadalmaztatása lehetséges.

A „lényegében biológiai eljárások” fogalma napjainkra a szabadalmi oltalom és a növényfajta-oltalom területén a biotechnológia robbanásszerű fejlődésének eredményeként új kérdéseket és új kihívásokat vet fel.

2. A növényfajta-oltalom nemzetközi és közösségi szabályozásának alakulása

Az 1980-as évek második felében egymással párhuzamosan zajlott az Európai Gazdasági Közösség egységes belső piacának létrehozásához szükséges jogharmonizáció, az EGK új közösségi agrárpolitikájának kidolgozása, a GATT Uruguay-i fordulója³, a Biológiai Sokféleség Egyezmény⁴, és az UPOV Egyezmény

³ 1995-ben lépett hatályba az 1998. évi IX. törvénnyel kihirdetett Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény, amelynek az 1. C. Melléklete tartalmazza a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásáról szóló megállapodást. Ez az ún. TRIPS Megállapodás valamennyi iparjogvédelmi oltalmi formában – így a növényfajta-oltalom vonatkozásában is meghatározza azokat a minimum követelményeket, amelyeket a tagállamoknak a saját nemzeti jogalkotásuk során érvényesíteniük kell.

⁴ Kihirdette az 1995. évi LXXXI. törvény. Magyarország 1992. június 13-án Rio de Janeiro-ban 157 állammal együtt írta alá az Egyezményt, amely 1993. december 29-én lépett hatályba. Az Egyezmény

módosításának előkészítése. E nemzetközi folyamatok kapcsolódnak a növényfajta-oltalomhoz is.

2.1. Az UPOV Egyezmény 1991. évi módosítása. Az UPOV Egyezmény 1991-ben elfogadott új szövege – több lényeges változás mellett – bővítette a nemesítők jogait, a növényfajta-oltalom terjedelmét. Az egyezmény új szövegének előkészítése során már megjelent a növényfajta-oltalomnak a szabadalmi oltalomhoz való közelítésének az igénye. Az UPOV Egyezmény 1991. évi szövegéhez Magyarország csak 2003. január 1. napjának hatályával csatlakozott.

2.2. A közösségi növényfajta-oltalom. A közösségi növényfajta-oltalomról szóló tanácsi rendelet első tervezetét 1990. szeptember 28-án tették közzé. A tervezet megvitatását, azonban elhalasztották az UPOV Egyezmény módosításra irányuló 1991. évi diplomáciai konferencia közelgő időpontjára figyelemmel. Az Európai Gazdasági Közösségben a közösségi növényfajta-oltalom volt az a harmadik iparjogvédelmi oltalmi forma, amelyben kialakult az egységes oltalom⁵. Az egységes oltalom azt jelenti, hogy a közösségi növényfajta-oltalom kérelmezője egy bejelentés alapján és a kérelemnek egy eljárásban való elbírálásával oltalmat szerez az Európai Unió valamennyi tagállamában. Az uniós oltalom időtartama alatt ugyanannak a fajtának a nemzeti oltalma szünetel.

A növényfajta-oltalom és a szabadalmi oltalom tartalma közötti lényeges eltérés a *nemesítői kedvezmény és mezőgazdasági mentesség* jogintézménye.

A *nemesítői kedvezmény* teszi lehetővé, hogy egy növényfajta-oltalom alatt álló növényfajta felhasználható legyen az oltalom jogosultjának engedélye nélkül kutatási célra, illetve kiinduló alapanyagként új növényfajta előállítására, mivel egy új fajta nemesítése mindig egy létező biológiai anyagon alapul.

A *mezőgazdasági mentesség*: más néven gazdálkodói privilégium, saját célú vetőmag felhasználás (Farm-save-seed) a mezőgazdasági termelés szempontjából egy alapvető kérdés. A mezőgazdasági mentességet a 2100/94/EK rendelet – a kérdés agrárpolitikai jelentőségére figyelemmel – a közösségi növényfajta-oltalom alóli kötelező kivételként szabályozza. Az uniós szabályozás méltányos díj fizetési kötelezettségének előírásával egy részletes feltételrendszert⁶ tartalmaz a nemesítők és a mezőgazdasági termelők érdekeire figyelemmel.

A Közöségi Növényfajta-Hivatal⁷ a megalakulásától kezdődően rendkívül jelentős munkát végzett a közösségi oltalmi rendszer kiépítésével, működtetésével, valamint a megkülönböztethetőség, egyneműség és állandóság vizsgálatának

ráirányította a figyelmet a fejlődő országok genetikai erőforrásainak és az azokhoz kapcsolódó hagyományos tudás védelmének a jelentőségére.

⁵ Az első oltalmi forma az agrárpolitikai köntösben megjelenő, meghatározott mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre vonatkozó eredetmegjelölések és földrajzi jelzések oltalma, majd ezt követte 1994-ben másodikként a közösségi védjegyo ltalom.

⁶ A közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet 14. cikkében meghatározott növényfajoknak (takarmánynövények, gabonafélék, burgonya, olaj és rostrnövények) felsorolt növényfajai esetében lehetséges a növényfajta-oltalom alatt álló növényfajta szaporítóanyagának a saját gazdaságban való felhasználása. Ez a szabály csak 21 növényfaj (Portugália esetében 22 növényfaj) esetében teszi lehetővé a saját célú felhasználást a hibrid és a szintetikus fajták kivételével.

⁷ Székhely: Franciaország Angers

szántóföldi kísérleteihez számos irányelvet dolgozott ki az UPOV irányelvek alapján. A Közösségi Növényfajta-Hivatal kezdeményezően foglalkozik a növényfajta-oltalommal kapcsolatos új kihívásokkal: a jogérvényesítés, a mezőgazdasági mentesség kérdésével, továbbá napjainkban a növénycsoportra kiterjedő biotechnológiai találmányok elbírálási gyakorlatával.

A Közösségi Növényfajta-Hivatal⁸ 1995-től napjainkig összesen 57185 kérelmet bírált el. A közösségi növényfajta-oltalom iránt benyújtott kérelmek 56%-a (32019) dísznövény fajta; 24,6 %-a (14065) szántóföldi növényfajta; 13,3 %-a (7588) zöldség fajta és 6,1 %-a (3513) gyümölcs fajta. Jelenleg összesen 24840 növényfajta áll közösségi növényfajta-oltalom alatt, amelyből 12021 dísznövény, 7491 szántóföldi növény, 3685 zöldség és 1643 gyümölcs.

3. A növényfajta-oltalom hazai szabályozása

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXII. törvény nem hozott alapvető változást a növényfajta-oltalom szabályozásában. A hazai növényfajta-oltalmazásával kapcsolatban lényeges az is, hogy a növényfajta-oltalom köztermesztésbe vételének előfeltételét jelentő állami elismerés szabályozása ebben az időszakban – érdekesen az UPOV Egyezményhez való csatlakozásunktól kezdődően – még oltalmi tartalmú rendelkezéseket is meghatározott. E rendelkezések alapján gyakorlatilag a növényfajta-oltalom állami elismerésére vonatkozó szabályokat a szakma növényfajta-oltalomként értelmezte. 2003. január 1-jétől az UPOV Egyezmény 1991. évi szövegével és a közösségi növényfajta-oltalom szabályaival összhangban önálló iparjogvédelmi oltalmi formaként bevezetésre került a *növényfajta-oltalom*⁹. Az új szabályozás meghosszabbította az oltalom időtartamát, bővítette az oltalom tartalmát¹⁰.

4. A géntechnológia, biotechnológia hatása a növényfajta-oltalomra

A biotechnológiai fejlődéssel kapcsolatos, nagy kockázattal járó, jelentős összegű befektetést igénylő kutatás és fejlesztés megfelelő jogi oltalom iránti igényét tükrözi a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv¹¹, amely 1998. július 30-án lépett hatályba. A

⁸ Forrás: CPVO honlap statisztika

⁹ 2015-ben 26 új növényfajta-oltalmi bejelentés érkezett a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalába és az év végén összesen 90 nemzeti növényfajta-oltalom volt hatályban.

¹⁰ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXII. törvényt módosító 2002. évi XXXIX. törvény

¹¹ A 98/44/EK irányelv elfogadását több mint 10 évig tartó előkészítő munka előzte meg. Az eredeti tervezet 1988-ra készült el. Az Európai Parlament a tervezetet kétszer utasította el először 1992-ben, majd 1995-ben. Az 1995-ben tárgyal tervezet az Európai Parlament és a Bizottság által létrehozott közös bizottság kompromisszumos javaslata volt. A kompromisszumos javaslat módosított változata 1995 decemberében került ismét benyújtásra, amelyet számos módosító javaslattal, de végül is 1998 májusában fogadtak el.

98/44/EK irányelv értelmében a növények vagy állatok előállítására szolgáló eljárás lényegében biológiai minősül, ha egészében keresztezésből, szelekcióból vagy más természeti folyamatokból áll. A 98/44/EK irányelv beépült az Európai Szabadalmi Hivatal elbírálási gyakorlatába azáltal, hogy az Igazgatótanács beemelte az Európai Szabadalmi Egyezmény Végrehajtási Szabályzatába. Az 1990-es évek végétől kezdődően az Európai Szabadalmi Hivatalba egyre több biotechnológiai találmány szabadalmi oltalma iránti bejelentést tettek és a Hivatal egyre több biotechnológiai szabadalmat adott meg, olyan esetben, amikor a találmány tárgya egy géntechnológiával módosított sajátos tulajdonságot (ugyanazt a gént vagy génszakaszt) tartalmazó növénycsoport volt, vagyis a találmány nem korlátozódott egy meghatározott növényfajtára.

A biotechnológia térhódítása új fejezetet nyitott a XX. század utolsó évtizedeitől kezdődően a biotechnológiai találmányok elbírálási gyakorlatában és új kihívást jelent a természettudományok és a jogtudomány területén, politikai, gazdasági, etikai és társadalmi kérdéseket is felvet. A szakértői körökben élénk vitát váltott ki a biotechnológia fejlődésének hatása a szabadalmi jogra és a növényfajta-oltalomra.

A szabadalom és a növényfajta-oltalom közötti kapcsolat más – más kérdéseket vetett fel az 1970-es, 1980-as és 1990-es években, illetve más kérdéseket vet fel napjainkban. Eleinte az UPOV Egyezményben foglalt kettős oltalom tilalmával¹² megoldani látszódott ez a kérdés. Azonban a biológiai tudományokban bekövetkezett változások, a DNS molekula szerkezetének és kémiai tartalmának megfejtése, majd a genetikai információkat tartalmazó szekvenciák kiemelésének lehetősége hatással volt a növényfajta-oltalomra és a szabadalmi oltalom elbírálásának a gyakorlatára is. Így a szakmai viták középpontjába került a „lényegében biológiai eljárásra” vonatkozó szabály érvényesítése az Európai Szabadalmi Hivatal elbírálási gyakorlatában.

A XX. század utolsó évtizedének kezdetéig a mikrobiológiai eljárások alkalmazása során egyértelmű volt az ipari tevékenység és a „lényegében biológiai eljárás” elhatárolása. Az 1990-es évektől kezdve a biotechnológiai ipart uraló (vegyipari, gyógyszeripari és állatgyógyászati ipari) multinacionális cégek számára azonban a növényfajta-oltalom kevésnek bizonyult. E cégek iparjogvédelmi gyakorlata alapvetően eltért az 1980-as években a vetőmag-forgalmazás területén meghatározó, hagyományos nemesítői cégek növényfajta-oltalmi gyakorlatától.

Az *in vitro* nemesítés elterjedésével a növény nemesítés területén kérdésessé vált, hogy egy biológiai folyamatba történő emberi beavatkozás eredményeképpen a folyamat a szabadalmazhatóság szempontjából „iparivá” válik-e? A molekuláris nemesítés nem képes helyettesíteni a hagyományos növény nemesítési módszereket. A géntechnológiával módosított növényfajták általában nem új növényfajták, hanem a legjobb elismert, és köztermesztésben lévők növényfajták genetikailag módosított változatai, vagyis a „szabadalmazható növénycsoport” egy adott gént tartalmazó különböző növények összessége. A géntechnológiával módosított növényfajták fajta fenntartása, illetve további javítása, valamint

¹² Ugyanazon növényfajta nem állhatott egyidejűleg szabadalmi oltalom és növényfajta oltalom alatt, ezt a szabályt az UPOV egyezmény 1991. évi szövege már nem tartalmazza

szaporítóanyagként való felhasználása továbbra is igényli a hagyományos nemesítési módszereket.

Nem tartom elfogadhatónak, hogy a növényfajtákat is tartalmazó növénycsoport szabadalmi oltalma esetén a szabadalmas kizárólagos jogot kaphasson a nemesítési módszerekre, eljárásokra, a szaporítóanyagra, a termésre és az abból előállított termékekre is minden átmenet nélkül, miközben a szaporítóanyagok forgalmazására vonatkozó szabályok szerint csak növényfajta szaporítóanyagot lehet forgalmazni.

Meg kell találni az egyensúlyt a biotechnológiai találmányok esetében a befektetett kutatási, fejlesztési költségek megtérülésének igényét biztosító kizárólagos hasznosítási jog iránti igény és a növényfajta-oltalom tartalma között. A növényfajta-oltalom jogosultjaival szemben aránytalan előnyre tesznek szert a biotechnológiai találmányok jogosultjai a szélesesen értelmezett igénypontok alapján, miközben kihasználják a nemesítői kedvezmény előnyeit.

Így a figyelem ráirányult a gyors biotechnológiai fejlődés által kiváltott új jogi kérdésekre, az ipari találmányoktól eltérő „életszabadalmak” oltalmi feltételeinek és a megadott oltalmak terjedelmének speciális szabályozása iránti igényre.

A szabadalmi oltalom és a növényfajta-oltalom közötti alapvető különbségeket következő táblázatban szeretném szemléltetni:

A szabadalmi oltalom és a növényfajta-oltalom összehasonlítása

<i>Az oltalom</i>	<i>Szabadalom</i>	<i>Növényfajta-oltalom</i>
<i>Tárgya</i>	Ipari találmány	Növényfajta
<i>Feltételei</i>	Új a találmány, ha nem tartozik a technika állásához	Újdonság: Új a növényfajta, ha a szaporítóanyagát nem hozták forgalomba az elsőbbségi napot megelőző a) egy évnél korábban belföldön b) négy évnél, illetve szőlő, fa esetében hat évnél korábban külföldön
	Feltalálói tevékenység, Ipari alkalmazhatóság	
	Növénycsoportra kiterjedő kérelem esetén nem kerül sor fajtakitermesztésre	Megkülönböztethetőség (distinctness) Egyneműség (uniformity) Állandóság (stability) – A DUS követelményeket fajtakísérletben kell vizsgálni Fajtanév
<i>Tartalma</i>	Az igénypontokban meghatározott terjedelem	A nemesítő hozzájárulása szükséges

		<p>a) a szaporítóanyag előállításához, szaporítás céljából való előkészítéséhez, forgalomba hozatalra való ajánlásához, exportjához, importjához és e célokból raktáron tartásához</p> <p>b) az oltalom kiterjed a terményre és</p> <p>c) az abból előállított termékre¹³, továbbá d) a lényegében származtatott fajtára</p>
Az oltalom korlátai		Nemesítői kedvezmény Mezőgazdasági mentesség
Az oltalom időtartama	A bejelentés napjától számított 20 évig tart	A megadástól számított - 30. naptári év végéig szőlők, fák - 25. naptári év végéig egyéb növények esetében

Az Európai Szabadalmi Hivatal által elfogadott szélesen értelmezett szabadalmi igénypontok és a multinacionális cégek agresszív jogérvényesítési gyakorlata napjainkra elvezetett ahhoz, hogy vannak, akik alapjaiban kérdőjelezik meg a növényfajta-oltalmat, a növényfajták elismerési és szaporítóanyag minősítési rendszerét.

Ezért az Európai Szabadalmi Hivatal elbírálási gyakorlatával szemben már nemcsak a civil szervezetek részéről, hanem a Német Szövetségi Gyűlés, a holland Parlament, valamint az Európai Parlament részéről megfogalmazódó kritikák az Európai Szabadalmi Hivatal fellebbezési tanácsa döntéseiben is változást hoztak. Ez nyilvánult meg a brokkoli ügyben és a paradicsom ügyben. A brokkoli ügy esetében a feltaláló hagyományos nemesítési eljárást géntechnológiai elemekkel ötvözött DNS-markereket alkalmazva. A brokkoli és paradicsom ügy¹⁴ volt az a két ügy, amikor az Európai Szabadalmi Hivatal Bővített Fellebbezési Tanácsa először lényegében biológiai minősítette a géntechnológiai elemekkel ötvözött hagyományos nemesítési eljárásokat.

¹³ Az oltalomból eredő kizárólagos jogokat csak fokozatosan lehet érvényesíteni, először a szaporítóanyag, majd termék és csak ezt követően a termény vonatkozásában. A *terményre*: ha az oltalom alatt álló fajta fajtaösszetevőit a jogosult hozzájárulása nélkül használták fel és a jogosultnak nem volt lehetősége a fajtaösszetevőkre vonatkozó jogait érvényesíteni, a *termékre*: ha az az oltalom alatt álló fajta szaporítóanyagának jogosulatlan felhasználásból előállított terményből készült és a jogosultnak nem volt lehetősége a termékkel kapcsolatos jogait érvényesíteni.

¹⁴ EP 1 069 819 (G 2/07 Broccoli), EP 1 211 926 (G 1/08 alacsony nedvességtartalmú paradicsom)

A növény szabadalmak hálójának áttekintése érdekében az Európai Vetőmagszövetség (ESA) létrehozta az ún. PINTO adatbázist¹⁵, mivel egy növénycsoportra kiterjedő szabadalom több fajtát ölel át.

A növénycsoportra kiterjedő európai szabadalmak kérdéskörének rendezése iránti igényt tükrözi, hogy 2015-ben az Európai Parlament határozatával felkérte a Bizottságot a „lényegében biológiai eljárásokból” nyert termékek szabadalmazhatóságának vizsgálatára. Az Európai Szabadalmi Hivatal elnöke és a Közösségi Növényfajta-Hivatal elnöke pedig 2016. február 11-én együttműködési megállapodást írt alá az elbírálási gyakorlat kölcsönös megismerése és az információk átadása érdekében. Az első közös munkamegbeszélést már meg is tartották 2016. szeptember 21-22-én Angers-ben.

5. Összefoglalás

A XXI. század első évtizedének végére nyilvánvalóvá vált, hogy az „élet szabadalmak” esetében a „lényegében biológiai eljárás” fogalmának tág értelmezése tarthatatlan. A biotechnológiai találmányok esetében az elbírálás során nem lehet túlzottan megengedően értelmezni a növénycsoportot, illetve a növények előállítására szolgáló lényegében biológiai eljárást tartalmazó igénypontokat.

A szaporítóanyag előállítás területén továbbra is szükség van az ellenőrzött minősített szaporítóanyag forgalmazására. Nem lehet alapvetően megkérdőjelezni a szaporítóanyag előállításra és forgalmazásra vonatkozó szabályozás szükségességét. Valamennyi mezőgazdasági termelő részére biztonságot jelent, ha ellenőrzött és minősített szaporítóanyagot vásárol.

Miközben a gazdasági versenyben felértékelődik a szellemi tulajdonvédelmi tudatosság, addig a gyakorlatban azt tapasztalom, hogy még a joghallgatók és a gyakorló jogászok is idegenkednek ettől a jogterülettől. Kevesen írnak szakdolgozatot ebből a témából és a doktoranduszok közül is kevesen választanak szellemi tulajdonvédelmi témát. Ez késztetett arra, hogy több joghallgatót megkérdezzek mi az oka ennek az idegenkedésnek. A megkérdezettek közül többen bonyolultnak és átláthatatlannak tartják ezt a jogterületet. Egyes hallgatók szerint nem világos, hogy mivel foglalkozik a szellemi tulajdonjog, amely egyébként is megfoghatatlan, unalmas, illetve nem olyan izgalmas, mint a büntetőjog, vagy a polgári jog.

A hallgatók álláspontjától eltérően fontosnak tartom a szellemi tulajdonjogban való eligazodást. A szellemi tulajdonvédelmi kérdések is lehetnek izgalmasak, gondoljunk csak a védjegyekre, szerzői jogi kérdésekre, a növényfajta-oltalom és a szabadalmi oltalom új kihívásaira, az eredetvédelemre.

Az élettudományok fejlődése a jogtudományt is új szabályozási kérdések elé állítja a növényfajta-oltalom, a szabadalom, a tájfajták szaporítása és forgalmazása

¹⁵ <http://pinto.euroseeds.eu>

kérdésében, valamint a biodiverzitás megőrzése és a biológiai sajátosságokat figyelembe vevő arányos szellemi tulajdonvédelem érdekében.

Ez az ünnepi tanulmány csak egy rövid áttekintést ad a növényfajta-oltalom szabályozásának alakulásáról és a kérdéskör komplexitásáról. Fontosnak tartom, hogy a joghallgatók megismerjék a különböző jogterületek összefüggését, az agrárgazdaságot érintő kérdésekben pedig legyenek tekintettel a biológiai sajátosságokra, az agrárpolitikai, vidékfejlesztési összefüggésekre is.

A munkajogi kártérítési felelősség jogi természetete

Szalma József*

1. Bevezető gondolatok

Prugberger Professor nyolcvanadik születésnapja alkalmából e sorok szerzője az Ő eddigi munkásságának tiszteleg. Prugberger Professor rendkívül szerteágazó eddigi életművéről van szó. Szinte nincs oly kérdés, téma, a közjog és magánjog területéről (jogi személy, jogalanyiség,¹ egyedi munkaszerződés,²

* Egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék.

¹ Ld. pl. Prugberger Tamás, *A csoport – jogalanyiség integratív szemléletét igénylő elméleti és gyakorlati tényezők*, in: *Az úniós csatlakozások hatása a letelepedés és a szolgáltatások szabad áramlása körében*, Tanulmánykötet, Novotni Kiadó, Miskolc, 2005, 149-159. old.; ibid, *Jogalanyiség, a dologi jog és a kötelmi jog kapcsolatának funkcionális elmélete*, Dissertationes Savarienses, 16. Savaria University Press, Szombathely, 1997; ibid, *A jogi személyiség kérdése Grossschmidnál és az új Ptk-ban*, in: Grossschmid gondolatai és az új magyar Ptk, Tanulmánykötet, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2013, 123-134.old.; ibid, *A korlátozottan cselekvőképes személy munkaszerződéskötési képességének problémája de lege lata és de lege ferenda*, Jogtudományi Közöny, 2007/7-8. sz.

² Ld, pl. Prugberger Tamás, *Észrevételek az új Polgári Törvénykönyv egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez*, Miskolci Jogi Szemle, 2007/2. szám, 91-95. old.; ibid, *A munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései*, in: *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis I. Debrecen, 2001, 19-36. old.*; ibid-Fabók András, *A munkaszerződés, a szolgálati szerződés, a vállalkozás, a megbízás és a díjkítűzés elhatárolási problémái a biztosítási üzletkötői szerződések tükrében*, Magyar Jog, 2001/1.sz. Ld. továbbá Kenderes György által megalkotott, Prugberger Tamás által lektorált: *A munkaszerződés hazai szabályozásának alapkérdései* c. monográfiáját, mely megjelent a Novotni Alapítvány támogatásával, a Lícium Art közreműködésével, Miskolcon, 2007-ben, ebben különösen a munkaszerződés dogmatikai hovatartozásáról szóló fejezetet, 217-236. old.; Prugberger Tamás, Nádas György, *A munkavégzésre irányuló jogviszonyok vállalkozási vagy megbízási szerződéssé minősítése a felek egyikének akaratából*, in: *Liber Amicorum, Studio Stephano Kertész Dedicata, Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 2004; Prugberger Tamás, *A munkavégzéssel kapcsolatos szerződésnek a Polgári Törvénykönyvben történő szabályozásának kérdése*, in: *Kötelmi jogi kodifikációs tanulmányok*, szerk: Bíró György, Szalma József, Novotni Kiadó, Miskolc, 2005; ibid, *A munkavégzéssel összefüggő kapcsolatok jogi szabályozásának fejlődéstörténete*, in: *A civilisztika fejlődéstörténete*, Doktori Tankönyvek, szerk. Miskolczi Bodnár Péter, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006; Prugberger Tamás, *A munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései*, *Collectio iuridica Universitatis Debreceniensis, I.* (szerk. Pósn László), DUP Multiplex Media, Debrecen, 2001, 19-36. old.

kollektív szerződés,³ munkajog és szociális jog,⁴ a munkajog és a polgári jog kapcsolata,⁵ önfoglalkoztatás,⁶ munkajogi felelősség, fizetéseképtelenség, munkaerőkölcsönzés,⁷ csoportos létszámleépítés,⁸ sztrájkjog,⁹ szövetkezeti jog, agrárjog,¹⁰ közszolgálati jog és közszolgálati munkajog,¹¹ jogharmonizáció,¹² környezetvédelmi jog, emberi és kisebbségi jogok, stb.), melyet Prugberger Professor nem érintett volna, könyv, tanulmány, vagy tudományos vita formájában. Több mint ötszáz szerzői, társszerzői műről van szó. Ezeknek kompetens áttekintése és értékelése csupán több szakosított szerző hozzájárulásával lehetséges.

Hozzá fűzhető, hogy bármely kérdéssel foglalkozott, foglalkozik Prugberger Professor, Ő választott témájáról alapos és átgondolt, mindannyiszor saját érvekkel alátámasztva, a hazai és a külföldi jog lehetőleg minél teljesebb ismeretével írt és ír. Munkái – nemcsak a hazai jogdogmatikai, azaz tételes jogi,

³ Ld. Prugberger Tamás, *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésekre*, in: A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései, Tanulmánykötet, szerk. Manfred Ploetz és Tóth Hilda, Novotni Kiadó, Miskolc, 2001.

⁴ Ld. pl. Prugberger Tamás-Kenderes György, *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító jogi elemzése*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2009, ebben ld. különösen: Az individuális munkajog és közszolgálati jog alapintézményei, 79-100.old.; Prugberger Tamás, *Az európai szociális jog vázlatja*, Debreceni Egyetem ÁJK, Lícium-Art Könyvkiadó Kft, Debrecen, 2008, ebben ld.: Az európai társadalombiztosítási jog, Az európai egészségbiztosítási jog, Az európai kötelező nyugdíjbiztosítási jog, Rokkantsági nyugdíj az Unió régi tagállamaiban, Özvegyi nyugdíj, árvaellátás és más hátrahagyottakról való gondoskodás, valamint temetési segély 59-153. old., Az üzemi baleseti és a foglalkoztatási betegség esetére történő ellátás az Unió régi tagállamaiban, 157-172. old. ; Prugberger Tamás, Rácz Zoltán, Sztójkóné Hajdú Edit, *Szociális jog, Európai és magyar foglalkoztatás támogatási- és munkaügyi-, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006, ebben különösen, ld. A munkaerőpiac és foglalkoztatástámogatás rendszere az EU-ban és MO-on, 25-43.old.

⁵ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között* (Tanulmánygyűjtemény) – Debreceni Egyetem-Közgazdaságtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2006, ebben ld. pl., a munkajog és a polgári jog kapcsolata a személyek jogának tükrében, 14-26.old.; a munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései, 28-71.old.

⁶ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar jogban*, Magyar Jog, 2014/2. sz., 65-71. old.

⁷ Ld. pl. Prugberger Tamás, Fabók András, Tóth Hilda, *A munkaerőkölcsönzés kérdései*, Napi Jogász, 2001/5. sz.

⁸ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Adalékok a csoportos létszámleépítés gyakorlatához*, Valóság, 2005/7, 78-84. old.

⁹ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Munkajogi normatív értékek és a neoliberális globalizálódó gazdaság*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2008, 144. old.

¹⁰ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Európai jogharmonizáció és a magyar agrárjog*, in: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae, Külön lenyomat Veres JózsefEmlékkönyvből, Szeged, 1999, 269-286. old.; Prugberger Professor lektorálta a Csák Csilla, Nagy Zoltán, Olajos István, Orosz Gábor, Szilágy János Ede és Török Géza szerzőtársak közrműködésével megalkotott *Agrárjog – A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon* c. Novotni Kiadó által, Miskolc, 2008-ban kiadott kötetet.

¹¹ Ld. pl. Prugberger Tamás, *A közszolgálati jog liberalizációja és a munkajogba olvasztása*, Valóság, 2007/1. sz.

¹² Ld. Prugberger Tamás, A 2005. évi német munkajog reform az AGENDA 2010-el és hasznosíthatóságának kérdése a magyar jogban, Jogtudományi Közlöny, 2006/5. sz. 159-170. old.

hanem jogösszehasonlítási és jogelméleti szempontból is¹³ – értékes hozzájárulást jelentenek a munkajog és a szociális jog elméletéhez és gyakorlatához.¹⁴

Munkásságának egy része a délvidéki magyar tudományossághoz is fűződik. A Vajdasági Magyar Tudományos Társaság (VMTT) több mint két évtizedes tematikus, azaz a Magyar Tudomány Napjának szentelt újvidéki tanácskozásain, a határon átvívelő magyar-magyar tudományos együttműködés jegyében, meghívott előadóként, mindannyiszor részt vállalt és tanulmányai maradéktalanul megjelentek e tanácskozásoknak szentelt konferenciakötetekben. Legyen a tematika emberi jogi, kisebbségi jogi, környezetvédelmi, felsőoktatási, fenntartható fejlődési kerettémájú vagy célzatú. Közben tudományos munkái megjelentek Szerbiában, magyar (VMTT-s konferenciakötetekben), német¹⁵ és szerb nyelven (tudományos kari aktákban, vagy folyóiratokban, e sorok szerzőjének fordításában) fontos tudományos kommunikációs kérdésként. Nem véletlen, hogy Prugberger Tamást, a Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia, – mely a közelmúltig eredményesen működött, – tiszteletbeli tagjává választotta.

Prugberger Professor szerteágazó tudományos tevékenységére való tekintettel, ebből egy lényeges szegmentumot kiragadván, e sorok szerzője, jelen ünnepi tanulmányában olyan kérdésről van módjában értekezni, – amit Professor Úrral együtt, inkább közös nevezőként,¹⁶ mint egymástól eltérő jogfelfogásként fogalmaznék meg, – a munkajogi szerződésen kívüli és szerződési felelősség kodifikációs helyének témájáról, azaz a munkajogi felelősség jogi természetének, minősítésének vizsgálata céljából.

2. Kérdésfelvetés

Első szempillantásra úgy tűnhet, hogy a munkajogi kártérítési felelősség jogi természetének vizsgálata csupán doktrinális jelentőséggel bír. Pedig, anélkül, hogy prejudikálnánk a válaszadást, eleve úgy tűnik, hogy a munkajogi kártérítési felelősség osztályozása, hovatartozása (magánjog, közjog), korántsem csupán teoretikus kérdés, ugyancsak applikatív, azaz, kodifikációs, jogértelmezési és jogalkalmazási jelentőséggel (is) bír.¹⁷ Annál inkább, mert a munkajogi kártérítési felelősség gyűjtőfogalom, melynek több alkotó eleme, vagy vizsgálható szempontja

¹³ Ld. Prugberger Tamás-Ploetz Manfred, *Magyar és európai munkajog*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994; Prugberger Tamás, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.

¹⁴ Ld. pl. Prugberger Tamás, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2000, ebben: a munkával összefüggő szociális és egyéni alapjogok, a kollektív munkajog rendszer és célja, a kollektív szerződés, 41-121. old.

¹⁵ Ld. pl. Tamás Prugberger, *Kündigung- und Massenentlassungsregelungen in Ungarn und in den postkommunistischen Nachbarländer Ungarns*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Novom Sadu (collected papers), Újvidéki Egyetem Jogtudományi Karának tudományos közlönye, XLII, 3/2008. sz., 383-399. old.

¹⁶ Ld. pl. Prugberger Tamás-Szalma József, *A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk*, Gazdaság és Jog, 2012/10. sz. 14-17. old.

¹⁷ Ld. József Szalma, *Kodexfrage oder einheitliches Arbeitsrecht im ungarisches Recht*, Journal on European History of Law, Brünn-Brno (Cseh Köztársaság), 2013/2. sz. 118-122. old.

van, de olyan kérdés is, amely közös nevezőinél fogva, akár általánosan is meghatározható és mintegy egységében minősíthető esernyő-jogintézményként is szerepeltethető.

3. A munkajogi felelősség és alakzatai

Ha kolloquiálisan keresnénk a *definíciót* (habár: *omnis definitiones periculosus est*), akkor a kártérítési felelősség általános ismérveiből kiindulva, de a speciális felé haladva, azt mondhatnánk, hogy a munkajogi kártérítési felelősség a munkavégzéssel, vagy a munkajogviszonnyal kapcsolatos (akár szerződési, akár szerződésen kívüli) kényszerítő jogszabályok, kötelezettségek megszegéséből keletkezik, – aminek következtében a munkavállaló, a munkáltató, vagy harmadik személy (vagyoni, vagy nemvagyoni) kárt szenved. Ennél fogva, a károsult irányában, a kárért felelősségre vonható alany meghatározása, főszabályként okozói alapon történik (munkáltató és munkavállaló kölcsönös kárfelelőssége), kivételként azonban, a törvényi kárfelelősségtelépítés útján (munkáltató felelőssége munkavállaló harmadik személynek okozott káráért), a hagyományos, vagy általánosan elfogadott megoldás szerint, a munkáltató harmadik személy iránti kárfelelősségét szabja meg.¹⁸

Amennyiben a munkajogi kártérítési felelősséget alkotó elemekre bontjuk, annak alapján, hogy ez a munkajogviszonnyal és a munkavégzéssel kapcsolatos és annak alapján, hogy *ki a kárfelelős és ki a károsult*, – tényállástól függően, több lehetőség forog fenn.

Közelebbről: (a) a *munkáltató munkavállaló iránti kárfelelősségéről* akkor lehet szó, ha a munkaadó okozta, jogellenes magatartásával, a munkavállalónak a kárt. (b) Megfordítva, a *munkavállaló munkáltató irányában való kárfelelősségéről* akkor beszélünk, amikor a munkavállaló jogellenes magatartásával munkáltatójának kárt okozott. Mindkét esetben a *saját magartásért* való kárfelelősség szabályairól van szó.

Ha a munkajogviszonynál maradunk, és a munkavégzéssel kapcsolatban, a munkaidő alatt, a munkavégző (munkavállaló, alkalmazott) *harmadik személynek* okozott kárt, akkor a *mások magatartásáért való felelősség*¹⁹ talaján állunk, hiszen ilyenkor a károsult harmadik személynek jogában áll a munkáltatótól megtérítenie kárát. Ez esetben, a harmadik személynek a káráért elsődlegesen, azaz az elsődleges perben, a munkáltató felelős, de a másodlagos perben, a munkáltató *visszkereseti joggal* (regresszjog) élhet a munkavégzővel szemben, különösképpen, ha ő a harmadik személy kárát szándékosan, vagy súlyos gondatlansággal okozta.

¹⁸ Ld. Szalma József, *A munkajog hatása a polgári jogra*, Magyar Jog, a Magyar Jogász Egylet folyóirata, Budapest, 2015/3. sz. 182-187. old.

¹⁹ Ld. Ptk. 6:540-6:543. paragrafusait, in: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2015, a továbbiakban: Ptk., 307-308. old. Ld. a magyar jogelméletben: Földi András, *A másért való felelősség a római jogban, Jogelméleti és összehasonlító polgári jogi kitekintéssel*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 315-373. old.

Ha a felelősség *jogcíme* szerint vesszük szemügyre a munkajogi kártérítési felelősséget, akkor két alapvető felelősségi jogalap említhető: (c) a *szerződési* és a (d) *szerződésen kívüli* (deliktualis) felelősség.²⁰ Attól függően, hogy a kár a szerződés (esetünkben a munkaszerződés),²¹ vagy egy kényszerítő jogszabály, azaz törvényi tilalom (általános károkozási tilalom)²² megszegéséből következett-e be, a kárfelelősség lehet szerződési és deliktualis.

Nem utolsó sorban, a *kárfelelősségi feltételek* szempontjából vizsgálva, túlmenően az általános felelősségi feltételeken, mint a kár létrejötte,²³ a jogellenesség,²⁴ okozatosság²⁵ stb., a munkajogi felelősség lehet: (e) alanyi felelősség, amennyiben a felróhatóságot megszabó kártelepítés a *szubjektív* (v. vékességi) körülményektől függ,²⁶; vagy (f) *tárgyi*, azaz objektív (v. okozatossági), ha a cselekményből, vagy mulasztásból bekövetkező kár iránti felelősség pusztán okozatossági körülményen, tényeken, különösképpen veszélyes üzem, dolog használatán alapul, vétkességtől függetlenül.²⁷ Vagyis, a munkajogi felelősségrevonás *okáról* van szó, arról, minek alapján történik a *kárfelelősség telepítése*. A vétkességi felelősség azon múlik, hogy valakinek a károkozás szándékában volt, tehát az a felelős személy, aki a kárt tudatosan okozta, vagyis a

²⁰ Ld. Szalma József, *Gondolatok a kontraktuális és a deliktualis felelősségről, különös tekintettel az új Ptk vonatkozó szabályozására*, in: Acta facultatis Politico-Juridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae, tom. LI Ann.2014, Budapestini, ELTE, 2014, 209-226. old.; Szalma József, *Felelősség a szerződésszegésért*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Tomus XXXIII, University Press, Miskolc, 2015, p. 335-353; Szalma József, *Felelősség a szerződésszegésért*, in: Decem anni in European Union, III, Miskolci Jogtudományi Műhely, szerk. Sági Edit, Miskolc, Egyetemi Kiadó, 2015, 170-191. old.; Szalma József, *Felelősség a szerződésszegésért* (tanulmány), Jogtudományi Közlöny, MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata, Budapest, 2015/4. sz. 183-192. old.; Szalma József, *Európai doktrinális hatások az új Ptk. felelősségi szabályaira*, in: Glossa Iuridica (tematikus szám: Jog és felelősség), KRE ÁJK, Budapest, 2015, II. évfolyam 1-2. szám, 23-34. old. Ld. továbbá: József Szalma, *Abgrenzung der zivilrechtlichen von der strafrechtlichen Haftung*, Journal on European History of Law, Brünn-Brno, 2012/1. sz. 32-43. old.

²¹ Ld. a Ptk. 6:137. paragrafusát (Szerződésszegés). Pl. in: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2015 (a továbbiakban: Ptk.), 237. old.

²² Ld. a Ptk. 6:518, 6:519. paragrafusait. In: Ptk, 304. old.

²³ A német BGB 823. paragrafusának (I) bekezdése megszabja azokat a joggal oltalmazott értékeket, amelyeknek megsértése kárfelelősséggel jár. Nevezetesen e rendelkezés szerint, kártérítési felelősséggel tartozik az, aki jogellenesen és vétkesen megsérti másnak jogát vagy joggal oltalmazott javait, vagyis életét, testét, egészségét, vagy szabadságát és hasonló jogait. Vagyis, a kárfelelősség az alanyi jogok megsértéséből fakad. Ld. pl. Hein Kötz-Gerhard Wagner, *Deliktsrecht*, Zehnte neubearbeitete Auflage, Luchterhand, Wolters Kluwer, München, 2006, 49-41. old. Hasonló megoldást tartalmaz az osztrák OÁPtk, és svájci Kt.

²⁴ Ld. a Ptk. 6:518., 6:520. paragrafusait. In: Ptk., 304. old.

²⁵ Ld. a Ptk erre vonatkozó főszabályát, mely szerint a kárért az a felelős, aki azt okozta: a Ptk. 6:519. paragrafusát. Ugyanakkor figyelembe kell venni a Ptk. 6:521. paragrafusát is, mely szerint nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. Itt a Ptk. a jogi okozatosságot, mely egyébként teljesen objektív jelleggel bír, egy szubjektív, előreláthatósági körülménytől teszi függővé. Ld. Szalma József, *Okozatosság és polgári jogi felelősség*, Novotni Alapítvány a Magánjog fejlesztéséért, Miskolc, 2000, 34. oldal; Szalma József, *Szerződésen kívüli (deliktualis) felelősség az európai és a magyar magánjogban*, ELTE ÁJK Budapest Bíbor Kiadó, Miskolc, 2008, 395. old.; Szalma József, *A polgári jogi felelősség alapelvei*, Atlantis Kiadó, Újvidék, 2008, 72. old.

²⁶ Ld., Ptk. 6:519. paragrafusát. In: Ptk. 304. old.

²⁷ Ld. Ptk 6:535., 6:536. paragrafusait. In: Ptk. 306-307. old.

jogellenes cselekményt is akarta és annak következményeit is. Ezzel szemben, az okozatossági felelősség esetében, a károkozó az, akinek a jogellenes magatartásból következett be a kár. (Adott esetben e két feltétel más-más személy felelősségét vonhatja magával. Ugyanis egyes felelősségi feltételek, mint a vétkesség és az okozatosság, rendeltetésük szerint, nemcsak felelősségi feltételek, hanem egyúttal *rámutanak a felelős személyre*, sőt, a *felelősség mértékére* is. Ilyen, felelősség-mértékmeghatározó körülmény pl. a *társvétkesség* és a *többes okozás*, amikor vagy a *felelősségmegosztásra*, vagy az új Ptk szerint *egyetemleges felelősségre* kerülhet sor). De ilyen tényező a károsult és a harmadok személy károkozási hozzájárulása is.

A munkajogi felelősség akkor lehet objektív, veszélyes üzemi felelősség, ha a *munkavégzés fokozott kárveszéllyel járó dolog használatával, vagy tevékenység végzésével* kapcsolatos. Pontosabban, ha a kár a veszélyes üzemből, ugyan emberi (munkavállalói) közreműködéssel kezelt dologhatásból eredt. Olyan dologból, vagy tevékenységből, amely *helyzeténél, működésénél* vagy egyéb *sajátosságánál* fogva, *fokozott kárveszélyt* hordoz. Helyzeténél fogva egy általában nem kárveszélyes dolog magával vonhat veszélyes üzemi felelősséget. Pl. szabályszerűen parkolt gépjármű nem tekinthető veszélyes üzemenek, dolognak, de helytelenül parkolt, vagy mozgó gépjármű, igen. Veszélyesnek, pontosabban fokozott kárveszéllyel járónak minősíthető dolog lehet a munkaeszköz és ennek használata esetében, mint az általános veszélyes üzemi polgári jogi felelősség, a munkajogi felelősség is eltekint a vétkességi felelősségi feltételtől. Ilyenkor szerintem (a svájci Kt. megoldását figyelembe véve), a felelősségre vonható alany nem a munkavállaló, hanem a veszélyes üzem tulajdonosa, vagy bérlője, s ez rendszerint a vállalkozó.

A magyar jogban, és ritkábban előfordulóan, kivételesen, más jogrendszerekben is, a *vétkesség "objektívizálódott."* Ugyanis a klasszikus vétkességfogalom helyett a "szubjektív" felróhatóság az adott helyzetben általában elvárható magatartás tiszteletben tartásától függ. (Nyilván Marton Géza és Eörsi Gyula doktrínáinak hatására. Megjegyezhető, hogy Marton tanait a vétkesség objektívizálásáról Max Rümelin, a kortárs német felelősségjogász nem fogadta el és ennek a francia jog sem örvendett). Ami tulajdonképpen nem csupán az okozatosságon nyugvó objektív felelősséget kellene jelentse, hanem ettől eltérően, szubjektív felelősséget, akármennyire is "objektívizálódott" a vétkesség.

A vétkesség "objektívizálódása" azáltal történt, hogy a szubjektív felróhatóság fogalma a *károkozó magatartást csupán "külsőleg"* ítéli meg, míg a "belső" szubjektív elhatározást mellőzi. Ezzel azonban még "nem léptünk be" az igazi, objektív, vagy veszélyes üzemi felelősség körébe. Ugyanis, ezen "objektívizált" "szubjektív" felróhatósági mérce helyébe – szemben a civilizált túlnyomó részében elfogadott szubjektív szándék, vagy gondatlanság helyett, – a különböző tipizált helyzetekre alkalmazott *sztenderdek szerinti elvárhatóság* lépett, így maradván a szubjektív felelősségi körben. E sztenderdek szerint, amennyiben *polgári jogi* (nem kereskedelmi) jogviszonyról van szó, akkor a *jó házigazda* (bonus pater familias), ha kereskedelmi (v. vállalkozói) jogviszonyról van szó, akkor az *üzleti szokások és a szokványok*, ha pedig *szakmai tartalmú* (ügyvédi, orvosi,

mérnöki) jogviszonyról van szó, akkor adott szakma, vagy hivatás szabályaitól való eltérés tekinthető a szubjektív felróhatóság (objektivizált) mércéjének.

A "tárgyasított vétkesség" vagy elvárhatósági felelősségi mérce²⁸ és a hagyományos, pszichológiai értelemben vett, vétkességre alapozott szubjektív felelősség között, lényeges különbség mutatható ki. Ugyanis, a *vétkességnek vannak fokozatai* (szándékosság és gondatlanság), az *elvárhatósági felelősségnek pedig nincsenek*. Adott esetben, az általában elvárhatóval²⁹ ellentétes magatartás kártérítési felelősséget von magával, függetlenül a szándéktól. Az elvárhatóságtól a legkisebb eltérés is teljes felelősséghez vezet. Az elvárhatósági felelősséget vállaló és vállaló (magyar) doktrínában, a felelősség mértéke nem különbözhet aszerint, hogy valaki "nagyon" vagy "kicsit" tért el az általában, adott helyzetre nézve elvárt magatartástól. A károkozónak az elvárttól való legkisebb eltérése is, szándékától függetlenül, az ő teljes kárfelelősségét vonja magával. Ezzel szemben, a (szubjektív) vétkességre alapozó Ptk-k közül, mint pl. az osztrák OÁPtK, a vétkesség fokától, azaz a szándékosságtól és a gondatlanságtól teszi függővé a felelősség mértékét.³⁰ Ugyanis, a kárt szándékosan okozónak (böser Absicht) a károsultnak a teljes kárát köteles megtéríteni, azaz mind a felmerült kárt (damnum emergens), mind az elmaradt jövedelmet (lucrum cessans). A gondatlanul eljáró károkozónak azonban csupán a felmerült kárt köteles megtéríteni. Ennek a megoldásnak indokolt kritikája szerint, a kártérítési jog célja nem a károkozónak vétkességfokozat szerinti "büntetése", hanem mint a gyengébb félnek, a károsultnak a kártalanítása, vagyoni helyzetének károkozás előtti állapotának helyreállítása (in integrum restitutio). Ebből a szempontból szemlélve, az "elvárhatósági" mércének előnye abban mutatkozik meg, hogy a károsultat helyezi oltalmi körének középpontjába, és a sztenderdizált magatartástól való legkisebb károkozói eltérés is a teljes kár megtérítéséhez vezet. Hátránya, hogy az elvárhatósági mérce korlátozva van, az új Ptk megoldása szerint az előreláthatósági mércével, vagyis, amely kárt a károkozó nem volt köteles előre látni, vagy adott helyzetben nem látott, láthatott előre, neki nem róható fel és ezzel a károsult fokozott oltalma csökkent, csorbult.

A csupán elvárhatóságra épülő felelősségi jogcím, – amit egyébként az új Ptk. is, a régre támaszkodva, elfogadott, de mintájukra az Mt. is³¹ – nem maradhatott

²⁸ Ld. Ptk. 6:142. paragrafusának második mondatát (a szerződési felelősségnél) a szerződést megszegő fél felelőssége, az előreláthatóság hiánya esetén, kimentést nyer. In: Ptk. 238. old.

²⁹ Ld. a Ptk. 6:519. paragrafusát. In: Ptk, 304. old.

³⁰ Ld. az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) 1324. paragrafusát. In: Kodex des Österreichisches Rechts, Bürgerliches Recht 2012/13, 43. Auflage, ABGB, 137. old.

³¹ Ld. Mt 179. paragrafusának (1) bekezdését: A munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben *elvárható*. A (3) bekezdés azonban a munkavállaló kártérítési felelősségét korlátozza, négyhavi távolléti díjának összegével. De *szándékos* vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén *a teljes kárt* kell megtéríteni. Ezzel szemben a munkáltató munkavállalóval szembeni kárfelelőssége teljes, az Mt 167. paragrafusának (1) bekezdése alapján. Persze, a (2) bekezdés szerint a munkáltatónak nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a munkavállaló vétkes magatartásával okozott. V.ö.: Ptk. 6:143. paragrafusának (2) bekezdését (mely szerint a kártérítés mértéke a szerződésszegésnél a szerződés megkötésének időpontjában fennálló vagy fenn nem álló

meg egymagában, mert a vétkesség fokai, különösen a különleges felelősségek körében felelősség-mérték-meghatározó, vagy utólagos felelősségteljesítési jelentőséggel bírnak. Így a gépjármű felelősségbiztosításnál a biztosítónak (az eredményes primáris kárfelelősségi perben marasztalt teljesítőnek), visszkereseti- v. regresszjoga van a balesetet okozó járművezető iránt, ha a járművezető szándékosan, vagy súlyos gondatlanságból okozta a kárt. Úgy tűnik, hogy a munkajogi felelősségnél sem mutatkozik elegendőnek a csupán "az elvárttól" való eltérése a károkozónak, hanem pótfeltételként szükséges a szubjektív mérce is, különösképpen a másodlagos, azaz visszkereseti perben. Ha a kárt munkavégzés közben, munkaidő alatt, a munkavégző harmadik személynek, nemcsak az elvárttól eltérő jogellenes magatartásával, hanem emellett még szándékosan is okozta, szinte kivétel nélkül, minden európai jogrendszerben a munkáltató, harmadik személy iránti felelősség alapján megvalósított teljesítését követően, visszkereseti joggal élhet a károkozó munkavégzővel szemben. Úgy tűnik, így van ez, így kellene legyen, vagy van az Mt.-ben fellelhető joghézagok ellenére, a magyar jogban is.

Mint az általános szerződési felelősség, úgy a *munkajogi szerződési felelősség* is, tartalmában kettős: (a) Az első a munkaszerződésbe foglalt jogok és kötelezettségek iránti *teljesítési felelősség*, összhangban a pacta sunt servanda elvével. Ezt a felelősséget nevezzük *primáris felelősségnek*, vagy szerződési kötelemnek (Schuld). Ez, esetünkben, a munkáltató és a munkavállaló kölcsönös kötelezettsége. A másik felelősség, a *szekundáris felelősség* (Haftung) a *szerződés megszegéséből* (nemteljesítés, késedelmes teljesítés, nem szerződésszerű teljesítés, azaz köteleességszegés) *eredő károk* megtérítésének kötelessége.

A *deliktualis felelősségnél* nincs primáris és szekundáris felelősség, hacsak primárisként nem számítjuk a törvényi forrású általános károkozási tilalmat. Persze, feltehető a kérdés, hogyan választható el egymástól a munkajogviszonyt alapító szerződési és a deliktualis felelősség. Különösen akkor és amennyiben mindkettő tényszerűen fennáll. Ebben a tényállásban kérdés, hogy *kumulálható-e* a térítés.

Per definitionem, a munkajogi szerződési felelősség a *szerződés megszegéséből*, míg a munkavégzés közben beálló deliktualis károkozás az általános jogi aktus, a *törvényi (Ptk.) károkozási tilalom* megszegéséből ered. Ez azonban, az elhatárolás tekintetében, nem elegendő. Tényszerűen előfordulhat, hogy egy jogellenes cselekmény, vagy mulasztás *egyidejűleg ellentétben áll a szerződéssel és az általános károkozási tilalommal*. Vegyük példaként az *orvosi felelősséget*, tekintettel a gyógykezelési szerződésre és arra is, amit az EÜ törvény szabályoz. Az orvos részéről fennáll a *tájékoztatási kötelesség*, amit a törvény kényszerítő jogszabállyal irányoz elő. Ennek mulasztása tehát deliktum, törvényszegés. Maga a kezelési szerződés legtöbbször, jogi természeténél fogva, csupán eszköz- és nem célkötelem. Tehát az orvosnak mindent meg kell tennie, amit a hivatás előír, a beteg gyógyulása érdekében. Az orvosi felelősség akkor áll be, ha az orvos eltért a szakmai szabályoktól, akár a diagnózis, akár a

előreláthatóságtól függ). Az előreláthatóság, mint a felelősség mértékének meghatározója, a Ptk 6:521. paragrafusában előírányzottak szerint a deliktualis kárra is vonatkozik. (In: Ptk 304. old.). A Ptk *teljes kártérítésre* vonatkozó általános szabályát a 6:522. paragrafusának (1) bekezdése irányozza elő.

kezelés tekintetében. Ugyanakkor a beteg, aki nem tartotta be az orvosi tanácsokat, mentesíti az orvost a felelőssége alól.³²

Az új Ptk megoldása szerint a *non cummul* elve³³ érvényesül, – vagyis, a párhuzamos, azonos tényállásból előálló deliktuális és szerződési felelősség esetén csupán egy felelősségi jogcímen jár a károsultnak a kártérítés. Kérdés, hogy ez minden esetben indokolt-e. Ha műtét során, orvosi műhibaként az orvos a beteg testében felejt a tampont, vagy netán az orvosi műszert (ami előfordult a magyar orvosi praxisban és bírói gyakorlatban), ez nemcsak szerződésszegés, hanem deliktum is. Itt a szerződésszegésből egy (pl. negatív, vagy pozitív szerződési érdekkár), a deliktumból más kár (munkahelyi baleseti testi sérelemért járó jövedelempótló járadékszolgáltatási kötelezettség) származhat.³⁴ Ennél fogva, adott esetben, akár két jogcímen is igényelhető lehetne a kártérítés. Mindegyik jogcímen azt a kárt, ami a szerződés- vagy törvényellenes magatartásból következett.

Ami szerintem nem áll ellentétben a magyar és külföldi jogirodalomban vitatott „káronszerzési tilalmával”.³⁵ Ugyanis, amennyiben különböző (szerződési és deliktuális forrásokból), de azonos károkozó cselekményéből vagy mulasztásából származnak a károk, a teljes térítés elvének (Ptk.) értelmében a károsultat mindegyikért kárpótolni kell. Nota bene (megjegyezzük), a káronszerzés tilalma szinte felesleges, ha van jogalap nélküli gazdagodás (*condictio indebiti*), márpedig (a Ptk-ban) van.³⁶ Egyébként a káronszerzés tilalma (Grosschmid)³⁷ arról szól, hogy dolog (pl. közlekedési jármű) totálkára esetén a kárfelelős által történő teljes kártérítés kifizetését követően, a károsult az egyébként tulajdonában levő dologmaradványt, azaz a roncsot (*residium*), mert egyébként jogalap nélkül gazdagodhatna. Ez (a *residium*) a károkozót illetné meg.³⁸

Ezen túlmenően, a magyar jogban az egyes hivatásokra nézve (ügyvédi, orvosi hivatás), kötelező a (szakmai) *felelősségbiztosítás*.³⁹ Kérdés, hogy ezek a biztosítások, melyek rendszerint kockázatokban, vagy biztosítási összegben limitáltak (korlátozottak) a biztosítói általános üzletkötési feltételek útján, minden – ezekben a hivatásokban előforduló – kárkockázatokat lefednek-e. Pl. azt, hogy az ügyvéd mulasztott-e a megbízó ügyfél ügyében meghozott kedvezőtlen elsőfokú bírói döntés ellenében, határidőn belül fellebbezni, azaz rendes perorvoslattal élni. Tehát nem tűnik egyértelműnek, hogy a *non cummul* elve a szerződési, a deliktuális, vagy akár a felelősség biztosítására nézve általánosítható-e, indokolt volna-e. Azonos kár azonban nem kumulálható különböző jogalapokon. Így az

³² Ld. József Szalma, *Haftung für Rat, Auskunft und Gutachten im ungarischem Recht*, Wirtschaft und Recht im Osteuropa (WiRO), München, 2016/3. szám, 65-7o. old.

³³ Ld. a Ptk. 6:145. paragrafusát. In: Ptk. 238. old.

³⁴ Ld. a Ptk. 6:528. paragrafusát. In: Ptk, Patrocinium, Bp. 2o16, 32o. old.

³⁵ Ld. Szalma József, *Káronszerzés tilama*, Magyar Jog, 2o15/12. sz. 727-731. old.

³⁶ Ld. a Ptk.6:579-6:582. paragrafusait. In: Ptk,316. oldal.

³⁷ Ld. Grosschmid Béni, *Fejezetek kötelmi jogunk köréből*, I. kötet első kiadása 1898, második kiadása 1901, második kötet, 1900, jubileumi kiadás, 1932-1933. Ebben ld. a kártérítést (III. fejezet), a szolgáltatás módját (VI. fejezet), a természetes szolgáltatást (IX. fejezet), a pénztartozást (X. fejezet).

³⁸ V.ö.: Ptk 6:579. paragrafusának (1) bekezdését. In: Ptk.316. old.

³⁹ Ld. a Ptk 6:470. paragrafusát. In: Ptk.295. old.

Mt. helyesen állapítja meg, hogy munkabaleseti szociális járadékszolgáltatással csökkenthető a károkozó térítés, de tegyük hozzá, amennyiben pedig a szociális járadékszolgáltatás a károsult teljes kárát fedezi, nem kummulálható.⁴⁰

4. A munkajogi felelősség általános és különleges kárfelelősségi jellemzői

4.1. A munkaszerződés megszegéséből származó kártérítési felelősség és a Ptk általános szabályainak alkalmazása. Az Mt mint *lex specialis*. A Ptk és az Mt diskurzusa. A munkajogi kártérítési felelősség alapvonulatában nem különbözik az *általános, polgári jogi kártérítési felelősségtől*. Ugyanis az általános kártérítési felelősség *felelősségi feltételei* jelen kell legyenek a munkajogi felelősségnél is⁴¹ ahhoz, hogy a károkozó felelősségre vonható lehessen. Ez azt jelenti, hogy (a) a munkavégzéssel kapcsolatosan *kár*-következmény állt be, hogy (b) a cselekmény, vagy a mulasztás *jogellenes* volt, (c) hogy a cselekmény vagy mulasztás és a kárkövetkezmény között (döntő, adekvát, tipikus) *okozati összefüggés*⁴² mutatható ki, (da) hogy amennyiben szubjektív felelősségről van szó, a cselekvő vagy mulasztó *vétkes* (a magyar jogban eltért az általában adott helyzetben elvárt magatartáskövetelménytől, bár az Mt favorizálja a vétkességet); (db) továbbá amennyiben meg vannak a tárgyi vagy veszélyes üzemi felelősség feltételei, mivel a kár a fokozott veszéllyel járó, munkavégzés közben használt dologhatás eredményeképpen jött létre, akkor az *objektív*, okozatossági felróhatóság a felelősségi jogcím.

Annál fogva, hogy az általános kárfelelősségi feltételeknek jelen kell lenniük a munkajogi felelősségnél is, a munkajogi felelősséget a polgári jogi kártérítési felelősség körébe sorolhatjuk. Annak alapján, hogy tényállástól függően, a munkajogi felelősség lehet saját, vagy mások magatartásáért való felelősség, továbbá tárgyi, vagy alanyi felelősség, normatív alapját figyelembe véve (attól függően mely jogforrás megsértéséről van szó) pedig akár szerződési, vagy szerződésen kívüli – a munkajogi felelősség méltán minősíthető, mint a különleges polgári jogi felelősség egyik sajátos esete. Bizonyítják ezt a külföldi polgári jogi kódexek, mint a német BGB, mely a munkajogi kártérítési felelősséget kötelezettségszegésként minősíti.⁴³

Az új magyar Ptk szabályozza a szerződési felelősség általános ismérveit, de a munkajogi felelősséget nem vette fel a különleges felelősségi alakzatok körébe. Helyette a munkajogi felelősséget, úgy mint szerződési és szerződésen kívüli felelősséget a Munka törvénykönyve (Mt.) szabályozza, kifejezetten hivatkozva a

⁴⁰ Vö..az Mt. 172. paragrafus a) pontját.

⁴¹ Ld., Mt. 166. paragrafusának (1)-(3) bekezdéseit. Ld. továbbá, Szalma József, *Okozatosság és polgári jogi felelősség*, Novotni Kiadó a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2000, 73. old.

⁴² Ld. Mt. 179. paragrafusának (2) bekezdését, mely egyébként a felelősségi feltételek fennforgásának *bizonyítási terhét* szabályozza. Ugyanis a munkavállalói kárfelelősség esetén a kárt, valamint az okozati összefüggést a munkáltatónak kell bizonyítania.

⁴³ Ld. a BGB 280.-ik paragrafusát (Schadenersatz wegen Pflichtverletzung) in: Prütting-Wegen, Weinreich, *BGB Kommentar*, Luchterhand, 2007, 436. old.

Ptk mögöttes szabályaira. Ugyanis, amennyiben az Mt. nem tartalmaz a munkajogi felelősségre nézve különleges szabályt, akkor a Ptk (általános felelősségi) szabályai a mérvadóak. Ugyanígy, a (teljesítési és nemteljesítési) felelősséget is magával vonó (egyedi) munkaszerződést, az új magyar Ptk nem vette fel egyes szerződéseket tartalmazó szabályainak körébe. Ehelyett a munkaszerződést az Mt. szabályozza. Történt ez annak ellenére, hogy a magyar vonatkozó jogirodalomban, többek között, az összehasonlító kodifikációs gyakorlatra hivatkozva, nem utolsó sorban, a munka világának jogi stabilitása érdekében, Prugberger professzor és vele együtt munkajogász kutató társai, valamint e sorok szerzője is, mind a munkaszerződésnek, mind a munkajogi felelősségnek felvételét javasolta az új Ptk-ba. Sőt, az új Ptk végleges szövegének országgyűlési elfogadása előtt, a megfelelő normatív szöveg kidolgozását is, Prugberger Professzorral együtt vállalta, a munkaszerződés és a munkajogi felelősségre nézve a szabályozási keretek normatív megfogalmazását.

4.2. Az egyedi és a kollektív munkaszerződés megszegéséből eredő kárfelelősség

4.2.1. Egyedi és szolgálati munkaszerződés megszegéséből származó kárfelelősség. A *munkaszerződés* a munkavállaló és a munkáltató között megkötött egyedi, visszterhes, tartós, vagy határozott időre szóló, a magyar jogban formális (írásbeli) szerződés, melynek tartalmát a munkavállaló és a munkáltató közötti kölcsönös kötelezettségek rögzítése képezi, egyfelől a munkavállaló munkavégzési kötelezettségeit, másfelől a munkáltató munkabérfizetési kötelezettségeit. A munkaszerződéssel jön létre a munkáltató és a munkavállaló közötti *munkaviszony*. A munkajogi viszonyt tehát a munkaszerződés hozza létre. A munkaszerződés magánjogi jellegű szerződés. Ez azt jelenti, hogy a felek elvben mellérendeltek, egyenrangúak. Ezen nem változtat az a tény, hogy a munkáltatónak jogában áll megszabni a munkavégzést. Ugyanis a munkavállaló javára a munkáltató kötelezettségeként munkavégzéséért megfelelő térítés jár.

Az összehasonlító jogirodalom, de a magyar jogirodalom is, megkülönbözteti a munkaszerződést a *szolgálati szerződéstől*. A kettő közötti különbség elsősorban a szerződés felei tekintetében mutatható ki. Míg a szolgálati szerződés elsősorban a közigazgatási (közszolgálati), a munkaszerződés a verseny- azaz vállalkozói szférában megkötött foglalkoztatási szerződés. A közszolgálati munkaszerződésre jellemző, hogy a munkavállaló, – azaz ebben a munkajogviszonyban – az alkalmazott, munkavégzési kötelezettsége előre, legtöbbször *törvényben meghatározott*, úgy mint *illetékesség és főként cél – ritkábban eredménykötelelem*. Pl. a bíró igazságszolgáltatási, vagy az ügyintéző ügyintézési tevékenysége. Ezzel szemben a munkaszerződés esetében a munkavégzés tartalma alapvetően a munkaszerződésben van megszabva, tartalmában pedig főszabályként eredménykötelelem. Míg a közszolgálati munkavégzés területén országos ún. tripartit (kormányzat, munkáltatók és munkavállalók képviselőinek) egyeztetése jellemző, addig a versenyszférában inkább maga a vállalkozáson belüli, munkáltató és a munkavállaló képviselői közötti egyeztetés a jellemző.

Habár a *vállalkozói szerződés* is munkavégzésre kötelez (a vállalkozói szerződést a Ptk egyébként szabályozza),⁴⁴ a munkaszerződéstől főként abban különbözik, hogy bizonyos, a megrendelő által, a megbízott meghatározott eredmény elérését célozza meg (pl. egy épület felépítése). Rendszerint a cél elérése határozza meg a vállalkozói szerződés tartamát, szemben a munkaszerződéssel, mely főszabályként határozatlan időre szól.

Mindkét szerződéstípus (munkaszerződés, szolgálati szerződés) esetében a szerződés megszegése (nemteljesítése, részleges teljesítése amennyiben a szerződés teljes szolgáltatás nyújtásáról szól, vagy nem szerződésszerű teljesítése) szerződési felelősséget von magával. A szerződésszegő köteles megtéríteni a szerződéshez hű félnek a szerződésszegésből származó kárát. Vonatkozik ez mindkét félre, a munkáltatóra és a munkavállalóra egyaránt. Más szóval, ha a szerződést a munkaadó szegte meg, akkor ő a munkavállalónak köteles megtéríteni a szerződésszegésből eredő kárát, és megfordítva, ha a szerződést a munkavállaló szegte meg, kártérítési felelősséggel tartozik a munkáltatónak. Elvben, összhangban a Ptk teljes kártérítési elvével, e kárfelelősség a teljes kár megtérítésére kötelezi a szerződést megszegő kárfelelőt.

4.2.2. A kollektív munkaszerződés megszegéséből származó kárfelelősség. Az egyedi munkaszerződésnek tiszteletben kell tartania a kollektív (vállalkozáson belüli, azaz speciális, vagy közszolgálati esetben általános) szerződés szabályait.⁴⁵ A lényeg abban van, hogy a kollektív szerződés rendeltetése, az egyes munkatevékenységek szerinti minimálbér meghatározása. A szerződéskötési szabadság körébe tartozik az ezen felüli bérezés. Vonatkozik ez főként a versenyszférára. Amennyiben a vállalkozáson belül megkötött kollektív szerződés egyes munkavégzési kategóriák számára előírányzott minimálbérezés és adott egyedi munkaszerződésben megszabott munkabér kisebb a kollektív szerződéssel előírányzottnál, a munkavállaló differenciált kártérítési igényvel fordulhat a bírósághoz. Vagyis, követelheti a vállalkozásban megkötött kollektív munkaszerződés egyes munkatevékenységekhez fűződő minimálbér és az egyedi munkaszerződésben megszabott ennél alacsonyabb bérezés közötti különbséget.

5. A munkajog és a polgári jog jogági kapcsolata, különös tekintettel a polgári jogi (deliktuális és szerződési) felelősségre

Az elmondottak alapján egyértelműnek tűnik, hogy a munka- és polgári jog egymással szoros kapcsolatban állnak. A munkabérek szintje megszabja a fogyasztás szintjét. Ily módon a bérek befolyásolják a termelés szintjét, megszabják a szolgáltatás, termelés (vállalkozás) és a fogyasztás kapcsolatát, kiváltván nemcsak a mikro- hanem makro gazdasági hatásokat.

⁴⁴ Ld. a Ptk. 6:238-6:256. paragrafusait. In: Ptk. 256-259. old.

⁴⁵ Ld. Szalma József, *A munkaszerződés, szolgálati szerződés és a kollektív szerződés*, Jogtudományi Közlöny, 2014/7-8. sz. 373-378. old; Szalma József, *A munkaszerződés, szolgálati szerződés és a kollektív szerződés*, Magyar Jog, 2014/1. sz. 52-57. old.

E kapcsolatra való tekintettel az új Ptk kidolgozása során *tudományos diskurzus* alakult ki. Voltak és vannak olyan álláspontok, melyek szerint a munkajog jogági szempontból szemlélve, ezzel együtt a munkajogi felelősség, közjogi jellege miatt, nem tartozik a polgári joghoz, hanem az elkülönült munkajoghoz. Más vélemény szerint azonban, a munkajog, különösképpen a szerződési és deliktuális munkajogi felelősség, szerves része a polgári jognak. E két egymással ellentétes nézet mögött tulajdonképpen kétféle gazdaságfelfogás húzódik meg. Az egyik a liberális, a másik a szociális piacgazdálkodás elméletén alapul. Az első szerint a munka világa kizárólag a munkaerőkereslet és -kínálat kérdése, a második szerint pedig a tulajdon és tőke szociális felelősséggel jár, vagyis azzal, hogy a tulajdonnak tágabb értelemben vett társadalmi felelőssége is van. Nekem úgy tűnik, hogy az utóbbi álláspontot képviseli Prugberger Professzor számos munkájában.

Ennek a diskurzusnak igen fontos eleme a kollektív szerződések joga, vagyis a munkavállaló és a munkaadó közötti, nemcsak munkabéri egyeztetés. Hosszú távon szemlélve, a munkáltatónak érdeke az, hogy a munkavállaló tisztességes bért nyerjen és ezzel a munkaadó motiválja a foglalkoztatottat. A munkavállalónak pedig tartós érdeke az, hogy a vállalkozás eredményes legyen, hogy a vállalkozás terméke, szolgáltatása jó hírnévnek örvendjen, és ennek eredményeképpen a piacon megfelelő értékesítést nyerjen. Ez pedig kihat a bérek emelési lehetőségére. A munkabéri megállapodásnál azonban a munkáltató és a munkavállaló ellenérdekeltek: A munkaadó érdeke, hogy kisebbséget, a munkavállaló érdeke, hogy nagyobb bértérítést nyerjen.

A munkáltató és a munkavállaló, alapvető érdekellentétük ellenére, hosszú jogfejlődés eredményeképpen, Európában és Magyarországon közös nevezőt találtak és ennek fő eszköze a kollektív szerződés jogintézménye. A munkavállaló is beleegyezhet a bérezési stagnációba, a munkahelyek csökkentése nélkül, ha a munkáltató új beruházási ciklus előtt áll. Ez után azonban a munkáltatónak is, pozitív gazdálkodása esetén, érdekében áll, hogy dolgozóit, akik a nyereséghez hozzá járultak, bérnöveléssel, további eredményes munkavégzésre serkentse.

A jogösszehasonlító kitekintés azt mutatja fel, hogy az egyedi munkaszerződés szerves része a polgári jognak és ebben is egyet értek Prugberger Professzorral. Már csupán annál fogva is, hogy a kontinentális Ptk-k (pl. a német BGB,⁴⁶ az Osztrák ÁPtk,⁴⁷ a svájci Kt,⁴⁸ a francia Code Civil⁴⁹) kötelmi jogában, azaz ennek egyes szerződéseket szabályozó részében, szinte kivétel nélkül, a munkaszerződés,

⁴⁶ Ld. a BGB 242. paragrafusát (Arbeitsvertrag), 611. paragrafusát (Dienstvertrag), 631. paragrafusát (Werkvertrag). In: Prütting, Wegen, Weinreich, *BGB Kommentar*, Luchterhand, 2007.

⁴⁷ Ld. ABGB, Dienstvertrag (szolgálati szerződés), 100, 152., 154., 1151-1161, 1486. paragrafusait, pl. in: Kodex des österreichischen Rechts, Bürgerliches Recht, 2012-13, Lexis-Nexis, Wien, 2012-13. V.ö.: Welsch-Zöchling-Jud, *Bürgerliches Recht*, Bd. II. Schuldrecht – Allgemeiner Teil, Schuldrecht – Besonderer Teil, Erbrecht, 14. Auflage, Manz'sche Verlags und universit. Buchhandlung, Wien, 2015, Der Dienstvertrag - Par. 1151. ABGB, und Abgrenzungen, ad 285. oldaltól.

⁴⁸ Ld. a svájci Code des obligations (Kt) 319-355. szakaszait melyek szabályozzák a contrat de travail-t, vagyis az egyedi munkaszerződést, valamint a kollektív munkaszerződést és a szolgálati szerződést, ld. in: *Code des Obligations*, Cancellarie federale, 2001, ad 122. old. et suit.

⁴⁹ Ld. a Code civil 1780. szakaszát, – contrat de travail, vagyis a kódex szóhasználatára szerint: contrat de louage des domestiques et ouvriers (a munka bérlete), in: *Code civil*, 102. édition, Édition Dalloz, Paris, 2003, 1568. old.

mint külön nevesített szerződés, nyert szabályozást. Ettől az új Ptk eltért és a munkaszerződés szabályozását a Munka törvénykönyvére bízta,⁵⁰ meghagyván, hogy a Munka törvénykönyvében nem szabályozott kérdésekben mérvadó a Ptk "háttér"-szabályozása.⁵¹ Ugyanez történt a munkajogi felelősség szabályozása tekintetében is.⁵² Ennek a felelősségnek a szabályozását is átvállalta a Munka törvénykönyve.⁵³ Történt ez annak ellenére, hogy a jogösszehasonlítás azt mutatta ki, hogy a munkajogi felelősség is, úgy mint különleges felelősségi alakzat, helyet foglal az európai kontinentális Ptk-ban. Prugberger Professzorral együtt, társszerzőként írt munkáinkban, vagy önálló vonatkozó munkáimban, megfelelő érvekkel, azt az (egyetértő) álláspontot képviseltem, hogy mind a munkajogi szerződési, mind a munkajogi deliktuális felelősségnek helye lett volna az új Ptk-ban, már a jogösszehasonlításban elfogadott kodifikációs gyakorlat szempontjait, tapasztalatát is figyelembe véve. Az ellenkező nézetet valló szerzők szerint, akik a munkajogi felelősséget szívesebben látták és látják a Munka törvénykönyvében, azt vallották, vagy vallják, hogy a munkaszerződés, a munkajogi szerződési és deliktuális felelősség új Ptk-ba való inkorporációja "*kiürítette*" volna a *Munka törvénykönyvét*, ami, persze, ha egyáltalában érvnek számít, részben igaz. Vannak olyan, főként külföldi szerzők, de akadnak magyar szerzők is, akik szerint a *munkajog a munkaszerződés révén a polgári jog speciális ága* (Sonderzivilrecht), míg a munkavégzéshez fűződő kényszerítő jogszabályokkal előírányzott *szociális jogok* (pl. egészségbiztosítás, nyugdíjbiztosítás, balesetbiztosítás), a *közjog* részeit képezik, pontosabban a szociális jogot (Sozialrecht) alkotják. Ugyanis, a munkaszerződés a közérdekű és alkalmazotti, továbbá munkavállalói oldal oltalmát szolgáló korlátozások ellenére, a polgári jog *diszpozitív* szabályozási körébe tartozik. Szemben a szociális joggal, mely a munkavégzéssel kapcsolatos, azaz ehhez fűződő *imperatív* (kényszerítő) szabályokat tartalmazza. "Kiürülésről" tehát szó sincs, hiszen a munkajog polgári jogi és közjogi részeinek kodifikációs elkülönítésével nem sérül a vegyes szerkezetű, viszonylag elkülönült jogági besorolás lehetősége (Arbeitsrecht). Csupán az ésszerű szabályozási besorolásról van szó.

A kollektív szerződések jogát egy európai Polgári törvénykönyv szabályozza, az egyedi munkaszerződéshez fűződően, ez pedig a svájci kötelmi törvénykönyv. Ezt a joganyagot a magyar Munka törvénykönyve vállalta fel,⁵⁴ szintén az egyedi munkaszerződéshez fűződően.

A munkajogi felelősség Mt. általi szabályozása végül is jelentősen eltért a Ptk.-ban elfogadott általános felelősségi alakzattól. Az eltérés különösképpen és többek között, a *többes károkozásnál* mutatkozott meg. Míg a Ptk. a többes károkozásnál

⁵⁰ Ld. az Mt. 42-62. paragrafusait.

⁵¹ Ld. A munka törvénykönyve – 2012.évi I. törvény, kiegészítve a 2012. évi LXXXVI. törvény (Mth) vonatkozó részeivel és az 1992. évi XXII. törvény hatályos szakaszaival, Novissima Kiadó, Budapest, 2012, - 10. old, 31. paragrafusát. E tanulmányban: Mt.

⁵² Ld. az Mt. 177. paragrafusát, mely szerint a kár megtérítésére az Mt.-ben nem szabályozott részben a Ptk XXXI. fejezetének szabályait kell alkalmazni.

⁵³ Ld. Mt. 166-177. paragrafusait (a munkáltató kártérítési felelőssége), valamint 179-191. paragrafusait (a munkavállaló kártérítési felelőssége).

⁵⁴ Ld. Mt. 276-284. paragrafusait.

főszabályként az *egyetemleges* felelősséget irányozza elő (szemben az összehasonlító polgári jogban előírányozott kivételes egyetemlegességgel),⁵⁵ ezzel szemben az Mt a vétkességi, vagy okozatossági hozzájárulás alapján a primáris *osztott* felelősséget.⁵⁶ Nekem úgy tűnik, hogy ez a megoldás lett volna a helyes a Ptk-ban is.⁵⁷

6. Összegzés

Tételes jogi szemszögből szemlélve, a munkajogi felelősség keletkezzen a munkaszerződés-, akár a károkozás általános törvényi tilalmának megszegéséből, alapvetően polgári jogi felelősségnek minősíthető. Függetlenül attól, hogy az új Ptk. sem a munkaszerződést, sem a munkaviszonyból eredő, vagy ezzel kapcsolatos károkat nem szabályozta, átengedvén ezt az Mt. szabályozási hatáskörébe. Az Mt. és a Ptk. egymáshoz úgy viszonyul e tekintetben, hogy amennyiben a munkajogi felelősség adott kérdését illetően, az Mt. nem szabályoz, a Ptk általános kárfelelősségi szabályai a mérvadóak. Ha az Mt. a munkajogi felelősség vonatkozásában eltér a Ptk.-tól, akkor az Mt. a mérvadó (*lex specialis derogat legi generali*). Az Mt. pedig, sok tekintetben eltér a Ptk-tól, némely esetben indokoltan, némely esetben nem. Pl. eltér a kártérítés mértéke tekintetében, ami kérdés, hogy indokolt-e. A tételesjogi vizsgálat mellett, a jogelméleti és jogösszehasonlítási érvek, a szükségtelen eltérések miatt, amellet szólnak, hogy a munkajogi kártérítési felelősségnek, helye lett volna az új Ptk-ban, mégpedig a különleges felelősségi alakzatok körében.

⁵⁵ Ld. pl. A svájci Kt. 143. paragrafusának (2) bekezdését, mely szerint a többes károkozás esetén fellépő egyetemlegesség csak akkor érvényesül, ha a törvény az egyetemlegességet kifejezetten, egyes esetekre szólóan, előírányozza. Az egyetemlegesség ebben az esetben is csak akkor érvényesülhet, ha a vétkességi és az okozatossági hozzájárulás alapján az egyes károkozók szerinti (osztott) felelősség mértéke nem állapítható meg. Ld. in: Code des Obligations, Cancelarie fédérale, Payot, 2001, 13. old.

⁵⁶ Ugyanis az Mt. 181. paragrafusának (1) bekezdése értelmében (mely több munkavállaló együttes felelősségét szabályozza), a kárt a munkavállalók vétkessége arányában, ha ez nem állapítható meg, közrehatásuk arányában viselik.

⁵⁷ Ld., Szalma József, *Egyetemleges és osztott felelősség a többes károkozás esetén – különös tekintettel az új Ptk. rendelkezéseire*, Magyar Jog, 2016/6. sz. 321-328. old. Ld. a Ptk., 6:524. paragrafusát (Többek közös károkozása). In: Ptk. 305. old.

Gondolatok a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek helyzetéről – a munkajog és a polgári jog kapcsolatáról

Szekeres Bernadett*

„...Magyarországon is legfeljebb csak egy szűk területen, a szabad szolgálati szerződésnél lehet szabályozatlan szürke zónáról beszélni, mivel a Ptk.-ban nincs olyan szolgálati/ munkaszerződés keretjellegetűen szabályozva, amely a szabad és a kötött jellegű szolgálatra egyaránt vonatkozna...”
/Prugberger Tamás 2015 101./

A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek kategóriája markáns jelensége a munkavégzési formák folyamatosan változó világának. Elengedhetetlen a kategória megalkotása, amelyet már a magyar jogalkotó is felismert, amikor 2011-ben a Széll Kálmán Terv keretében a Munka Törvénykönyve Tervezetének részévé tette e fogalmat, valamint védelmi katalógust állított fel számára.¹ Ez a megoldás végül nem vált a jogrendszer részévé, azonban a kérdés a mai napig fennáll, hogy miként kezelje a magyar jogalkotás és jogalkalmazás. Többen is foglalkoznak a

* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Munka Törvénykönyve Tervezet 3. § (1) E törvénynek a szabadságra, a felmondási időre, a végkielégítésre, a kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a kötelező legkisebb munkabérré vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a (2) bekezdésben meghatározott személyre (a továbbiakban: a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy).

(2) A munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek kell tekinteni – az eset összes körülményére tekintettel –, aki nem munkaszerződés alapján végez más részére munkát, amennyiben

a) személyesen, ellenérték fejében, rendszeresen és tartósan azonos személy részére végez munkát, és

b) a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása.

(3) A (2) bekezdés alkalmazása során

a) személyesnek minősül a saját, illetőleg hozzátartozója többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezet nevében végzett munka;

b) azonos személynek kell tekinteni a teljesítés fogadójának hozzátartozóját, illetőleg a vele rendszeres gazdasági kapcsolatban állót, továbbá azokat, akik az adózási szabályok szerint kapcsolt vállalkozásnak minősülnek.

(4) Az (1)-(3) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható, ha az e szerződésből származó rendszeres havi jövedelem meghaladja a szerződés teljesítése idején hatályban lévő kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.

témával, sokan azt kutatják, hogy ezt a személyi kört miként kezeli az angolszász, vagy a német irodalom.² A következő sorokban a téma egyik nagy kutatója, Prof. Dr. Prugberger Tamás vonatkozó gondolatait veszem alapul, s bemutatva azokat reflektálok a helyzet bonyolultságára, amely során a szürke zóna kategóriájának vizsgálata magával hozza a polgári jog és munkajog kapcsolatának újrafogalmazási törekvéseit is. Az ezekkel kapcsolatos elméleti viták is éles példái annak, hogy milyen hatalmas kihívások előtt áll még a jelen jogtudomány.

1. A probléma felvetése

A munkavégzés nem csak munkaviszonyban, azaz munkaszerződésen alapuló jogviszonyban képzelhető el.³ Prugberger Tamás meglátása alapján a munkajogviszony elképzelhető tágabb és szorosabb értelemben is. Szorosabb értelemben a munkajogviszony tartalma az ún. függő munka.⁴ A függő munka jellemzője a munkáltató szoros és széles utasítási és ellenőrzési joga. Ezzel szemben „a tágabb értelmű munkajogviszonyban a munkavállalónak kisebb-nagyobb cselekvési szabadsága van, a munkát vagy a megbízást a munkáltatótól kapott eligazítások és elvárások figyelembevételével, a saját döntése alapján végezheti el”.⁵ Érdemesnek tartom leszögezni, hogy a fogalmi pontosság végett megkülönböztetem a munkavégzőt a munkavállalótól, mivel munkavállalónak a munkaszerződés alapján munkaviszonyban álló munkavégzőt tekintem, azonban követve a prugbergeri elméletet, ez megfelel a tágabb-szűkebb értelmezési felosztásnak, hiszen értelmezésemben a tágabb munkajogviszony alanya a munkavégző, a szűkebb, személyileg függő munkajogviszony alanya pedig a munkavállaló.

A szerző gyakran párhuzamot von a magyar és a német szabályozás között. Ezt több, a témát kutató szakértő követi, hiszen például Kiss György is foglalkozik a német Bürgerliches Gesetzbuch (BGB.) kialakulásával, folyamataival,⁶ illetve Jakab Nórával is a közös kutatásaik sarokpontjává tettük a német szabályozási

² A témáról részletesen lásd: Jakab Nóra: Munkavégzők a munkavégzési viszonyok rendszerében JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY 70:(9) pp. 421-432. (2015); Jakab Nóra, Szekeres Bernadett: A munkavégzési viszonyok változásai és az arra adott válaszok; In: Dr Bragyova András (szerk.) Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai; 2015 Miskolc: Gazdász Elasztik Kft., 2015. pp. 141-159.; Szekeres Bernadett: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek védelmének alkotmányjogi alapja és megvalósulása Németországban; MISKOLCI JOGI SZEMLE: A MISKOLCI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYOIRATA (ISSN: 1788-0386) 11.: (2.) pp. 147-163. (2016)

³ Az új munkavégzési viszonyokról lásd: Gyulavári Tamás: A szürke állomány, Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán; Budapest, Pázmány Press, 2014.

⁴ A függő munkáról lásd: Jakab Nóra: A munkaszerződésen alapuló munkajogi szabályozás a változó gazdasági és társadalmi viszonyok között; Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. (2014), pp. 397-409.

⁵ Prugberger Tamás: Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban; Magyar Jog; 2014. 2. szám; pp. 65-71.; 65. o

⁶ Kiss György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre; Polgári Jogi Kodifikáció; II. évf. 1. szám; HVG Orac Lap- és Könyvkiadó; Budapest; 2000; 3-17. pp; 5-6. o.

koncepciót.⁷ Prugberger szerint a tágabb értelmű munkajogviszony közelít a vállalkozási, megbízási jogviszony tartós formájához. Ez a tágabb értelmű munkajogviszony pedig közelít a szabad szolgálat kategóriájához.⁸ A szabad szolgálati szerződés fogalma a német joghoz kötődik, hiszen a BGB elkülöníti a munkaszerződést és a szolgálati szerződést. A BGB definíciója alapján a szolgálati szerződés alapján a szolgálatot adó fél a szerződésben meghatározott szolgálat teljesítésére köteles, a másik fél pedig a megállapodott díjazás átadására.⁹ Itt tehát egy szolgálat, tevékenység megrendeléséről van szó, amely nem foglal magában automatikusan eredmény-létrehozatali kötelezettséget. Ezt a munkaszerződéssel úgy tudjuk összevetni, mint alsó és felső kategóriát, ugyanis a munkaszerződés egy alfaja a szolgálati szerződésnek. Így tehát minden munkaszerződés szolgálati szerződés, azonban vannak olyan szolgálati szerződések, amelyek nem minősülnek munkaszerződésnek. A legfőbb különbség a „szabad” jelzőben testesül meg, ugyanis a szolgálati szerződésben a tevékenységet szabadon fejtik ki,¹⁰ saját munkavégzési eszközükkel, és a szaktudása miatt nem igényel megrendelői utasítást a munkavégzésre vonatkozóan. Ezen szabadság miatt maga dönt arról, hogy hol, mikor, és miként teljesíti a megrendelését.¹¹ Így, a jelzőt megfordítva a két szerződéstípust szabad szolgálati, és kötött szolgálati (azaz munka-) szerződésnek is nevezhetnénk. A jogkövetkezményben is különbségek vannak, így a BGB több paragrafusa is, például a hátrányba helyezési tilalom vagy a felmondási határidők, valamint egyéb védelmi törvények, mint a felmondási védelmi törvény, anyaság-védelmi törvény is csak a szolgálati szerződés alfajára, a munkaszerződésre terjesztik ki hatályukat.¹² Ezt a négyes felosztást (munkaszerződés, szabad szolgálati szerződés, vállalkozási szerződés és megbízási szerződés) veszi alapul a szerző, és köztük helyezi el az önfoglalkoztatási szerződést, korábbi említésemben a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy kategóriáját. Prugberger Tamás fogalmazásában az önfoglalkoztatási szerződés „formailag vagy vállalkozási, vagy megbízási szerződés, tartalmilag azonban munkaszerződési vagy szabad szolgálati szerződéses jellegű.”¹³ A szerző által önfoglalkoztatónak nevezett személy tehát egy vállalkozási vagy megbízási szerződés alapján végez munkát, amely tevékenység kifejtésére irányul, hiszen jellegében közelít a szabad szolgálati, vagy kötött szolgálati szerződéses viszonyhoz. Fontos leszögezni, hogy itt nem ál-önállóságról van szó. Nem egy

⁷ Lásd erről: Jakab Nóra, Szekeres Bernadett: A személyi és/vagy gazdasági függésben munkavégzőkre vonatkozó jogi szabályozás a felelősségi kérdések tükrében – Kárfelelősségi szabályok a német jogban; Megjelenés alatt

⁸ Prugberger Tamás: Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban; Magyar Jog; 2014. 2. szám; pp. 65-71.; 65. o

⁹ BGB 611. § (1): (1) Durch den Dienstvertrag wird derjenige, welcher Dienste zusagt, zur Leistung der versprochenen Dienste, der andere Teil zur Gewährung der vereinbarten Vergütung verpflichtet. (saját fordítás)

¹⁰ A német forrás gyakorlati példaként az ügyvédet, orvost, adótanácsadót említi. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 25.09.2013, 10 AZR 282/12

¹¹u.o.

¹² <http://www.recht-im-tourismus.de/Ausbild/Arbeitsrecht2aAbgr.html> ; Megtekintés ideje: 2017. február 21.

¹³ Prugberger Tamás (2014.): i.m. 65. o.

vállalkozásnak, megbízásnak palástolt alárendelt, függő helyzetben álló munkavállaló munkaszerződését kell itt érteni, hanem egy köztes mezőből kell kiindulni, amelyben olyan szerződések állnak, amely munkavégzésre irányulnak, de nem áll fenn a munkaviszony minden jellemzője, és ha a magyar jogi környezetben gondolkodunk, nem is létezik nevesített, atipikus munkaviszonyként kezelt jogi megfogalmazása. A magyar jogrendszerben a jelenlegi jogi eszköztárat alapul véve tehát egy polgári jogi szerződés alapján létrejött munkavégzési viszonyként lehet ezt a státuszt elképzelni, amely nem rendelkezik az önállóság minden jegyével, (holott az eleme a polgári jogi szerződéseknek,) hiszen gazdasági alárendeltségben áll a munkavégzésre szerződő fél. Az alárendeltség ellenére a munkaszerződés és a konjunktív feltételek hiánytalan meglétének hiánya miatt marad a polgári jogi háttér ezen státuszú személyek számára. A fogalmi meghatározás kérdése nemzetközi szinten is felmerült, hiszen az ILO 1993-ban adott egy fogalmat az önfoglalkoztatás számára. Eszerint „önfoglalkoztatónak azt kell tekinteni mind a családi, mind az egyéb cégeknél, akinél a munka ellenértéke közvetlenül az általa előállított javak vagy szolgáltatások hasznától függ, és ugyanígy a vállalkozás működése is. Ezért a döntéseiért is ő felel, még ha a döntést másra ruházza át.”¹⁴ Ez a fogalom tűri a vitát, amelyet Prugberger is megemlít, mivel szerinte a definíció nem lett kellő mértékben egzakt, és csak a családi gazdaságban tevékenykedő önfoglalkoztatót foglalja magában ellentmondás nélkül.¹⁵ Azonban a fogalom kidolgozására, pontosítására, magyar jogrendszerben belüli megalkotására szükség van, hiszen ahogy a szerző is kiemeli, az önfoglalkoztatónak kell fizetnie a kötelező társadalombiztosítás egészét, valamint teljesen jövedelem nélkül maradnak arra az időre, amíg nem dolgoznak, s így nem jár nekik juttatás a pihenőnapokra és a szabadság idejére sem.¹⁶ Ennek oka abban áll, hogy a jelenlegi jogszabályok szerint ezek a köztes viszonyok mind vállalkozási vagy megbízási szerződésnek minősülnek, ahol a munkavégzők maguk osztják be törvényi korlátok nélkül a munkaidejüket.¹⁷ Ez a visszaélés, amely a munkaviszonnyal járó terhek elkerülését célozta a megrendelői oldalon,¹⁸ ellent mond annak az általánosan elismert igénynek, hogy a szociálisan kiszolgáltatott, védelemre szoruló munkavégző személyekre ki kell terjeszteni a megfelelő védelmet. A védelem létrehozására egyébként nemzetközi szinten is történnek törekvések. Erre példa a 86/613. sz. EGK-irányelv, amely szerint a vállalkozóként vagy megbízottként foglalkoztatott személyeket, akik „két hónapon keresztül nyolc napot meghaladó jelleggel valamely cégnél alkalmazott vagy teljesítési segéd igénybevétele nélkül, csak saját maguk végeznek valamilyen munkát vagy teljesítenek különböző feladatokat, önfoglalkoztatónak kell tekinteni.”¹⁹ Rájuk az irányelv a munkaviszonyra vonatkozó legtöbb előírást alkalmazandóvá tette.²⁰

¹⁴ Prugberger Tamás (2014): i.m. 66. o.

¹⁵ u.o.

¹⁶ Prugberger Tamás (2014): i.m. 66-67. o.

¹⁷ Prugberger Tamás (2014): i.m. 67. o.

¹⁸ Prugberger Tamás (2014): i.m. 66. o.

¹⁹ Prugberger Tamás (2014): i.m. 67. o.

²⁰ Prugberger Tamás (2014): i.m. 67. o.

2. Megoldási javaslatok

A probléma megoldása többféle módon is megvalósulhat, amelynek egyik példája az említett irányelv. További lehetséges módzat a fogalomnak a Munka Törvénykönyvében való elhelyezése, valamint egy korlátozott mértékű védelmi katalógus megalkotása, amely már fentebb említésre került. Kiss Györggyel egyetemben Prugberger Tamás is támogatja a kategória Mt.-beli szabályozását,²¹ olyan feltételek kialakítása mellett, amellyel lényegében a magyar bírói gyakorlat is egyetért.²² Ennél a pontnál azonban el kell gondolkodnunk egy alapvető elméleti kérdésen. A Tervezet szövegéből azt lehet leszűrni, hogy bizonyos munkajogi védelem terjedt volna ki egy olyan polgári jogi szerződésre, amely megfelel a jogszabályi feltételeknek. Így tehát egy nem munka-, hanem polgári jogi jogviszonyhoz társult volna munkajogi következmény, az egyébként hatályal rendelkező kötelmi jogi normákon felül. Az adott szerződések nem kerültek volna teljes mértékben a munkajog hatálya alá, ezzel megteremtve egy érdekes együtthatását a kötelmi jog és munkajog más szemléletű szabályainak.

A munkajog és polgári jog kapcsolatát a megújítás szándékával is lehet vizsgálni, amely vonatkozásában Prugberger Tamás is fontos kérdéseket feszeget. Itt kell megemlíteni a szerző azon szándékát, amely szerint a munka- és szolgálati szerződést a Polgári Törvénykönyvben kell elhelyezni, de csak keret jelleggel, és a részletek továbbra is a Munka Törvénykönyvében kerüljenek rendezésre.²³ Gondolata alátámasztására szolgált az a legfelsőbb bírósági gyakorlat, amely több alkalommal, elvi és eseti állásfoglalásban szemléletváltással tágította a kereteket, s így a munkaügyi bíróságok alkalmazhatták a Ptk. kötelmi jogának általános részét.²⁴ Ezt a gondolatot a Ptk. kodifikációjának előmunkálatai során többen megvizsgálták.²⁵

Vékás Lajos eredeti szándéka is az volt, hogy a Ptk. egyes szerződései közé bekerüljön a munkaszerződés.²⁶ Álláspontja szerint közelíteni kell az egyedi

²¹ Prugberger Tamás további gondolatait a szürke zónáról 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; 2015/1-2; 83-102. o.

²² Handó Tünde 2003-ban bemutatta az akkori munkaügyi bírói gyakorlatot, amelyben a fogalmi kritériumok megfeleltek a Tervezetben megállapítottaknak. Prugberger Tamás (2014): i.m.70-71. o.

²³ Prugberger Tamás: Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez a szolgálattal kapcsolatos szerződés hiánya miatt; Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/1., p. 20-22. 21.o.

²⁴ Prugberger Tamás: Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez a szolgálattal kapcsolatos szerződés hiánya miatt; Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/1., p. 20-22. 21.o.

²⁵ A jogági szempontból történő összehasonlításról, a munkajog és polgári jog kapcsolatáról lásd: Kenderes György: A munkajog jogági elhelyezkedésének problematikája; Miskolci Jogi Szemle; 2014. 2. szám; 5-17. o.

²⁶ Prugberger Tamás: Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez a szolgálattal kapcsolatos szerződés hiánya miatt; Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/1., p 20-22., 22. o. Lásd Továbbá: Vékás Lajos: Indító tézisek a polgári jog átfogó reformjához; Polgári Jogi Kodifikáció, 1999/2. sz. 5. o.; Manfred PLOETZ–TÓTH Hilda (szerk.): A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései (Tanulmánykötet, Novotni Kiadó, Miskolc, 2001; A munkajog és polgári jog kapcsolatáról lásd még: Kiss György: au új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre; Polgári Jogi Kodifikáció; 2000. i. szám; 3-16. o.

munkaszerződést a polgári jogi szabályozáshoz, de csak a szociális piacgazdaság követelményeinek tükrében. Ennek megfelelően a vonatkozó speciális részletszabályokhoz főként a kötelmi jog általános része képezhetné a szükséges magánjogi hátteret.²⁷

Kiss György szemléletesen mutatta be tanulmányaiban a munkaszerződés szabályozásának és elméleti hátterének alakulását mind a magyar, mind a külföldi jogrendszerekben, valamint ütközteti a munkajog rendelkezéseit a Ptk. vonatkozó szabályaival, a kötelmi jog alapelveivel. Mindebből arra a következtetésre jutott, a munkajogviszony nem rendelkezik olyan sajátossággal, amely „eleve lehetetlenné tenné kirekesztését a polgári jog kötelmei sorából.”²⁸ Kedvezőnek találná az említett szerző az átalakítást, megújítást a polgári jognak, amely ha egy időben történne a munkajog újragondolásával, akkor alkalom nyílna a magánjog, és ennek során a közszolgálat átfogó, koncepcionális átgondolt kialakítására.²⁹ Indokolná ezt a lépést, hogy minden nyugat-európai fejlett államban a kötelmi jog különös része rendezi a munkaszerződés leglényegesebb elemeit, körvonalait.³⁰ Kiss György változatokat határozott meg az újraszabályozás során kialakítandó polgári- és munkajogi összekapcsolódásra, amely négy lehetőségből állt: 1. a felülvizsgálat megtartja a jelenlegi munkajogi szabályozási szerkezetet; 2. a Ptk. kötelmi különös része tartalmazza a munkaszerződés definícióját; 3. a többi kötelelemhez hasonlóan szabályozza a Ptk. a munkaszerződést; 4. részletesen kimunkálni a munkajogviszony és munkaszerződés tanát anélkül, hogy ezek a Ptk.-ba kerüljenek.³¹ Ezek a konkrét variánsok mind magukban hordoznak előnyöket és hátrányokat, amelyeket a jogalkotásnak alaposan mérlegelnie kell.³² A művében kifejtett álláspont szerint azonban a követendő út a szerkezeti és tartalmi reformban az, ha „a Ptk. ugyanolyan részletességgel és szerkezetben szól a munkaszerződésről és a munkajogviszonyról, mint a kötelmi különös rész többi intézményéről. Ebben az esetben a munkajogviszony tartalmát alkotó közjogi rendelkezéseket kellene külön törvényben részletesen összefoglalni.”³³

Ehhez hasonló íven halad Prugberger Tamás elképzelése is, akinek konkrét javaslata alapján a vállalkozás és a megbízás után lenne helyes a szolgálati szerződést szabályozni.³⁴ Ez párhuzamba állítható a német jogrenddel, ahol a

²⁷ Vékás Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójából; Polgári Jogi Kodifikáció; 2002.4. szám; pp. 3-10.; 9. o.

²⁸ Kiss György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre; Polgári Jogi Kodifikáció; II. évf. 1. szám; HVG Orac Lap- és Könyvkiadó; Budapest; 2000; 3-17. pp; 14. o.; Kiss György vonatkozó állásfoglalásáról lásd részletesen: Kiss György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre; in: A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései; Novotni Kiadó Miskolc 2001; 191-253. o.

²⁹ Kiss György (2000): i.m. 15. o.

³⁰ Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre; Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2., o.21. o.

³¹ Kiss György (2000): i.m. 15. o.

³² Az említett előnyökről és hátrányokról: Kiss György (2000): i.m. 15-16. o.

³³ Kiss György (2000): i.m. 16. o.

³⁴ Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre; Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2., o.21. o.

BGB.-ben megtalálható a Dienstvertrag, tehát a (szabad) szolgálati szerződés, amelynek alfajához, a kötött szolgálathoz, vagy más néven a munkaviszonyhoz több, egyes témaköröket szabályozó, csak a munkaviszonyra vonatkozó törvényből álló jogszabálysomag tartozik, és ezek együtt adják ki a munkajog joganyagát.³⁵ A javaslat alapján tehát fogalom-meghatározó, más szerződéstípustól elhatárolást tartalmazó szabályanyagnak kellene a Ptk.-ban megjelennie. Ezek a szerző által javasolt fogalmi ismérvek a következőképp szólnak: „a.) A munkáltató rendelkezése szerint meghatározott időn át meghatározott szolgálat, illetve munka teljesítésre; b.) amelyet rendszerint – azaz kifejezetten engedmény hiányában – személyesen kell a munkavállalónak; c.) túlnyomóan a munkáltató kockázatára kell ellátni; d.) amelyért a munkavállalónak munkadíj jár.”³⁶ Ezek az elemek adják a munkaszerződés fogalom-javaslat genus proximumát, a következő elemek pedig a *diferentia specifica* csoportot képzik: „s.) s munkavállaló a szolgálati (munka)viszony alatt nem tanúsíthat a munkáltató gazdasági érdekeit veszélyeztető magatartást és ilyen gazdasági tevékenység folytatására sem jogosult; b.) Ugyanakkor a munkáltató gondoskodni köteles a munkavállaló munkahelyi biztonságáról, valamint az ő és családja szociális biztonságáról; c.) Ezt figyelembe véve a munka elvégzése után vagy időszakosan utólag járó munkabért jogszabályi, belső szabályzati vagy kollektív szerződési rendezés figyelembe vételével, ennek hiányában pedig a helyben kialakult szokás szerint kell úgy megállapítani, hogy az megfelelő megélhetést biztosítson a munkavállaló és annak családja számára.”³⁷ Ez a fogalmi meghatározás nem csak elhatárolás a többi szerződéstípustól, de egyben törvényi szinten definiálja a munkaviszonyt, ami eddig jogértelmezési feladat volt. Ez a megoldás többek között a jelen tanulmányban feszegetett munkavégzői kategória szabályozásában is új szempontot jelentene. A Ptk.-ban elhelyezett szolgálati szerződési alapfogalom talán segítene a jelenleg kötelmi jogi szerződés alapján munkát végző, de gazdaságilag függő személyek munkajogi-kötelmi jogi védelmének kiépítését, hiszen ezzel a technikával megnyitnánk a lehetőségét annak, hogy a Ptk.-ban szabályozott szerződésre Mt.-beli következményeket alkalmazzon a magyar jogalkotó.

Így tehát Kiss és Prugberger vallja azt az nézetet, amely szerint a munkaszerződést a Ptk.-ba emelje bele a jogalkotó, de a részleteit az individuális és a kollektív munkajognak az Mt. rendezze.³⁸ A szakirodalomban azonban vita van ennek részleteit illetően,³⁹ sőt olyan nézőpont is van, amely nem tartja feltétlenül

³⁵ A szerző javaslata annyiban tér el a bemutatott német helyzettől, hogy ő a szolgálati szerződést a magyar jogrendszerre vonatkozó javaslatában azonosítja a munkaszerződéssel, nem kezeli azt fő- és alfogalomként.; Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre; Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2., o.22. o.

³⁶ Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre; Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2., o.22. o.

³⁷ Prugberger Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre; Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2., o.22. o.

³⁸ Prugberger Tamás: A kiszolgáltatottabb fél védelmének kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv Koncepciójának kötelmi jogi részében; Polgári Jogi Kodifikáció; 2002/3.; pp 36-43.; 36.o.

³⁹ Kiss György és Prugberger Tamás között is van eltérő álláspont, hiszen Kiss csak a munkaszerződést, Prugberger ezt meghaladóan a kollektív munkajog megfelelő intézményeit is elhelyezné a Ptk.-ban.

szükségesnek azt, hogy a munkaszerződés a Ptk. részévé váljon.⁴⁰ Egyetértek Kenderes György azon meglátásával, amely szerint már „ma sem vitatható, hogy a munkajog és a polgári jog ne mint két különálló terület kerüljön szabályozásra, viszont az összhang megteremtése – figyelemmel a történeti hagyományokra is – csak fokozatosan történhet és kizárólag hosszú távon képzelhető el egy a fejlett külföldi országokéhoz hasonló, de nemzeti sajátosságokat is tükröző munkajogi szabályozás.”⁴¹

3. Zárógondolatok

Érdekes a munkavállalóhoz hasonló jogállásúak kérdését tovább, még több elemet figyelembe véve vizsgálni, hiszen nem feltétlenül a Tervezetbe került norma a legjobb módja a helyzet rendezésének, ugyanakkor látni kell azt is, hogy a jelenlegi gazdasági élet olyan gyorsan változik, amelynek jogalkotói lekövetése semmiképp nem lehet kellően gyors, és nem is feltétlen rendelkezik a jelenlegi fogalmi eszköztárunk az adekvát eszközökkel, amely lehetővé tenné a legmegfelelőbb és a leghasznosabb szabályozás kivitelezését. Az eszközrendszer reformját jelentené a munkaszerződés elhelyezése a Polgári Törvénykönyvben, amely új távlatokat nyithatna a szürke zóna megoldásában. Néhány kutatót már foglalkoztatnak ezek a kérdések, akik közül az egyik legkiemelkedőbbnek tekinthető Prugberger Tamás professzor úr, akinek számos vonatkozó tanulmányából kiragadott, fent bemutatott gondolata minden kutatót arra sarkall, hogy ezt a kardinális kérdést vizsgálja. Meglátásom szerint akkor tud a magyar jogalkotó helyes megoldást találni az önfoglalkoztatók problematikájára, ha szakértők megvitatják a kérdés összes vonatkozását.⁴² Ebben Prugberger Tamás oroszánrészt vállalt, akinek tanulmányai mind mérföldkövet jelentenek a téma alapos vizsgálatának rögös útján.

⁴⁰ Ez a nézet Radnay József képviseli. Az ő álláspontjáról és a többi nézetről lásd: Tóth Hilda és Manfred Ploetz (szerk.): A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései; Tanulmánykötet; Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért; Miskolc; 2001

⁴¹ Kenderes György: A munkajogi szabályozás korszerűsítésének néhány kérdése a polgári jogi szemléletmód figyelembevételével; In: Tóth Hilda és Manfred Ploetz (szerk.): A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései; Tanulmánykötet; Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért; Miskolc; 2001; p 277-303.; 285. o.

⁴² A munka magán- és közjoga közti összekapcsolódásokról lásd: Mélypataki Gábor A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával 299 p.; PhD-értekezés

Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában*

Szilágyi János Ede**

Az ünnepelt professzor, akit – több más mellett – a fiatal kutatógenerációk nagy mentoraként ismerünk, mindig örömmel veszi, sőt biztatja kollégáit, hogy folytassák korábbi kutatásait (valljuk be, hogy ez nem egyszerű feladat, tekintettel Professor úr széles körben folytatott, gazdagon publikált kutatási repertoárjára). Mivel mi leggyakrabban az agrárjog elméleti kérdéseiről és az összehasonlító földforgalmi jogról¹ folytattunk diskurzust, ezért jelen írásomat nagy tisztelettel, szeretettel és hálával ajánlom Prugberger professzor, Tamás figyelmébe az összehasonlító földjog témájában.

1. Bevezető gondolatok

A magyar jogtudomány és annak részét képező agrárjogtudomány nem nélkülözhetette a nyugat-európai országok földforgalmi szabályozásának vizsgálatát,

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

** Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Professzor úr vonatkozó tudományos munkái közül külön fontosnak tartanám kiemelni: Prugberger, T. (2012): Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újrakodifikálásához. *Kapu, 6-7.* 97.; Csák, Cs. – Prugberger, T. (2010): A termőföldek megszerzésére irányuló egyes jognyilatkozatok érvénytelensége. In: Pusztahelyi Réka (szerk.): *A magánjogi kodifikáció eredményei: POT XV. tanulmánykötet.* Novotni Kiadó, Miskolc, 7-19.; Prugberger, T. – Szilágyi, J.E. (2006): Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog.* Novotni Alapítvány, Miskolc, 82-96.; Prugberger, T. – Szilágyi, J.E. (2004a): Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában. *Az Európai Unió Agrárgazdasága, 9,* 38-41.; Prugberger, T. – Szilágyi, J.E. (2004b): Földbirtok-politika az EU-ban. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog I.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 69-83.; Olajos, I. – Prugberger, T. (2002): Termőföldbirtoklás, hasznosítás és forgalmazás a családi gazdaság elősegítésének új jogi szabályozása tükrében. *Magyar Jog, 5,* 286-295.; Prugberger T. (2002): A nemzeti földalap kérdése az Európai Gazdasági Térség államaiban. *Napi Jogász, 2,* 3-4.; Prugberger, T. (1998): Reflexiók "A termőföldről szóló 1994: LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog" c. fórumcikkhez. *Magyar Jog, 5,* 276-287.; Prugberger, T. (1995): Dilemmák a termőföldtörvény módosítása körül. *Magyar Jog, 4,* 232-234.; Csák, Cs. – Prugberger, T. (1994): A termőföld és a mezőgazdasági termelési viszonyok korszerű rendezése. *Magyar Közigazgatás, 8,* 489-497.; etc.

amikor új típusú, az Európai Unió (EU) jogának megfelelő szabályozást² kellett kialakítania.³ Magyarországon ugyanis számos ország földforgalmi szabályozását

- ² Az új magyar szabályozás kapcsán figyelemreméltó tanulmányok: Tanka, E. (2013): Történelmi alulnézet a magyar posztszocialista földviszonyok neoliberalis diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel, 1*, 109-136; és annak reflexiójaként: Alvincz, J. (2013): A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel, 6*, 111-121.; lásd továbbá: Andréka T. (2010): Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 7-20.; Bányai, K. (2016): Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 20*, 5-27.; Bobvos, P. – Hegyes, P. (2015): *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*. SZTE ÁJK, Szeged, 1-120.; Bobvos, P. – Hegyes, P. (2014): *Földjogi szabályozások*. JATEPress, Szeged, 1-100.; Holló, K. (2013): A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény földhasználatra vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése, *Themis, 3*, 145-163.; Holló, K. (2014): Az elővásárlási jogról mint a földforgalom korlátozásának közvetett eszközéről, *Themis, 1*, 42-59.; Holló, K. – Hornyák, Zs. – Nagy, Z. (2015): Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 19*, 56-64.; Hornyák, Zs. (2015): Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse. *CEDR Journal of Rural Law, 1*, 86-95.; Hornyák, Zs. (2014): Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 17*, 62-76.; Horváth, G. (2013): Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law. In: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*. Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 359-366.; Jani, P. (2013): A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda. In: Ágoston Eszter Ildikó (szerk.): *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban*. SZTE-ÁJK, Szeged, 15-28.; Kurucz, M. (2008): Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia, 9*, 13-22.; Kurucz, M. (2008): Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – II. rész. *Geodézia és Kartográfia, 10*, 3-9.; Kurucz, M. (2008): Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről – III. rész. *Geodézia és Kartográfia, 11*, 10-17.; Olajos, I. – Szilágyi, Sz. (2013): The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 15*, 93-110.; Zsohár András (2013): A termőföldről szóló törvény módosításának problémái, *Gazdaság és Jog, 4*, 23-24. Az új szabályozást megelőző földszabályozások kapcsán lásd különösen: Bobvos, P. (1989): A termőföld árumozgásának változásai. *Magyar Jog, 9*, 779-786.; Csák, Cs. (2010): Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 5*, 20-31.; Csák, Cs. – Nagy, Z. (2011): Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary. *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad), 2*, 541-549.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 115-130.; Hegyes, P. (2009): Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben. In: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 199-207.; Nagy, Z. (2010): A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 187-197.; Olajos, I. – Gyurán, I. (2012): The Hungarian National Report on Rural Use and Protection of Land in the Countryside. *Journal of Agricultural and Environmental Law, 12*, 79-107.; Olajos, I. – Szalontai, É. (2001): Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzés területén. *Napi Jogász, 7*, 3-10.; Vass János (1993): Termőföld magántulajdon és földhasználat, *Magyar Jog, 11*, 674-677.
- ³ Az új szabályozás kialakításának voltak ugyanakkor más keretei is, amelyeket figyelembe kellett venni. A magyar alkotmány vonatkozásában lásd: Olajos István magas színvonalú tanulmányát: Olajos, I. (2015): Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról: Laikus szervek szerepe a földforgalom szabályozásában. *Jogesetek Magyarázata, 3*, 17-32.; lásd továbbá: Téglási András (2013): The protection of arable land in the basic law of Hungary with respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014, *Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 442*, 2442-2465.; Téglási András (2012): A

megvizsgálva, azokból jogintézményeket átemelve született meg az új magyar földforgalmi törvény (2013. évi CXXII. törvény; Fftv). A nyugati modellek vizsgálatának és alkalmazásának szükségességét az hozta magával, hogy az EU joga nem tartalmaz közvetlenül a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási földek (továbbiakban: föld) tulajdonjogára vonatkozó előírásokat, hanem, ezzel szemben, olyan általános előírásokat – mint például a diszkrimináció általános tilalma, tőke és személyek szabad mozgása – kell alkalmazni a mezőgazdasági földek vonatkozásában is, amelyek semmit sem árulnak el arról, hogy a földtulajdon forgalmának esetleges korlátozásakor milyen konkrét jogintézmények, és milyen módon alkalmazhatók. Emiatt, az a közép-kelet európai jogalkotó, amely új EU-konform szabályozást kívánt kialakítani – mint ahogyan 2013-ban a magyar is, sok más 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott tagállamhoz (továbbiakban: új tagállamok) hasonlóan – leginkább két forrásra támaszkodhatott ennek során: egyrészt az EU Bíróságának (CJEU) meglehetősen kis számú jogeseteire,⁴ másrészt pedig a régebbi tagállamok földforgalmi – illetve a földeket is magukba foglaló mezőgazdasági üzemekre vonatkozó – szabályozására. Az új tagállamok felismerve a mezőgazdasági földek 21. században felértékelődött szerepét (amely a Föld folyamatosan növekvő népességének élelmiszerkeresletet növelő hatásán, valamint a kínálati oldalt befolyásoló kedvezőtlen talajpusztuláson, illetve a mindezek hatására kialakuló és a 2008-as pénzügyi gazdasági válság alapján csak fokozódó, néhol land-grabbingbe csapó földéhségen alapul) – sokban támaszkodva a régi tagállamok nemzeti jogára – földforgalmi szabályozásukba korlátozásokat építettek be, nem kis mértékben a *határon átnyúló földszerzések* kontrol alatt tartása céljából. Az ezt követően az EU Bizottsággal (amely mögött jól érzékelhetők a mezőgazdasági földek alacsony kelet-európai árai miatt inspirált gazdasági érdekek is) kialakult vitáik kötelezettségzegési eljáráshoz vezettek. Érdekeséggéppen jegyezzük meg ugyanakkor, hogy bár e viták az EU-ban gyakorta úgy tűnnek fel, mintha csak az új tagállamok számára lenne kihívás a földpiacuk hosszú távú, saját termelőik érdekeit szolgáló, a határon átnyúló földszerzésekre hatással bíró szabályozása,⁵ valójában azonban mindez nem igaz, és bizony a régi

földtulajdon alaptörvényi védelme a 2014-ben lejáró moratórium tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 11, 449-460.; Hornyák, Zs. (2014): Az elővásárlási jog megítélése, mint a tulajdonjog lehetséges korlátozása az Alkotmánybíróság szemszögéből. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 14, 91-110.; A strasbourgi emberi jogi bíróság gyakorlata kapcsán lásd: Raisz, A. (2010): Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 241-253.; Téglási, A (2010): A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 4, 22-7.

⁴ Ezek elemzéséről magas szintű tanulmányokat közölt: Korom Ágoston (2011): A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata, *Magyar jog*, 3, 152-159.; Korom Ágoston (2009): A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog?, *Európai Jog*, 6, 7-16.

⁵ Magyarország esetében a szabályozási folyamatból hátravan még mind a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó sarkalatos törvény elfogadása, mind pedig – a mezőgazdasági üzemekkel szorosan összefüggő – az esetleges speciális mezőgazdasági öröklés szabályainak kidolgozása és elfogadása. Ezen kérdések kapcsán lásd: Hornyák, Zs – Prugberger, T. (2016): A föld öröklésének speciális szabályai. In: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai. Tapasztalatok és kritikák*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 47-58.; Kurucz, M. (2012): Gondolatok egy üzemszabályozási törvény

tagállamokban is napirenden lévő ügy (ha szélesebb nyilvánosságot mindez nem is kap) a föld szabályozásának újragondolása. Jelen tanulmányban azonban nem a régi, 2004 előtt csatlakozott EU-tagállamok szabályozását kívánjuk bemutatni, hanem az Egyesület Államok előírásait gondoljuk elemezni, méghozzá e jogösszehasonlítás során nagyban támaszkodva az Európai Agrárjogi Tanács (*Comité Européen de Droit Rural*; CEDR) 2015. szeptemberi kongresszusának vonatkozó nemzeti jelentésére.⁶

2. Kitekintés az Egyesület Államok földforgalmi jogára

Az Egyesült Államok (USA) földforgalmi szabályozása több vonatkozásban is érdekes lehet az EU tagállamai számára. Kiindulási pontként ugyanis megfogalmazható az a nyilvánvaló tény, hogy az USA napjaink egyik tipikus hivatkozási alapja mind a demokrácia, mind a jogállamiság, mind a liberalizmus vívmányai szempontjából. Kézenfekvő tehát annak vizsgálata, hogy a globalizáció éllovasaként nyilvántartott szövetségi államban felvetődik-e egyáltalán annak kérdése, hogy a határon átnyúló földszerzések valamiféle kontroll vagy korlátozás tárgyát képezzék. Ha pedig a válasz igen, akkor vajon milyen megoldások jöhetnek számításba a kérdés rendezése kapcsán. A válaszokat alább részletezve, annyit előzetesen megjegyezhetünk, hogy a vizsgálatunk tárgyát képező esetkör aktuális az USA-ban is, és az amerikai szabályozás Európában is felhasználható elemeket takar, illetve jogvitáik számunkra is érdekes tanulságokat rejtenek magukban. A nemzetközi szinten ismert és elismert professzor asszony, *Margaret Rosso Grossman* által írt nemzeti jelentés⁷ pedig mindezeket a területeket, kérdéseket rendkívül magas színvonalon elemzi.⁸

2.1. A mezőgazdasági külföldi befektetések közzétételéről szóló szövetségi törvény. Az első, amit rögzíthetünk, hogy az USA-ban is komoly aggodalmak kapcsolódtak a mező- és erdőgazdálkodási földek (*agricultural land, timber and forest land*) külföldi befektetők általi tulajdonszerzéséhez (így például azok földárakra gyakorolt hatása miatt). Ennek kapcsán problémaként jelentkezett mindaz, hogy minderről nem voltak hivatalos adatai az egyes szövetségi államoknak (a 70-es években pusztán két állam volt, amely egyáltalán megkövetelte, hogy a külföldi földtulajdonosaik jelentség be az üzemeiket). Hasonlóképpen problémaként jelent (jelenik) meg az USA-ban a mezőgazdasági területek csökkenése nem mezőgazdasági célú hasznosításuk miatt. Ezek a

indokoltságáról. *Gazdálkodás*, 2, 118-136.; Kurucz, M. (2010): A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység. In : Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Kiadó, Miskolc, 151-176.; Mikó, Z. (2004): Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. *Gazdaság és Jog*, 12, 21-24.

⁶ A CEDR Kongresszus II. munkabizottságának nemzeti jelentéseit lásd (2016.09.24.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdam.php>

⁷ Grossman, M.R. (2015): *Report for the United States*. p. A jelentés forrása (2015.09.25.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom2.php>

⁸ V.ö. Wilson, G. (2013): Reforming alien agricultural landownership restrictions in corporate farming land states. *Drake Journal of Agricultural Law*, 17.3. 709-753.

problémák mind szövetségi szinten, mind pedig egyes szövetségi államok szintjén arra ösztönözték a jogalkotókat, hogy valamiféle kontrollt gyakoroljanak a folyamatokra. Az egyes szövetségi államok szintjén fontos kiemelni, hogy nagy eltéréseket találhatunk, ugyanis van, ahol a kérdés szigorú szabályozást eredményezett, máshol pedig nem találunk ilyen szabályozást. Néhány állam esetén a szabályozásuk alkotmányjogi aggályokat is felvetett, és ennek megfelelően – magyarországi fogalmainkkal élve – alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát is képezték.⁹

Szövetségi szinten a fenti aggodalmakra, hiányosságokra illetve problémákra válaszul született meg 1978-ban a `mezőgazdasági külföldi befektetések közzétételéről` szóló törvény (*Agricultural Foreign Investment Disclosure Act*¹⁰; AFIDA), amelynek egyik célja annak meghatározása, hogy a külföldi személyek mezőgazdasági földtulajdonszerzése illetve használatának milyen hatása van, különösen a családi gazdaságokra illetve a vidéki közösségekre.¹¹ Az AFIDA végrehajtására rendelet is született.¹²

Fontos rögzíteni, hogy az AFIDA nem tiltja a külföldi befektetéseket, hanem pusztán bejelentési kötelezettséget ír elő. Ez alapján minden külföldi személy, aki érdekeltséget szerez vagy átruház egy mezőgazdasági földdel kapcsolatban köteles ezt 90 napon belül bejelenteni a szövetségi agrárminiszternek. A jogszabály azon külföldiek esetében is előírta a bejelentési kötelezettséget, akik az AFIDA hatálybalépésekor már rendelkeztek mezőgazdasági földdel. A bejelentésben ki kell térni a külföldi személyre, a földre (beleértve a föld jogi státuszának és területének részleteire), a tervezett használatra és a vásárlási árra. A bejelentések másolatát megküldik az átruházással érintett szövetségi államok agrárminisztériumainak is.¹³ Az egyes bejelentésekre alapozva pedig a szövetségi agrárminisztérium időközönként összesítő jelentést készít.¹⁴

Az AFIDA meghatározásai egy átfogó képet biztosítanak Margaret Rosso Grossman állásfoglalása szerint a kérdésben. Így, a `mezőgazdasági föld` kategóriája magában foglalja mind a mező-, mind az erdőgazdálkodási földeket. Az AFIDA által lefedett személyek körébe bennefoglalatik mind a természetes, mind pedig a jogi személyek köre. Ráadásul a `külföldi személy` kategóriába beleértik azon USA-jog alapján létrehozott jogi személyeket is, amelyekben külföldi személyeknek `jelentős érdekeltsége` van. Ez utóbbi kategóriát szintén részletezi a törvény, figyelemmel arra is, hogy egy jogi személy tulajdonosai egymással összhangban is tevékenykedhetnek.¹⁵ Az eredetileg elfogadott jogszabály kapcsán ugyanakkor van, aki azt a hiányosságot vetette fel, hogy habár az AFIDA súlyos büntetést ró arra, aki nem tesz eleget bejelentési kötelezettségének, ugyanakkor nem fogalmaz meg előírásokat arra, hogy találják meg azon külföldi személyeket,

⁹ Grossman, M.R. (2015) 15.

¹⁰ Pub. L. 95-460, 92 Stat. 1263 (1978), 7 U.S.C. §§ 3501-3508.

¹¹ Grossman, M.R. (2015) 15.

¹² 7 CFR part 781.

¹³ Grossman, M.R. (2015) 15-16.

¹⁴ Grossman, M.R. (2015) 15-16.

¹⁵ Grossman, M.R. (2015) 16.

akik nem tesznek bejelentést.¹⁶ Önmagában az AFIDA szövege mindezek mellett nem írt elő bejelentési kötelezettséget a kettős állampolgár (vagyis akiknek az amerikai mellett más állampolgársága is van) által történő tulajdonszerzésre. Mindezek mellett az amerikai állampolgárokkal vette egy kalap alá azon személyeket is, akik állandó letelepedési engedéllyel rendelkeznek. Önmagában az AFIDA nem foglalkozik a jogi személyek tulajdonlásának láncolataiból eredő nyomonkövethetőség kérdésével sem.

Az AFIDA alapján készített legutóbbi, 2014-es jelentés¹⁷ szerint az egy évvel korábbihoz képest 493.807 holddal nőttek az USA-ban a külföldi földszerzések; és így jelenleg 26,7 millió mezőgazdasági föld van külföldi kézben, ami a magánkézben lévő mezőgazdasági földek 2%-át teszi ki. 1 hold 4.047 m²-nek felel meg (vagyis megközelítőleg 0,4 hektárnak). A jelentés összegző megállapítása szerint 2008 óta egy mérsékelt, 29 ezer és 1,5 millió hold közötti növekedés van minden évben (érdekességképpen 2006 és 2007 között, a globális pénzügyi válságot megelőzően, volt egy jelentős 3,6 milliós növekedés).¹⁸

2.2. Egyes szövetségi államok szabályozása. Az USA egyes szövetségi államai a határon átnyúló földszerzések különösen releváns viszonyai – külföldiek földszerzése, illetve jogi személyek földszerzése – kapcsán eltérő szabályozást alkalmaznak. Ráadásul világosan kirajzolódik az a tendencia, hogy az elmúlt évtizedekben a legtöbb szövetségi állam esetében történt egyfajta deregularizáció.

Egy 1978-as kormányzati jelentés 25 szövetségi állam esetében talált olyan előírásokat, amelyek szabályozták valamely aspektusát a külföldiek által történő földtulajdonjog-szerzésnek; kilenc szövetségi állam volt, amely tiltotta, vagy komoly korlátozásokat alkalmazott. Napjainkban¹⁹ egyes államok különbséget tesznek azon külföldiek között, akiknek lakóhelye illetve székhelye van az adott szövetségi államban és akiknek nincs. Utóbbiakra szigorúbb szabályokat állapítanak meg, amely szabályok a tiltástól a bejelentési kötelezettség között változó jogintézmények lehetnek államonként. Különösen a közép-nyugati szövetségi államok között találunk olyanokat, amelyek tiltják lakóhellyel nem rendelkező külföldieknek, hogy megszerezhessék mezőgazdasági föld tulajdonjogát, vagy esetükben területmaximumot állapítanak meg, illetve időbeli korlátot (!) állítanak fel a tulajdonjog vonatkozásában. Ilyen törvényi előírásokat találunk Iowa,

¹⁶ Kaplan, R.L. (1980): Financial invasion of the U.S.A. *University of Pennsylvania Law Review*, 129. 488.

¹⁷ Farm Service Agency (-): *Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land – Through December 31, 2014*. forrás (2016.09.27.): <https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/EPAS/PDF/afida2014report.pdf>

Korábbi jelentések letölthető (2016.09.27.): <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/afida/index>

¹⁸ Farm Service Agency (-) iii.

¹⁹ Lásd National Association of Realtors: *Alien Land Ownership Guide*. 2006. november; forrás (2016.09.27.): [http://www.realtor.org/NCommSrc.nsf/files/Alien%20Land%20Ownership%20Guide%20\(November%202006\).pdf/\\$FILE/Alien%20Land%20Ownership%20Guide%20\(November%202006\).pdf](http://www.realtor.org/NCommSrc.nsf/files/Alien%20Land%20Ownership%20Guide%20(November%202006).pdf/$FILE/Alien%20Land%20Ownership%20Guide%20(November%202006).pdf)

Minnesota, Missouri, Nebraska, Észak- és Dél-Dakota, valamint Wisconsin esetén. Kansasben és Oklahomában pedig alkotmányos előírások (is) vannak.²⁰

A jogi személyek tulajdonszerzése kapcsán fontos kiemelni azt, hogy a legutóbbi 2012-es agrár-cenzus szerint a mezőgazdasági üzemek (*farm*) 13%-át működtetik jogi személyek, amelyből 5,1% volt – magyar magánjogi terminológiával (amely meghatározás nem esik egybe teljesen az amerikai meghatározással!) – részvénytársaság (*corporate*). A részvénytársaságok átlagosan 1.230 hold földet művelnek.²¹ A jogi személyek ezen formájára vonatkozóan 9 állam határozott meg korlátozásokat (Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Észak-Dakota, Dél-Dakota, and Wisconsin törvénnyel, Nebraska alkotmányban, Oklahoma alkotmányban és törvényben is), mindösszesen az USA mezőgazdasági földjeinek harmadára kiterjedően (312 millió holdra!). Ezen szövetségi államok szabályozása korlátozza a részvénytársaságok és más korlátolt felelősségű társasági formák mezőgazdasági földtulajdonlását (esetenként pedig azt is, hogy ilyen társasági formában földet műveljenek!). Megjegyzendő, hogy ezen 9 szövetségi államon túl más szövetségi államokban is találhatunk különös előírásokat a részvénytársaságokra vonatkozóan (Arizóna, Dél-Carolina, Texas, Nyugat-Virginia). A korlátozások összességében arra hivatkozással születtek, hogy részvénytársaságok felelőssége korlátozott, ezzel szemben nagy földvagyont tulajdonolhatnak, mindezekon túl érvként szokott elhangzani a családi gazdaságok védelme is.²² Az egyes korlátozást alkalmazó szövetségi államok szabályozása ugyanakkor felmentést adhat e korlátozások alól a családi üzemek részvénytársaságainak. Érdekességképpen megjegyezzük, hogy néhány államban a család egy tagjától elvárják a helyben lakást illetve hogy részt vállaljon a földművelésben.²³

A részvénytársaságok földtulajdonlásának korlátozására vonatkozó előírások mindazonáltal alkotmányos aggályokat vetettek fel az USA-ban. Konkrétan az Egyesült Államok Alkotmányának ún. *alvó kereskedelmi klauzúájának* (*dormant commerce clause*) sérelme vetődik fel, amely kereskedelmi klauzula azt hivatott biztosítani, hogy az egyes szövetségi államok szabályozása ne legyen diszkriminatív illetve indokolatlanul terhes a szövetségi államok közötti kereskedelemre vonatkozóan. A klauzulát azért nevezik alvónak (rejtettnek), mivel maga az alkotmány szövege *expressis verbis* pusztán azt a kereskedelmi klauzulát tartalmazza, amely felhatalmazza a kongresszust, hogy az államok közötti kereskedelmet szabályozza. Egy, az alvó kereskedelmi klauzulára alapozott vita egyébiránt összetett jogi értékelést igényel, amennyiben pedig megállapítást nyer a klauzula sérelme, akkor a szövetségi államok közötti kereskedelmet diszkriminatív módon korlátozó szövetségi állam szabályozása érvénytelenné válhat.²⁴ A *diszkrimináción túl* az alvó kereskedelmi klauzula kapcsán vizsgált szövetségi állam szabályozásának meg kell felelnie egy, az Európai Unió bírósági (CJEU)

²⁰ Grossman, M.R. (2015) 17.

²¹ Hivatkozva: Grossman, M.R. (2015) 18.

²² Hivatkozva: Grossman, M.R. (2015) 18.

²³ Hivatkozva: Grossman, M.R. (2015) 19.

²⁴ Hivatkozva: Grossman, M.R. (2015) 19.

gyakorlatából hasonló helyzetekben ismerősen csengő tesztnek; nevezetesen, hogy a szabályozásnak *közérdekű célt* kell szolgálnia, és *arányosnak* kell lennie (vagyis fontos elvárás, hogy a szövetségi állam szabályozása ne lehessen helyettesíthető egy a kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedéssel).

Konkrét ügyekben a szövetségi fellebbezési bíróság ítéletei megállapították, hogy Nebraska²⁵ és Dél-Dakota²⁶ a részvénytársaságok földtulajdonszerzését korlátozó szabályozása sérti az alvó kereskedelmi klauzulát. *Nebraska* érintett szabályozása a szövetségi állam alkotmányában volt rögzítve. A bíróság által kifogásolt konkrét szabály a korlátozás alól kivétel volt, amely az olyan részvénytársaságok esetében, amelyek családi üzemként működnek mellőzni engedte a részvénytársasági korlátozó szabályt, ha a család egy tagja a családi gazdaságban lakik vagy részt vállal a napi mezőgazdasági munkában. A bíróság ezen kötelező fizikai jelenlétet diszkriminatívnak ítélte meg más államok lakóival szemben és megállapította az alvó kereskedelmi klauzula sérelmét.²⁷ A dél-dakotai részvénytársasági formában történő gazdálkodást korlátozó alkotmányos szabályozást (az ún. „E-kiegészítést”) a bíróság „külsőleg” rendben találta, azonban megállapította, hogy az mégis „diszkriminatív szándékkal” került elfogadásra. A bíróság megítélése szerint nem volt olyan jogos állami érdek, amely indokolta volna az E-kiegészítést, és az érintett szövetségi államnak azt sem sikerült bizonyítania, hogy a céljait nem tudta volna egy kevésbé diszkriminatív módon megvalósítani.²⁸ Ezen ügyek kapcsán két fontos megjegyzést kívánunk tenni: Egyrészt, mindkét ügyben az USA nyolcadik kerületi fellebbezési bírósága járt el, és hogy azon kilenc állam közül, amely korlátozza a részvénytársasági földművelést hat a nyolcadik kerületi fellebbezési bírósághoz tartozik.²⁹ Másrészt, a dél-dakotai ügynél közvetlen hasonlóságot lehet felfedezni a CJEU előtt folyó azon magyar kötelezettségszegési eljárással, amelyben az EU Bizottság kifogásolja Magyarország földforgalmi szabályozásának azon előírását, amely – kevés kivételtől eltekintve – tiltja jogi személyek földtulajdon szerzését.

3. Következtetés

Meglátásunk szerint az USA határon átnyúló, földtulajdonszerzési szabályozása több szempontból is tanulságos lehet számunkra. Egyrészt az amerikai példa is alátámasztja azt, hogy a földtulajdonszerzés, és különösen annak határokon átvitelő formái nem csak a szegény kelet-európai országok gazdálkodóinak túldimenzionált félelmeit testesítik meg, hanem olyan mintademokráciában is jelen vannak az ezzel kapcsolatos aggodalmak, mint az USA, és bizony az Egyesület Államok jogalkotói is fontosnak tartják, hogy szabályozást alkossanak a kérdésben. Másrészt a mezőgazdasági külföldi befektetések közzétételéről szóló szövetségi törvény annak

²⁵ Jones v. Gale, 470 F.3d 1261 (8th Cir. 2006).

²⁶ South Dakota Farm Bureau, Inc. v. Hazeltine, 340 F.3d 583 (8th Cir. 2003).

²⁷ Hivatkozta: Grossman, M.R. (2015) 19.

²⁸ Hivatkozta: Grossman, M.R. (2015) 19-20.

²⁹ Hivatkozta: Grossman, M.R. (2015) 19.

nyilvánvaló hiányosságai, korlátai ellenére is követendő példa az egész EU, köztük Magyarország számára. Harmadrészt az USA szövetségi alkotmányának ún. alvó kereskedelmi klauzulájának és annak bírósági alkalmazása, például jogi személyek földtulajdonszerzést korlátozó szövetségi állambeli előírásokra, kifejezetten érdekes lehet a magyar jogászok számára az EU Bizottság magyar földforgalmi törvény kapcsán indított kötelezettségszegési eljárásának bírósági elbírálására várva.

Közhatalom és magánhatalom globális kontextusban

Szmodis Jenő*

1. Elméleti és történeti expozíció

mindenekelőtt arra az evidenciára szükséges rámutatnunk, hogy mind a magánhatalom, mind pedig a közhatalom: *hatalom*; így számos vonatkozásban hasonlóak egymáshoz annak ellenére, hogy természetüket illetően jelentős különbségek is mutatkoznak közöttük. Ebből következően a létükből és a kiterjeszkedésre való hajlandóságukból adódó veszélyek is rokon vonásokat mutatnak. A hatalmat meghatározhatjuk, mint a saját akarat érvényesítését mások akaratával szemben,¹ mint olyan helyzetet, amelyben „A” képes elérni, hogy „B” tegyen meg vagy ne tegyen meg valamit,² megközelíthetjük mint valaki döntési helyzetét másvalakivel szemben.³ Ekkor azonban még nem mondtunk semmit két fontos tényezőről: egyrészt a hatalmat birtokló hatalmának eredetéről, sem pedig akaratának tartalmáról. Ha a hatalom a közösségi elfogadáson, esetleg a közösség formális döntésén alapul, akkor a hatalommal való felruházás nem nélküli közösségi célokat. Ez persze meghatározza a legitim hatalmi akarat lehetséges tartalmának bizonyos körét is. E körbe a közösség egészének szempontjából hasznos akarattartalmak tartoznak, ám ezen a körön már kívül esnek mindazok a törekvések, amelyek kizárólag a hatalmat birtokló érdekeit szolgálják. Ha a hatalom nem a közösségi elfogadáson alapul, e hatalommal szemben sokkal kevésbé fogalmazható meg az elvárás, hogy akaratának tartalma a közösségi érdekek érvényesülését mozdítsa elő.

Problémát jelent, hogy elvileg ugyan különválasztható a közhatalom és a magánhatalom, a politikai és a gazdasági hatalom, azonban ezek egyfelől történetileg szorosan összefonódnak, másfelől a gyakorlatban e hatalmi formák szívesen veszik fel egymás alakját. Egy királyi adomány, ami közvetetten – tehát a király adományozási jogának elismerése útján – közösségi elfogadáson nyugszik,

* Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet.

¹ Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967. 241.

² Robert A. Dahl: *The Concept of Power*. *Behavioral Science*. 1957. 2. 201-215. 203.

³ Talcott Parsons: *On the concept of political power*. *Proceedings of the American Philosophical Society*. 1963. Vol. 107. No. 3. 232-262. 239.

idővel inkább a magánhatalom forrásaként tűnik fel, míg az ipari, kereskedelmi, pénzügyi tőke képes arra, hogy saját létét és hatalmát a piac elfogadására vezesse vissza. Minden elméleti és gyakorlati nehézség ellenére azonban egyáltalán nem mellékes, hogy a tisztán piaci legitimitációt mire való felhatalmazásként értelmezzük. Csupán arra való felhatalmazásnak tekintjük, hogy a tőke tulajdonosa a gazdaságban szabadon rendelkezhet javai felett, vagy arra is, hogy a közügyek intézésébe, a közhatalom gyakorlásába is beavatkozhat?

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közhatalom megszerveződése a történelem során mindig szorosan kapcsolódott a magánhatalom meglétéhez és működéséhez. Nem arról van azonban pusztán szó, hogy a magánhatalom a fejlődés egy bizonyos pontján közhatalomként is megszervezi magát, hanem arról, hogy a magánhatalom első megjelenésekor felmutat olyan vonásokat, amelyek a köz érdekét is képesek előmozdítani. Ez lehet a katonai demokráciák szabadjainak, majd később nemességnek biztonságot garantáló hadba vonulási kötelezettsége éppúgy, mint a közös föld- vagy erdőhasználat túrésének kötelezettsége a földbirtokos részéről. Ám maga a középkori patrimonális királyság ugyancsak kettős természetű. Amint Hóman Bálint és Szekfű Gyula írják: „A középkori keresztény királyság hatalmi szervezetében a közjogi és magánjogi elemek a legszorosabb kapcsolatban jelentkeznek. A középkori keresztény király méltósága és hatalma közjogi természetű, színezete mégis magánjogias. A király alattvalóinak összességével szemben a régi törzsfők és törzsszövetségi fejedelem méltóságának és mindannyiuk politikai hatalmának örököse s emellett keresztény királyként egész népének Istenválasztotta ura. Korlátlan közjogi hatalmának materiális alapja mégis *patrimoniuma*, azaz örökölt magángazdasága: földbirtoka és a földesúri hatósága alá tartozó népek összessége. Az állammal e korban egyértelmű királyság – a *regnum* – fogalmában a király közhatalmán kívül a patrimoniumban gyökerező földesúri magánhatalom is bennfoglaltatik. A felségjogok és a király földesúri jogai, az államháztartás és a királyi magángazdaság, az állami hadsereg és a királyi magánhadsereg szinte elválaszthatatlanul egybeforrva jelentkeznek. Az egykorúak szemében a közhatalom erejének fokmérője a királyi magánhatalom terjedelme volt.”⁴

A középkori királyi hatalom azon jellegzetessége, hogy a nemzetségtői hatalmak jogutódjának, sőt organikus, természetes örökösének tekintendő, igencsak szembeállítja a tisztán gazdasági úton képződő magánhatalommal. E királyi hatalom éppúgy vissza tudja vezetni legitimitását valamilyen közösségi akaratra, mint később az abszolút monarchia, majd az azt felváltó demokratikus hatalom. Utóbbi ráadásul egyszerre örököse a monarchiában megtestesülő, bár fokozatosan halványuló emlékü közösségi hatalomnak, és egyszerre nyer közvetlen legitimitációt a demokratikus választás révén. A közügyeket befolyásolni igyekvő, tisztán gazdasági eredetű magánhatalom azonban még közvetlenül sem képes legitimálni magát olyan közösségi akarattal, amely őt a közösség ügyeinek irányításával felruházná.

⁴ Hóman Bálint – Szekfű Gyula: *Magyar történet*. I. kötet, Budapest 1935. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 207.

Azt is látnunk kell, hogy az ember szociabilitásából adódóan a közösségen belüli vezető szerep szorosan kötődik olyan jellemvonásokhoz, amelyek az egyéni önzésen túlmutatnak. Leopold Pospisilnek a kapauku pápuák között folytatott vizsgálódásai szerint a főnökkel szemben támasztott követelmények szorosan összefüggnek a főnöknek a közösségi funkciókkal kapcsolatos feladataival. Amellett, hogy a védekezésben való közreműködése miatt megfelelő fizikai adottságúnak kell lennie, jó szónoki (meggyőzősi) képességekkel kell rendelkeznie, egyúttal jómódúnak kell (megvesztegethetetlenség), de elvárt vele szemben nagylelkűség is.⁵ Hogy a hatalmi helyzet az emberi közösségben ösztönösen kapcsolódik a közösség érdekeinek előmozdításához, ezt igencsak jól jelzi Archer megfigyelése, aki a gyermekek között spontán kialakuló hierarchia kapcsán mutatta ki, hogy a vezetői rang nem elválasztató egyfajta sikeres döntőbírói funkciótól, a gyengébbek támogatójának szerepétől.⁶ A spontán kialakuló, kezdetben merőben magántermészetű hatalom tehát nem nélkülöz bizonyos olyan vonásokat, amelyek a közösség érdekeit szolgálják. A történelem folyamán kialakuló formális közhatalomhoz a magánhatalom aztán kétarcúan viszonyul. Egyrészt informálisan befolyása alatt igyekszik tartani a közhatalmat, másrészt kénytelen elismerni a közhatalom legalább formai primátusát. Egy további lényeges mozzanat azzal az új minőséggel függ össze, amit a globalizáció jelent.

2. Globalizáció és közbizalom

Arról van szó, hogy a történelem korábbi szakaszaiban a kvázi közhatalmi funkciókkal is rendelkező, de legalábbis közérdeket is valamelyest szem előtt tartó magánhatalom fokozatosan szorult háttérbe a lassan kialakuló közhatalmi struktúrákkal szemben. A magánszféra és a közhatalmi szféra viszonyát ez a folyamat olyan irányba terelte, amelyben a magánhatalom mentesül a közjót szem előtt tartani hivatott funkciótól, amelyeket így a közhatalmi, állami szféra vállal át, ám a felelősség e növekedésének ellentételezéseképpen utóbbi mind több hatalmi jogosítványt gyakorol.⁷ Ebben a folyamatban az is igen jellemző sajátosság, hogy a formálódó és erősödő közhatalom lényegében nem áll szemben másik, belső közhatalmi entitásokkal, csupán magánhatalmi érdekkörökkel.

Ma a globális szempontból meghatározó hatalmi tényezők azonban nem olyan nemzetközi szervezetek (pl. az Egyesült Nemzetek Szervezete), amelyek képesek hatékonyan döntéseket hozni, és e döntések végrehajtásáról gondoskodni, hanem azok a gazdasági érdekcsoportok, Korten szavaival tőkés társaságok, amelyek jelentősen meghatározzák az egyes államok kormányzatainak tevékenységét. A globálisan ma megszerveződő hatalom tehát lényegét tekintve gazdasági

⁵ Leopold Pospisil: *The Kapauku Papuans and their Law*. Yale Univ. Publ. New Haven. 1958.

⁶ John Archer: *Ethology and Human Development*. Harvester Wheatsheaf: Barnes and Noble Books, Hemel Hempstead 1992

⁷ Rómában az ingyen gabonára való jogosultság bevezetése, a Nyugaton az állami társadalombiztosítási rendszer kiépítése volt hivatva pótolni a tradicionális kötelek megszűnéséből adódó biztonság hiányát.

természetű. Ez a globális hatalom mint olyan magánhatalom jött létre, amely már a korábbi századok során mentesült társadalmi felelősségének zömétől, s ez működésének egész logikáját meghatározza. Másfelől ez a globális hatalom mint olyan hatalom létezik, amely születése pillanatától szembe találta magát a már létező közhatalmi struktúrákkal. Azokkal az államokkal, amelyek a társaságok alapvető céljait, a profit maximalizálását illetően immár sokkal inkább leküzdendő akadálynak tűnnek, mint a tőke biztonságos működése garanciáinak. A globálisan megszerveződő gazdasági hatalomtól tehát a legkevésbé sem várható, hogy az általa esetleg megszervezendő globális közhatalmi struktúrát olyan, különösen jóléti, közbiztonsági funkciókkal terhelje, amelyektől a magánhatalom már a korábbi századok során sikeresen megszabadult. A globális közhatalomnak tehát a közjót szolgáló funkciók közül már nincs semmi átvállalni valója a globális magánhatalomtól. Ez a mozzanat teljesen új elem a közhatalmi struktúrák eddigi kialakulásának folyamatához képest.

Elméletileg a közjónak, a közérdeknek a kielégítése céljából megmaradhatnak az ún. nemzetállami struktúrák, azonban éppen az tűnik ki az elmúlt évtizedek gyakorlatából, hogy a multinacionális cégek illetve az olyan szervezetek, mint például az IMF éppenséggel a közjót szolgáló állami funkciók, illetve az azok anyagi alapjait megteremteni hivatott adó- és vámrendszer leépítését szorgalmazzák. Csupán emlékeztetőül: a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és az ún. Világbank (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank – IBRD) létrejötté a Council on Foreign Relations 1941. július 24-i, E-B34-es memorandumára vezethető vissza.⁸ Mint Korten írja, a háború éveiben készült, összesen 682 memorandum részben a Rockefeller Alapítvány pénzügyi támogatásával készült⁹, illetve Caroll Quigley hívta fel rá figyelmet, hogy az Egyesült Államok kormányának irányt szabó Council on Foreign Relations létrejöttét a J. P. Morgan támogatta, és a kapcsolatukat az alapítást követően sem leplezte.¹⁰

A korporációk által dominált szervezetek és csoportosulások (például a Bilderberg-csoport, vagy a Trilaterális Bizottság) által szorgalmazott globális kormányzati törekvések tehát aligha irányulnak a közjő előmozdítására, sőt sokkal inkább az látható, hogy e szerveződések működése nyomán a jóléti állam leépítésére kerül sor. A közhatalomnak alapvetően a köz érdekét kell előmozdítania, ami elképzelhetetlen társadalmi szolidaritás eszméjének bizonyos mértékű elfogadása nélkül. A közfeladatoktól megszabadult magánhatalomtól azonban természete szerint mi sem áll távolabb, mint a szolidaritás eszméje. A globális tőkés társaságok lényegük szerint nem vállalnak szolidaritást még saját munkavállalóikkal sem, hiszen globális termelésük éppen azon a törekvésen alapul, hogy mindenütt igyekeznek kihasználni a komparatív előnyök maximumát, betelepülve a legolcsóbb munkaerőt kínáló országokba, ám mindinkább menekülve az olyan területekről, ahol a közterhekhez való hozzájárulásukat az adott ország elvárja.

⁸ David C.Korten: *Tőkés társaságok világhuralma*. Kapu, Budapest, 1996. 164.

⁹ Korten i. m. 163.

¹⁰ Caroll Quigley: *The Anglo-American Establishment. From Rhodes to Cliveden. Books In Focus*, New York, 1981. 191.

Másfelől az egyes országok is hozzájárulnak egy öngyilkos ördögi kör fenntartásában. Miközben szuverenitásukat féltve egyre inkább próbálják gazdasági erejüket növelni, ezt legtöbbször úgy vélik elérni, hogy mind több multinacionális cég letelepedését támogatják területükön, egyre több kedvezményt és támogatást nyújtva számukra. Hogy aztán a kényszerű előzékenységet mi módon viszonzza a globális korporáció, arra vonatkozóan Korten számos példát ismertet.

3. „Van kiút az útvesztőből?”

Van kiút az útvesztőből? – adta alcímül Prugberger Tamás 2008-as, *Globalizáció, neoliberalizmus és a jog* című kötetének.¹¹ Ebben rámutat, hogy az EGK Szociális Kartáját hogyan erodálják a WTO és az OECD, illetve a GATT globális, alapvetően a profitérdekek logikáján nyugvó törekvései.¹² Hangsúlyozza, hogy miközben a szociális piacgazdaság revíziójának elméletét a chicagói iskola két neves képviselője, Friedrich Hayek és Milton Friedman lerakta, igencsak hallgattak arról, hogy a kartellek és a monopóliumok realitása nehezen egyeztethető össze a liberális piacgazdaság szabad versenyt hirdető elveivel.¹³ Rámutat, hogy mindennek súlyos következményeit például a nyugdíjrendszerek átalakulásában is megfigyelhetjük, ahol a tőkefedezeti szisztéma mindinkább háttérbe szorítja a szolidaritás elvét, amelyen pedig maga a nyugdíjrendszer eszméje és gyakorlata létrejött és hosszú ideig nyugodott.¹⁴ Prugberger szerint ugyancsak a neoliberais eszmékkel hozható összefüggésbe a közszolgálat és a közigazgatás erodálása, bizonyos állami funkciók privatizálása, a közszolgálat biztonságának, foglalkoztatási garanciáinak fokozatos leépítése, és olyan szolgáltatások piacról való beszerzése, amelyeket korábban hagyományosan az állami tisztviselői kar látott el.¹⁵ Van kiút az útvesztőből? – kérdezte Prugberger, de e szavaknál derűlátóbban nem tudta kötetét zární: „Hogy mit hoz a jövő, egyelőre nehéz megmondani. Felidézem ezért Madáchtól az Úr szavát: „Mondottam ember küzdj és bízva bízzál.””¹⁶

Hogy mi a teendő? Erre aligha lehet néhány pontból álló receptet adni. A nyugati kultúrkör mindenestre már a XV. században elért egy olyan fejlődési fokot, amely által akkor és a következő századokban szükségképpen találta magát szemben olyan régi kultúrákkal, amikhez a kapcsolatát annak függvényében alakította ki, hogy a találkozás pillanatában milyennek mutatkoztak az erőviszonyok. Észak-Amerikában hódítás és népiertás következett, Dél-Amerikában a hódítás után az autochton kultúra teljes átalakítása (a helyi kulturális gyökerek elfojtása, de nem teljes megsemmisítése), Indiában a felszínen egy civilizációs export véghezvitele, de a helyi kulturális viszonyok tudomásul vétele, a XIX. században pedig Kína megalázó helyzetbe kényszerítése valósult meg. E sorból

¹¹ Prugberger Tamás: *Globalizáció, neoliberalizmus és a jog*. Kairosz, Budapest, 2008.

¹² Prugberger i. m. 26-27.

¹³ Prugberger i. m. 28.

¹⁴ Prugberger i. m. 39.

¹⁵ Prugberger i. m. 57-62.

¹⁶ Prugberger i. m. 206.

azonban nem hagyhatjuk ki a Nyugat ortodox civilizációhoz való viszonyát sem. Miután Oroszország évszázadokig igyekezett a Nyugathoz közelíteni, a XX. században nyugati segítséggel bekövetkezett Oroszország marxista kísérleti laboratóriummá alakítása. Mikor azonban ennek is vége szakadt, 1991 után sor került az ország kifosztására.¹⁷ Jelenleg pedig, az nemzeti és ortodox hagyományok újjáéledésekor mintha a hidegháború időszaka támadna föl.

Hogy „mi a teendő?” nem azonos azzal a kérdéssel, hogy mi az, ami némi reményre okot adhat a nyugati kultúrkörhöz tartozó nemzetállamok túlélése számára. Reményt arra, hogy – valaminő globális egyensúlyi állapotban – elkerülhetik, hogy az intenzíven formálódó világkormányzati törekvésnek áldozatul esve megsemmisüljenek. Ha a globalizáció története szorosan összefonódott a XVI. század fejleményeivel és a XVII. századi bankalapításokkal, úgy vélhetően a globalizáció további sorsát is jelentősen befolyásolni képes a bankok mindenkori állapota.

4. Kilátások és remények avagy egy új modell

A S&P Global Market Intelligence elemzése szerint a világ tíz legnagyobb bankja közül az első négy kínai, az ötödik japán. Az első tízben csupán két amerikai bank található, köztük az USA legnagyobb bankja, a J. P. Morgan Chase, mégpedig a világranglista hetedik helyén.¹⁸ A kínai bankok globális részaránya még akkor is jelentős, ha eltérő könyvelési metódus mellett a J. P. Morgan Chase a második helyen állna.¹⁹ A jelenlegi helyzet persze teljesen tisztázottnak aligha mondható. Hogy a kínai bankok pozíciójának erősödésében milyen mértékű szerepe van a saját gazdasági teljesítménynek, s mennyiben segíti a jelen tényerést Amerika magatartása, legalábbis kérdéses.

¹⁷ Igen jellemző, hogy Mihail Hodorkovszkij 2003-as letartóztatása után azonnal Lord Jacob Rothschildra szálltak az orosz üzletember Jukosz-szal kapcsolatos jogai. Amint az index „Rothschild ellenőrzi a Jukoszt?” című, 2003. 11. 03-i cikke írja: „Mostantól Lord Jacob Rothschild rendelkezik a Mihail Hodorkovszkij birtokában lévő, de befagyasztott 44 százaléknyi Jukosz-paketten alapuló szavazati jogokkal az orosz olajcégben - értesült a brit Sunday Times. Az egy hónappal korábban kötött, de eddig nyilvánosságra nem került megállapodás értelmében ugyanis a brit pénzemberre szállnak a jogok, ha Hodorkovszkijt - akit, mint ismeretes, tíz napja letartóztattak - megakadályozzák ezek gyakorlásában.” <http://index.hu/gazdasag/vilag/jukosz031103/>

Tanulságos irodalom az orosz rendszerváltozástól az 1998-as orosz gazdasági összeomlásig terjedő időszak vonatkozásában: Anders Åslund: *Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous?* Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999. In: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814010799/aslund.pdf>

¹⁸ http://www.portfolio.hu/finanszirozasi/bankok/azsiaban_vannak_a_vilag_legnagyobb_bankjai.232364.htS&P%20Global%20Market%20Intelligence%20elemz%C3%A9se%20szerintml (A hírportál közlése 2016. május 26-ai, a letöltés 2016. augusztus 16-ai)

¹⁹ Amint a portfolio.hu írja: „A hatalmas különbségek oka egyébként részben az eltérő könyvelési módszertan, a GAAP ugyanis a nettó derivatív eszközök jelentését, az IFRS pedig a bruttó derivatív eszközök jelentését írja elő. Ha ez a különbség megszűnne, a JP Morgan lenne a második legnagyobb, viszont tavaly meg vezető volt.” Ugyanott

Hollandia felemelkedését majd hanyatlását követte Anglia globális térnyerése, majd az utóbbit az Egyesült Államok szuperhatalommá válása. Kína megerősödése részben ilyen – a tőke mozgásával összefüggő – stafétaváltásnak tűnik, részben pedig egy hatezer éves kultúra meggyőző, tartós megújulásának. Amint azonban a hivatkozott hírportál a rangsor alakulásához hozzáfűzi: „Amerikában a politikai klíma folyamatosan a bankok mértének csökkentéséért lobbizik, míg a kínai, brit vagy francia bankoknak nincsenek ilyen terveik, így Richard Bove neves amerikai bankszakértő szerint átjátsszák az amerikai politikusok a globális gazdaság felett gyakorlott pénzügyi hatalmat a kínaiak kezébe.”²⁰

Mindaz tehát, amit a színpalak előtt látunk, nem biztos, hogy azonos értelmű azzal, ami a háttérben lejátszódik. A világranglista első helyén álló Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), amelyet 1984-ben alapítottak, és ami 2006 októberében 21,93 milliárd dolláros kibocsátásával lehetővé tette a külföldi befektetők tulajdon szerzését,²¹ alighanem a jövő alakulásának lakmuspapírjaként is szolgál. Ha ebben a bankban Wall Street hagyományos szereplői képesek befolyást szerezni, úgy vélhetően igaza lehet Richard Bove-nak. Ha azonban továbbra is a kínai, elsősorban pedig az állami-társadalmi befolyás marad a meghatározó, úgy inkább hihetjük, hogy Kína a saját útját járja. A Goldman Sachs mindenesetre 2013-ban túladdott ICBC részvényein.²²

A kínai modell, amely a gazdaság fejlődésének szabad utat engedve gondosan ügyel arra, hogy a gazdaság ne kísérelje meg átvenni a közügyek irányítását, annak ellenére mutat fel pozitív vonásokat, hogy a közérdek érvényesítése nem demokratikus intézmények keretei között zajlik. E modellt többen a washingtoni konszenzust felváltó pekingi konszenzusnak is nevezik, ami képes megfelelő alternatívát kínálni a piaci fundamentalizmus elméletével szemben. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a monopolkapitalizmus létrejötté és a szabad versenyos kapitalizmus háttérbe szorulása után sokkal inkább beszélhetünk gazdasági fundamentalizmusról, mint piaci fundamentalizmusról. A pekingi konszenzus mindenesetre egyre inkább olyan paradigmává válik, amely nem hagyható figyelmen kívül a jövő gazdasági és társadalmi folyamatainak elemzése és értékelése során. Amint erről az új fogalomról Szilágyi Judit írja: „A pekingi konszenzus kifejezést sokan és egymástól relatíve távol eső értelemben is használják, leggyakrabban (...) arra használva ezt a kifejezést, hogy a neoliberais és piaci fundamentalizmusra épülő gazdasági modell helyett az állam domináns szerepét hangsúlyozzák.”²³

²⁰ ugyanott

²¹ Világgazdaság 2014. 09. 20. <http://www.vg.hu/penzugy/tozsde/reszveny kibocsatas-kina-leggazdagabb-embere-lett-az-alibaba-tulajdonosa-435762> (letöltés 2016. augusztus 16.)

²² Fiona Lau – Elzio Barreto: Goldman exits China's ICBC, seven years and billions later. <http://www.reuters.com/article/us-goldman-icbc-idUSBRE94J08220130521>

(2013. május 21.; letöltés 2016. augusztus 16.)

²³ Szilágyi Judit: *Washingtoni vagy pekingi konszenzus. Világgazdasági súlyponteltolódások az Egyesült Államok és Kína között.* PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, Budapest 2015. 41. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/881/1/Szilagy_i_Judit.pdf

A kínai modellben rejlő veszélyeket természetesen jól érzékeli Amerika is. Az Egyesült Államok kormánya számára szakértői munkát végző Stratfor (Strategic Forecasting) alapító vezetője, a budapesti születésű George Friedman 2020-ra jósolja a kínai előretörés megtorpanását. Úgy véli, az elmúlt harminc évben tapasztalt kínai gazdasági növekedés nem jelent egyúttal vég nélküli növekedést. A növekedés megtorpanása azonban álláspontja szerint Kína számára jelentős társadalmi és politikai problémákat fog okozni, amelyek eleve kizárják, hogy a jövőben Kínával mint globális hatalmi tényezővel kelljen számolni.²⁴ Könyvének ötödik fejezetében Kínát egyenesen papírtigrisnek nevezi.²⁵ Elemzését és előrejelzéseit azonban célszerű mindenképpen komolyan venni, hiszen a szókimondó külügyi szakember a The Chicago Council on Global Affairs 2015. februári sajtótájékoztatóján világossá tette, hogy az Egyesült Államok régi félelme, hogy a német tőke és technológia egyesül az orosz nyersanyagforrásokkal és munkaerővel.²⁶ Friedman Németországgal kapcsolatos nézeteit több helyen is kifejtette. Álláspontja szerint 2050 után Németország semmiféle szerepet nem fog már játszani. Ahogy azonban a Die Welt török származású társadalomtudós cikkírója, Kamuran Sezer fogalmaz, Friednam gondolatai nem analízisek, sokkal inkább kívánságok.²⁷

Friedman 2015-ös sajtótájékoztatóján azt sem rejtette véka alá, hogy az Egyesült Államok két világháborúba való belépése szempontjából elhatározó jelentőségű volt a német és orosz közeledés megakadályozása. Amint a Friedman által vallott néhány fontos nézetről készített – a hivatkozott sajtótájékoztató anyagát is felhasználó – egyik összefoglaló írás fogalmaz, Amerika félelme, hogy „a német technológia és tudás találkozik a hatalmas orosz nyersanyagforrásokkal.”²⁸ Nagy Ida összefoglalása így folytatja: „Ezt a szakértő szerint az USA-nak minden eszközzel meg kell akadályoznia. E célt tartotta szem előtt, amikor beszállt az első és a második világháborúba, ez vezérelte a Szovjetunió felbomlása után, s az utódállamokkal való kapcsolataiban.”²⁹ Friedman Németországgal kapcsolatos jóslatai tehát túlmutatnak az előrejelzéseken, sokkal inkább – amint Sezer fogalmazott – a kívánság, esetleg tervezés irányába mutatnak. Ez persze nem

²⁴ George Friedman: *The Next 100 Years. A Forecast for 21st Century*. Doubleday, New York, London, Toronto, Sydney, Auckland, 2009. 88. Mint írja: „But thirty years of growth does not mean unending growth. It means that the probability of China continuing to grow at this rate is diminishing. And in the case of China, slower growth means substantial social and political problems.”

²⁵ George Friedman i. m. 88-100. „Chapter 5 China 2020 Paper Tiger”

²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=gGdcQMaLinE> Különösen 10.22-től

²⁷ Kamuran Sezer: Spielt Deutschland ab 2050 keine Rolle mehr? Die Welt 2015. július 19. <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article144195693/Spielt-Deutschland-ab-2050-keine-Rolle-mehr.html>

Mint Sezer írja: „Der einflussreiche amerikanische Politologe George Friedman glaubt, dass Deutschland in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts in die Bedeutungslosigkeit abrutscht.” Később hozzáfűzi: „Nicht nur in seinem Buch "Die nächsten 100 Jahre", sondern auch in zahlreichen anderen Expertisen, Artikeln und Gutachten des Stratfor-Vordenkers schneidet Deutschland schlecht ab. An Stellen, an denen es um Deutschland geht, lese ich keine Analyse, sondern einen Wunsch.”

²⁸ Nagy Ida: A káosz az amerikai érdekeket szolgálja. *Pax Americana. Demokrata* XX. 33. 2016. augusztus 27. 24-25. 25.

²⁹ Nagy Ida ugyanott

meglepő, hiszen az előrejelzés és a tervezés – különösen az amerikai gyakorlat szerint – szorosan összekapcsolódik.³⁰ Jól mutatja ezt az az 1968 októberében az OECD és a Rockefeller Alapítvány szervezésében az olaszországi Bellagioban megtartott konferencia, amelyről még részletesen szólunk, és amelynek címe Working Symposium on Long-Range Forecasting and Planning volt.³¹

Friedman Németország meggyengülésére vonatkozó 2009-es, majd 2015-ös jóslatait nem sokkal követte Németország migránsok általi megszállása, majd a Soros György-féle terv megfogalmazása a helyzet kezelésére. E koncepció hitelekből irányozza elő azoknak a migránsoknak az eltartását és integrálását, akiknek beengedésére az ideológiát a német gazdasághoz való lehetséges hozzájárulásuk szolgáltatta. Friedman Kínára vonatkozó jóslatát sem tekinthetjük tehát pusztán előrejelzésnek, sokkal inkább olyan kívánságnak, aminek megvalósítására az eszközök egyelőre még nem körvonalazódnak. Persze Amerikában felvetődik ellenkező előjelű elgondolás is. Amy Chua többek között éppen arra keresi a választ, hogy Kína, az EU, esetleg olyan más országok, mint India, meg tudják-e előzni az USA-t, de legalábbis képesek lesznek-e visszaállítani a multipoláris világrendet.³² Természetesen az sem mellékes, hogy a jövődölések és kérdések megfogalmazóinak milyen kapcsolatuk van az amerikai kormányzati körökkel.

Az egyéni szabadságjogok szélesebb körű biztosítása mindenestre nyilván kívánatos fejleménye volna a kínai politikai folyamatoknak, ez azonban aligha kell, hogy elvezessen az állami jövedelmek és az állami szolgáltatások privatizálásáig. Másfelől a terrorizmus elleni védekezés a Nyugaton is olyan rendszabályok bevezetését alapozta meg, amelyek a szabadságjogok korlátozásával jártak. A demokrácia és a szabadságjogok Nyugaton tapasztalható komparatív előnyei, tehát mintha csökkenőben lennének. Kína tehát annak ellenére modellértékű, versenyképes struktúrát mutat fel a közhatalom és a magánhatalom viszonyában, hogy megjavításának szükségessége iránt sem lehet sok kétségünk.

³⁰ Az előrejelzés és a tervezés szoros kapcsolata nyilvánvaló, ha megfontoljuk, hogy még az időjárás előrejelzés sem öncélú tevékenység, hanem a tervezés eszköze. A tervezésé, ami azonban szintén nem öncélúan történik, hanem végrehajtás céljából. Ám a végrehajtás társadalmi méreteiben már kormányzást jelent.

³¹ Matthias Schmelzer: *The Hegemony of Growth. The OECD and Making of the Growth Paradigm.* Cambridge University Press, Cambridge, 2016. 250.

³² Amy Chua: *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance – and Why They Fall.* Anchor Books. New York, 2009. XX.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata

Téglási András*

Szeretettel ajánlom ezt az írást Prugberger Tamás professzor 80. születésnapja alkalmából, akinek ezúton is kívánok nagyon sok boldog születésnapot. Isten Éltessen nagyon sokáig Kedves Tamás!

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy miként védi az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) a szociális biztonságot. Köztudott, hogy az EJEB-et az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény hozta létre az Egyezményben (a továbbiakban: EJE vagy Egyezmény) biztosított jogok védelmére. Az Egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvei alapvetően polgári és politikai jogokat tartalmaznak,¹ így nem biztosítanak olyan tipikus szociális jogokat, mint a megfelelő minőségű lakáshoz (sőt még a lakáshoz, mint olyanhoz sem), a megélhetéshez szükséges megfelelő jövedelemhez (sőt egyáltalán bármiféle jövedelemhez sem), a társadalombiztosítási szolgáltatásokhoz általánosságban, az egészséghez, vagy a szociális biztonsághoz való jog.² Ennek köszönhetően sok esetben az EJEB tárgyi okból (*ratione materiae*) elfogadhatatlannak tekinti az olyan kérelmeket, amikor valaki szociális jellegű jogokat próbál előtte érvényesíteni.³ Ugyanakkor számos, Egyezményben szavatolt jognak van gazdasági és szociális természetű jelentősége.⁴ Az EJEB – és az Emberi Jogok Európai Bizottsága – azt a nézőpontot fogadta el, hogy az Egyezmény hatóköre szempontjából nem lehet „kristálytisza határvonalat” (*no water-tight division*⁵) húzni és elhatárolni a gazdasági és szociális

* Egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet.

¹ HEREDERO 2007, 6. p.

² GRÁD - WELLER 2011 56. p.

³ GRÁD - WELLER 2011, 56. p.

⁴ „many of them have implications of a social and economic nature” ECHR, Airey v. Ireland, 9 October 1979 (Application No. 6289/73.) hivatkozva: HEREDERO 2007, 6. p. 5. lj.

⁵ ECHR, Airey v. Ireland, 9 October 1979 (Application No. 6289/73.) hivatkozva: HEREDERO 2007, 6. p. 6. lj.

jogokat, az Egyezmény tehát „permeábilis” (áteresztő, átjárható) a szociális jogok területére, ha azok dinamikus és konstruktív módon kerülnek értelmezésre.⁶

Az EJEB szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlatának ismertetése kapcsán nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az EJEB mindig egyéni panaszok alapján jár el. Maga az EJEB is több ügyben leszögezte, hogy az Egyezmény nem olyan jogok garantálását célozza, amelyek teoretikusak vagy illuzórikusak, hanem olyan jogokat, amelyek gyakorlatiasak és hatékonyak.⁷

A másik szempont, amit az EJEB esetjogának elemzésekor szem előtt kell tartani, a „mérlegelési szabadság” (*margin of discretion*) elve, amely egy nagyon tág, széleskörű értelmezéshez vezet.⁸ A „mérlegelési szabadság” azon a felfogáson alapul, hogy a nemzeti hatóságok jobb pozícióban vannak bizonyos – jelen esetben a gazdasági és szociális aspektusú – helyzetek megítélésénél.⁹ Az államoknak ezért lehetőségük van a nemzetgazdaság javára szolgáló jogkorlátozó intézkedések elfogadására, mindig biztosítva azonban azt, hogy ne sérüljön a legalitás, az arányosság és az elérni kívánt legitím cél követelménye.¹⁰ Annak megítéléséhez, hogy a nemzeti hatóságok túllépték-e a „mérlegelési szabadságukat”, az EJEB figyelembe veszi az érintett országban a vitatott eset előfordulásakor fennálló gazdasági és szociális kontextust.¹¹

2. A szociális biztonság eljárásjogi garanciái – a tisztességes tárgyaláshoz való jog

Bizonyos eljárási jogok elismerése a szociális biztonsághoz kapcsolódó jogok terén meglehetősen széleskörű kibontásra került az Egyezményt ellenőrző szervek által, az EJEB esetjoga jelentősen fejlődött ezen a téren.¹²

Az EJEB az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében szabályozott tisztességes tárgyaláshoz való jogon keresztül biztosít eljárási garanciákat.¹³ Ez a cikk annak eredményeként került alkalmazásra a szociális biztonsággal kapcsolatos jogvitákban, hogy az EJEB az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében szereplő „*polgári jogi jogok és kötelezettségek*”¹⁴ fogalmát dinamikus és konstruktív módon

⁶ Working Group on Social Rights, document reference GT-DH-SOC (2005) 001.; hivatkozza: HEREDERO 2007, 6. p. 7. lj.

⁷ Airey v. Ireland, lásd mutatis mutandis a Belgian Linguistic ügyben, Judgment of 23 July 1968.

⁸ HEREDERO 2007, 8. p.

⁹ HEREDERO 2007, 8. p.

¹⁰ HEREDERO 2007, 8. p.

¹¹ lásd: Rasmussen v. Denmark, Judgment of 28 November 1984, Application no. 8777/79. HEREDERO 2007, 8. p.

¹² HEREDERO 2007, 9. p.

¹³ HEREDERO 2007, 9. p.

¹⁴ Az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdése szerint: Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

értelmezte a szociális ellátásokkal és a szociális hozzájárulásokkal kapcsolatos ügyekben.¹⁵

A Bizottság a korai ügyeiben óvatos megközelítést alkalmazott, ugyanis megtagadta a társadalombiztosítási jogok polgári jogi karakterét, így visszautasította a tisztességes eljárás jogának alkalmazását ezekben az ügyekben.¹⁶ Ez egészen 1986-ig tartott, amikor a Bíróság egy társadalombiztosítási jogot először tekintett az Egyezmény szerinti tisztességes eljárásról szóló jog alá tartozónak.¹⁷ A Bíróság ezekben a *Feldbrugge*¹⁸ és a *Deumland*¹⁹ ügyekben a 6. cikk 1. bekezdésébe foglalt bírósághoz fordulás jogát kiterjesztette egyes társadalombiztosítási ellátások területére, mivel megállapítása szerint az ilyen szolgáltatások alapvetően magánjogi (polgári jogi) jellegűek, így vonatkozik rájuk az Egyezmény 6. cikke.²⁰ Az említett két ügyben a Bíróság az egészségbiztosítás pénzben történő ellátás esetében, illetve az ipari balesetek elleni kötelező biztosítás alapján özvegynek járó nyugdíj esetében, a magánjogi jelleget a munkaszerződés mint kiindulópont alapján állapította meg.²¹ Ezen mérőföldkődöntésekre alapozva az EJEB folyamatosan fejlesztette ki a joggyakorlatát. 1992-ben megállapította, hogy a 6. cikk a köztisztviselők (*civil servants*) társadalombiztosítási eljárásaira is alkalmazható.²² Egy évvel később a szociális segélyekkel kapcsolatos eljárást is bevonták ebbe a körbe.²³

Az EJEB – hasonlóan az 1. cikkhez – a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazását fokozatosan kiterjesztette a magánjogi elemek által dominált társadalombiztosítási jogviszonyokon túl a közjogi jellegű társadalombiztosítási és szociális ellátásokra is.²⁴ A *Sales*²⁵ és *Schuler-Zraggen*²⁶ ügyekben a Bíróság kiterjesztette a méltányos bírósági eljáráshoz való jogot a közjogi alapon járó szociális segítségnyújtás területére is.²⁷ A két ügyben a panasz törvény alapján járó

¹⁵ HEREDERO 2007, 9. p.

¹⁶ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

¹⁷ Judgments of 29 May 1986, *Feldbrugge v. The Netherlands*, Appl. 8562/79. és *Deumeland v. Germany*, Appl. 9384/81.

¹⁸ *Feldbrugge v. the Netherlands*, 1986. május 29-ei ítélet, ECHR Series A, No 99.

¹⁹ *Deumeland v. the Federal Republic of Germany*, 1986. május 29-ei ítélet, ECHR Series A, No. 100.

²⁰ KARDOS 2003, 158. p.; KARDOS 2000, 11. p.

²¹ KARDOS 2003, 158. p.; KARDOS 2000, 11. p.

²² Judgment of 26 November 1992, *Lombardo v. Italy*, Appl. 11519/85.

²³ Judgment of 26 February 1993, *Salesi v. Italy*, Appl. 13023/87.

²⁴ GRÁD - WELLER 2011, 698. p.

²⁵ *Salesi v. Italy*, 1993. február 26-ai ítélet, ECHR Series A, No. 257-E.

²⁶ *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 14518/89., A Bíróság 1994. június 24-én hozott érdemi ítéletével (1994. június 24-i ítélet, A sorozat 263. kötet) megállapította, hogy a Szövetségi Társadalombiztosítási Bíróság ítélete indokolásának egyetlen alapja a nyugdíjmegállapító bizottság azon feltételezése volt, mely szerint a gyermeket szülő nők munkájukat abbahagyják, ekképpen kizárólag a nemek közötti megkülönböztetésre alapozott diszkriminációt alkalmazott. Miután az Európa Tanács tagállamainak kiemelkedő célja a nemek közötti egyenlőség biztosítása irányába fejlődés, ezért csak nagyon súlyos indokok vezethetnek arra, hogy az Egyezményrel összeegyeztethetőnek ítéljék az ilyen megkülönböztető bánásmódot, a Bíróság pedig jelen esetben nem talált erre utaló jeleket, továbbá az indokolásból hiányzott az ésszerű és tárgyilagos megalapozottság, ezért úgy határozott, hogy a 14. cikket a 6. cikk 1. bekezdésével összefüggésben megsértették. (Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/schuler-zraggen-svajc-elleni-ugye-1451889> letöltés: 2016-02-21)

²⁷ KARDOS 2003, 158. p.; KARDOS 2000, 11. p.

fogyatékoság, illetve munkaképtelenség esetére szóló pénzbeli járadékkal volt kapcsolatos.²⁸ A Salesi ügyben az eljárás több mint 6 évig folyt, és mivel az EJEB szerint az ügy nem volt komplexnek tekinthető, és a kérelmező, Salesi kisasszony sem járult hozzá az ügy elhúzódsához, ezért ezt az eljárási időtartamot túlzónak és ésszerűtlennek tekintette.

1995-re a Bíróság kijelentette, hogy a 6. cikk (1) alkalmazható a társadalombiztosítási rendszerek járulékfizetéseivel kapcsolatos eljárásokra.²⁹ A *Schouten and Meldrum v. The Netherlands* ügyben az EJEB kiegészítette a 6. cikk 1. bekezdésben szereplő "polgári jogi jogok és kötelezettségek" definícióját. Az ügyben a jogvita két fizioterapeuta és a holland egészség- és munkanélküli biztosítást menedzselő szakmai szövetség között folyt. A szövetség azon az alapon számlázta ki a kérelmezőknek a hozzájárulás összegét, hogy ők munkavállalóknak és nem független vállalkozóknak tekintendők, vagyis olyan jogalanyoknak, akiket munkaszerződés vagy azzal "szociálisan egyenértékű" szerződés köt. A kérelmezők ezt követően arra kérték a szövetséget, hogy írásban, indokolással ellátva erősítse meg a döntését, mert ez előfeltétele az ügy bíróság elé vitelének. A szövetségnek több mint 19 hónapig tartott a válasz megírása Schouten úr ügyében és 17 hónapig Meldrum ügyében.

A holland kormány azzal érvelt, hogy a jogvita nem társadalombiztosítási ellátásra, hanem hozzájárulásra vonatkozott, ami hasonló jellegű az adózáshoz és ezért nem esik a "polgári jogi jogok és kötelezettségek" definíciója körébe. Az EJEB kimondta, hogy a 6. cikk 1. bekezdésének alkalmazhatóságához önmagában nem elegendő a jogvita "anyagi" természetét kimutatni, ugyanis létezhet olyan "anyagi" kötelezettség az állammal szemben, amely kizárólag a közjogi tartományban mozog. Az EJEB ugyanazt a megközelítést fogadta el, mint a társadalombiztosítási ellátásokkal kapcsolatos vitákban. Megjegyezte, hogy a jogok és kötelezettségek "polgári" természetének autonóm fogalma van, és megvizsgálta a különböző releváns magánjogi és közjogi elemeket annak meghatározásához, hogy a vitatott kötelezettség "polgárinak" tekinthető-e. Az EJEB arra a konklúzióra jutott, hogy a magánjogi jellemzők túlsúlyban vannak a közjogi jellegzetességekkel szemben, különösen a hozzájárulás fizetése és a munkaszerződés közötti kapcsolat relációjában. Ez alapján emellett analógiát vont a társadalombiztosítási rendszerek és a magánbiztosítási rendszerek között. Megállapította, hogy a követelt hozzájárulás a "polgári jogi jogok és kötelezettségek" definíciója alá tartozik, ezért alkalmazandó rá az EJEE 6. cikk 1. bekezdése.

A Schouten és Meldrum ítéleteket követő ügyekben már nem is került többé feltevésre az a kérdés, hogy a szociális hozzájárulások az EJEE 6. cikke alá tartoznak-e.³⁰

²⁸ KARDOS 2003, 158. p.

²⁹ Judgment of 9 December 1994, *Schouten and Meldrum v. The Netherlands*, Appl. 19005/91.; KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.; HEREDERO 2007, 19-20. p.

³⁰ Lásd: *Perhirin and 29 others v. France*, judgment of 14 May 2002, *M.B. v. France*, judgment of 13 September 2005, *Diaz Ochoa v. Spain*, judgment of 22 June 2006, HEREDERO 2007, 20. p.

3. Az anyagi jogi jogvédelem a szociális biztonság területén

Az anyagi jogi jogvédelem meglehetősen komplex, mivel ezen a területen az államok bizonyos diszkréciót élveznek, és felmerül annak a veszélye, hogy olyan kötelezettségeket hárítanak rájuk, amelyek iránt az államok nem kötelezték el magukat.³¹ Ugyanakkor a jog folyamatosan fejlődik és gondoskodni kell arról, hogy az Egyezmény folyamatosan egy dinamikus intézmény maradjon, és az aktuális körülmények fényében kerüljön értelmezésre.³² Ezzel a progresszív megközelítéssel összhangban az EJEB pozitív kötelezettségeket is előírhat, melyek közül néhány pénzügyi természetű.³³ Az EJEB tisztában van azzal, hogy a szociális és gazdasági jogok további érvényesítése nagyban függ az adott állam - különösen pénzügyi - helyzetétől, másrészt pedig az Egyezményt a mindennapi körülmények fényében kell értelmezni.³⁴

Ezáltal az EJEB az esetjogán keresztül reflektál a tagállamokon belül a szociális védelemmel kapcsolatos ügyek fejlődésére.³⁵ Különösen az egyes szociális jogok vagyoni természetének elismerése azt jelenti, hogy azok az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jog védelmi köre alá tartozónak tekinthetők.³⁶

Ehhez hasonlóan a Bíróságnak a 14. cikk értelmezése lehetővé tette, hogy foglalkozzon a szociális ellátások és juttatások megítélésével kapcsolatos egyenlő bánásmóddal.³⁷

Az EJEB ítéletei egyfajta javuló tendenciát mutatnak a nyomorban, szegénységben vagy szociális nélkülözésben élők személyek védelme terén.³⁸

3.1. A tulajdonhoz való jog. A tulajdonhoz való jogra történő hivatkozás a társadalombiztosítási ügyekben nem új keletű, egészen az 1960-as évekre nyúlik vissza.³⁹ A kezdeti időszakban az Emberi Jogok Európai Bizottsága még visszautasított egy nyugdíjmelésre vonatkozó kérelmet, azzal az indokkal, hogy a nyugdíjhoz való jog mint olyan nem tartozik az Egyezmény által garantált jogok és szabadságok közé,⁴⁰ ezért a kérelmet tárgyi okból (*ratione materiae*)⁴¹ befogadhatatlannak tartotta.⁴²

³¹ HEREDERO 2007, 22. p.

³² HEREDERO 2007, 22. p.

³³ HEREDERO 2007, 22. p.

³⁴ Judgment in the Marckx case of 13 June 1979. Lásd még Airey v. Ireland, judgment of 9 October 1979, Application No. 6289/73.

³⁵ HEREDERO 2007, 22. p.

³⁶ HEREDERO 2007, 22. p.

³⁷ HEREDERO 2007, 22. p.

³⁸ A Szociális Jogok Munkacsoportja (Working Group on Social Rights, GT-DH-SOC) szerint: „Úgy tűnik, hogy a joggyakorlat kilátása, amely ebbe az irányba fejlődik tovább, az emberi méltóság tiszteletben tartását tükrözi, és azokat a vonatkozásokat, amelyek az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának "R (2000) 3" sz. ajánlásában fejeződnek ki." Lásd: Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to member states on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies); HEREDERO 2007, 22. p.

³⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁴⁰ Decision of 17 December 1966, X. v. Germany, Appl. 2116/64.

Pár évvel később, 1971-ben, a Bizottság már alaposabban megvizsgálta a nyugdíjjogosultságok tulajdoni védelmének kérdését.⁴³ Ennek során megállapításra került, hogy a nyugdíjalap részére történő kötelező járulékfizetés meghatározott körülmények között tulajdonjogot keletkeztethet, a járulék összegének arányában, és erre a jogra hatással van az alap elosztásának módja.⁴⁴

A Bizottság rámutatott arra, hogy a nyugdíjhoz való kötelező hozzájárulás tulajdoni jogot hozhat létre az így keletkező alapon, legalábbis az alap egy részére, de ennek a jognak a tényleges érvényesíthetőségét meghatározhatja az a mód, ahogyan az elosztást végzik.⁴⁵

A kérelem azonban a konkrét ügyben elutasításra került arra hivatkozva, hogy a források elosztása a szolidaritás elvén alapult, ez az elv pedig a közösség, mint egész felelősségét tükrözi, ami maga után vonja azt, hogy senkinek nincs azonosítható részesedése az alapból.⁴⁶ Következésképpen ezen társadalombiztosítási nyugdíjrendszer szerinti jogok nem keletkeztetnek az 1. cikk védelmi körébe tartozó tulajdonjogot.⁴⁷ A Bizottság tehát élesen megkülönböztette a hozzájáruláson alapuló társadalombiztosítási juttatást a szolidaritási alapon nyugvó juttatástól, és csak az elsőt ismerte el a tulajdonjog tárgyának.⁴⁸

Nem sokkal ezután a döntés után a Bizottság kiterjesztette az érvelését: feltéve, hogy egy öregségi biztosítórendszer egy, az 1. cikk által védett jogot idéz elő, az a kérdés merült fel, hogy a kedvezményezett jogosult lehet-e egy konkrét összegű ellátásra.⁴⁹ A Bizottság elutasította ezt a megközelítést és inkább csak a rendszerből származó ellátásra való jogot biztosította, mintsem egy meghatározott összegben történő kifizetést.⁵⁰ Azzal a ténnyel támasztotta alá a döntését, hogy a társadalombiztosítási rendszer lényegesen különbözik a magánbiztosító társaságok menedzsmentjétől.⁵¹ Közösségi jelentőségére tekintettel a társadalombiztosítás rendszerének figyelembe kell vennie a politikai – különösen a gazdaságpolitikai – megfontolásokat.⁵² Elképzelhető, hogy például egy deflációs időszak az államot a

⁴¹ A tárgyi okból (*ratione materiae*) elfogadhatatlanság mint elutasítási ok az EJEB eljárásában rendkívül gyakori, aminek a legfőbb oka az, hogy a kérelmezők nem az Egyezmény által garantált jogokra hivatkoznak. GRÁD - WELLER 2011, 56. p.

⁴² KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁴³ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁴⁴ Decision of 20 July 1971, X. v. The Netherlands, Appl. 4130/69.

⁴⁵ Appl. 4130/69., hivatkozva: KARDOS 2003, 159. p.

⁴⁶ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁴⁷ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁴⁸ KARDOS 2003, 159. p.; KARDOS 2000, 11. p.; Korábban az Emberi Jogok Európai Bizottsága nem fogadta el a fogyatékoság esetére szóló nyugdíjat a tulajdonhoz való jog által védett javak egyikeként, arra hivatkozva, hogy ezt a társadalmi szolidaritás alapján az általános társadalombiztosítási rendszer fedezi, így nincs közvetlen kapcsolat a hozzájárulás és a juttatás között, következésképpen egyetlen pillanatig sincs azonosítható és igényelhető része a társadalombiztosítási alapon. Appl. 10971/84., hivatkozva: KARDOS 2003, 158-159. p.; KARDOS 2000, 11. p.

⁴⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁵⁰ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁵¹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

⁵² KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xvii. p.

nyugdíjak nominális összegének csökkentésére kötelezi.⁵³ Az ilyen jellegű ingadozások nem tudnak mit kezdeni a tulajdonjoggal mint emberi joggal bizonyos esetekben, a nyugdíj összegének lényeges csökkentése úgy tekinthető, mint amely érinti az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszerből származó ellátás fenntartásához (megőrzéséhez) való jog lényeges tartalmát.⁵⁴

1994-ben a Bizottság egy másik társadalombiztosítási ellátással kapcsolatos kérelmet fogadott be az 1. cikkre hivatkozva.⁵⁵ A kérelem alapját az képezte, hogy egy török állampolgár, aki előzőleg Ausztriában dolgozott, azért nem részesült munkanélküli ellátásban, mert nem rendelkezett osztrák állampolgársággal.⁵⁶ A Bizottság jelentésében a 6. cikk 1. pontjának megsértését nem állapította meg, a 14. cikknek az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttesen történt megsértését azonban egyhangúlag megállapította, valamint ugyancsak egyhangúlag úgy döntöttek, hogy a 8. cikk szemszögéből nem kell vizsgálni az ügyet.⁵⁷ Az ügyet a kérelmező török állampolgár 1995-ben a Bíróság elé terjesztette, amely azt érdemi vizsgálatra befogadta. Ez a *Gaygusuz*-ügy⁵⁸ volt az első olyan eset, ahol a Bíróságnak érdemben kellett döntenie egy ilyen kérelemről,⁵⁹ és a Bíróság először ismerte el, hogy egy szociális biztonsági juttatás az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve által védett tulajdon fogalma alá vonható.⁶⁰

A Bíróság megállapította, hogy a vitatott ellátás, az osztrák gyorssegély⁶¹ járulékfizetéshez volt kötve⁶² és a biztosított személynek járulékot kellett fizetnie azért, hogy megkapja az ellátást, ezáltal a hozzájáruláshoz kötött ellátáshoz való jog vagyoni jogosultságként a tulajdon védelme alá esik.⁶³ A Bíróság úgy ítélte

⁵³ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xviii. p.

⁵⁴ Report of the Commission of 1 October 1975, Müller v. Austria, Appl. 5849/72.

⁵⁵ Decision of 11 January 1994, Gaygusuz v. Austria, Appl. 17371/90.

⁵⁶ KÉZIKÖNYV 2011, 120. p. 1987-ben a kérelmező a munkanélküli-ellátásról rendelkező törvény (Arbeitslosenversicherungsgesetz - ALVG) alapján sürgősségi ellátásként (Notstandshilfe) előleg kiutalását kérte. A linzi munkaügyi hivatal és a felső-ausztriai regionális munkaügyi hivatal a kérelmezőt azzal utasította el, hogy nem felel meg azon törvényi követelményeknek, amelyek szerint kizárólag osztrák állampolgárok részesülhetnek ebben a fajta ellátásban. Az érintett ekkor az Alkotmánybírósághoz fordult, ahol panaszát azzal az indokkal utasították el, hogy az ügy nem vezetett volna eredményre és azt nem lehet a közigazgatási bíróság hatásköréből elvonni. Ezt követően a közigazgatási bíróság, ahová áttették az ügyet, azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy a törvények alkotmányosságát érintő döntés az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21)

⁵⁷ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁵⁸ Judgment of 16 September 1996, Gaygusuz v. Austria, Appl. 17371/90. §§39, 41. Reports of Judgments and Decisions, 1996-IV., No. 14.

⁵⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xviii. p.

⁶⁰ KARDOS 2000, 11. p.

⁶¹ Más fordításokban: sürgősségi ellátás, eredeti német terminológiával: Notstandshilfe, angolul: emergency assistance

⁶² „Entitlement to this social benefit is therefore linked to the payment of contributions to the unemployment insurance fund, which is a precondition for the payment of unemployment benefit.” Kardos Gábor szerint ugyanakkor – noha a kifizetett rendkívüli pénzügyi segítségben való részesedés előfeltétele a munkanélküli-biztosításhoz való hozzájárulás volt, amelyet a panaszos meg is tett – itt nem lehetett hozzájárulás alapú szolgáltatásról beszélni, mivel a pénzügyi alaphoz a kormányzat is hozzájárult. KARDOS 2003, 130. p.

⁶³ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xviii. p.

meg, hogy a sürgősségi juttatásra való jog - az alkalmazható jog szerint - az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerint vagyoni jog, következésképpen ezt a rendelkezést kell alkalmazni anélkül, hogy egyedül arra a kapcsolatra kellene alapítani, amely a sürgősségi juttatás és az "adók és egyéb hozzájárulások" megfizetésének kötelezettsége között fennáll.⁶⁴ A Bíróság tehát nem hangsúlyozta a járulékfüggő és nem járulékfüggő szociális ellátások közti különbséget, de azért szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy az ügyben szereplő juttatás igénybevétele végső soron járulékfizetéstől függ,⁶⁵ a hozzájárulás nem fizetése esetén pedig a kérelmező a sürgősségi segélyhez kapcsolódó minden jogból ki van zárva.⁶⁶ Az a konkrét esetben nem volt vitás, hogy a kérelmező ezeknek a feltételeknek ne felelt volna meg, a szociális juttatás kiutalásának megtagadása kizárólag azon alapult, hogy a panaszos nem volt osztrák állampolgár, és nem szerepelt azon személyek között, akik felmentést kaptak e feltételnek való megfelelés alól.⁶⁷ Ennélfogva e szociális juttatás megkapásához való jogot illetően az osztrák állampolgárokéhoz hasonló helyzet állt fenn a kérelmező számára is, ezért a Bíróság úgy ítélte meg a Bizottsággal egyetemben, hogy a sürgősségi juttatás kiutalását illetően az osztrák állampolgárok és az idegenek közötti különböző bánásmódot – amelynek áldozata volt a kérelmező is – semmiféle "objektív és ésszerű indokok" nem igazolják.⁶⁸ Ebből következően a Bíróság egyhangúlag arra a döntésre jutott, hogy az Egyezmény 14. cikkét az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttesen megsértették.⁶⁹

Ezzel az ítélettel a strasbourgi bíróság gyakorlata nemcsak a 14. cikk kapcsán, hanem az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke területén is új irányt vett, ugyanis elfogadta a társadalombiztosítási jogoknak az 1. cikk szerinti tulajdonvédelem alá tartozását olyan ellátások esetében, amelyek járulékfizetésen alapultak.⁷⁰

A *Gaygusuz*-eset áttörést jelentett az EJEB gyakorlatában, a Bíróság ugyanis eltért a korábban követett gyakorlatától, amely az ilyen igény tulajdoni védelemben való részesítéséhez megkövetelte a kifizetés alapjául a személyes hozzájárulást.⁷¹ Láthatjuk, hogy a Bizottság és korábban a Bíróság egyértelműen úgy foglalt állást, hogy amennyiben a társadalombiztosítási járulék összege kapcsolódik a befizetett pénz nagyságához, akkor kiterjed rá a tulajdon fogalma,⁷² ha azonban a járulék összege a biztosított helyzetéhez kapcsolódik, a társadalmi szolidaritás dönt, és az nem tekinthető tulajdonnak.⁷³

⁶⁴ The Court considers that the right to emergency assistance - in so far as provided for in the applicable legislation - is a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1). That provision (P1-1) is therefore applicable without it being necessary to rely solely on the link between entitlement to emergency assistance and the obligation to pay "taxes or other contributions". Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁶⁵ KARDOS 2003, 159. p.

⁶⁶ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁶⁷ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁶⁸ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁶⁹ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁷⁰ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xviii. p.

⁷¹ KARDOS 2003, 129. p.

⁷² KARDOS 2003, 129. p.

⁷³ TÓTH 1996, 138. p.; idézi: KARDOS 2003, 129. p.

A *Gaygusuz*-ügyben azonban az EJEB a korábbiaktól eltérő módon elismerte, hogy egy társadalombiztosítási juttatás az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyve által védett tulajdon fogalma alá vonható.⁷⁴ Az ügyben szereplő juttatás olyan személyeknek jár, akik már nem kaphatnak munkanélküli-segélyt, de az igénybevétel alapja az, hogy a kedvezményezett fizette járadékát a munkanélküliség elleni biztosítás alapjába, amelyhez azonban a kormányzat is hozzájárult.⁷⁵ A Bíróság az ilyen juttatásra való jogot pénzügyi jogosítványként a tulajdonhoz való jog védett tárgyaként ismerte el.⁷⁶

A *Gaygusuz* ítélethez az ügy elbírásában hivatalból részt vevő osztrák bíró részben eltérő különvéleményt csatolt: úgy látta, hogy napjainkban valamennyi társadalomban a szociális állam kihasználása igen elterjedőben van, és ez nem csupán a külföldi vendégmunkásokra korlátozódik, ezért sajnálja, hogy a Bíróság döntésével ezeket a tendenciákat erősíti.⁷⁷

Marie-Bénédicte Dembour egy 2013-as tanulmányában rámutat arra, hogy a *Gaygusuz*-ügy manapság az EJEB meghatározó döntésének számít, noha ez a hírnév még az ítélet meghozatalakor nem volt előrelátható, a döntés 1996-os kihirdetését követő 15 évben nem vezetett a Bíróság esetjogának fejlődéséhez.⁷⁸ Noha ezt az ítéletet az egyenjogúság állampolgársági státuszról független széleskörű értelmezése kapcsán emlegetik, a döntés ugyanakkor valójában csupán a legálisan az adott országban tartózkodó migráns munkavállalóknak a szociális biztonsági ellátásokból való kizárását célozta, amely akkor még csak egy kivételes jelenségnek számított az 1990-es évek közepén. A *Gaygusuz* ügy döntősen tehát nem szolgált az egyenlőség elvének – akár állampolgár–nem-állampolgár vagy reguláris–irreguláris migránsok közötti megkülönböztetésre történő – kiterjesztésére.

Nilvánvalóan a Bíróságnak finomítania kellett az 1. cikk alkalmazásának területeit sok felmerülő ügy során, ahol az ellátáshoz való hozzáférés, annak mértéke vagy a teljes visszavonása volt a tét.⁷⁹

2003-ban, amikor a Bíróság azzal a kérdéssel találkozott, hogy a járulékfizetés nélküli ellátás képezhet-e tulajdont az 1. cikk alapján, azt a választ adta, hogy az a tény, hogy a kérelmező járulékfizetésre volt köteles és így jogosult volt gyorssegélyre, még nem jelenti azt, hogy *a contrario* a nem járulékalapú társadalombiztosítás ne keletkeztethetne ugyanúgy az 1. cikk által védelmezett tulajdonjogot, vagyoni jogosultságot.⁸⁰ A *Koua Poirrez kontra Franciaország ügyben* a szóban forgó ellátás folyósítása nem függött attól, hogy a kedvezményezett fizetett-e járulékokat a nemzeti szociális biztonsági rendszer részére, ami a fő oka volt annak, hogy nem volt megengedhető az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés.⁸¹ Az ügyben egy elefántcsontparti állampolgár

⁷⁴ KARDOS 2003, 158. p.

⁷⁵ KARDOS 2003, 158. p.

⁷⁶ KARDOS 2003, 158. p.

⁷⁷ Fordítás: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/gaygusuz-ausztria-elleni-ugye-1737190> letöltve: 2016-02-21

⁷⁸ DEMBOUR 2012, 689. p.

⁷⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xviii. p.

⁸⁰ Judgment of 30 September 2003, *Koua Poirrez v. France*, Appl. 40892/98, §37.

⁸¹ KÉZIKÖNYV 2011, 121. p.

fogyatékossgal élőknek járó ellátást kérelmezett.⁸² Kérelmét elutasították, arra hivatkozva, hogy az ellátást csak francia állampolgárok, illetve olyan államok állampolgárai igényelhetik, amelyekkel Franciaország kölcsönös szociális biztonsági megállapodást kötött.⁸³ Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező valójában a francia állampolgárokéhoz hasonló helyzetben volt, mivel eleget tett az ellátás igénylésére vonatkozó összes többi jogszabályi követelménynek, és részesült már más, állampolgárságtól független szociális biztonsági ellátásokban.⁸⁴ A bíróság kijelentette, hogy „különösen nyomós okokra” lenne szükség ahhoz, hogy igazolják a kérelmezővel szembeni és a más állampolgárokkal szembeni bánásmód különbségét.⁸⁵ A bíróság nem találta meggyőzőnek Franciaország azon érvét, hogy az állami bevételeket és kiadásokat egyensúlyban kell tartani, illetve hogy tényszerű különbséget jelent, hogy Franciaországnak nincs kölcsönösségi megállapodása Elefántcsontparttal.⁸⁶

2005-ig azonban a társadalombiztosítási és szociális ellátások „javakkénti” minősítése tekintetében sokáig nem volt teljesen egyértelmű a strasbourgi gyakorlat.⁸⁷

Az ügyek egy részében a Bíróság határozataiból úgy tűnt, hogy az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alkalmazhatóságának megállapításánál a Bíróság döntő szempontként vette figyelembe azt, hogy a juttatásra való jogosultság a hozzájárulások előzetes befizetésén alapult-e,⁸⁸ más ügyekben azonban a Bíróság nem hozzájárulás-függő szociális ellátások tekintetében is megállapította ezen rendelkezés alkalmazhatóságát.⁸⁹

2005-ben viszont egy brit ügyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy az Egyezmény belső összhangjának védelme érdekében a tulajdonhoz való jogot biztosító rendelkezést is olyan módon kell értelmezni, amely által elkerülhetők azon egyenlőtlenségek, amelyek a ma már illogikus vagy fenntarthatatlan különbségtételeken alapulnak.⁹⁰ Ettől a *Stec and others v. the United Kingdom* ügytől⁹¹ kezdve az EJEB jogértelmezése a tulajdonhoz való jog védelmi körét mind a járulékalapú, mind a nem járulékalapú szociális juttatásokra kiterjesztette,⁹² tehát

⁸² KÉZIKÖNYV 2011, 120. p.

⁸³ KÉZIKÖNYV 2011, 120. p.

⁸⁴ KÉZIKÖNYV 2011, 120. p.

⁸⁵ KÉZIKÖNYV 2011, 120. p.

⁸⁶ KÉZIKÖNYV 2011, 120. p.

⁸⁷ GRÁD - WELLER 2011, 697. p.

⁸⁸ *vö. Gaygusuz v. Austria* judgement of 16 September 1996, no. 17371/90; *Stawicki v. Poland* decision of 10 February 2000, no. 47711/99; *Jankovic v. Croatia* decision of 12 October 2000, no. 43440/98; *Kohls v. Germany* decision of 13 November 2003, no. 72719/01; *Kjartan Asmundsson v. Iceland* judgement of 12 October 2004, no. 60669/00.; hivatkozva: GRÁD - WELLER 2011, 697-698. p.

⁸⁹ *vö. Buchen v. the Czech Republic* judgement of 26 November 2002, no. 36541/97; *Kouna Poirrez v. France* judgement of 30 September 2003, no. 40892/98; *Wessels-Bergervoet v. the Netherlands* judgement of 4 June 2002, no. 34462/97; *Van den Bouwhuijsen and Schuring v. the Netherlands* decision of 16 December 2003, no. 44658/98, hivatkozva: GRÁD - WELLER 2011, 697-698. p.

⁹⁰ GRÁD - WELLER 2011, 698. p.

⁹¹ *Case of Stec and others v. the United Kingdom, Applications nos. 65731/01 and 65900/01, Judgment Strasbourg, 12 April 2006.*

⁹² „[...] if the legislation in force provides for the payment of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a

ettől kezdve a „javak” fogalma az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében kiterjed minden vagyoni jogra, beleértve mind a járulékfizetéshez kötött, mind az ahhoz nem kötött szociális juttatásokat.⁹³

Az ügy kérelmezői nem-járulékfizetésen alapuló ellátásban részesültek a munkaképtelenségük miatt, amely ellátás a korábbi átlagkeresetükhöz igazodott.⁹⁴ Amikor Ms. Stec elérte a 60 éves nyugdíjkorhatárt, ezt az ellátást felváltotta egy adóból finanszírozott nyugellátás, ami viszont alacsonyabb volt, mint a fogyatékosági ellátás.⁹⁵ Ezzel szemben a férfiak a rájuk irányadó 65 éves nyugdíjkorhatár betöltéséig magasabb összegű ellátásban részesülhettek.⁹⁶

A különböző országokban az alanyi jogként biztosított társadalombiztosítási és szociális ellátásokat igen változatos módokon finanszírozzák, a többféle finanszírozási módozatból és legtöbb jóléti rendszerben az ellátások egymásba illeszkedő természetéből adódóan egyre mesterkétebbnek tűnik fenntartani azt a különbségtétel, amely szerint csak a befizetéseket felhalmozó speciális alapokból fedezett juttatások essenek az 1. cikk szerinti „javak” fogalmi alá.⁹⁷ Ráadásul azzal, ha az általános költségvetésből finanszírozott juttatásokat kirekesztenénk ebből a körből, ezzel figyelmen kívül hagynánk azt a tényt, hogy a legtöbb esetben a kérelmezők az adók befizetése révén ténylegesen hozzájárulnak ezek finanszírozásához.⁹⁸ A modern demokratikus társadalmakban az egyének létfenntartása életük egészében vagy egy részében a jóléti juttatásoktól függ, ezért számos jogrendszer (bizonyos feltételek teljesülése esetén) alanyi jogokként biztosítja ezeket az ellátásokat.⁹⁹ Az ilyen rendelkezések pedig tulajdonjogi érdekeket keletkeztetnek attól függetlenül, hogy előzetes járulékfizetéstől függnek-e vagy sem, tehát a Bíróság a jövőben ilyen alapon nem tesz különbséget a különböző jóléti juttatások tekintetében az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének alkalmazhatóságát illetően.¹⁰⁰ A Bíróság ugyanakkor megerősítette, hogy az Egyezmény nem keletkeztet jogot bizonyos szociális ellátásokra, az nem korlátozza az államokat abban a döntésben, hogy biztosítsanak-e bizonyos társadalombiztosítási vagy szociális ellátásokat, illetve, hogy milyen formában vagy összegben biztosítják azokat.¹⁰¹ Ha azonban az államok úgy döntenek, hogy ilyen

proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements.” GRGIĆ – MATAGA – LONGAR – VILFAN 2007, 40. p.

⁹³ Ezt a gyakorlatát az EJEB 2010-ben is megerősítette. Plalam S.P.A. kontra Olaszország, 2010. május 18., 36. §

⁹⁴ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, 16. p.

⁹⁵ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, 16. p.

⁹⁶ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, 16. p. Az ügyben a Bíróság kimondta, hogy nem jelent a tulajdonhoz való jog tekintetében hátrányos megkülönböztetést, ezért nem sérti az Egyezmény 14. cikkét és azzal összefüggésben a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot az a jogszabály, amely az Egyesült Királyságban – a nők hátrányosabb gazdasági helyzetének kiegyenlítése céljából – eltérő nyugdíjkorhatárt állapított meg a férfiak és nők tekintetében.

⁹⁷ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.; GRÁD - WELLER 2011, 698. p.

⁹⁸ GRÁD - WELLER 2011, 698. p.; KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

⁹⁹ GRÁD - WELLER 2011, 698. p.

¹⁰⁰ *vö. Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] decision of 6 July 2005, nos. 65731/01 and 65900/01. hivatkozta: GRÁD - WELLER 2011, 698. p.

¹⁰¹ GRÁD - WELLER 2011, 698-699. p.

juttatásokat biztosítanak, akkor ez a jogalanyok oldalán tulajdoni igényt keletkeztet.¹⁰²

A társadalombiztosítási juttatások egyezményi megítélése tehát meglehetősen speciális, ezek ugyanis alapvetően nem járnak az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján, vagyis önmagában a hiányukra nem lehet kérelmet sikeresen alapozni, ami ugyanakkor nem azt jelenti, hogy velük kapcsolatban az állam diszkriminációt alkalmazhatna, vagy hogy a jogszerűen megítélt összegek kifizetését elszabotálhatná, vagy akár a tévesen megítélt juttatásokat feltétlenül és következmények nélkül megvonhatná.¹⁰³

Az EJEB a *Stec and Others v. the United Kingdom* ügyet követően nem sokkal már azzal kapcsolatban, hogy egy szociális ellátás tulajdonjogot eredményez-e, egyenesen „szükségtelennek tartotta ennek a kérdésnek a további vizsgálatát”¹⁰⁴ és csupán visszautalt erre a korábbi döntésére.

3.2. Az élethez való jog.¹⁰⁵ Az élethez való jog a demokratikus társadalom alapértéke, ezért a 2. cikk az Egyezmény egyik legfontosabb rendelkezése, amely azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy megtegyék a megfelelő lépéseket a joghatósága alá tartozó személyek életének védelme iránt.¹⁰⁶

A *La Parola and others v. Italy* ügyben¹⁰⁷ a kérelmező 3 olasz állampolgár közül az első kettő munkanélküli volt, és ők voltak a harmadik kérelmezőnek a szülei. A kiskorú gyermekük születése óta fogyatékoságban szenvedett és 100%-os fogyatékosként lett regisztrálva a helyhatóságnál. Azt vitatták, hogy nem kapták meg az 1986-os törvény által garantált pénzügyi támogatást, és így - azáltal, hogy a gyermekük nem kapta meg a megfelelő egészségügyi és pénzügyi támogatást - az állam megsértette a gyermek élethez és egészségéhez való jogát.

Az EJEB ugyanakkor kimondta, hogy a 2. cikkekre nem lehet hivatkozni ebben az ügyben, mivel a kérelem nincs kapcsolatban a gyermek élethez való jogának sérelmével, hanem a szülőknek járó egészségügyi ellátást és segílyt érinti. Megjegyezte emellett, hogy a szülők folyamatos ellátásban részesültek, hogy megbirkózzanak gyermekük fogyatékoságával, és az ellátás mértéke azt mutatta, hogy Olaszország már teljesítette a pozitív kötelezettségeit.

A *Nitecki v. Poland* ügyben¹⁰⁸ a kérelmező életveszélyes betegségben szenvedett, és ezért egy nagyon drága gyógyszert írtak fel számára, aminek 70%-át a nemzeti biztosítási alap megtérítette. A kérelmező ugyanakkor a fennmaradó 30%-ot sem tudta kifizetni, ezért a helyi szociális szolgálattól és a szociális minisztériumtól is kérelmezte a gyógyszer teljes árának megtérítését. A hatóságok

¹⁰² GRÁD - WELLER 2011, 699. p. Ennek a felfogásnak a veszélyére hívta fel a figyelmet Borrego bíró a döntéshez írt különvéleményében. A strasbourgi bíróság olasz bírója arra figyelmeztet, hogy a tulajdon védelmének ilyen széles körű kiterjesztése azzal a következménnyel jár, hogy Európa valamennyi polgára, a legszegényebbtől a milliomosig tulajdonosa, és ezáltal az Egyezmény tulajdonvédelmi körébe tartozóvá válik.

¹⁰³ GRÁD - WELLER 2011, 724. p.

¹⁰⁴ Decision of 10 January 2006, *Sali v. Sweden*, Appl. 67070/01.

¹⁰⁵ HEREDERO 2007, 38-40. p.

¹⁰⁶ *L.C.B v. the United Kingdom*, judgment of 9 June 1998

¹⁰⁷ Decision of 30 November 2000, Application No. 39712/98.

¹⁰⁸ Decision of 21 March 2002, Application No. 65653/01

ezt a kérelmét elutasították. Ezt követően a kérelmező az EJEB-hez fordult azzal, hogy a gyógyszer teljes költségének megtérítése sértette a 2. cikk szerinti élethez való jogát. Az EJEB kimondta, hogy ugyan nem zárható ki, hogy a hatóságok aktusai és mulasztásai az egészségpolitika terén bizonyos körülmények között megalapozzák a 2. cikk szerinti felelősségüket. Hangsúlyozta, hogy az államnak az egészségügy terén meglévő pozitív kötelezettségeit tekintve a 2. cikk kapcsán felmerülhet olyan eset, amelyben kimutatható, hogy a szerződő felek hatóságai veszélyeztetik az egyén életét a lakosság részére általánosságban biztosított egészségügyi ellátás megtagadásával.

A konkrét esetben azonban az EJEB azt is megjegyezte, hogy a kérelmező szociális biztonsági hozzájárulása révén jogosulttá vált a közegészségügyi ellátásra. Az EJEB azt a következtetést vonta le, hogy figyelembe véve a kérelmező számára biztosított egészségügyi kezeléseket és ellátásokat, ideértve az igényelt gyógyszerköltség nagyobb részének megtérítését, az érintett állam a jelen ügy speciális körülményei között nem sértette meg az EJEB 2. cikke szerinti kötelezettségeit azáltal, hogy nem térítette meg a gyógyszer árának fennmaradó 30%-át.

3.3. A magán- és családi élet védelméhez való jog. Társadalombiztosítási ügyekben gyakran hivatkoznak az EJEB előtt a 8. cikkre (magán- és családi élet védelméhez való jog), a konkrét ügyek azonban lényegesen különböznek egymástól.¹⁰⁹

A Bizottság először 1995-ben fogadott el olyan ügyet, amely a családi élet védelméhez való jogra hivatkozott társadalombiztosítási ellátás megtagadásakor.¹¹⁰ Nagyjából 10 évvel később a Bíróság a 14. cikk sérelmét állapította meg a 8. cikkel összefüggésben abban az esetben, amelynek során külföldieket az eltérő tartózkodási engedélyeik miatt különböztettek meg hátrányosan a gyermeknevelési segélyre való jogosultság tekintetében.¹¹¹

Az ügyek egy másik része a transzszexuális személyek nemének átalakítása utáni törvényes elismerés hiányával foglalkozik, ami bizonyos szociális ellátások megvonásával járt.¹¹² Bár a Bíróság már 1986-ban is tudatában volt a transzszexuális személyek problémáinak súlyosságával, egészen 2002-ig tartott, amikor a Bíróság először ítélte az ilyen elismerés hiányát a magánélethez való jogba ütközőnek.¹¹³ Emellett a 8. cikk olyan ügyekben is felmerült, ahol az egészségügyi problémáktól szenvedő illegális bevándorlókat a kitoloncolás fenyegette.¹¹⁴

¹⁰⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

¹¹⁰ Decision of 5 July 1995, Petrovic v. Austria, Appl. 20458/92.; KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

¹¹¹ Judgment of 25 October 2005, Niedzwiecki v. Germany, Appl. 58453/00 és Okpisz v. Germany, Appl. 59140/00.; KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

¹¹² KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix. p.

¹¹³ Judgment of 11 July 2002, I. v. United Kingdom, Appl. 25680/94. és Goodwin v. United Kingdom, Appl. 28957/95.; KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xix–xx. p.

¹¹⁴ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

3.4. A kínzás tilalma. Az EJEE 3. cikkében szereplő kínzás tilalma azokban az ügyekben vált fő hivatkozássá, ahol az egészségügyi problémáktól szenvedő illegális bevándorlóknak a kiutasítás fenyegetettségével kellett szembenéznük.¹¹⁵ Rossz egészségügyi állapotuk miatt valamennyi kérelmező egészségügyi ellátást kapott a kiutasítást foganatosító államtól.¹¹⁶ Így tisztázni kellett, hogy a kiutasítás következményeként az egészségügyi ellátás hozzáféréseinek a származási országukban meglévő állítólagos nehézségei az Egyezmény embertelen és megalázó bánásmód tilalmát előíró 3. cikkének sérelmét eredményezik-e.¹¹⁷ 1997-ben a Bíróság először találta úgy, hogy a kitoloncolásról szóló döntés az érintett személyt komoly életveszélynek teszi ki a legnyomorúságosabb körülmények között, ami sértheti a 3. cikkben foglaltakat,¹¹⁸ bár a Bíróság egyértelműen leszögezte, hogy ennek az ügynek a körülményei nagyon kivételesek, és főszabály szerint nem lehet kieszközölni az Egyezményben részes állam területén való maradás jogát annak érdekében, hogy az érintett a kiutasító állam szociális, egészségügyi és egyéb segélyezési formáiból részesülhessen.¹¹⁹

3.5. A ne bis in idem elve. Az EJEE 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke (*ne bis in idem* elve) is felhívásra került egy-egy olyan esetben, ahol a társadalombiztosítási ellátások megvonása büntetőjogi elítélés eredményeként következett be.¹²⁰ Ezekben az esetekben az EJEB-nek azoknak a (potenciális) ellátottaknak az aktuális és jövőbeli nyugdíjkifizetési felfüggesztéséről kellett döntenie, akiket bűncselekmény elkövetése miatt elítéltek.¹²¹

3.6. A gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság joga. Az EJEE 9. cikke szerinti gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság joga is felmerül időnként egy-egy szociális ügyben.¹²² Néhány érintett a kötelező járulékalapú társadalombiztosítási vagy egyéb szociális biztonsági rendszerekben való részvételt és – ennek következtében – az ehhez való anyagi hozzájárulást az alapvető vallási értékekkel összeegyeztethetetlennek vélte, ezért az Európai Emberi Jogi Bírósághoz fordult.¹²³

3.7. A diszkrimináció tilalma. Az EJEE 14. cikke nem önmagában létezik, hanem egy meghatározott összetevőjét képezi valamennyi Egyezmény által szavatolt jogoknak.¹²⁴ Az egyes cikkekre foglalt jogok tehát megsérthetőek önmagukban, vagy a 14. cikkel együttesen.¹²⁵ Ha az EJEB nem állapítja meg a felhívott cikke valamelyikének sérelmét akár önmagában, akár a 14. cikkel együttesen, akkor az ügyet az utóbbi rendelkezés alapján is vizsgálnia kell.¹²⁶

¹¹⁵ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹¹⁶ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹¹⁷ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹¹⁸ Judgment of 2 May 1997, D. v. United Kingdom, Appl. 30240/96.

¹¹⁹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹²⁰ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹²¹ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹²² KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹²³ KAPUY - PIETERS - ZAGLMAYER 2007, xx. p.

¹²⁴ Lásd többek között a Marckx ítéletet, Judgment of 13 June 1979, 32. bek. HEREDERO 2007, 30. p.

¹²⁵ HEREDERO 2007, 30. p.

¹²⁶ HEREDERO 2007, 30. p.

Másrészről viszont, ez a vizsgálat nincs általánosságban megkövetelve, amikor az EJEB már megállapította valamelyik cikk önmagában való megsértését.¹²⁷

Más a helyzet, ha a kérdéses jog élvezetével kapcsolatos tisztán diszkriminatív bánásmód az ügy alapvető aspektusát képezi.¹²⁸ Az EJEB joggyakorlatában a megkülönböztetés az EJEE 14. cikk szerint akkor diszkriminatív, ha nincs "objektív és ésszerű igazolhatósága", másként megfogalmazva, ha nem szolgál "legitim célt" vagy nincs "ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között".¹²⁹ Ezen kívül a szerződő államok bizonyos mérlegelési szabadságot (margin of appreciation) élveznek annak értékelésében, hogy az egyébként hasonló helyzetek jog általi eltérő kezelése hogyan és milyen mértékben igazolható.¹³⁰

A Velencei Bizottság az új magyar Alkotmányról szóló 2011-es véleményében is felhívta a figyelmet az EJEB ezzel kapcsolatos gyakorlatára: „Amint azt a Bíróság esetjoga megállapítja, ahhoz, hogy egy kérdés a 14. Cikk alá essen, különbségnek kell fennállnia az összehasonlítható helyzetben levő személyekkel való bánásmódban, amely különbségtétel az e rendelkezés által kifejezetten vagy nem kifejezetten lefedett okokon alapszik. Az ilyen különbségtétel a bánásmód tekintetében akkor diszkriminatív, ha nincs ésszerű és objektív magyarázata, azaz nem szolgál semmilyen legitim célt vagy nincs ésszerű arányossági kapcsolat az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. Az államoknak mérlegelési szabadságuk van a tekintetben, hogy értékeljék, a különbségek igazolják-e, és ha igen, mennyiben az amúgy hasonló helyzetben levőkkel szembeni eltérő bánásmódot, és ez a mérlegelési szabadság általában tág, ha gazdasági vagy szociális stratégiához kapcsolódó általános intézkedésekre vonatkozik.”¹³¹

Az EJEB a szociális jogok élvezete terén is kifejlesztette a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát.¹³² Ezek között megkülönböztethetjük azokat, amelyek a *nemek alapján történő diszkrimináció* kérdésével foglalkoznak, ezen belül egyes ügyek a 14. cikknek a 12. cikkel (házassághoz való jog) együttes értelmezésével,¹³³ az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével (tulajdonhoz való jog) együttes értelmezésével,¹³⁴ valamint a 14. cikknek a 6. cikk 1. bekezdésével

¹²⁷ HEREDERO 2007, 30. p.

¹²⁸ Judgment in the case of Airey v. Ireland, 9 October 1979. HEREDERO 2007, 31. p.

¹²⁹ HEREDERO 2007, 31. p.

¹³⁰ HEREDERO 2007, 31. p.

¹³¹ A Velencei Bizottság utalt a J.M. kontra Egyesült Királyság, valamint a Carson és mások kontra Egyesült Királyság ügyekre; lásd: Opinion on the New Constitution of Hungary. Opinion no. 621/2011, Venice Commission. A magyar fordítást lásd a Helsinki Bizottság honlapján: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Velencei_Bizottsag_CDL-AD2011016_Velemeny_Magyarorszag_uj_alkotmanyarol_HUN.pdf (letöltve: 2016-02-15)

¹³² HEREDERO 2007, 31. p.

¹³³ Rita Cannatella v. Switzerland, (decision of 11 April 1996, Application No. 25928/94)

¹³⁴ Van Raalte v. the Netherlands (judgment of 21 February 1997, Application No. 20060/92), Michael Matthews v. the United Kingdom (decision of 28 November 2000, Application No. 40302/98.), Wessels-Bergervoet v. the Netherlands (judgment of 4 June 2002, Application No. 34462/97., Ítéletek és Határozatok Tára 2002-IV.), Willis v. the United Kingdom (judgment of 11 June 2002, Application No. 36042/97); Stec and others v. the United Kingdom (judgment of 12 April 2006, Applications Nos. 65731/01 and 65900/01.)

(tiszteséges tárgyaláshoz való jog) együttes értelmezésével¹³⁵ foglalkoznak. Elkülöníthetjük az *állampolgársági alapon történő diszkrimináció* kérdésével foglalkozó ügyeket, ezen belül azokat, amelyek a 14. cikknek az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkével együttes értelmezésével¹³⁶ foglalkoznak.¹³⁷

4. Összefoglalás

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapvetően polgári és politikai jogokat tartalmaz, vagyis nem szerepelnek benne *expressis verbis* olyan tipikus szociális jogok, mint például a szociális biztonsághoz való jog. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy az Egyezményben és a kiegészítő jegyzőkönyveiben garantált jogoknak ne lenne szociális vonatkozása. Az EJEB joggyakorlatából egyértelműen kiderül, hogy a szociális biztonság olyan formái, mint az ellátások folyósítása és a nyugdíjak, az 1. jegyzőkönyv 1. cikkének vagy a 8. cikknek a hatáskörébe tartoznak.¹³⁸

Az EJEB a szociális ellátásoknak mind eljárási, mind anyagi jogi garanciát kialakította. Az eljárási jogi garanciákat az EJEE 6. cikk 1. bekezdése szerinti tiszteséges eljáráshoz való jogból vezette le. A társadalombiztosítási ügyekben, ahol rendszerint az érintettek szociális biztonsága is kockán forog, a perek által érintett jogviszonyok természetére tekintettel az EJEB *sürgősebb ügyintézését vár el az érintett államoktól*, és ezzel párhuzamosan viszonylag rövidebb pertartamok mellett is hajlik az elmarasztalásra.¹³⁹

Az EJEB a szociális biztonságnak *közvetett* védelmet nyújt. A *tiszteséges tárgyaláshoz való jog*nak a szociális védelem kérdésében való érvényesítése *eljárási garanciát nyújtva* ad közvetett védelmet.¹⁴⁰ A Bíróság a „polgári jogi jogok és kötelezettségek” kitévelt kiterjesztően értelmezve úgy találta, hogy a 6. cikk 1. bekezdése alkalmazandó egyes szociális ügyekkel kapcsolatos jogvitákra, így többek között a társadalombiztosítási ellátásokkal kapcsolatos eljárásokra (Feldbrugge kontra Hollandia), ide értve a nem-hozzájárulási alapú ellátásokat is (Salesi kontra Olaszország), valamint a kötelező társadalombiztosítási járulék fizetésével kapcsolatos eljárásokat (Schouten és Meldrum kontra Hollandia).¹⁴¹

A *diszkriminációtilalom* kiterjesztése egy, már *nemzetközi szerződésben biztosított jog esetére* garantálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, és így nyújt közvetett védelmet; míg a *tulajdonhoz való jog* esetében a közvetett védelem *a védett tárgy alá vonással* történik.¹⁴² A társadalombiztosítási juttatások egyezményi megítélése meglehetősen speciális, ezek ugyanis alapvetően nem járnak az első

¹³⁵ Schuler-Zraggen v. Switzerland, judgment of 24 June 1993, Application No. 14518/89.

¹³⁶ Gaygusuz v. Austria, judgment of 16 September 1996, Case No. 39/1995/631; Koua Poirrez v. France, judgment of 30 September 2003, Application No. 40892/98.

¹³⁷ HEREDERO 2007, 31-36. p.

¹³⁸ KÉZIKÖNYV 2011, 80. p.

¹³⁹ GRÁD - WELLER 2011, 348. p.

¹⁴⁰ KARDOS 2003, 158. p.

¹⁴¹ Lásd: KÉZIKÖNYV 2013, 9. p.

¹⁴² KARDOS 2003, 158. p.

kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján, vagyis önmagában a hiányukra nem lehet kérelmet sikeresen alapozni, ami ugyanakkor nem azt jelenti, hogy velük kapcsolatban az állam diszkriminációt alkalmazhatna, vagy hogy a jogszerűen megítélt összegek kifizetését elszabotálhatná, vagy akár a tévesen megítélt juttatásokat feltétlenül és következmények nélkül megvonhatná.¹⁴³

¹⁴³ GRÁD - WELLER 2011, 724. p.

EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva?

Tománé Szabó Rita*

a címben hivatkozott bírósági ítélet ismertté válását követően felröppent a magyar médiában az a hír, hogy az uniós döntésre figyelemmel "baj van" a munkatörvénykönyvünk munkaidőre vonatkozó szabályozásával, ezért nem haszontalan megvizsgálni, hogy valós problémával állunk-e szemben.

1. Az Európai Unió Bírósága ítélete

Az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben¹ (Tyco ügy) hozott ítéletének rövid tényállása a következő: A Tyco Integrated Security SL és a Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA társaságok (továbbiakban: Tyco) a legtöbb spanyol tartományban lopásgátló biztonsági rendszerek üzembe helyezésével és karbantartásával kapcsolatos tevékenységet végeznek.

A Tyco munkavállalói lakások, illetve ipari és kereskedelmi létesítmények biztonsági berendezéseinek üzembe helyezését és karbantartását végzik meghatározott földrajzi területen (valamely tartomány egésze vagy egy része, esetleg több tartomány) ahová rendelték őket.

Kezdetben a Tyco regionális irodákat működtetett és munkavállalóinak a napi munkaidejét az irodába való megérkezésük időpontjától (átvették a rendelkezésükre bocsátott járművet, a felkeresendő ügyfelek listáját, valamint az útitervet) este az irodába történő visszatérésük időpontjáig (otthagyták a járművet) számította.

2011-ben a Tyco bezárta a regionális irodáit, és minden munkavállalója a madridi központi irodához tartozik, így ettől kezdődően a Tyco alkalmazottainak

* Címzetes egyetemi docens, Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója, az Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezető-helyettese.

¹ Az ítélet magyar nyelven elérhető a Curia honlapján:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5a30c1fe6d08c42c8a276fc4af933b50c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa3b0?text=&docid=167291&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=462964> letöltés dátuma 2016. május 3.

már nincs helyi állandó munkavégzési helyük.

Minden munkavállaló rendelkezik szolgálati járművel, és az előző napon megkapja a következő munkanapon felkeresendő ügyfeleket jegyzékbe vevő útitervet, és annak megfelelően lakóhelyéről - ahová a nap végén visszatér - különböző munkavégzési helyekre utazik.

A munkavállalók mindegyike rendelkezik a feladat elvégzéséhez mobiltelefonnal is, amely lehetővé teszi számukra, hogy bárholnan kommunikálni tudjanak a madridi központi irodával.

A Tyco munkaidőként csak azt az időt számolta el, amely munkavállalóinak az első ügyfélhez való megérkezésétől addig az időpontig telt el, amikor a munkavállalók elhagyták az utolsó ügyfelet. A munkavállalók lakóhelye és a munkáltató által kijelölt első, valamint utolsó ügyfél közötti mindennapos utazással töltött időt pihenőidőként számolta el a munkáltató.

A munkavállalók keresete folytán az ügyben eljáró Audiencia Nacional (nemzeti törvényszék, Spanyolország) azt kérdezte az Európai Unió Bíróságától, hogy azt az időt, amelyet a munkavállalók a nap elején és végén utazással töltenek, az irányelv értelmében vett munkaidőnek kell-e tekinteni.

A Bíróság ítéletében megállapította: Az állandó vagy szokásos munkavégzési hellyel nem rendelkező munkavállalók által a lakóhelyük és a napi első vagy utolsó ügyfél között teljesített utazások munkaidőnek minősülnek. Ezen utazásoknak a munkaidőből való kizárása ellentétes lenne az uniós jog által említett, a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmére irányuló célkitűzéssel. A Bíróság "ügy vélte", hogy a munkavállalók az utazások ideje alatt a munkáltató rendelkezésére állnak.

A Bíróság azt is kimondta, hogy a munkavállalók az utazások alatt dolgoznak, miközben az egyik ügyféltől a másikig autóznak, mivel úgy ítélte meg, hogy az ilyen helyzetben lévő munkavállalók ezen utazások teljes időtartama alatt tevékenységeiket vagy feladataikat végzik.

2. A vonatkozó uniós irányelv szabályozása

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve a munkaidő fogalmát tartalmában változatlanul vette át a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló a Tanács 1993. november 23-i 93/104/EK irányelvéből, és úgy határozza meg a munkaidő fogalmát, mint azt az időtartamot, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi a nemzeti jogszabályoknak és/vagy gyakorlatnak megfelelően. Az az időtartam, amely nem minősül munkaidőnek, pihenőidőnek tekintendő.²

Az irányelv definíciója szerint tehát a munkaidő-fogalom alapja nem a tényleges munkavégzés, hanem a munkáltató vagy munkaviszonyra vonatkozó szabály által munkaidőnek minősített időtartam.

² 2. cikk

Az Európai Bíróság elé több ügy került, melyekben arra a kérdésre kerestek választ, hogy mely nem munkavégzéssel töltött idő minősül a rendelkezésre állás miatt mégis munkaidőnek, és több határozatában is kifejtette, hogy azt az időtartamot, amely alatt a munkavállaló nem rendelkezik szabadon idejével, illetve nem tanúsíthat tetszőleges magatartást, nem lehet pihenőidőnek minősíteni, annak ellenére sem, hogy a rendelkezésre állás bizonyos tartamában a munkavállaló pihenhet, sőt ténylegesen pihen is.³

3. A "rég" Mt.⁴ kapcsolódó szabályai

A régi Mt.-nek a munkavégzés helyével kapcsolatos lényegi szabályai a következők voltak:

75/A § (5) A feleknek a munkaszerződésben meg kell állapodniuk a munkavállaló személyi alapbérében, munkakörében, illetve munkavégzési helyében.

76/C. § (1) A munkaviszony - a felek megállapodásának megfelelően - állandó vagy változó munkahelyen történő munkavégzésre jön létre.

(2) Ha a munkavállaló a munkáját - a munka természetéből eredően - szokásosan telephelyen kívül végzi, a munkaszerződésben állandó munkavégzési helyként a munkáltató azon telephelyét kell megjelölni, ahonnan a munkavállaló az utasítást kapja. E rendelkezést kell megfelelően alkalmazni távmunkavégzés esetén is.

(3) Változó munkavégzési hely esetén a munkavégzési helyre vonatkozó szabályok szempontjából a munkavállaló munkahelyének azt a telephelyet kell tekinteni, amelyre a munkáltató munkavégzés céljából beosztotta.

Ez a szabályozás változó munkahelyként nevesíti azt a lehetőséget, amikor a munkáltató utasítási jogából eredően meghatározhatja a munkavállaló tényleges munkavégzési helyét, és figyelemmel a munkavégzés helyének kötelező meghatározására, eligazítást ad azon munkakörök esetében is, ahol a munkafeladat szokásosan telephelyen kívül végzett munkát jelent.

4. A hatályos Mt.⁵ vonatkozó rendelkezése

Az új Mt. szabályai a korábbiakhoz képest a következők szerint változtak meg: 45. § (3) A munkavállaló munkahelyét a munkaszerződésben kell meghatározni. Ennek hiányában munkahelynek azt a helyet kell tekinteni, ahol munkáját szokás szerint végzi.

³ A munkaidő szervezés egészségügyben felmerült problémájáról olvashatunk Barzó Tímea és Prugberger Tamás tanulmányában: Munkaidő szervezés az egészségügyben az uniós és a hazai szabályozás tükrében

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/1/03_Munkaido_szervezes_eugy.pdf letöltés napja: 2016. július 14.

⁴ A munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

⁵ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

Azáltal, hogy a munkavégzés helyének meghatározása már nem kötelező, csak lehetséges tartalmi eleme a munkaszerződésnek, a felekre bízta a jogalkotó, hogy nevesítik-e valamilyen formában a munkavállaló munkavégzésének helyét. Amennyiben a munkavégzés helyeként közigazgatási vagy földrajzi egység kerül megjelölésre a munkaügyi ítékezés a korábbi változó munkavégzési hely megjelöléshez kapcsolódóan kialakult bírói gyakorlatot alkalmazza.

Problémát az jelent, ha a felek egyáltalán nem rögzítik a munkavégzés helyét. Ez esetben a szokásos munkavégzési hely rögzülhet az első huzamosabb időn keresztül meglévő foglalkoztatási helyben, kérdés azonban, hogy annak megváltoztatása milyen feltételekkel tartozik a munkáltató utasítási jogkörébe. Álláspontom szerint nincs dogmatikai indoka annak, hogy a kisegítő szabály alapján rögzülő munkavégzési hely annak megváltoztatása jogi lehetőségei szempontjából eltérően viselkedjen a munkaszerződésben meghatározott munkavégzési helyhez képest. Ennek megválaszolása azonban nem kapcsolódik szorosan a címben feltett kérdéshez.

Elemzést az igényel, hogy van-e és ha igen milyen különbség a szokásos és a tényleges munkavégzés helye között a munkaidő alábbi, részben negatív irányú meghatározása szempontjából:

Az Mt. 86. § (1) bekezdése szerint munkaidő: a munkavégzésre előírt idő kezdetétől annak befejezéséig tartó idő, valamint a munkavégzéshez kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység tartama.

Ugyanezen § (3) bekezdés b) pontja tartalmazza azt a kivételt, hogy nem munkaidő a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a tényleges munkavégzés helyére, valamint a munkavégzés helyéről a lakó- vagy tartózkodási helyére történő utazás tartama.

5. Hogyan értelmezendő helyesen a munkaidő és a tényleges munkavégzés helye fogalmának kapcsolata

A munkavégzés helyére és onnan lakó-, vagy tartózkodási helyre történő utazás természetes tartalma a munkaviszonyból eredő kötelezettségnek, értelemszerűen hozzátartozik a munkaszerződés szerződésszerű teljesítéséhez és bár nem minősül munkaidőnek, valójában nem valódi pihenőidő, ezért annak időtartama egyáltalán nem közömbös a munkavállaló számára. A munkáltatónak nem az időtartam, hanem a lakó-, vagy tartózkodási hely szabad megválasztásából eredően a munkába járás költségeinek kötelező megtérítése miatt annak közigazgatási szempontú elhelyezkedése lényeges.

A tényleges (szokásos) munkavégzés helye a munkáltató működési körébe tartozó okból bármikor megváltozhat, ha a munkáltató székhelyet vagy telephelyet vált, ez az új Mt. szabályai szerint speciális rendelkezés hiányában már a szerződés módosítás körébe tartozik, kivéve, ha a munkaszerződésben a "mindenkori" székhely, vagy telephelyek kerültek meghatározásra.

Az Mt. 53. § (1) bekezdése szerint: A munkáltató jogosult a munkavállalót átmenetileg a munkaszerződéstől eltérő munkakörben, munkahelyen vagy más

munkáltatónál foglalkoztatni. A munkavégzés helyének ez az ideiglenes megváltoztatása azt jelenti, hogy az új tényleges munkavégzési hely válik átmenetileg egyben szokásossá is.

A munkavégzés helyének alkalmi megváltozása (kiküldetés esetén) mely szintén a munkáltató utasítási jogkörébe tartozik, kettéválasztja a tényleges és a szokásos munkavégzési hely fogalmát, mivel ténylegesnek a kiküldetés helye szerinti munkavégzési minősül, az egyébként szokásoshoz képest.

Ebben az esetben sem esik azonban ki és nem is minősül át a munkáltató által elrendelt rendelkezésre állási idővé a beosztott (szokásos) munkaidőből az utazás időtartama.⁶

Amennyiben a tevékenység jellege nem kötődik a munkáltató telephelyéhez, azaz „telephelyen kívül végzett munka”, magának a tényleges munkavégzés helyének nincs jogi relevanciája.

Ugyanakkor a munkáltató a munkaidőt ebben az esetben is behatárolhatja azáltal, hogy a munkavállalónak a munkaköréhez tartozó tevékenység megkezdéséhez szükséges előkészítő, illetőleg befejező feladatok ellátása érdekében szükséges megjelenési kötelezettséget ír elő, illetőleg alakít ki a munkáltató által kijelölt helyen. Ebben az esetben ez a kijelölt hely felel meg a tényleges munkavégzési hely fogalmának a munkaidő beosztása szempontjából, hiszen az, hogy az ügyfelek közötti utazás ideje a munkaidő részét képezi nem kérdőjelezhető meg a munka törvénykönyvünk rendelkezései alapján.

Árnyalja a képet az is, hogy munkavégzésre munkaidőt előírni lehet konkrét napi munkaidő beosztással, pontosan megjelölve a kezdő és befejező időpontot, de lehet a feladat megjelölésével is. Ez utóbbit a kötetlen munkaidő beosztás lehetőségének alkalmazása jól kezelheti, hiszen nem szükséges mérni a ténylegesen munkaidőben töltött időt, így nincs relevanciája a tényleges munkavégzési helynek sem.

Tekintettel arra, hogy a munkáltató a tényleges munkával, vagy rendelkezésre állással töltött időt köteles (és jogosult) díjazni, jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy a tényleges munkavégzés helyén való megjelenést kérje számon főszabály szerint. Emiatt abban az esetben, ha a munkavégzés helyének megközelítése a székhelyen, vagy telephelyen belül további "mérhető" időt igényel, úgy ez a közlekedés is az "úti idő" része. Kérdést a nemzeti jogunkban is az vet fel, hogy a tényleges és/vagy szokásos munkavégzési hellyel nem rendelkező, szokásosan telephelyen kívül munkát végzők esetében a lakásról, vagy tartózkodási helyről munkavégzés céljából történő elindulás, és az első ügyfélhez érkezés, valamint az utolsó ügyféltől való visszatérés utazás ideje munkaidőnek minősül-e.

A hivatkozott szabályok szerint a tényleges munkavégzés helye a munkaszerződés, valamint a munkaviszonyra vonatkozó szabályok fogalomrendszerében értelmezendő, és nem ragadható ki úgy, mint egy eseti feladat teljesítési hely. Amint a Bíróság ítélete is hangsúlyozza, "amennyiben a munkavállaló, aki már nem rendelkezik állandó munkavégzési hellyel, az ügyfélhez

⁶ Azt, hogy ilyen jogalkotói szándék sem volt, alátámasztja a Pál Lajos - Lőrincz György - Kozma Anna - Pethő Róbert: Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata szerkesztette: Kardkovács Kolos Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2012. 174. o.

vagy az ügyféltől teljesített utazás során a feladatait végzi, e munkavállalót szintén úgy kell tekinteni, hogy az utazás alatt dolgozik. Amennyiben ugyanis az utazások az ilyen munkavállalói minőség velejárói, e munkavállaló munkavégzési helye nem korlátozható a munkáltató ügyfeleinél való fizikai munkavégzésének helyeire."

Mint minden ilyen esetben, ahogyan a Bíróság ítélete is kifejtette a munkavállalók ezen utazások alatt a munkáltatójuk utasításaitól függnnek, mivel megváltoztathatja az ügyfelek sorrendjét, törölhet egy találkozót, vagy pedig újabbat szervezhet. Azáltal, hogy a munkáltató szabadon változtathatja meg az úttervet a munkavállaló még az eredetileg tervezettnél is távolabb kerülhet a lakóhelyétől, ami megnöveli a hazautazás idejét, és jelentősen befolyásolhatja a pihenő idő mértékét, és a munkavállaló magánéletét.

"Az a körülmény, hogy a munkavállalók az utazásokat a lakóhelyükön kezdik meg és fejezik be, közvetlenül munkáltatójuknak a regionális irodák bezárásával kapcsolatos döntéséből, nem pedig maguknak a munkavállalóknak a szándékából ered. Az arra való kényszerítésük, hogy magukra vállalják a munkáltatójuk választását, ellentétes lenne az irányelv által említett, a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmére irányuló célkitűzéssel, amelybe a minimális pihenőidő munkavállalók számára történő biztosításának a szükségessége illeszkedik."

A munkavállalóknak tehát a feladatok által behatárolt beosztott napi munkaideje van, a tényleges munkavégzés megkezdéséig majd a befejezéstől változó mértékű, és a munkáltató által előre meghatározott utazással töltött idő telik el, és a munkanap végén, mintegy telephelyen, a saját lakó-, vagy tartózkodási helyén teszi le a gépjárművet a munkavállaló, adott esetben még a szükséges adminisztrációt is elvégezve.

Kérdés, hogy Bíróság ítéletéből az "hallható-e ki", miszerint az a kulcskérdés, hogy a munkáltató átengedi-e az ügyfelek beosztásának, és ezzel az útvonal meghatározásának jogát a munkavállaló számára, aki ezáltal saját maga számára legoptimálisabban határozhatja meg az első és utolsó tényleges munkavégzési helyét a munkanapjának, a lehető legrövidebbre tervezve így a munkába és a haza jutás "úti idejét".

Teljes bizonyossággal azonban ezt csak a Bíróság újabb ítélete mondhatná ki egy erre irányuló konkrét kérdés feltevése kapcsán, ugyanakkor nemzeti jogunkban ezt a problémát a kötetlen munkaidő beosztás létező szabályozása megoldja. E szerint: a munkáltató a munkaidő beosztásának jogát - a munkavégzés önálló megszervezésére tekintettel - a munkavállaló számára írásban átengedheti (kötetlen munkarend). A munkarend kötetlen jellegét nem érinti, ha a munkavállaló a munkaköri feladatok egy részét sajátos jellegüknél fogva meghatározott időpontban vagy időszakban teljesítheti.⁷

Az viszont leszögezhető, hogy a munka törvénykönyve jelenlegi 86. § (3) bekezdés b) pontjának normaszövege önmagában a tényleges munkavégzési hely meghatározása okán nem áll ellentétben az uniós szabályozással.

⁷ Új Mt. 96. § (2) bekezdés

Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására*

Torma András**

Ahhoz, hogy sikeresnek ígérkező kísérletet tegyek a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására, többek között az szükséges, hogy előre rögzítsem, mit értek én „szervezet” fogalma alatt. Ez ugyanis korántsem egyszerű és könnyű feladat, hiszen amióta szervezéstudomány létezik, és ez nem több, mint száz év, azóta bár számtalan hazai és külföldi szerző már kifejtette erre irányuló nézetét, közös, mindenki által elfogadott definíció – legalábbis ismereteim szerint – még nem született.¹

A részletek tárgyalását mellőzve jómagam úgy ítélem meg, hogy egy komplex, minden lényeges összetevőre kiterjedő fogalom a következő módon adható meg. A szervezet az emberek tudatosan, konkrét cél(ok) elérése érdekében létrehozott, hierarchiába rendezett, normatív keretek között működő, munkamegosztáson alapuló és információs rendszerekkel összekötött, tudati tényezők által is determinált olyan csoportja, amelyet jelentős, konkrét feladat(ok) ellátásával bíznak meg, ehhez erőforrásokat biztosítanak, és amely nyílt (nyitott) rendszerként, környezetével aktív kapcsolatban áll. Látható, hogy a definíció tíz fogalmi elemből áll, a következők szerint.

* A jelen tanulmány Prof. Dr. Prugberger Tamás egyetemi tanár, a Miskolci Egyetem Emeritus Professzorának 80. Születésnapjára készült kötet számára készült, tisztelegvén az Európa-hírű, még ma is rendkívül aktív Professzor gazdag tudományos és közéleti munkássága előtt. Tisztelt Professzor Úr, kedves Tamás! Engedd meg, hogy sok szeretettel és tisztelettel gratuláljak Születésnapodon, és azt kívánjam, hogy még sokáig gazdagítsd személyeddél és munkásságod gyümölcsével a Miskolci Egyetemet, annak Állam- és Jogtudományi Karát, sőt egész Magyarországot! A Jó Isten éltesen sokáig erőben és egészségben!

** Egyetemi tanár, rektor, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A szerzők és munkáik közül a következőket emelem ki:

- Kulcsár Kálmán: A szervezet, mint társadalmi alakulat. MTA Szervezéstudományi Bizottságának Kiadványa. Budapest, 1966. 9. old.
- R. L. Ackoff: Towards a System of Systems Concepts. Management Science, 11/1971. pp. 665.
- Kovacsics József: Bevezetés az államigazgatási informatikába. Akadémiai Kiadó Budapest, 1980.14. old.
- Szentpéteri István: A szervezet és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1985. 78. old.
- Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2002. 78. old.

A szervezet:

- emberek csoportja,
- konkrét cél (ok) elérése,
- jelentős feladat ellátása,
- erőforrásokkal való rendelkezés,
- munkamegosztás az emberek között,
- hierarchia (alá-fölé rendeltség),
- normativitás (szabályozottság),
- információs rendszerek működése,
- tudati tényezők jelenléte,
- nyílt (nyitott) rendszer.

A modern, poszt-indusztriális állam XX. századi kialakulásával, majd XXI. századi kiteljesedésével annak lehettünk tanúi, hogy nem csupán a megadott definíció szerinti különböző szervezetek száma és mérete növekedett dinamikusán, hanem egyre gazdagodott a szervezetek struktúrájának milyensége is. Újabb és újabb szervezetek, szervezeti struktúrák, struktúra-típusok alakultak ki. A fejlődés (egyik) hajtóerejének jómagam a számítógép, és az informatika térhódítását, majd a számítógép és a távközlés összekapcsolását ítélem meg.

A napjainkra kialakult, rendkívül nagyszámú szervezetek és szervezeti struktúrák közös jegyei alapján – megítélésem szerint - két fő típust indokolt megkülönböztetni: az un. statikus, és az un. dinamikus szervezeteket, illetve szervezeti struktúra típusokat. A jelen tanulmány ezek tárgyalására vállalkozik a rendelkezésre álló korlátozott (szerény) keretek között.

1. A statikus szervezetek, illetve struktúra típusok

Az e csoportba tartozó szervezeti struktúratípusok közös jellemzője a viszonylagos állandóság, mégpedig azért, mert a szervezeti feladatok nemigen változnak, illetve az azok ellátását igénylő tevékenységek rendszeresen ismétlődnek. Ez azt is jelenti, hogy céljait az adott szervezet mindvégig olyan struktúrában törekszik megvalósítani, amelyet már létrehozatalakor kialakítottak számára.

Másként kifejezve: „menet közben”, az esetlegesen megjelenő új feladatokat is a meglévő, vagyis a „rég”i struktúrában igyekszik ellátni a szervezet. Ez persze már előrevetíti a statikus típusok egyik legnagyobb problémáját. Nevezetesen azt, hogy a gyorsan és gyakran változó feltételekhez e típusok nem tudnak rugalmasan alkalmazkodni, mert a szerkezetük merev. Nem véletlen, hogy az e csoportba sorolható három fő struktúra típus:

- a lineáris,
- a funkcionális, és
- a törzskari típus

kialakulása megelőzte a következő fejezetben tárgyalásra kerülő un. dinamikus struktúra típusba sorolható megoldásokat.

1.1. A lineáris struktúra jellemzői. Több ember együttműködése szervezésének legősibb formája az az eset, amikor az együttműködő személyek

csak egy személytől kapnak utasítást. Történetileg ez úgy alakulhatott ki, hogy az adott emberi közösség tagjai a munkavégzés, vagy a harc során, valamilyen körülményre tekintettel (például: különleges képességek, erős fizikum, hosszú életkor miatt) elismerték egy személynek a fizikai hatalmát maguk fölött, és engedelmeskedtek e személy (például: törzsfőnök, király, vezér) utasításainak, parancsainak. Nem véletlen, hogy mai ismereteink szerint így szerveződtek már az emberiség első szervezetei: a hordák, a falu-közösségek, a törzsek és a nemzetségek is.

Történelmi tény, hogy ez az elv vált a hadseregek szervezésének alapjává, és ez is maradt évszázadokon, sőt évezredekken keresztül, lényegében egészen az 1700-as évekig. A hadseregszervezés, illetve a hadsereg struktúrájának 1700-as évek előtti példaként történő említése azért is célszerű, mert ennek révén jól érzékeltethető, hogy a lineáris struktúra az idők folyamán olyan értelemben gazdagodott, hogy az adott szervezet horizontálisan és vertikálisan is tagoltabbá vált. A hadseregben csupán egyetlen főparancsnok van, de mivel ő képtelen minden egyes katonának közvetlenül parancsot adni, ezért a hatalmát részben megosztva tisztet nevez ki, akik tőle kapják a parancsot, és ők továbbítják azt - hatalmukat szintén megosztva - az altisztek felé, akik viszont továbbítják azt a közkatonák felé. Megtörténik tehát a szervezet horizontális és vertikális tagolása, mindez azonban nem érinti a lineáris szerveződés legfontosabb alapelvét: e szerint mindenkinek csak egy parancsnoka (egy főnöke) van, illetve mindenki részére csupán egy személy adhat és ad parancsot.

A példából jól látható, hogy a szervezetek kialakulásával szükségképpen együtt jár alsóbb szintű vezetők beállítása, és ezzel az un. elsődleges (másodlagos, stb.) hatalomnak a megosztása. Ennek számtalan előnye (például: a szervezeti viszonyok könnyen áttekinthetők, egyértelmű a felelősség kérdése, a specializáció növeli a szervezeti munka hatékonyságát, stb.) mellett azonban számtalan a hátránya is. Felmerül e körben például egy újabb vezetői feladat: az alsóbb szintű vezetők tevékenységének koordinálása annak érdekében, hogy e személyek tevékenysége egy irányba mutasson, a szervezeti cél(ok) elérésére. Másfelől komoly problémaként jelentkezik az információ-torzulás (redundancia) lehetősége a sok-sok információ áttétel miatt, valamint az információ-áramlás lassúsága is. Végezetül hátránnyként kell említeni az alacsonyabb szintű vezetők szükségképpen bekövetkező „csórlását” is, hiszen ők kizárólag a saját rész-területükre koncentrálnak, így csak a szűk (saját) részterület érdekeit tartják szem előtt, vagyis nem érzékelik az egész szervezet érdekeit. Ez pedig befelé forduláshoz, a saját munka túlértékeléséhez vezet(het), ami rontja a szervezet egészének működési hatékonyságát.

Az idézett példából látható az is, hogy a lineáris struktúra esetében egyértelmű: ki kinek a főnöke, ki kit irányít, ki miért felelős, kinek hol van a helye a szervezetben. Erre tekintettel alakult ki e struktúrában a szolgálati út betartási kötelezettségének az elve, ami azt jelenti, hogy a szervezetben mindenki kizárólag a közvetlen felettese útján érintkezhet a magasabb szinten elhelyezkedő vezetővel, illetve a magasabb szinten elhelyezkedő vezető csak a vele közvetlenül érintkező

alsóbb szintű vezetővel érintkezhet. Világos tehát, hogy a szolgálati út betartása „két irányú utca”. Lefelé és fölfelé egyaránt kötelező!

A lineáris struktúra külső kapcsolatrendszere tekintetében azt kell hangsúlyozni, hogy az ilyen szervezet kizárólag az elsőszámú vezető révén érintkezik környezetével, ami kidomborítja hatalmát. Másfelől azonban csökkenti a szervezet belső életének befolyásolására irányuló tevékenységének időtartamát, és ezzel veszélyezteti a szervezeti hatékonyságot. Ez utóbbira tekintettel került sor idővel olyan személyeknek a szervezetbe történő beállítására, akiknek feladata kizárólag a környezettel való kapcsolattartás. Ilyen személyek például napjainkban a szóvivők.

1.2. A funkcionális struktúra jellemzői. A lineáris struktúra viszonylag nagy ipari szervezetekben való alkalmazásának korlátait a szervezés-tudomány megalapozója, F. W. Taylor (1856-1915) ismerte fel elsőként. Erre alapozva javasolta a funkcionális struktúra vállalaton belüli alkalmazását, az ún. munkairoda fölállítását, és egy fegyelmi ügyekkel foglalkozó mester, vezetésbe történő beállítása révén.²

Taylorral körülbelül egy időben fejtette ki nézeteit - szintén a vállalatoknál megvalósuló üzemszervezésből kiindulva – egy francia mérnök, Henri Fayol (1841-1925). Fayol egy bányászati-kohászati konszern vezérigazgatója volt, ezért a racionalizálás lehetőségeit Taylorral szemben nem az üzemen belülről, vagyis „alulról”, hanem a vállalat vezetése oldaláról, „felülről” közelítette meg. Legfontosabb munkájában kifejtett nézeteinek lényege az alábbiak szerint összegezhető.³

Minden vállalat vezetésének hat területe, illetve hat funkciója van: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli, és az igazgatási. Ezek közül - mint írja - az első ötnek a tartalma általánosan ismert, a hatodiké, az igazgatásié azonban kevésbé. Ezért foglalkozik művében gyakorlatilag kizárólagosan a hatodik funkcióval, az igazgatással. Miután áttekinti az első öt funkció lényegét, a következőket írja: „...ezen (értsd az első öt) funkció közül egyik sem hivatott arra, hogy a vállalat átfogó gazdasági tervét meghatározza, szervezetét kialakítsa és működtesse, a különböző erőforrásokat összehangolja és igénybevételüket ellenőrizze. E feladatok ugyanis sajátos funkciót képeznek, amelyeket összefoglalóan igazgatásnak nevezhetünk.”⁴ Igazgatni annyi, mint előrelátni (tervezni), szervezni, rendelkezni, koordinálni és ellenőrizni, vagyis Fayol öt részfunkcióra bontja az igazgatási tevékenységet.

Az ily módon öt részfunkcióból álló igazgatási tevékenység minden szervezetben kimutatható és az egyes szervezetek csak akkor működhetnek eredményesen - véli Fayol - ha alkalmazzák az általa kidolgozott ún. igazgatási elveket is. Ezek a következők: célszerű munkamegosztás, megfelelő centralizálás, tekintély, a hatáskör és a felelősség összhangja, fegyelem, a parancsolás egysége, a vezetés egysége, a részérdekek általános érdekeknek való alárendelése, meghatározott

²F. W. Taylor: Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai. KJK Budapest, 1983. 100. old.

³ Henri Fayol: Administration Industrielle et Générale. (Paris, Dunod, 1916.) Lásd magyarul is: Ipari és általános vezetés címen. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1984.

⁴ H. Fayol: i.m. 4. old.

bérezési elvek (differenciáltság, ösztönzés, stb.) érvényesítése, szervezeti hierarchia és szolgálati út leszabályozása, a rend biztosítása, méltányosság gyakorlása, a személyzet stabilitása, és öntevékenységre ösztönzése, a szervezet egységének biztosítása.⁵ Ezen igazgatási elvekkel összefüggésben Fayol hangsúlyozza, hogy nem merev törvényszerűségekről van szó, hiszen a társadalmi életben soha nem érvényesülnek a fizika, vagy a matematika objektív törvényei. Hangsúlyozza azt is, hogy a fentiekben áttekintett igazgatási részfunkciók és igazgatási elvek olyan mértékben általános törvényszerűségek, hogy még a közigazgatásban is alkalmazható. Nézete szerint tehát a közigazgatás industrializálható – és valljuk meg: milyen igaza volt!

A fentiek alapján megállapítható, hogy a funkcionális struktúra a vezetői funkciók (feladatok) megosztása eredményeként valósul meg. Ennek pedig az a következménye, hogy – a lineáris struktúrával szemben – egy beosztottnak (illetve egy szervezeti egységnek) több főnöke is van, így ő az egyes vezetői funkciót ellátó minden egyes főnöktől utasítást kaphat, de természetesen csak az adott funkció tekintetében. Mindez azt (is) jelenti, hogy a funkcionális feladatot ellátó személy (vagy szervezeti egység) az adott funkció tekintetében valamennyi alsóbb szinten elhelyezkedő személy (vagy szervezeti egység) fölött hatalmat gyakorol. A klasszikus funkcionális feladatok és belső szervezeti egységek a következők: tervezés, pénzügyek, személyzeti ügyek.

A funkcionális vezetés legnagyobb problémája éppen a vezetői funkciók megosztásából származik. Legnagyobb feladat és gond egyfelől a megfelelő információ és koordináció biztosítása az egyes vezetői funkciókat megvalósító személyek (szervezeti egységek) között, másfelől pedig annak egyértelmű szabályozása, hogy az alsóbb szinten elhelyezkedő személyek adott pillanatban melyik felsőbb vezető utasításainak tegyenek eleget.

A funkcionális struktúra alkalmazása nem jelenti a lineáris modell negligálását, már csak azért sem, mert – mint láttuk - a szervezet egyik legfontosabb jellemzője éppen a hierarchia, vagyis az egyes személyek (és belső szervezeti egységek) egymásnak való alá-fölé rendelése volt. Mindez azt jelenti, hogy a gyakorlatban a két struktúra-típust rendszerint együttesen alkalmazzák. A funkcionális struktúra alkalmazásának előnye alapvetően a specializációban érhető tetten. Abban tehát, hogy az adott funkcióra szakosodott személyek (legalább is elvileg) könnyebben és mélyebben tudják elsajátítani a feladatuk ellátásához szükséges ismereteket, ezért munkavégzésük hatékonyabb, a szervezet egésze szempontjából eredményesebb lehet.

1.3. A törzskari struktúra jellemzői. A szervezés történetével foglalkozó szakirodalom szerint a történelemben először Gusztáv Adolf svéd király alkalmazta először hadseregében a törzskart, a harmincéves háborúban, vagyis 1618 és 1648

⁵ H. Fayol: i.m. 20. old. Vegyük észre, hogy ezen elvek milyen nagymértékben jellemzik korunk közigazgatását! Állítható ezért, hogy mindezen elvekkel Fayol megalapozta a modern közigazgatás strukturális jellemzőit, illetve az annak előképét jelentő, Max Weber által kidolgozott bürokrácia-modellt. A bürokrácia jellemzőiről lásd Max Weber: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1967. 56-78. old.

között.⁶ A kizárólag jól képzett és tapasztalt katonai vezetőkől álló törzskar - és annak vezetője, a vezérkari főnök - nem helyettesítette a királyt, mint a hadsereg főparancsnokát a döntések meghozatala és a parancsok kiadása tekintetében, hanem segítette őt e tevékenységében. Elsősorban a döntési alternatívák kidolgozása, a döntések előkészítése, a végrehajtásról való gondoskodás és az ellenőrzés tekintetében. A törzskar alkalmazásának célja tehát végső fokon a vezetés szakmai színvonalának emelése volt.

A törzskari struktúra kialakítása - mint az következik a fentiekből - valójában a lineáris struktúra azon hátrányát igyekezett kiküszöbölni, hogy az igazán nagy szervezeteket egyetlen személy már nem tudja áttekinteni és hatékonyan irányítani, ezért a hatalmát meg kell osztania, de oly módon, hogy ő marad a végső döntéshozó. Ily módon jelentősen nő a döntés szakmai színvonala, összességében eredményesebb lesz a szervezet tevékenysége, miközben természetesen csökken a „mindent tudó vezető” nimbusza.

A törzskarral összefüggésben is utalnunk kell az előbb hivatkozott H. Fayol munkásságára, aki először írta le tudományos igénnyel a törzskar lényegét. Tőle ugyanis jobban és kifejezőbben talán senki nem fogalmazta meg a törzskari struktúra sajátosságait. „A főnököknek bármilyen is legyen a képességük és munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egy néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel a főnök esetleg nem rendelkezik.”⁷

Világosan kell látni azt is, hogy a törzskari szervezeti forma bevezetése - a funkcionális struktúrához hasonlóan - szintén nem negligálja a lineáris struktúra alkalmazását. Sőt, éppen a két modell egyidejű, egy szervezetben történő megvalósítása lett tipikus a XX. században. Magyary Zoltán - éppen H. Fayol munkásságának ismeretében, és az amerikai tanulmányútjának tapasztalatai fényében - komoly híve volt a törzskari vezetés magyar közigazgatásban történő alkalmazásának. Az 1930-as években e kérdésnek külön kötetet szentelt, melyben a következőket írja: „...a vezérkar funkciója nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye, és ezért a vezérkar nélkülözhetetlen minden téren, ahol biztosítani akarjuk azt, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, amikor annak feltételei megnehezültek.” E gondolatsort Magyary azzal zárja le, hogy „...a hadseregek a vezérkar hasznát elsőkül ismerték fel.”⁸

A törzskari struktúrával összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a törzskar létezése nem kérdőjelezi meg az elsőszámú vezető döntési kompetenciáját, hiszen a törzskar nem hoz döntéseket, hanem csak javaslatot tesz arra. A törzskari szervezet tehát megőrzi az utasítás egységét. Ez az, ami megkülönbözteti a funkcionális struktúráról, hiszen ott az egyes vezetői funkciókat megvalósító személyek döntést is hoznak, illetve utasíthatják a végrehajtást megvalósító

⁶ Ladó László: Szervezésemélet és - módszertan. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1979. 83. old.

⁷ H. Fayol: i.m. 45. old.

⁸ Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Budapest, 1938. 17. old.

személyeket, nem érintve persze az elsősorú vezető végső döntéshozói kompetenciáját.

Ugyancsak hangsúlyozni szükséges, hogy törzskart nem kizárólag az elsősorú vezető mellett célszerű szervezni, hanem az alacsonyabb szintű vezetők mellett is. Ez esetben azonban az egyes vezetők mellett működő törzskarok között nincs kapcsolat, s különösen nem valamiféle alá-fölérendeltség, ezért az ilyen szervezetben koordinációs problémák léphetnek fel, ami veszélyezteti a szervezeti feladatok hatékony ellátását!

A törzskari struktúra alkalmazásának - hasonlóan a többi modellhez - természetesen megvannak a maga előnyei és hátrányai. Az előnyök közül a szakértelem, a szakmailag megalapozott döntések meghozatalának lehetősége emelhető ki. Hátrányai közül pedig az a körülmény, hogy a törzskarban dolgozóknál - éppen a kiemelkedő szaktudásuk miatt - kialakulhat egy önállóodási törekvés, mi egyfajta kettős hatalomhoz vezet a szervezetben: formális hatalmat gyakorol a szervezet vezetője, miközben informális hatalmat gyakorol a törzskar, illetve annak munkatársa. Ez ronthatja a szervezeti működés hatékonyságát, és súlyos válsághoz is vezethet.

2. A dinamikus szervezetek, illetve struktúra típusok

A statikus struktúra típusokra vonatkozó bevezető részben azt írtam, hogy történetileg azok kialakulása megelőzte a dinamikus struktúrák kialakítását. Alapvetően azért, mert a XX. századot megelőzően a különböző szervezetek feladatai rendszerint nemigen változtak, illetve a feladat-ellátáshoz szükséges tevékenységek rendszeresen ismétlődtek. Ilyen feltételek mellett eredményesen voltak alkalmazhatók a fentiekben bemutatott statikus struktúra típusok, hiszen biztosították az állandó feladatok megoldását, illetve az ezek ellátáshoz szükséges, folyamatosan ismétlődő tevékenységek eredményes kifejtését.

A XIX. század vége és a XX. század első felében azonban ebben a tekintetben is forradalmi változást hozott. Rendkívül megnőtt az állami és a magán szervezetekre háruló feladatok nagyságrendje, egyre újabb és újabb feladatok jelentkeztek, amelyek mind-mind megoldásra vártak. Lényegesen megnőtt az egyes szervezetek mérete is, és megkezdődött, majd kibontakozott az a folyamat, amelyet napjainkban globalizációnak nevezünk. Kiderült, hogy a hagyományos szervezeti struktúrák - éppen a merevségük miatt - már nem képesek hatékonyan szolgálni az újabb és újabb szervezeti célok elérését, ezért újfajta szervezeti struktúra típusok bevezetésére van szükség. Így jelentek meg a változó feladatokhoz gyorsan igazodni képes, ún. dinamikus struktúra típusok. Ezek közül négyet emelünk ki, illetve tárgyalunk a következők szerint:

- a team-,
- a párhuzamos hierarchia-,
- a mátrix-, valamint
- a divízióális struktúrát.

2.1. A team struktúra jellemzői. A dinamikus szervezeti struktúrák kialakításának leggyakrabban alkalmazott módja az, amikor egy újonnan megjelenő, konkrét, jól körülhatárolt feladat ellátására a stabil struktúrában tevékenykedő dolgozókból egy vegyes összetételű munkacsoportot, un. teamet hoznak létre. A teamet, illetve a team struktúrát öt lényeges körülmény jellemzi:

- egy konkrét szervezetben új feladatok jelentkeznek,
- ezen új feladatok ellátása nem (vagy csak korlátozottan) lehetséges a meglévő szervezeti struktúrában, ezért
- egy új, un. feladat-orientált munkacsoport létrehozása szükséges, amely
- csak a feladat ellátás ideje alatt, azaz ideiglenesen működik, és
- vegyes összetételű.

Úgy ítélem meg, hogy magyarázatot csak ez utóbbi jellemző igényel, vagyis indokolni kell, hogy mit is értek „vegyes összetétel” alatt. Nos, a team azért vegyes összetételű (feladat-orientált, és ideiglenesen működő) belső szervezeti egység, mert tagjai a szervezet más-más szervezeti egységeiből érkeznek, másfelől pedig képzettségük is eltérő. A team tagjainak kiválasztásában nem az játszik tehát szerepet, hogy hol foglalnak helyet a (stabil) szervezeti struktúrában, hanem elsődlegesen az, hogy megvan-e bennük az együttműködési készség, megfelelő-e képzettségük, képességük és kreativitásuk, továbbá munkához való hozzáállásuk alapján milyen mértékben képesek az új feladat csoportmunkában való ellátására.

A team struktúra létrehozásának azonban vannak további követelményei is. Ilyennek tekinthető például a létszámkorlát (ideális a 7-9 fő), a megfelelő szakmai ismeret és esetleges vezetői tapasztalat, valamint a szabályokhoz való alkalmazkodás készsége. A kiválasztáshoz komoly segítséget nyújthat a Meredith Belbin által kidolgozott un. Belbin-teszt, amelynek a team-tagként kijelölt dolgozó által történő kitöltése választ ad arra a kérdésre, hogy az adott személy milyen viselkedés-kategóriába sorolható a nyolc lehetséges közül, és ennek alapján milyen szerephez indokolt őt juttatni a teamen belül.⁹

A team-struktúrák működtetése végeredményben azért dinamizálja, teszi rugalmassá a szervezetet, mert ezáltal a szervezet képessé válik arra, hogy gyorsan reagáljon az új feladatokra, miközben természetesen hatékonyan megoldja állandó feladatait is. Ily módon a szervezet alkalmazkodni tud a megváltozott feltételekhez, ami nélkülözhetetlen a további fennmaradásához. A teamek létrehozásának tipikus példájaként említhető Magyarországon az egyetemek Európai Uniói fejlesztési forrásainak felhasználása egy-egy elnyert projekt keretében.

2.2. A párhuzamos hierarchia struktúra jellemzői. A team-struktúrához szorosan kapcsolódó dinamikus szervezeti struktúra a párhuzamos hierarchia elvén felépülő szervezeti megoldás. Ennek lényege az, hogy - a kifejezetten nagyméretű szervezeteknél – a nem rutinszerűen jelentkező feladatok ellátása érdekében, az elsőszámú vezető szintje alatt (igazgatóhelyettesi szinten), és közvetlenül e szint

⁹ Lásd erről Meredith Belbin: *A team, avagy az együttműködő csoport*. SHL Kiadó Budapest, 2000. A team struktúrával összefüggésben lásd továbbá Jerry Spiegel – Cresencio Torres: *Csapatmunka* című művét. Részvétel Alapítvány, Budapest, 1998.

alatt (főosztályvezetői - osztályvezetői szinten) készenlétben tartanak olyan magasan képzett munkatársakat, akik nem tagozódnak be a szervezet stabil struktúrájába, és akiknek nem is áll rendelkezésre beosztott dolgozó. Az ily módon létrehozott párhuzamos struktúra csak a váratlanul jelentkező, új feladat bekövetkeztekor lép működésbe, mégpedig oly módon, hogy a stabil struktúra biztosítja számára az erőforrásokat, ide értve a személyi és dologi feltételeket is. Világos, hogy a párhuzamos hierarchia működtetése a stabil struktúra második, harmadik és esetlegesen negyedik vezetői szintjét tehermentesíti, hiszen az új feladat nem terheli annak kapacitását, vagyis az tovább végezheti a rutin feladatokat.

A párhuzamos hierarchia fenntartása és működtetése kettős haszonnal jár: nem szenved csorbát a rutin feladatok ellátása, miközben a váratlanul jelentkező, új feladat is magas színvonalon látható el. Meg kell jegyezni, hogy természetesen lehetőség van arra is, hogy a párhuzamos hierarchiába tartozó személyek nem az adott szervezetnél dolgozzanak, hanem külső szakértők legyenek, így kétség kívül nem terhelik a szervezet költségvetését. Ez valóban takarékos megoldás (lehet), viszont ellene hat az a körülmény, hogy a magasan képzett külső szakemberek „bevetése” egyáltalán nem biztos, hiszen lehetséges, hogy az új feladat felmerülésének időpontjában egyszerűen nem érnek rá, mert állandó munkájukat végzik. Éppen ezért a párhuzamos hierarchia alkalmazása azon nagy szervezetekben célszerű, ahol viszonylag rendszeresen felmerülnek újabb és újabb feladatok.

2.3. A mátrix struktúra jellemzői. A mátrix szervezeti struktúra lényege abban áll, hogy a szervezet vezetésébe – a lineáris és/vagy a funkcionális vezetés változatlanul hagyása mellett - új, ún. horizontális szemléletet érvényesítő, operatív vezetőket vonnak be. Ily módon a felvetődő új feladatokat immár két - három nézőpontból – vagyis, ha úgy tetszik: két, illetve három dimenzió, az ún. mátrix segítségével - oldhatják meg, ami megteremti a szakszerűbb és hatékonyabb vezetés feltételeit. A mátrix struktúra tehát a szervezet többdimenziós vezetését jelenti, melynek előnye az operativitás, a gyors alkalmazkodás lehetősége, valamint a szakszerűség. Hátránya viszont a konfliktusok kirobbanásának állandó lehetősége, hiszen a végrehajtást végzők számára immár nem csak felülről (lineárisan és/vagy funkcionálisan), hanem oldalról is adhatnak utasítást, így adott esetben problémát okozhat annak eldöntése, hogy a két, vagy három irányból egyszerre érkező utasítás közül melyiknek kell a másikat megelőzően eleget tenni. Másként fogalmazva: a mátrix struktúra „leggyengébb láncszeme” az információs rendszer. Olyan belső információs rendszert kell, illetve célszerű tehát működtetni, amely biztosítja a különböző irányból érkező utasítások egyértelmű azonosítását (elhatárolását), koordinációját, és ezzel egyértelművé teszi az utasítások súlyát, illetve végrehajtásuk sorrendjét.

2.4. A divízionális struktúra jellemzői. E struktúrátípus kialakulását a szervezeti méretek jelentős megnövekedése tette szükségessé. Lényege az, hogy a hatalmassá duzzadt, adott esetben sok-sok országban tevékenykedő, több tízezer embert foglalkoztató multinacionális nagyvállalatokban, valamilyen szinten

önállóságot élvező kisebb szervezeti egységeket, un. divíziókat hoznak létre. Az önállóság mértéke tekintetében két szélsőérték van, amelyeken belül vezetői döntés kérdése az adott divíziók önállóságának meghatározása. A divízió önállóságának egyik (maximális) szélső értéke a pénzügyi funkciók kivételével a teljes önállóság, másik (minimális) szélső értéke pedig az, hogy a divízió kizárólag a saját működését szervezheti meg önállóan.

Látható, hogy a divízionális struktúra – az előzőekhez hasonlóan – a vezetés tehermentesítését és hatékonyabbá tételét szolgálja, illetve célozza meg. Előnye egyfelől a központi vezetés tehermentesítése a koordinációs-, és az operatív feladatok többsége alól, másfelől pedig a szakszerűség, és a vállalati alkalmazkodóképesség növekedése. Hátránya viszont az, hogy az egyes divíziók előbb-utóbb „öntudatra” ébred(het)nek, és ennek eredményeként az önös (sajátos) érdekeik háttérbe szoríthatják a nagyvállalat egészének érdekeit. Sőt: szélső esetben a divíziók önállósodnak és leszakadnak, ami pedig elvezethet a vállalat megszűnéséhez is.

3. Zárszó

Mint ahogyan senki, úgy természetesen a jelen tanulmány szerzője sem hordja zsebében a bölcsek követ, és – utalva a tanulmány címére – csupán egy kísérletnek tekinti a szervezetek struktúráinak tipizálását. Ebből következik, hogy a szerző nem zárja ki más típusú tagolások és csoportosítások lehetőségét sem. Erről azonban majd nyolcvan év múlva.

Rugalmas biztonság elve a munkaviszony megszüntetése során *

Tóth Hilda**

Jelen tanulmánnyal legnagyobb tisztelettel szeretném megköszönni Prof. Dr. Prugberger Tamásnak az elmúlt húsz évben a számomra nyújtott önzetlen támogatását, odafigyelését és fáradhatatlan buzdítását. Kívánom, hogy még hosszú évekgig legyen a kiváló tanárom.

1. A rugalmas biztonság hatása a foglalkoztatási szabályokra

Az Európai Tanács 2000-ben meghatározta, hogy az Európai Uniót „világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává kell tenni 2010-re, mely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tiszteletben tartását biztosítva”¹ Az a felismerés állt e célkitűzés mögött, hogy az egyre élesebb gazdasági versenyben, az előregedő EU-s társadalmak problémájának fennállása mellett is meg kell őrizni a szociális értékeken alapuló jóléti közösséget.

A lisszaboni stratégia néven ismertté vált programot félidőben újra kellett indítani, amely a növekedést és a foglalkoztatást tűzte ki legfőbb célul.

A program 2005-ös újraindításával szinte egyidőben kezdődött el a munkajog korszerűsítésére irányuló társadalmi párbeszéd az EU-ban.

2003-ban az Európai Foglalkoztatási Munkacsoport megállapította, hogy kétpólusú munkaerőpiac jöhet létre annak következtében, hogy un. belső és külső munkaerő felosztás van kialakulóban. Az előbbibe az állandóan foglalkoztatottakat, míg az utóbbiba a munkanélkülieket, a munkaerő-piacról visszavonultakat, a bizonytalanul és a nem hivatalosan foglalkoztatottakat sorolták.

Az üzleti élet nemzetköziesedésével² a foglalkoztatás alternatív módjainak alkalmazása még inkább elterjedhet,³ ezért bizonyos intézkedések megtétele vált

* A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_hu.pdf letöltve: 2016. 09.06

² A globalizáció egyik hatása a munkavállalók migrációja, a munkaerő szabad áramlása pl. az EU-ban.

szükségessé a hagyományos munkaszerződés átalakítására, a nagyobb rugalmasság elérése érdekében. A Kim Wok vezette munkacsoport rámutatott arra is, hogy mely területeket kellene érintenie a módosításoknak: felmondási idő, közös megegyezésen alapuló felmondás költségei és eljárásai, vagy a jogtalan elbocsátás fogalmának kidolgozása.

A „rugalmas biztonság”⁴ elnevezésű program – amely magába foglalja a rugalmas és megbízható szerződéses rendelkezések szükségességét, az egész életen át tartó tanulást, az aktív munkaerő-piaci politikát, rugalmasabb szociális biztonsági rendszerek megteremtését – indította az újtárra azt a vitát, amelynek a középpontjában munkajog fejlődésének a kérdése áll, és ehhez kapcsolódik, az un. Zöld Könyv megszületése.⁵ Ez egy nyilvános vita indítása volt arról, hogyan lehetne a fenntartható növekedést, a több és jobb munkahelyteremtést elérni az EU-ban a munkajog fejlesztésével. A tanulmányt 2006-ban publikálták, és már ekkor a XXI. század kihívásairól is szóltak.

2007. október 24-n a Bizottság közzétette a Zöld Könyvről folytatott nyilvános vita, konzultáció eredményeit és meghatározta a további szakpolitikai intézkedések körvonalait.

Ezen intézkedések között található

- a munkajog és a szociális védelem szabályai közötti kölcsönhatás létrehozása,
- a munkaerő-piac átalakulásaihoz való hatékony alkalmazkodás
- és a fenntartható szociális védelmi rendszerek támogatása.

A Zöld Könyv az európai munkajogi helyzetet – 2006-os állapot – elemezve azt állapította meg, hogy a hagyományos modell (amelynek jellemző jegyei: „állandó, teljes munkaidős foglalkoztatás, munkajog által szabályozott munkaviszony, egy munkáltató”) mellett (esetenként helyett), a globalizáció hatásai miatt szükség van a rugalmasabb munkavállalási modellekre. Ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a rugalmas foglalkoztatásnak, illetve a munkaviszonyok egyre nagyobb változatosságának káros hatásai is vannak: a munkaerő egy része egymás után

³ Az EU országai nem az amerikai mintát vették alapul a rugalmas munkaerőpiac kialakításához, a második évezred elején bekövetkezett recesszió idején. Az amerikai modell lényege az volt, hogy a munkanélküli segélyeket és az adókat is alacsony szinten tartották. Az Unió több országában alternatív – atipikus – foglalkoztatási formákat vezettek be, illetve enyhítettek a foglalkoztatás szigorúbb szabályain, így sikerült csökkenteni a munkanélküliek számát. Ld.: Farkas Ferenc –Karoliny Mártonné – László Gyula –Poór József (szerk.): *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv*. Complex Kiadó, Bp., 2007. 31.o.

⁴ Ld. a Bizottság közleményét a rugalmas biztonság közös elveinek a kidolgozásáról: COM(2007) 359. A rugalmas biztonság célja annak biztosítása, hogy az EU valamennyi polgára magas szintű foglalkoztatási biztonságot élvezhet, azaz lehetősége van arra, hogy nyugdíjba vonulásáig élete minden szakaszában könnyen találjon munkát, és kedvező foglalkoztatási kilátásai legyenek a gyorsan változó gazdasági környezetben. A rugalmas biztonság célja emellett az, hogy mind a munkaadókat, mind a munkavállalókat segítse a globalizáció előnyeinek kiaknázásában.

⁵ *Zöld Könyv – A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*.
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/HU/1-2006-708-HU-F1-1.Pdf>.
 2016.09.06.

több, rövid távú, rossz minőségű munkát végez elégtelen szociális védelemmel, ami kiszolgáltatottabb helyzetben tartja őket.⁶

2008-ban egy olyan méretű pénzügyi, majd gazdasági, és foglalkoztatási válság keletkezett a világon, amelyre az elmúlt 80 évben nem volt példa.⁷ A pénzügyi válságot követően a gazdaságban és a foglalkoztatásban is egyre romlottak a különféle mutatók. Ennek a válságnak a legnagyobb vesztesei a munkavállalók voltak: jelentősen megnőtt a tartósan munka nélkül maradók száma, és egyes államokban a rugalmas foglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalóknak szűnt meg tömegesen a munkaviszonyuk.⁸

A lisszaboni stratégia nem teljesítette maradéktalanul a célkitűzéseket,⁹ amelynek a legfőbb oka a gazdasági válság kiteljesedése¹⁰ a ciklus végére.

2010-ben új stratégia alakult ki, az EU 2020 foglalkoztatási és növekedési program, amely már újabb célkitűzéseket tartalmazott. A célok azt tartalmazták, hogy milyen területeken és milyen mérőszámokat kell teljesíteni az EU egészének 2020-ra. A foglalkoztatási területen kitűzött cél az, hogy 2020-ra a foglalkoztatottság arányának 75%-ot kell elérnie a 20-64 év közötti munkavállalókra nézve.

2015-ben készült egy Foglalkoztatási és Szociális Jelentés, amely felvázolja a munkahelyteremtés lehetséges eszközeit, szakpolitikáit. Ezen jelentés alapján a munkahelyteremtés egyik eszköze a munkajogi szabályozás. A munkaviszony védelmét alkotó szabályok közül pedig a jogellenes megszüntetés elleni védelmet, a felmondási időre vonatkozó szabályok, illetve a pertartam rövidítésére irányuló szabályok módosítását tartja fontosnak tagállami szinten

⁶ Kiss György egy ezzel a témával kapcsolatos tanulmányban veti fel azt a kérdést, hogy vajon van e alternatívája a tradicionális munkajogi struktúrának, illetve a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatásai kapcsán említi meg, hogy a rugalmas foglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalók váltak munkanélkülivé elsőként egyes országokban. Ld. Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közöny* 68 (1) (2013) 1-14.o., ld még Jakab Nóra: A munkavállalói jogalanyiség és a személyi hatály jelentősége. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica* 34. (2016), 211-225. o. továbbá ezzel kapcsolatosan elhangzott előadás: Jakab Nóra-Szekeres Bernadett: Gondolatok a munkajog védelmi rendszeréről. Kihívások és (lehetséges) válaszok. Konferencia előadás 2016. február 11. Miskolc, MTA-MAB Székház „A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban” c. konferencián.

⁷ Az. un. másodlagos jelzalogpiaci válság az Egyesült Államokban robbant ki, majd a válság hatása érezhetővé vált a gazdaság és foglalkoztatás terén az EU-ban is. A gazdasági biztonság a globalizációnak köszönhetően felértékelődött, a gazdasági biztonság a jólét letéteményese, ezért hosszú távú stabilitásra törekednek az államok. Az un. 2008-as pénzügyi válság új kihívást jelentett a gazdasági biztonságra való törekvés területén. A 2008-as amerikai pénzügyi válság előzményeiről ld. Márton Andrea: Az amerikai másodlagos jelzalogpiaci válság hatásai. *Hadtudományi Szemle* 2 (1) (2009) 97-106.

⁸ Kiss György: Foglalkoztatás gazdasági válság idején – a munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok) *Jogtudományi Közöny* 68 (1) (2013) 1-14. o.

⁹ Pl. a 70%-os foglalkoztatási arány (2009-ben 66% volt a foglalkoztatási arány az EU-ban), vagy a GDP 3%-nak K+F-re fordítása

¹⁰ 2009-ben a GDP 4,4%-al csökkent, a munkanélküliség 10%-os mértékű volt. Ld.: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics>, letöltve: 2016.09.06.

Már a Zöld Könyv is tartalmazta azt, hogy a foglalkoztatás elősegítése érdekében, a nagyobb rugalmasság elérésére a tagállamoknak módosítaniuk kellene bizonyos munkajogi szabályokon, így például a felmondási védelem, és a jogtalan elbocsátás rendelkezéseiben.

Az EU munkajoga számos területen fogalmaz meg alapelveket (egyenlő bánásmód, szakszervezetekhez való csatlakozás joga) azonban vannak területek, amelyeken nem történt ilyen típusú egységesítés.

A munkaviszony megszüntetésének a joga véleményem szerint a munkajogi szabályozás egyik legfontosabb területe, a „*munkajogviszony megszüntetésének és megszüntetésének rendszere önmagában hordozza a munkajog lényegét és dilemmáit, valamint megjeleníti annak lényegi funkcióját.*”¹¹ Akármennyire vitatott és jelentős területe a munkajognak, a munkaviszony megszüntetésével szembeni védelem szabályait nem tartalmazza egységesen semmilyen EU-s jogszabály, irányelv, szerződés, ezen munkajogi szabályok megalkotása tagállami – bizonyos elvek figyelembevételével – hatáskörbe tartozik.

A jogtalan elbocsátással szembeni védelem alapvető emberi jogként való kezelése levezethető – Petrovics Zoltán véleménye szerint – „*a munkához való jogból és az emberi méltósághoz való jogból*”, ezért alapjogi védelmet igényel.¹²

Ebben a tanulmányban azt szeretném megvizsgálni, hogy az elbocsátás elleni védelem szabályait miként tartalmazzák az egyes nemzetközi szabályok, és annak alapjogként való megjelenítése helytálló és szükséges lehet-e.

2. A jogtalan elbocsátás elleni védelem az európai munkajogban

A következőkben áttekintem a munkaviszony megszüntetéssel szembeni védelmet jelentő munkajogi normákat az európai munkajogban.¹³

2.1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szabályozása a munkaviszony megszüntetése elleni védelem kapcsán. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés¹⁴ Szociálpolitikáról szóló X. fejezete tartalmazza az Unió és tagállamok szociális és munkajogi területeken elérendő célkitűzéseit, és azok elérésének eszközeit. A Szerződés 153. § 1 d) pontja kifejezetten az EU Parlament és a Tanács hatáskörébe utalja a munkaviszony megszüntetés esetén a munkavállalók védelmét célzó minimumkövetelményeket tartalmazó irányelvek alkotását. A Tanács az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal

¹¹ Petrovics Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkaviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. Doktori Értekezés Tézisei. Budapest, 2016. 5.o.

¹² Petrovics i.m., 21.

¹³ A megszüntetéssel szembeni védelem jogi problematikájáról ld. még: Mélypataki Gábor - Prugberger Tamás: A munkaviszony megszüntetésének és megszüntetésének jogelméleti kérdései. In: Szabó Miklós (szerk.) *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 14. 2014. Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 233. o.

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződésnek és az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek valamint jegyzőkönyveit és mellékleteit a 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt Lisszaboni Szerződés tartalmazza, 2009. január 1-jén lépett hatályba. Mo-n

valamint a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag hozhat határozatot.

Az EUMSZ 151. §-a meghatározza az Unió célkitűzéseit: *„a foglalkoztatás, az élet és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”* A Szerződés azt is tartalmazza, hogy a célkitűzéseket a Szociális Karta rendelkezéseinek a figyelembevételével kell teljesíteni.

Az EUMSZ taxatívén sorolja fel, hogy milyen területeken¹⁵ kell a 151.§-ban foglalt célkitűzéseket megvalósítani, illetve azt is rögzíti, hogy az Unió támogatja a tagállamok ezirányú tevékenységeit. A Szerződés szerint munkaviszony megszüntetése elleni védelem is ekörbe tartozik, a megvalósulást pedig akként rögzíti, hogy *„irányelvek útján fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelményeket fogadhat el.”*¹⁶

Az EU Működéséről szóló Szerződés a kis és középvállalkozásokra speciális szabályozást tesz lehetővé, amely alapján olyan minimál rendelkezéseket kell hozni az EU-ban, amelyek nem gátolják azok fejlődését és létesítését

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezek a vállalatok teljesen mentesülhetnek attól, hogy a megszüntetésre vonatkozó szabályokat alkalmazzák, mivel csak bizonyos méretű társaságok számára jelenthet védelmet.

2.2. Alapelvek a Módosított Európai Szociális Kartában. Ettől lényegesen részletesebben szabályoz a Módosított Európai Szociális Karta 24. cikkelye. Az Európai Szociális Kartát az Európa Tanács¹⁷ fogadta el 1961-ben Torinóban. Az elbocsátás elleni védelem nem tartozott az Európai Szociális Karta részéhez 1961-ben. 1996-ban ezt a 24. cikkelyben vezették be, a módosított Karta elfogadásakor.

18
A Módosított Európai Szociális Karta 24. cikkelye szerint:

„Annak érdekében, hogy biztosítsák a dolgozók védelemhez való jogának hatékony gyakorlását a foglalkoztatás megszűnése esetén, a Felek vállalják, hogy elismerik:

¹⁵ EUMSZ 153. §: „a) különösen a munkakörnyezet javítása a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében; b) munkafeltételek; c) a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme; d) a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén; e) a munkavállalók tájékoztatása és véleményük meghallgatása; f) a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme, beleértve – a (5) bekezdésre is figyelemmel – a vállalatvezetésben való részvételt; g) az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei; h) a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele a 166. cikk sérelme nélkül; i) a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód; j) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem; k) a szociális védelmi rendszerek modernizálása a c) pontban foglaltak sérelme nélkül.”

¹⁶ EUMSZ 153. § 2. cikkely b) pont

¹⁷ Az 1949. május 5-n alapított Európa Tanácsnak jelenleg 46 ország a tagja, Magyarország 1990-ben csatlakozott. Az Európa Tanács az Európai Uniótól független nemzetközi szervezet, Strasbourgban van a székhelye.

¹⁸ Módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg, 1996. május 3.). Magyarországon 2009-ben hirdették ki, 2009. évi V. tv.

a) a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;

b) azon dolgozók jogát a kártérítésre vagy megfelelő segítségre, akiknek a munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg.

Ennek érdekében a Felek biztosítják, hogy annak a dolgozónak, aki szerint munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg, joga van pártatlan testülethez fellebbezni.”

A Karta Függeléke a 24. cikkelyhez a négy pontos indoklást fűzött, amely értelmezte a megszűnés fogalmát¹⁹, a 24. cikkely alkalmazhatóságának a kizárását bizonyos munkavállalói csoportok tekintetében²⁰, a jogellenes megszüntetés speciális eseteit²¹, valamint a jogorvoslati szabályokat.²²

A 24. cikkelyből a következő megszüntetés védelmével kapcsolatos alapelveket lehet levezetni:

- Minden munkavállalónak joga van ahhoz, hogy a munkaviszonyát ne lehessen megszüntetni valós ok nélkül,
- Az okokat kötelező megjelölni egy jogforrásban, ez lehet nemzeti jogszabály vagy gyakorlat,
- Az okok lehetnek személyben rejlő vagy gazdasági jellegű indokok,
- A megszüntetés okát közölni kell a munkavállalóval, így a munkavállaló felmérheti, hogy jogszerű volt-e a megszüntetés,
- Minden munkavállalót megilleti a fellebbezés joga egy független testülethez,
- Azon munkavállalót, akit jogellenesen bocsátottak el, megfelelő kártérítésben vagy kártalanításban kell részesíteni.²³

¹⁹ „Úgy értendő, hogy a jelen cikk szempontjából a „foglalkoztatás megszűnése” és a „megszűnt” kifejezések a munkaviszonynak a munkáltató kezdeményezésével történő megszüntetését jelentik.”

²⁰ „Úgy értendő, hogy ez a cikk minden dolgozóra kiterjed, de az adott Fél a cikk védelme alól részben vagy teljes egészében kizárhatja az alkalmazottak következő kategóriáit:

a) azokat a dolgozókat, akiket munkaszerződéssel meghatározott időre vagy meghatározott feladatra alkalmaztak; b) próbaidős dolgozókat vagy olyanokat, akik alkalmazásukat bizonyítják, amennyiben ezt előre meghatározták és az időtartam elfogadható hosszúságú; c) az eseti alapon rövid időre alkalmazott dolgozókat”

²¹ „Ezen cikk céljából a következők különösen nem képezhetik a munkaviszony megszüntetésének elfogadott okát:

a) szakszervezeti tagság, vagy részvétel szakszervezeti tevékenységben a munkaidőn kívül, vagy a munkáltató hozzájárulásával munkaidőn belül; b) hivatali posztra törekvés dolgozói képviselői minőségben való fellépés miatt; c) panasz benyújtása, vagy az illetékes közigazgatási hatósághoz történő folyamodás; vagy részvétel a munkáltató elleni eljárásban, akit azzal vádolnak, hogy megszegte a törvényeket vagy szabályokat; d) faj, bőrszín, nem, családi állapot, családi kötelezettségek, terheesség, vallás, politikai vélemény, nemzetiségi vagy társadalmi származás; e) anyasági vagy apasági szabadság; f) a munkából való ideiglenes távollét betegség vagy károsodás miatt.”

²² „Úgy értendő, hogy a foglalkoztatás jogos ok nélkül való megszüntetése esetén adandó kártérítésről vagy más megfelelő segítségnyújtásról a nemzeti törvények vagy szabályok, kollektív egyezségek vagy más, az országos viszonyoknak megfelelő eljárások döntenek”

²³ Guus Heerma van Voss – Beryl Ter Haar: Common Ground in European dismissal law. *European Labour Law Journal*, Volume 3 (2012) 223 o.

2011-ben az Európai Munkajogi Szervezet (European Labour Law Network)²⁴ készített egy elemzést²⁵ a 30 EGT tagállam megszüntetéssel szembeni védelméről, amelyből az alábbiakat lehet megállapítani:

- Valamennyi állam szabályozza a megszüntetéssel szembeni védelmet. Nem minden állami szabályozása követeli meg a valós ok alapján történő megszüntetést,²⁶ de védelmet nyújt a jogellenes megszüntetéssel szemben, abban az értelemben, hogy megvizsgálhatják a megszüntetés okát;
- Valamennyi tagállam részletezi, hogy mi minősül jogellenes megszüntetésnek, a jogforrások lehetnek jogszabályok, kollektív szerződések, vagy a bírói esetjog;
- Valamennyi tagállamban köteles tájékoztatni a munkáltató a munkavállalót a megszüntetés okáról;
- Valamennyi munkavállalót megilleti a fellebbezéshez való jog, ez általában bírósághoz vagy más szervezethez való kérelem beadása
- Az összes tagállami rendszer tartalmaz valamilyen pénzügyi kompenzációs szabályozást a jogellenes megszüntetés esetére, de ezek nem állnak összefüggésben az indoklás hiányával.²⁷

A Módosított Európai Szociális Kartát a 30 Európai Gazdasági Térségi tagállamból 20 ratifikálta, ezek közül 4 tagállam a 24. cikkelyvel szemben fenntartással élt, ezek a következő tagállamok: Ausztria, Belgium, Magyarország és Svédország.

Vagyis a 30 EGT tagállam közül 16 tagállam ratifikálta a 24. cikkelyt, amely kicsivel több, mint a fele a tagállamoknak.²⁸ A Kartának valamennyi EU tagállam a részese, így idővel még tovább növekedhet a ratifikáló tagállamok száma. Az a tény pedig, hogy az EU tagállamok több mint fele csatlakozott a 24. cikkelyhez, az EU törvényalkotás számára is egy jelzés lehetne a szabályozásra EU-n belül.

Magyarország is közte van azon országok között, akik fenntartással éltek a 24. cikkely ratifikálásával kapcsolatban. Ennek oka a hatályos munkajogi szabályozásunk ellentmondásában rejlik. A Módosított Európai Szociális Kartát

²⁴ Az ELLN európai munkajogászokból álló kutatói hálózat, melynek célja egyrészt az európai munkajog egészének átalakítása (restatement of the european labour law), másrészt az Európai Unió tagállamai jogrendszereinek összehasonlítása, a hasonlóságok alapján konkrét témákban a "best practice" kidolgozása és az Európai Unió közös munkajogi alapelveinek megteremtése.

²⁵ Heerma van Voss, G., Waas, B., & ter Haar, B. (2011). *Dismissal - particularly for business reasons - and Employment Protection*. (Thematic report - European Labour Law Network; No. 2011). Frankfurt/Leiden:

European Labour Law Network

https://pure.uva.nl/ws/files/2077416/149059_2011_Thematic_Report_ELLN_Dismissal_and_employment_protection.pdf pp. 32-36 letöltve: 2016.09.06.

²⁶ Ausztria, Dánia, Görögország, Izland és Lichtestein esetében a munkavállalók munkaviszonya megszüntetéséhez nem kell indok

²⁷ Voss – Haar: *Common Ground in European dismissal law*. 224 o.

²⁸ Akik ratifikálták: Bulgária, Ciprus, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Málta, Hollandia, Norvégia, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Akik nem ratifikálták a Módosított Európai Szociális Kartát: Csehország, Dánia, Németország, Görögország, Izland (nem EU tagállam), Lichtestein (nem EU tagállam), Luxembourg, Lengyelország, Spanyolország és Nagy Britannia. Forrás: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163> Letöltve: 2016. 02.01.

kihirdető 2009. évi VI. tv. indoklása szerint ugyanis a 24. cikkely elfogadásával kapcsolatban megállapítható az, hogy a „*magyar jog a cikk előírásainak megfelel, aggályos lehet azonban a felmondás indoklásának eltérő szabályozása a nyugdíjra jogosultak, illetve a vezetők esetében. Elfogadása ezért jelenleg nem vállalható.*” A nyugdíjra jogosultak és a vezetők munkáltatói felmondását nem kell indokolni, így a Karta 24. cikkelye nem teljesülhet tekintetben, hogy minden munkavállalóra kiterjed a hatálya.²⁹

2.3. Európai Unió Alapjogi Chartája. A Charta az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet a 30. cikkben szabályozza. E szerint „*Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.*”

Ez a cikk a felülvizsgált Szociális Charta 24. cikkéből merít, de ettől részletesebben nem tartalmaz rendelkezést a megszüntetés elleni védelemről.

3. Alapelvek az ILO 158-as sz. Egyezményében

A 24. cikkely hatására született meg az ILO 158-as számú egyezménye a munkáltató által történő munkaviszony megszüntetéséről. Az EGT tagállamok közül csak 9 ratifikálta az Egyezményt. Mivel az Egyezmény nemzetközi szinten szabályozza a minimális követelményeket figyelemre méltó, hogy ilyen alacsony számban ratifikálták az Egyezményt. Az Európai Munkajogi Hálózat nemzeti szakértői közül többen is kifejtették, hogy saját országukban ez az Egyezmény nem játszik fontos szerepet, mivel az országok nem tartják be valamennyi területét az Egyezménynek.

Az Egyezmény a következő jogokat tartalmazza:

1. A megszüntetés alapos indokkal lehetséges (4. cikk)
2. Az alaptalan okok felsorolása (5-6. cikk)
3. A felmondásban szereplő okokkal szembeni védekezés lehetősége (7. cikk)
4. jogorvoslat egy független testülethez (8. cikk)
5. a bizonyítási teher megosztása (9. cikk)
6. jogkövetkezmények: visszahelyezés vagy kártérítés (10. cikk)
7. felmondási idő (11. cikk)
8. végkielégítés vagy jövedelemtámogatás más formában (12. cikk)
9. csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó szabályok (13. 14. cikk)

²⁹ Petrovics Zoltán megállapításával egyet lehet érteni, mely szerint a nyugdíjasok esetében az indoklás nélküliség csak abban az esetben lehet indokolt, ha ezzel párhuzamosan a munkavállaló olyan ésszerű mértékű nyugdíjra szerez jogosultságot, amely fedezi a nyugdíjas felmerülő szükségleteit. Petrovics i.m. 26. o. Az indoklás nélküliség további problémákat vetett fel a Ktv. 2010-es hatályba lépésekor, amikor a köztisztviselők indoklás nélküli felmentését vezették be. A rendelkezés természetesen alkotmányellenesnek bizonyult. Id. erről Mélypataki Gábor: Az indoklásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle.* 2013:(2) 62-65.o.

Azt állapíthatjuk meg, hogy az Egyezmény sokkal részletesebb és kiterjedtebb, mint az EU szintjén elfogadott Szociális Karta vonatkozó rendelkezése. Ez azért is lehetséges, mert az ILO egyezmény speciálisabb, mint az általános emberi jogokat is tartalmazó Szociális Karta.

Összevetve ezt a felsorolást az Európai Munkajogi Hálózat által tett megállapításokkal, a következő alapelvek elfogadására lehetne javaslatot tenni legalább a 30 EGT tagállam részére.

1. A megszüntetés indokát tartalmazó elv túlnyomórészt megtalálható az tagállamok jogában. Csupán Ausztriában és Belgiumban nem köteles a munkáltató indokolni a felmondást.³⁰ Így ezen kötelezettség alapvető szinten való rögzítése nem járna hátrányos következményekkel a legtöbb tagállamban.
2. Az alaptalan indokok felsorolása már megtalálható az EU számos munkajogi irányelvében³¹, és minden nemzet jogában is. Nem feltétlenül egyezik meg az ILO listával, de hasonló. Az EU harmonizálhatná ezt a listát, vagy megalkothatna egy általánosan elfogadott alaplístát.
3. Számos tagállam jogában található meg a munkavállalót megillető védekezési jog felmondás esetén.³² Ennek a formája tagállamonként más és más.
4. A fellebbezés joga megtalálható az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény³³ 6. cikkelyében, amely a tisztességes tárgyaláshoz való jogot szabályozza. Néhány országban speciális eljárás alapján van erre lehetőség, amely némi problémát okozhat³⁴, mivel más országokban több lehetőséget is biztosítanak a munkavállalóknak arra, hogy eljussanak a bíróságra, ezen munkavállalók számára ez könnyebb is. Mindenképpen fontos lenne, hogy ez az EU területén alapértékként szabályozva legyen.
5. A legtöbb EU-s országban speciális szabályok vonatkoznak a bizonyítási teherre. Az ILO egyezmény e vonatkozásban azonban kissé homályosan fogalmaz. Európában is számos formában szabályozzák ezt a kérdést. Lehetne azonban

³⁰ Voss-Waas,- Haar, *Dismissal - particularly for business reasons – and Employment Protection*. 22. o.

³¹ A munkavállalók tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános kereteiről szóló 2002/14/EK irányelv 7. cikkelyében és az Európai Üzemi Tanács létrehozásáról szóló 2009/38/EK irányelv 10. cikkely 3. szakaszában található meg a munkavállalók képviselőit (szakszervezeti tisztségviselőket, üt tagot) megillető védelem. A várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló 92/85/EGK irányelv 10. cikkelye tartalmazza a felmondási tilalmat, illetve az indokolási kötelezettséget, és a tagállamokra nézve előírja, hogy ezeket a munkavállalókat megvédjék a jogszerűtlen elbocsátás következményeitől. A szülői szabadságról kötött felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról szóló 2010/18/EU irányelv mellékletének 5. cikkelye 4. bekezdése rögzíti, hogy a tagállamok kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket a szülői szabadság igénybevétele esetén a munkavállalók elbocsátásával szembeni védelem körében.

³² Voss-Waas,- Haar, *Dismissal - particularly for business reasons – and Employment Protection*. 21-22. o.

³³ 1950. november 4-n kelt, Rómában. Magyarországon kihirdetve 1993. évi XXXI. tv-el

³⁴ Például Dániában és Hollandiában nem lehet megfellebbezni a Közös Bizottság és a Közigazgatási Hivatal által hozott határozatot

általános alapelv, hogy a munkáltató köteles bizonyítani az okokat megszüntetés esetén, és ezért az kell bizonyítania, hogy valós az ok.³⁵

6. A jogkövetkezmények tekintetében a legtöbb tagállamban az az elv érvényesül, hogy a munkavállaló választhat a pénzbeli kompenzáció vagy a munkakörbe való visszahelyezés közül. Az EU szabályozás ekörben nem kell, hogy a választási lehetőséget megadja a különböző gyakorlatok között, inkább hatékony garanciát kellene kidolgoznia a kikényszerítésre, mintahogyan az az irányelvek esetében adott.

7-8. A legtöbb államban létezik a felmondási idő intézménye. Ennek a mértéke nagyon változó, mintahogyan a végkielégítés és a munkavállalói juttatások is, de egy általános alapelv bevezetése itt is szükséges lenne.

9. A tömeges elbocsátással kapcsolatban az EU irányelvet fogadott el,³⁶ így az alapelvek közé való beillesztése nem jár hátránnyal a tagállamok számára.³⁷

4. További alapelvek a tagállamok megszüntetési jogában

Az Európai Munkajogi Szervezet a már hivatkozott 2011-es jelentésében kimutatta, hogy a tagállamok jogában a fent bemutatott elvektől eltérő, más alapelvek is találhatóak, amelyeket sem az európai, sem a nemzetközi egyezmények nem tartalmaznak. Ezeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani.

A munkaviszony megszüntetése esetén annak eldöntésére, hogy mely munkavállalót érint az elbocsátás, a munkavállalók kiválasztására vonatkozóan számos különböző módszerek lehetnek. Általános alapelvként lehetne azt rögzíteni, hogy a kiválasztásnál megadott feltételnek objektívnek és előre közöltnek kell lennie.³⁸

A vezetői előjog elve azt jelenti, hogy a gazdasági helyzetre való hivatkozással a vezetők előjoga a megszüntetésről szóló döntésnek a meghozatala. Ezen elv számos tagállam rendszerében létezik, de az ilyen elbocsátások alapos vizsgálata rendkívül fontos lenne. Itt is elfogadható lenne egy általános alapelv, annak tudatában, hogy az aktuális fogalom országonként eltérő lehet.³⁹

Az arányosság elve azt jelenti, hogy amennyiben felmerül az elbocsátás helyett egy alternatív megoldás, azt megvizsgálják, ilyen pl. képzés, újra foglalkoztatás, áthelyezés. Ez szintén egy másik olyan alapelv, amelyet számos országban alkalmaznak, de az alkalmazási gyakorlata, technikája eltérő. Ezt szintén

³⁵ A legtöbb államban a munkáltató köteles bizonyítani, azonban vannak kivételek: Ausztria, Belgium, Észtország, Görögország, Izland, Litvánia és Lengyelország jogában arra hárul a bizonyítás, aki a keresetet indította.

³⁶ A csoportos létszámcsoökkentésről szóló jogszabályok tagállami közelítéséről szóló 98/59/EK irányelv

³⁷ Voss – Haar: *Common Ground in European dismissal law*. 226 o.

³⁸ Az Európai Munkajogi Szervezet Jelentése részletesen tartalmazza a tagállamok gyakorlatát a kiválasztási kritériumokra vonatkozóan. *Dismissal – particularly for business reasons – and employment protection*. i.m. 71-73. o.

³⁹ Voss-Waas,- Haar, *Dismissal – particularly for business reasons – and Employment Protection*. 59-63. o.

bevezethető lehetne az EU-ban, mint a megszüntetési jog alapelve, tekintettel arra is, hogy Európában egyre több tagállam jogi szabályozásában jelenik meg.⁴⁰

Az alkalmatlanság miatti munkaviszony megszüntetés nem terjedt el széles körben a nemzeti tagállamok munkajogában. A felmondási okok legtöbbször a munkáltató gazdasági működéssel vagy a munkavállaló helytelen magatartásával függnék össze. Az alkalmatlanság, mint a harmadik oka a megszüntetésnek, fontossá válhat az új technológiák elterjedésével ugyanis a munkavállalóktól is újabb képesítést várnak el a vállalatok. Alkalmazkodni az új munkamódszerekhez és számítógépes szoftverekhez, a gyorsan változó feladatokhoz, elvárásként jelentkeznek a munkavállalók felé. Az ezen az alapon történő elbocsátás – az új minőségi elvárásoknak való megfelelésség hiánya – megelőzhető lenne, ha nagyobb szerepet kaphatna a szakma megszerzésére irányuló képzés, az élethosszig tartó tanulás, és az átcsoportosítás. Ha Európa támogatná azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalókat védik, egy olyan terület lehetne, amelyben elősegít új fejlesztéseket, és hozzájárul az Európai gazdaság megfelelő fejlődéséhez.⁴¹

Az Európai Munkaügyi Szervezet Jelentése alapján megállapítható, hogy vannak különbségek a megszüntetési jogban a 30 EGT tagállam között, de ha fenti alapelveket külön-külön megvizsgáljuk, arra következtetésre jutunk, hogy ezekben nincs nagy eltérés.

5. Konklúzió

Összegzésként azonban megállapíthatjuk, ha a rugalmas biztonság elve mentén kell a munkajog megszüntetési elleni védelmét korszerűsíteni, óriási kihívással nézünk szembe. A rendkívül nagy terjedelmű tagállami szabályozás is nehezíti a probléma megoldását, ezért is lenne célszerű elsőként a megszüntetés elleni védelmi jogokat alapelvei szinten rögzíteni az EU-ban, amely a nemzeti joganyag megfelelő változtatásával egységes európai szabályozást tenne lehetővé, így a külső gazdasági változásokra, azokat figyelembe véve is gyorsabban tudna reagálni a jogalkotás.

⁴⁰ Voss – Haar: *Common Ground in European dismissal law*. 226 o.

⁴¹ Voss – Haar: *Common Ground in European dismissal law*. 226 o.

A vezető állású munkavállalók jogállásának specifikumai

Törő Emese*

1. A vezető állású munkaviszony jellege, szabályozási sajátossága

a vezető állású munkavállalók különleges helyzete speciális feladataikból és a munkáltatóhoz fűződő bizalmi viszonyból fakad. A vezető rendelkezik a munkáltatóra vonatkozó legtöbb információval, az ő feladata a megfelelő üzletpolitika kidolgozása és megvalósítása, a munkáltató nyereséges működtetése, jó hírnevének kialakítása és az üzleti partnerek bizalmának elnyerése. E feladatok megoldása tekintetében nagyfokú önállósággal rendelkezik, amelyhez fokozott felelősség társul. A vezető munkaszervezeten belüli elhelyezkedése, önálló döntési jogosultsága az általánostól eltérő munkajogi szabályok kialakítását tette szükségessé, amely differenciálást – mint egyetlen megkülönböztetést a munkavállalók között - már az 1992-es Mt.¹ is tartalmazta. A vezetői jogállás specialitásából adódik, hogy itt nem érvényesül a munkaviszonyra általánosan jellemző felek közötti hierarchikus alárendeltség, ezért nem is indokolt tekintetükben a teljes körű munkajogi védelem, hiszen mellérendelt félként nagyfokú önállóság mellett, nagyobb felelősség és magasabb díjazás alapján látják el feladataikat. A vezetői munkaviszonnyal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket elsősorban a menedzserszerződés tartalmazza, amely inkább az egyenrangú felek által kötött polgári jogi szerződéshez közelít egy megbízási tartalmú jogviszonyt felölelve.

A fenti eltérő sajátosságokra tekintettel a hatályos Mt. is fenntartja a vezetőkre vonatkozó speciális szabályozást², azonban nem külön fejezetben, hanem a tíz atipikus munkaviszony egyik formájaként határozza meg, s bizonyos változásoktól eltekintve a korábbi törvényi szabályozás lényegi vonásait továbbra is megtartotta.

* Egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar.

¹ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv. X. fejezete

² 2012. évi I. tv. 208.§-211.§

2. A vezető állású alkalmazottak köre

Az Mt. a vezető állású alkalmazottak két csoportját különbözteti meg, a törvény indoklása az általános és a minősített vezető elnevezést használja. A két vezetői kör jogállása – az 1992-es Mt. szabályozásával ellentétben – azonos, a különbség a vezetői jogviszony keletkezésének módjában található. Az általános vezető ex lege vezető, tehát a törvény erejénél fogva minősül vezetőnek, míg a minősített vezetői jogállást a felek megállapodása (munkaszerződése) keletkezteti, vagyis szükséges a munkavállaló beleegyezése is. Véleményem szerint ez a megoldás a korábbi rendelkezésekhez képest célszerűbb és a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást teszi lehetővé, hiszen most már nem a tulajdonos előzetes döntése (közgyűlési, taggyűlési, alapítói határozat) szükséges a vezetői munkakörök kijelöléséhez, hanem a munkaszervezeti struktúrát kialakító és vezető munkáltatói jogkör gyakorlója és az érintett munkavállaló egyedi megállapodása keletkezteti.

Általános vezetőnek minősül kógens jelleggel az Mt. alapján

- a munkáltató vezetője (első számú vezető), valamint
- a közvetlen irányítása alatt álló és helyettesítésére jogosult munkavállaló (első számú vezető helyettese).

Az első számú vezető meghatározása egyszemélyi vezetés esetén egyértelmű, de az is elképzelhető, hogy több személy azonos pozícióban áll (például egy kft. két munkaviszonyban álló ügyvezetője)³ és azonos munkaköri hatáskörrel rendelkeznek. Amennyiben a tulajdonosok szándéka az, hogy a két személy jogállása megegyezzen, felesleges lenne „rangsort” felállítani, mindketten a cég első számú vezetőjének tekinthetők.

A helyettes pozíciójának értelmezése már problematikusabb, ugyanis az első számú vezető(k)nek több helyettese is lehet (például a vezérigazgatónak van négy igazgató-helyettese), azonban nem szükségszerű, hogy valamennyien ex lege vezetőnek minősüljenek. Az általános vezetői jogállás megítélésében segítséget nyújt a Kúria elvi határozata,⁴ amelynek alapján nem a munkakör elnevezésének, hanem a munkakör tartalmának van jelentősége, vagyis azt kell vizsgálni, hogy a munkavállaló érdemben rendelkezik-e olyan meghatározó hatáskörrel, amelynek révén jelentős befolyással bír a munkáltató működésére, irányítására.

Minősített vezető a felek megállapodása alapján az a munkavállaló, aki

- kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört lát el és
- alapbére legalább a minimálbér hétszerese, és
- elfogadja, hogy vezetőnek fog minősülni (nem egyoldalú munkáltatói döntés, tipikusan a munkaszerződés tartalmazza).

A fenti feltételek konjunktívák, együttes fennállásuk szükséges a vezetői jogviszony létesítéséhez. Az általános vezetőhöz képest egyértelműbb ennek a vezetői körnek a megállapítása, hiszen tipikusan a munkaszerződés tartalmazza, hogy a munkavállaló az Mt. 208.§ (2) bekezdése szerinti vezetőnek minősül. A kiemelkedő jelentőségű munkakör meghatározásánál a munkáltató a jogszerű joggyakorlás

³ Kiss György (2015): A vezető tisztségviselő felelőssége munkajogi szempontból. In: Csehi Zoltán-Szabó Marianna (szerk.): *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 159.

⁴ LB 2346/2011. számú munkaügyi elvi határozat

keretein belül szabadon döntheti el, hogy az adott munkakör ilyennek minősül-e. Az Mt. indoklása szerinti támpont ennek megítélésénél, hogy a munkáltató szervezeti felépítésén belül, az eset összes körülményei alapján mennyire jelentős az adott munkakör. A fokozottan bizalmi jellegű munkakör esetében a munkáltató iránti lojalitás, a megbízhatóság mértéke magasabb az általános szinthez képest.

3. A vezető állású alkalmazottak jogállása

3.1. A vezető kötetlen munkaideje. A vezetők nagyfokú önállóságából adódik, hogy a munkaidejük kötetlen jelleggel kerül megállapításra, pontosabban ők maguk határozzák meg a munkaidő beosztásukat és a pihenőidő igénybevételét. Vezetői feladat, hogy egész személyiségét a rábízott szervezet eredményes működésének szolgálatába állítsa, és bármikor intézkedésre, döntésre készen álljon. Ebből következik, hogy a rendkívüli munkavégzésért ellenérték nem illeti meg a vezető munkavállalót, tehát túlmunka, pihenő- vagy munkaszüneti napon végzett munkáért sem díjazásra, sem szabadidőre nem jogosult a törvény szerint. Ez azonban olyan rendelkezés, amelytől az eltérés megengedett, a felek megállapodása erre az esetre is juttatást állapíthat meg.

3.2. A vezetői munkaviszony tartalmának felek általi szabad alakítása. A vezető alkalmazott bizalmi viszonyra épülő munkaviszonya indokolja, hogy a vezető munkaszerződése az Mt. Második Részben meghatározott munkaviszonyra vonatkozó szabályaitól eltérő rendelkezéseket is tartalmazhat. A felek szerződési szabadsága a menedzserszerződés tartalmának megállapítása során jóval nagyobb mértékű, mint egyéb munkavállalók tekintetében, csak szűk körben érvényesülnek kógens rendelkezések. Az alábbiakban azokat a speciális körülményeket vizsgálom meg, amelyek kötelező alkalmazásától a vezetők vonatkozásában sem lehet eltekinteni.

- A munkavállaló rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége alóli mentesülésének tizenegy esetét az Mt. 55.§ (1) bekezdése sorolja fel tételesen, melyek közül három mentesülési esetet kötelező biztosítani a vezető alkalmazott részére is, amelyek a gyerekvállalással és az egészségi állapottal vannak összefüggésben. Ennek értelmében a vezető is mentesül a munkavégzés alól az emberi reprodukciós eljárással összefüggő, egészségügyi intézményben történő kezelés, valamint a kötelező orvosi vizsgálat tartamára, továbbá a szoptató anya naponta kétszer egy órára (a szoptatás első hat hónapjában), illetve naponta egy órára (kilencedik hónap végéig). A többi mentesülési eset is érvényesülhet a vezető vonatkozásában is, hacsak ki nem zárják ezek alkalmazását a munkaszerződésben.
- A felmondási tilalom a vezetőre is vonatkozik, amennyiben várandós, szülési szabadságon van, illetve emberi reprodukciós kezelés alatt áll (lásd bővebben a vezetői munkaviszony megszüntetésénél).
- Éjszakai munkavégzés elrendelésének tilalma érvényesül a vezető várandósságának megállapításától a gyermeke hároméves koráig, illetve a

gyerekét egyedül nevelő vezető esetében szintén a gyerek hároméves koráig.

- A szülési szabadság szabályai a vezetőre is irányadóak, vagyis gyermeke születése esetén egybefüggő 24 hét szülési szabadságra jogosult, amelyből két hetet köteles igénybe venni, s amely időtartam felmondási tilalom alá esik.
- Újonnan beiktatott kötelező rendelkezés a vezető vonatkozásában⁵, hogy a gyermekének harmadik életéve betöltéséig – a gyermek gondozása céljából – fizetés nélküli szabadságra jogosult, amelyet a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban kell kiadni, ettől eltérően rendelkezni a munkaszerződésben nem lehet. Azonban míg más munkavállalók esetében ez az időszak felmondási tilalom alá esik, addig a vezető állású alkalmazottnak ez alatt is könnyen fel lehet mondani, s még indokolni sem kell.
- A vezetőre a kollektív szerződés hatálya nem terjed ki.

3.3. A kollektív munkajogi védelem hiánya. Az Mt. a vezető alkalmazott jogviszonyát kizárólag az individuális munkajog keretében rendezi azáltal, hogy kötelező jelleggel kimondja, a vezetőre a kollektív szerződés hatálya nem terjed ki. Ez a szabályozás ellentétes a nyugat-európai államokban megvalósuló jogi helyzettel⁶, ahol a vezető alkalmazottaknak szakszervezeteik vannak, amelyek jogosultak a munkáltatókkal, illetve azok érdekképviselői szerveivel a vezetőkre kiterjedő hatályú kollektív szerződést kötni, s ezek képezik az alapját az egyedi vezetői munkaszerződéseknek.⁷ A vezetői szakszervezetek és a kollektív szerződések mellett az üzemi tanácshoz hasonló intézményrendszerrel is találkozhatunk egyes országokban (pl. Dániában, Belgiumban, Németországban). A vezető alkalmazottak tanácsa saját érdekeit is képviselve együttműködik a cégtulajdonossal, s jogosultak az üzemi megállapodáshoz hasonló megállapodást is kötni egymással. E kollektív munkajogi intézmények számos kedvezményt biztosítanak – elsősorban a javadalmazás terén – a vezető állású munkavállalóknak, s ennek hiánya hátrányosan érinti a magyar vezetőket, akik ezeket a kollektív szerződésben meghatározható juttatásokat kizárólag a saját munkaszerződésükben meghatározva egyénileg „harcolják ki” a cégtulajdonossal szemben. Természetesen annak nincs jogi akadálya, hogy a vezetői munkaszerződésben a kollektív szerződésben meghatározott juttatások megállapítására sor kerüljön, de nem a kollektív szerződésre való utalással, hanem önálló munkaszerződési elemként.

3.4. Vezetői összeférhetlenségi szabályok. Az Mt. a vezetőkre vonatkozóan szigorú összeférhetlenségi szabályokat is felállít, amelyeket a jogalkotó a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelmében határoz meg. Ezek a szabályok

⁵ 2016. évi LXVII. tv. Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról

⁶ Így Németországban, Franciaországban, Ausztriában, Benelux-államokban, Spanyolországban, Portugáliában, Olaszországban és Svájcban is.

⁷ Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. KJK. Bp. 2000. 410-411. o.

azonban diszpozitívek, tehát ha a felek nem találják sérelmesnek a tilalmazott helyzeteket, akkor közös megállapodással felülírhatják azokat.

3.4.1. További munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésének tilalma.

Az Mt. általános, minden munkavállalóra, így a vezető állásúakra is vonatkozó rendelkezése szerint a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. Ez a tág meghatározás elsősorban a konkurenciánál való munkavégzést, illetve a munkáltató versenytársaként való fellépést tilalmazza a munkavállalóknak, hiszen a munkaviszony fennállása alatti további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését jogos gazdasági érdekeire való hivatkozással tilthatja meg a munkáltató, egyébként a fenti jogviszonyok tekintetében csak bejelentési kötelezettség terheli a munkavállalót. A vezető állású alkalmazottak rendelkeznek az adott munkáltatóra nézve a legtöbb adattal, információval, így hátrányos lenne a munkaadóra nézve, ha szaktudásukat, képességeiket más számára is hasznosítanák. Ebből az elgondolásból kiindulva az Mt. a vezető állású alkalmazott tekintetében megtiltja, hogy további munkaviszonyt létesítsen, hiszen a vezetői díjazás magas mértéke kompenzálja a máshol való munkavégzés ellenértékét, illetve ennek ellenében joggal várható el, hogy kizárólag a munkáltató érdekében és számára hasznosítja képességeit és végezze a feladatait. Az 1992-es Mt. kifejezetten megengedte, hogy a vezető tudományos, oktatói, illetve szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet folytasson, de mivel feljogosította a feleket, hogy a munkaszerződésben az ilyen jellegű tevékenység végzésének a lehetőségét is korlátozzák vagy teljesen kizárják, a törvényszöveg változása ellenére a szabályok e tekintetben nem változtak.

3.4.2. Tulajdonszerzés korlátozása más gazdálkodó szervezetben.

A vezető nem szerezhet részesedést a munkáltatóval azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdálkodó szervezetben. Ez a tilalom nem vonatkozik a nyilvánosan működő részvénytársaságban való részvénytulajdonra, hiszen a kisértvényesek döntő befolyással nem bírnak az Rt. működésére, ezért felesleges lenne a tőkebefektetés e formájától eltiltani egyes magánszemélyeket azért, mert máshol vezető alkalmazottaknak minősülnek. Más a helyzet, ha a vezető olyan arányú részesedést szerez egy nyilvános működésű részvénytársaságban, amellyel befolyást gyakorolhat az Rt. vezetésére, akár az általa javasolt igazgatósági tagok megválasztásával. Erre vonatkozó konkrét szabályt az Mt. nem tartalmaz. Véleményem szerint ez a magatartás az Mt. 8.§ (1) bekezdésébe ütköző, a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető részesedésszerzésnek minősül.

A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása szerint⁸ az azonos vagy hasonló tevékenység megítélése tekintetében a cégjegyzékben szereplő tevékenységi kör az irányadó, függetlenül attól, hogy a cég ténylegesen kifejti-e a létesítő okiratában felsorolt valamennyi tevékenységet.

⁸ L.B. Mfv. II. 10.751/1998/3.

3.4.3. Szerződéskötés korlátozása. A vezető nem köthet a saját nevében vagy javára a munkáltató tevékenységi körébe tartozó ügyleteket. Ez a magatartás szintén a munkáltató jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné, hiszen a munkáltató érdekei elé helyeződnének a vezető saját, önös érdekei, ami pedig egy bizalmi állásban nem elfogadható.

3.4.4. A hozzátartozókra vonatkozó korlátozások

A vezető állású munkavállaló köteles bejelenteni, ha hozzátartozója tagsági jogviszonyt vagy vezetőként munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt létesített a munkáltatóéval azonos vagy hasonló tevékenységet folytató vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társaságnál. Ezen szabályok a vezetőkre vonatkozó korlátozással azonos tartalommal kerültek megfogalmazásra, azonban szűkebb körben, a gazdálkodó szervezetek közül csak a gazdasági társaságokra nézve érvényesülnek.

A fenti összeférhetlenségi szabályok megsértésére az 1992-es Mt. differenciált szankciórendszert dolgozott ki, amelyet a hatályos Mt. nem tartott meg, így jogkövetkezményként a vezetői munkaviszony megszüntetése, valamint károkozás esetén kártérítési felelősségre vonás érvényesíthető.

3.5. A vezető munkajogi felelőssége

Az 1992-es Mt. rendelkezéseihez képest jelentősen módosult a vezető alkalmazottak kártérítési felelőssége, ugyanis megszűnt az a differenciált felelősségi rendszer, amely különbséget tett a vezetői tevékenység keretében és az összeférhetlenségi szabályok megsértésével okozott kárért való polgári jogi felelősség, valamint a vezetői tevékenységbe nem tartozó magatartással a munkáltatónak okozott kárért az általános munkajogi kárfelelősség alkalmazása között. Ezen szabályozás eredményeképpen a vezető állású alkalmazott polgári jogi felelőssége összhangban állt a vezető tisztségviselő polgári jogi felelősségével, amely abban az esetben mindenképpen egyértelműsítette a felelősségre vonást, ha a társaság vezető tisztségviselője munkaviszonyban látta el az ügyvezetési feladatokat.

A hatályos Mt. szerint a vezető állású alkalmazott a munkáltatónak okozott kárért egységesen, kizárólag a munkajogi felelősség szabályai szerint felel, tehát nem beszélhetünk a vezető állású alkalmazott polgári jogi felelősségéről, így annak sincs értelme, hogy a károkozó magatartások vezetői vagy nem vezetői körben következtek be.

A vezető alkalmazott munkajogi felelőssége egy ponton tartalmaz szigorítást az általános szabályokhoz képest, mégpedig gondatlan károkozás esetén a felelőssége nem korlátozódik négyhavi távolléti díj összegére, hanem a teljes kárt köteles megtéríteni. Ez a rendelkezés azonban nem kógens, tehát nincs annak akadálya, hogy a felek megállapodjanak a helytállás alacsonyabb mértékében, akár az általános felelősségi alakzat szerinti mértékben.

4. A vezetői munkaviszony megszüntetésének speciális szabályai

A vezető állású munkavállalók munkaviszonyának megszüntetésére az általános szabályokat az Mt. 210. §-ban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A vezetői munkaviszonynak a felek akaratából történő megszüntetésére ugyanazon jognyilatkozatok állnak a felek rendelkezésére – bár egyes jogintézményeknél eltérő tartalommal –, mint bármely más munkaviszony megszüntetése esetén. Ennek alapján megszüntethető a vezetői munkaviszony közös megegyezéssel, mindkét fél általi felmondással és azonnali hatályú felmondással. A vezetőkre vonatkozó speciális (szigorúbb) szabályokkal a munkáltatói felmondás és az azonnali hatályú felmondás esetében találkozhatunk.

A *munkáltatói felmondás* általános szabályainak kötöttsége az alárendeltségi pozícióban lévő munkavállaló védelmére hivatottak, azonban a vezetők bizalmi állásából és pozíciójuk kevésbé kiszolgáltatott voltából adódóan nem szorulnak az általános felmondási rendelkezések alkalmazására. Ez összeegyeztethetetlen lenne a munkáltató azon jogos érdekével is, hogy ha elégedetlen vagy bizalmatlanná vált a vezetővel, akkor bármikor, indoklás nélkül, egyoldalúan felmondhasson neki. Ezt a lehetőséget azáltal biztosítja az Mt. a munkáltatónak, hogy *nem ír elő indoklási kötelezettséget*, nem kell figyelemmel lenni a *felmondási korlátozásra* (Mt. 66.§ (1)-(6) bekezdés), valamint a vezető munkavállaló *nem áll felmondási tilalom alatt* a gyermeke gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság időtartama alatt. További különbség az általános szabályokhoz képest, hogy a felmondási idő a felmondás közlését követő napon akkor is elkezdődik, ha a vezető keresőképtelen vagy a hozzátartozója otthoni gondozása céljából fizetés nélküli szabadságon van.

Amennyiben a munkáltató indoklási kötelezettség nélkül *megindokolja* a felmondását, kérdésként merül fel, hogy irányadóak-e az okszerű, valós és világos indoklás általános kritériumai.⁹ A bírói gyakorlat alapján a munkáltató a vezetők esetében sem térhet el az indoklás általános szabályaitól, hiszen egy valótlan, okszerűtlen indoklás a munkavállaló érdeksérelmével járna, ezért azt a vezető állású munkavállaló a bíróság előtt vitathatja, s ekkor a munkáltató már nem hivatkozhat arra, hogy indoklási kötelezettség nem terheli.

Azonnali hatályú felmondással mind a munkáltató, mind a munkavállaló azonos feltételekkel élhet, s a vezető állásúak vonatkozásában is csak egy ponton, a jog gyakorlására biztosított határidő tekintetében fogalmaz meg az Mt. eltérő rendelkezést.

Az azonnali hatályú felmondás jogszerűségének egyik feltétele, hogy az okról való tudomásszerzéstől számított *tizenöt napon*, a vezetővel szemben az ok bekövetkeztétől számított *három éven belül* (más munkavállalók esetén 1 éven belül), bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig gyakorolható.

A tizenöt napos szubjektív határidő a vezetőkkel szemben is irányadó, mely a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tudomásszerzésétől számított. A munkáltató vezetője – aki a többi munkavállaló tekintetében a munkáltatói jogokat gyakorolja

⁹ MK 95. számú állásfoglalás

– vonatkozásában általában *testület* (pl. taggyűlés, közgyűlés) *gyakorolja a munkáltatói jogkört*. Ebben az esetben a tudomásszerzés abban az időpontban következik be, amikor az okról a testületet tájékoztatják. Ez értelemszerűen azt jelenti, hogy az egyes testületi tagok tudomása az okról a jogvesztő határidő kezdete szempontjából irreleváns, hiszen csak a testület dönthet e jog gyakorlásáról.

Speciális szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha fizetéseképtelenség miatt felszámolási eljárás indul a cég ellen vagy csődeljárás alatt áll, és ezalatt szűnik meg a vezető munkaviszonya, ugyanis ilyen esetben a vezetőt megillető díjazás osztottan kerül kifizetésre. A munkaviszony megszűnésekor legfeljebb hathavi távolléti díjra tarthat igényt, a ki nem fizetett összeg pedig a felszámolási eljárás befejezésekor válik esedékessé, amennyiben van még rá vagyoni fedezet, hiszen a vezető állású alkalmazottak, vezető tisztségviselők és közeli hozzátartóik követelése a hitelező sorrend utolsó, g) pontjába kerül besorolásra. Ez azzal indokolható, hogy a vezető meghatározó befolyással bír a munkáltató gazdálkodására, így méltánytalan lenne, ha a cég üzleti partnerei, egyéb hitelezői előtt nyernének kielégítést.

A vezető állású alkalmazott általi munkaviszony megszüntetéséhez egy speciális rendelkezés kapcsolódik, mégpedig a jogellenes megszüntetése esetén 12 havi távolléti díjnak megfelelő összeget köteles fizetni.

5. Összegzés

A vezető állású alkalmazott speciális jogállása azzal indokolható, hogy a vezetői jogviszony egy bizalmi állás, a vezető tevékenysége kulcsfontosságú a munkáltató eredményes gazdálkodása szempontjából. Ahhoz, hogy a vezető elláthassa munkaköri feladatait, az általánoshoz képest nagyobb önállósággal kell rendelkeznie, amelyhez szigorúbb felelősségi szabály és kisebb mértékű jogi védettség kapcsolódik, amelyet azonban kompenzál a magasabb díjazásuk.

A tartós közvetítői jogviszony „továbbhatása” - versenykorlátozó megállapodás

Ujváriné Antal Edit*

Prugberger professzor rendkívül gazdag tudományos munkássága miatt nem jelent különösebb nehézséget kapcsolódó pontot találni a kereskedelmi jog területét művelő, a születésnapjára kötetbe tanulmány megírásának megtisztelő feladatára vállalkozónak. Prugberger professzor számtalan tanulmányában mutat rá a munkajogi szabályozás magánjoghoz való viszonyára nemzetközi szabályozás bemutatásával, többek között a Ptk. kodifikációjának munkafolyamatában, vagy tanulmányában közvetlenül a polgári/kereskedelmi jog valamely jogintézményével foglalkozik. E gazdag munkásságból csak néhány említésére vállalkozhatunk csupán érthető terjedelmi korlátokra is tekintettel¹. A tanulmány témakörének szűkítésére adott okot szerzőnek az a célja, hogy az kapcsolódjon az általa művelt jogterülethez is. Prugberger Tamás tanulmányaiban foglalkozik a munkaszerződés és a polgári/kereskedelmi szerződések elhatárolásának problémáival, a „leplezett” szerződések kérdésével, amely elhatárolási kérdés igen erőteljesen merül fel a tartós közvetítői jogviszonynál. A témakört tovább szűkítve a jogviszony megszűnését követő „továbbhatását” elemezzük, különös tekintettel arra is, hogy e területen is van kapcsolódási pont a munkaszerződés és a tartós közvetítő jogviszony között.

1. Jogharmonizáció a közvetítői jogban

* Címzetes egyetemi docens, ügyvéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Prugberger Tamás-Szalma József (2012): A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk. Gazdaság és Jog, 2012/10.; Prugberger Tamás (2008): Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez a szolgálattal kapcsolatos szerződések hiánya miatt. Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/1, 20-22.; Prugberger Tamás (2007): Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között. Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Debrecen; Prof.D.sc.Prugberger Tamás (2000): Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/2, 19-26.; Prugberger Tamás (2012): Adalék a tágabb értelmű civilisztikai felelősség jogelméletéhez és joggyakorlatához. Pro vita et scientia: ünnepi kötet Jobbágyi Gábor 65. születésnapja alkalmából (szerk. Tattay Levente, Pogácsás Anett, Molnár Sarolta); Prugberger Tamás (2012): Néhány gondolat a magánjogi felelősséget érintő szabályok és bírói gyakorlat módosításához. Javítandó és jobbítható elemek a PTK. kodifikációjában, Miskolci Konferenciák 2011: Tanulmánykötet (Szerk. Gondosné Pusztahelyi Réka, Juhász Ágnes) Novotni Kiadó, Miskolc, 149-164.; Prugberger Tamás-Kenderes György (2008): A munkaszerződés, mint polgári jogi és mint fogyasztói szerződés. A magánjogi kodifikáció eredményei. Miskolci konferenciák 2006-2007: Tanulmánykötet (Szerk. Gondosné Pusztahelyi Réka) Novotni Kiadó, Miskolc, 305-326.

A kereskedelmi ügynökök már az európai egységes belső piac kialakulásának folyamatában fontos szerepet játszottak, ugyanakkor a nemzeti jogok a kereskedelmi ügynökökre eltérő szabályokat alkalmaztak, amely kihatott a Közösségen belüli verseny feltételeire, de a letelepedés szabadságának akadályaként is megjelent. Szükségessé vált ezért a minimum követelmények meghatározása a tagállamok jogalkotása számára alapvetően a kereskedelmi ügynök megbízóival szembeni védelme érdekében, de versenyjogi szempontból is. A Közösség gyakorlatában a kereskedelmi ügynöki megállapodások, mint úgynevezett vertikális megállapodások versenyjogi tilalomba [a Római Szerződés korábbi 85. cikk (1) bekezdés, Amszterdam utáni 81. cikk (1) bekezdés] ütközhetnek. A Bizottság 1962-ben adott ki egy ajánlást² a „valódi” (függő) és a „nem valódi” (független) ügynök közötti elhatároláshoz. Ezt követően csaknem 25 éves előkészítő munka és egyeztetés előzte meg a Tanács 86/653/EGK irányelvét a tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó – alapvetően a német kereskedelmi ügynöki jogot követő - jogszabályainak összehangolásáról (továbbiakban: irányelv), amellyel a „valódi ügynöki” jogviszonyt is kívánta szabályozni. A legnagyobb vitát az un. kiegyenlítési jutalék (kártalanítás) kérdése váltotta ki, elsősorban Nagy-Britannia és Franciaország fenntartásai miatt. Az irányelv preambuluma arra alapozta a tagállami jogszabályok egymáshoz történő igazításának szükségességét, hogy a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó nemzeti jogszabályok különbségei befolyásolják a Közösségen belüli versenyfeltételeket, és hátrányosan hatnak a kereskedelmi ügynök megbízóval szembeni védelmére, valamint a kereskedelmi forgalom biztonságára. Ezek a különbségek jelentősen megnehezítik a különböző tagállamokban letelepedett megbízók és kereskedelmi ügynökök közötti kereskedelmi ügynöki szerződések megkötését és teljesítését. Az irányelv definiálja az önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynök (self-employed) fogalmát, és részletesen szabályozza a felek jogait és kötelességeit. A szabályozás szerint a független kereskedelmi ügynök a megbízója nevében kereskedelmi tevékenységet, tárgyalásokat folytat, és felhatalmazás esetén ügyleteket köt. Az irányelvre jellemző, hogy nemcsak minimum követelményeket határoz meg, hanem – annak érdekében, hogy valóban egységes közvetítői jog jöjjön létre – a kereskedelmi ügynököt védő szabályok terjedelmét is behatárolta, ezáltal kógens módon írta elő számos rendelkezésének átültetését a tagállamok számára. Az EU versenyjoga szerint nem tilalmazottak azok a megállapodások, amelyek nem alkalmasak arra, hogy jelentős hatást gyakoroljanak a tagállamok közötti kereskedelemre, illetve nem képesek céljuknál vagy hatásuknál fogva a versenyt jelentősen korlátozni. Az ügynök és megbízója közötti kapcsolat versenyjogilag történő értékelésekor annak van jelentősége, hogy milyen pénzügyi vagy kereskedelmi kockázatot vállal az ügynök azon tevékenységek vonatkozásában, amelyekre ő a megbízótól ügynöki megbízást kapott. Ilyen értelemben az önálló kereskedelmi ügynöki megállapodás „valódinak” minősül, ha az ügynök nem vagy csak jelentéktelen kockázatot visel a megbízó

² Notice on exclusive dealing contracts with commercial agents (OJ 1962/2921)

részére kötött szerződések tekintetében. Az európai versenyjogi joggyakorlatban meglévő bizonytalanságok, a versenykorlátozó megállapodásokat leplező kereskedelmi ügynöki megállapodások vezettek arra, hogy szükségessé vált a csoportmentesülés újraszabályozása³. A Bizottság Közleménye elhatárolta az önálló kereskedelmi ügynöki szerződést a vertikális megállapodásnak minősülő forgalmazási és a franchise szerződésektől, amelyek versenyjogi szempontból is relevánsak. Az Európai Bizottság megfogalmazta, hogy a „valódi ügynököt” valójában nem lehet úgy tekinteni, mint a megbízójától független személy, s ezért a Római Szerződés 81. (1) cikkalkalmazásának feltétele nem teljesül (nincs két független vállalkozó), a megállapodás nem tartozik a versenyjogi szabály hatálya alá⁴. A magánjog egységesítése terén zajló folyamatok szintén érintik a kereskedelmi közvetítők jogi helyzetét. Az ún. közös hivatkozási rendszer [Common Frame of Reference (CFR)] kidolgozásán munkálkodó munkacsoportok [European Network of Excellence Common Principles of European Contract Law (CoPECL)] tevékenységének eredményeként közzétett közös referenciakeret-tervezetre [Draft Common Frame of Reference (DCFR)] támaszkodva az Európai Bizottságnak 2010 és 2014 között javaslatot kell előterjesztenie az európai szerződési jog közös referenciakeretére. A DCFR a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó szabályai között (Book IV., Part E. Commercial agency, franchise and distributorship, 347-364.p.) tárgyalja a kereskedelmi ügynök (commercial agent), a franchise és a forgalmazói (distributorship) megállapodásokat⁵.

2. A közvetítói jogviszony szabályozása, a tartós jogviszony lényegi ismérvei

Magyarország számára az 1991. december 16-án aláírt és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás, valamint a Cannes-i Fehér Könyv alapján előírt kötelezettség volt a civil jog területén – többek között – , hogy a közvetítőkre vonatkozó magyar szabályozást a közösségi joggal összeegyeztethetővé tegye, ezáltal védelmet biztosítson a gazdaságilag kiszolgáltatottabb ügynöki réteg számára. A Fehér Könyv kiemelte, hogy a nemzetközi kereskedelemben feltétlenül szükséges a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó szabályok harmonizálása. Ezen belül is a legfontosabb harmonizálási területek; a kereskedelmi ügynökök díjazása, a szerződés minimális tartalmi

³ A Bizottság 2790/1999/EK rendelete (1999. december 22.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról

⁴ A Bizottság 2000(C/291/01) Közleménye a vertikális korlátozásokról szóló iránymutatással összefüggésben.)

A jogviszony versenyjogi vonatkozásairól szóló tanulmányok: Papp Tekla (2011): Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés. in Papp Tekla (szerk.): Atipikus szerződések. Lectum Kiadó, Szeged, 118-143.; Darázs Lénárd (2008): Az önálló kereskedelmi ügynöki jogviszony kartelljogi megítélése. Magyar Jog, 2008/1., 20.

⁵ Christian von Bar, Eric Clive and Hans Schulte-Nölke (2009): Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition, Sellier, European Law Publishers, Munich

követelményeinek a meghatározása, bizonyos versenyjogi-üzleti titokvédelmi szabályok egységesítése.

Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésre vonatkozó 2000. évi CXVII. (továbbiakban: Kerügyn. tv.) törvény megalkotásának indoka kettős volt; egyrészt jogharmonizációs kötelezettségünk által megkívánt, másrészt a jogviszony alanyai, de az ahhoz kapcsolódó egyéb jogalanyok részéről is felmerült az igény a gazdasági forgalomban egyre erőteljesebben jelenlévő, a megbízóval fennálló kapcsolatot tekintve állandó jellegű, tartós jogviszony szabályozása iránt⁶.

A közvetítői szerződés szabályainak kódexbe történő illesztésével kapcsolatos álláspontok a kodifikációs folyamatban eltérően alakultak, de végül is a Ptké. hatálybalépésével egyidejűleg a Kerügyn.tv. hatályát veszti⁷ és a Ptk XVI. Cím (A megbízási típusú szerződések) alatt, a megbízási (XXXIX. Fejezet) és a bizományi (XL. Fejezet) fejezetet követően, önálló XLI. Fejezetben, „A közvetítői szerződés” fejezetcím alatt tárgyalja a közvetítői szerződés általános (1.), illetve a tartós közvetítői szerződés különös szabályait (2.). A Ptk. nem veszi át teljes egészében a Kerügyn.tv. szerinti önálló kereskedelmi ügynöki szerződés fogalmát, a szabályozás során azonban kötve volt a jogalkotó a már említett irányelv szabályaihoz, amely kevés mozgásteret adott a tagállamoknak az egységes közvetítői jog megteremtése érdekében. A Kerügyn.tv. szabályaival csaknem azonos módon tartalmazza a tartós közvetítői szerződés fogalmát, mégis egy lényeges ponton eltérve attól: a közvetítő csak a megbízó nevében és javára kötheti meg a szerződést, saját nevében nem.

A tartós közvetítői szerződés tipizálásával a kódex olyan jogviszonyt szabályoz, amelyben a közvetítő és a megbízó között egy tartós jogviszony jön létre, amely jogviszonyban a közvetítő mégis megbízójától függetlenül, azaz önállóan eljárva vállalja megbízója javára alapvetően a harmadik személyekkel kötendő szerződések közvetítését, illetve a megbízó nevében történő megkötését. A szerződés jellemzője a visszterhesség, azaz a megbízót terhelő főkötelezettség a díjfizetés. A Ptk rendkívül lényeges szabálya, hogy – a korábbi jogalkalmazás bizonytalanságait is orvosolva – meghatározza a „tartós” jogviszony fogalmát. Tartós a jogviszony, ha több szerződés közvetítésére irányul, de akár egy szerződés megkötésének közvetítésére irányuló jogviszonyt is tartósnak minősít, ha a közvetítő a létrejött jogviszony fenntartására, illetve megújítására is köteles [ez általában pénzügyi (biztosítási) szolgáltatás közvetítőivel kötött szerződések, alkuszi szerződések jellemzője]. Az önállóan eljáró közvetítő a polgári jog bármely alanya lehet, de e szerződésnél jelentkezhetnek különösen azok a jogszabályok, amelyek a közvetítői tevékenység végzésére sajátos (közjogi) követelményeket írnak elő az egyes közvetítői helyzetekben. Ezek megsértése a közvetítőre nézve alapvetően közjogi

⁶ Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződést, a jogviszony sajátosságait részletesen bemutató szakirodalom különösen: Pajor-Bytomski Magdalena (2003): *A kereskedelmi ügynöki szerződés*. Budapest, KJK-Kerszöv; Pajor-Bytomski Magdalena: „Az üzletszerzői és ügynöki jog Ptk.-Tervezetből való kiiktatásának okairól és következményeiről” *Polgári Jogi Kodifikáció X. évfolyam* 4. szám, 23-29.; Ujváriné Antal Edit (2014): *A közvetítői szerződés*. In: Osztovics András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. III. kötet. Opten Informatikai Kft., Budapest, 729-767.

⁷ Ptké. 67. § g) pontja

szankciót eredményezhet, de az adott jogviszonyra is lehetnek magánjogi jogkövetkezmenyei (pl. pénzügyi szolgáltatás közvetítői, biztosításközvetítők, ingatlanközvetítők stb.).

Az önállóan eljáró közvetítő, mint önálló személy (vállalkozó), tevékenységét maga szervezi, annak kockázatát is viseli, általános üzleti kiadásai is őt terhelik, bevételeiből a vonatkozó jogszabályok szerint tartozik viselni a közterheket. A közvetítő e tevékenységének ellátásával összefüggésben szervezetileg nem kötődik megbízójához. A kódex szabályai alapján – az irányelvnek megfelelően – nem minősül önállóan eljáró közvetítőnek az, aki munkaviszony keretében lát el ilyen tevékenységet, vagy valamely jogi személy képviselőjében eljárva erre jogosult vezető tisztségviselői jogviszony (pl. ügyvezető, igazgatósági tag, üzletvezető, szövetkezeti elnök, cégvezető stb.), vagy más jogszabályon (pl. felszámoló, végelszámoló jogállását szabályozó norma), bírósági vagy hatósági rendelkezésen alapuló jogviszony alapján. A munkaviszonytól történő elhatárolás legfontosabb annak megítélésénél, hogy adott esetben közvetítói szerződésről van szó, vagy a felek szerződése munkaviszonyt lepez. Mindkét szerződés alapján a kötelezett – munkavállaló, illetve közvetítő – tevékenység kifejtésére köteles, mégpedig a munkáltató, illetve a megbízó érdekében, utasításai szerint. A munkaviszonyban a munkáltató és munkavállaló között szoros kapcsolat van, a munkavállaló munkavégzésére, munkaidejére, a munkafegyelemre, a felelősségi kérdésekre, a munkáltató erősebb utasítási jogára és a munkavégzés helyére is szabályokat határoz meg a munka törvénykönyve. A jogviszonyok – így különösen a munka- és megbízási szerződések – elhatárolásának a kérdésében a színlelt szerződésekkel kapcsolatos bírói gyakorlat, illetve szakirodalom rendkívül gazdag⁸. Kiss György a következőket fogalmazza meg: *„A jogirodalomban egységes felfogás szerint a munkajog tárgya az ún. függő munka vagy más megfogalmazásban az önállótlan munka”*. Kifejti továbbá, hogy: *„A munkajog a magánjog része, függetlenül a kodifikációs állapottól, sajátossága, hogy tárgya a más részére végzett önállótlan munka”*⁹.

⁸ Handó Tünde a bírói gyakorlat alapján három csoportját különbözteti meg tanulmányában a lepezett munkaszerződéseknek: a) folytatólagos polgári jogi szerződés a munkaszerződés kiváltására b) kiegészítő polgári jogi szerződés a munkaszerződés mellett c) kényszerállalkozás polgári jogviszonya. Handó Tünde (2003): Lepezett szerződések a munkaügyi bíróság előtt. *Cég és jog*, 2003/7-8. 14-18.

Pl. A Kúria Mfv.10361/2009/3. számú határozatában – vizsgálva annak sajátosságait – nem minősítette munkaviszonynak a felek közötti jogviszonyt, hanem önálló kereskedelmi ügynöki szerződésnek; felperesek a kezdeti időszakban önálló kereskedelmi ügynöki szerződés alapján pénzügyi szolgáltató tevékenységet végeztek alperes részére, majd a vitatott időszakban üzleti igazgatóként, illetve üzleti vezetőként az alájuk tartozó ügynökök képzését, oktatását, irányítását végezték. Felperesek tevékenységüket részben az alperes irodájában végezték (tárgyi eszközöket részben alperes biztosította), az iroda fenntartásához anyagilag is hozzájárultak, az ügynökeikkel részben telefonon, részben személyesen saját lakásukon, illetőleg egyéb helyeken tartották a kapcsolatot. A felperesek tevékenységük ellenértékéért jutalékban részesültek, amely jutalékot egyéni vállalkozóként vették fel és számolták el. Az ítélet szerint felperesek speciálisnak minősülő közvetítói tevékenységet végeztek a lakás-takarékpénztárakról szóló törvény szerint, a jogviszonyuk nem hordozta magán a munkaviszony jellemzőit.

⁹ Kiss György (2010): Alapjogok kollíziója a munkajogban. Felelős kiadó: Kiss György, Pécs, 41.

Gyulavári Tamás arra mutat rá, hogy önállótlan munkavégzés egy része munkaviszonyon kívüli jogviszonyokban történik, példaként az önálló kereskedelmi ügynököt említi. Gyulavári Tamás (2014):

Közvetítói tevékenységet munkaviszonyban is el lehet látni, de az ilyen jogviszonyra nem kell alkalmazni a tartós közvetítói szerződés szabályait. Munkaviszonyban láthatnak el közvetítói tevékenységet általában pl. a függő biztosításközvetítők, az ügynökök, a vezérügynök pedig kizárólag munkaviszonyban állhat a biztosítóval. Az irányelv lehetőséget adott a tagállamoknak, hogy kizárják a szabályok alkalmazását olyan esetben, ha valaki nem főtevékenységként végzi a közvetítói tevékenységet. A Kerügyn.tv., de a Ptk. szabályai szerint is közömbös volt, hogy a közvetítő főtevékenységként végzi a közvetítést, vagy kiegészítő tevékenységként, ha a létrehozott jogviszony tartós közvetítói szerződésnek minősül, a Ptk. szabályai vonatkoznak rá. Megjegyezzük, hogy a Kerügyn.tv. a nem főtevékenységként végzett kereskedelmi ügynöki tevékenység körében kötött szerződésnél néhány, egyébként kógens szabálytól engedett eltérést, ilyen szabályokat a Ptk. nem tartalmaz.

3. A közvetítói jogviszony „továbbhatása”

A közvetítói szerződés megszűnését követően különösen három területen érezheti hatását a jogviszony;

- a) a közvetítő jutalékhoz való joga
- b) a közvetítő kártalanításhoz való joga
- c) a versenykorlátozó megállapodás

Tanulmányunkban a továbbiakban érintjük mindhárom területet, de a versenykorlátozás kérdéseit tekintjük át részletesebben, rámutatva a munkajogban érvényesülő hasonló jogintézményre, ill. azzal összehasonlítva.

3.1. A közvetítő jutalékhoz való joga a szerződés megszűnése után.¹⁰ A közvetítói jutalékról szóló Rendelet – az irányelvvel és a Kerügyn.tv. szabályaival azonos módon – figyelemmel van arra, hogy a felek közötti jogviszony egyensúlyban legyen és a kifejtett tevékenység alapján járó jutalékot annak ellenére megkapja a közvetítő, hogy a szerződés megszűnt közöttük. Ugyanis, ha harmadik személynek a jutalékköteles szerződés megkötésére irányuló ajánlata már a közvetítói szerződés megszűnése előtt a megbízóhoz (vagy a közvetítőhöz) megérkezett, ez esetben a közvetítő jogosult a jutalékra. A szerződés megszűnése ellenére jogosult jutalékra a közvetítő akkor is, ha - túlnyomórészt a kereskedelmi ügynöki szerződés tartama alatt kifejtett tevékenységére vezethetően - a közvetítói szerződés megszűnésétől számított ésszerű időn belül sor kerül a szerződés megkötésére. Ez utóbbi esetben a közvetítő jutalékra való jogosultsága nagyobb mérlegelés alá tartozik, nehezebb a bizonyítás a közvetítő részéről is.

A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán. (sorozatszerk. Schanda Balázs) Pázmány Press Budapest, 116-117.o.

¹⁰ 65/2014. (III. 13.) Korm. rendelet a tartós közvetítói szerződés alapján a közvetítőt megillető jutalékról 6. § (2) (továbbiakban: Rendelet)

3.2. A közvetítő kártalanításra való joga.¹¹ A Kerügyn.tv. 18-21. §-ához fűzött indokolás szerint az irányelv 17. cikkében a szerződés megszűnését követő időre az ügynök javára kiegyenlítéshez vagy kártalanításhoz ad jogot, a tagországok a két jogintézmény közül választhattak. Kerügyn.tv. indokolása a következőket tartalmazza: *„Az irányelv kártalanítási rendszere az ügynököt ért kárból indul ki. Szerződéses viszonyokban kártérítésnek jogunkban csak jogellenesség és felróhatóság esetében van helye főszabály szerint, szerződésszerű magatartás viszont nem keletkeztet kártérítési felelősséget. Kártalanításról pedig akkor beszélünk, ha a cselekmény jogszerű (megengedett) de kárt okoz, amit meg kell téríteni.”* *„Belső jogunkban nehezen illeszthető egy olyan kártelepítési szabály, amely kárként nevesíti az olyan elmaradt hasznot, amely egy szerződés jogszerű megszüntetése következtében, a szerződéses viszony hiánya miatt éri a felet (nem szenved sérelmet az, aki azt maga akarta – volenti non fit iniuria – vagyis aki a szerződésben elfogadta a másik fél megszüntetési jogát).”*¹² A Kerügyn.tv.-ben kiegyenlítési jutalékként nevesített jogintézmény helyét a Ptk. szabályaiban lényegében a közvetítő kártalanítására vonatkozó rendelkezések veszik át anélkül, hogy a jogintézmény elnevezésének megváltozására vonatkozó bármiféle indokát adná a Ptk. indokolása.

A korábbi szabály és a Ptk. is arra van figyelemmel, hogy a szerződés „egyensúlya”, azaz a szolgáltatás és ellenszolgáltatás annak megszűnése után is biztosítva legyen a felek között. A kialakult bírói gyakorlat szerint is a kártalanítás egy olyan kompenzáció, amelynek célja a közvetítő részére a szerződés megszűnése után a szerződés hatálya alatt kifejtett tevékenység, illetve a tevékenység eredményeként, annak arányában a megbízónál jelentkező előnyből történő juttatás. Alapvetően annak van jelentősége, hogy ha a szerződés hatályban marad, a közvetítő által szerzett ügyfelekkel kötött vagy a jövőben létrejövő szerződések után megilletné a díjazás, de ettől a szerződés megszűnése következtében elesik, így – a szerződéssel összefüggő valamennyi körülményt figyelembe véve – méltányos lehet a kártalanítása, azaz hogy a megbízónál jelentkező előnyből részesüljön.

Utalni kívánunk a joggyakorlatban bizonyos közvetítői kör kártalanításra való jogosultságával kapcsolatban meglévő vitára, bizonytalanságra is, amelyet az Alkotmánybíróság határozatával kívánt megszüntetni. Ugyanis a biztosítási törvény szerint a biztosítóval fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszony alapján biztosításközvetítői tevékenységet végző ügynököt és többes ügynököt csak erre irányuló, a biztosítóval írásban megkötött megállapodás esetében illeti meg. 1008/2004. AB Határozatban az Alkotmánybíróság a Bit. – akkor hatályos - 33. § (8) bekezdését nem találta alkotmányellenesnek, és ezért elutasította az annak megsemmisítésére irányuló indítványt. Az indítványozó az általa támadott rendelkezést azért vélte alkotmányellenesnek, mert hátrányosan különbözteti meg a biztosítási ügynököt a kereskedelmi ügynökkel szemben, akit a kiegyenlítési

¹¹ Ptk. 6:298.§

¹² Ld. részletesebben Molnár *Hella*: „Gondolatok a kereskedelmi ügynökök kompenzációs jogáról a Lonsdale-ügy kapcsán” (Themis, 2009/1, 22-41.)

jutalék megillet és e szabálytól az ügynök hátrányára nem is lehet eltérni. Az indítványozó utalt arra is, hogy az ügynökök nagy részben kényszervállalkozók, indokolt, hogy a munkajoghoz hasonló védelemben részesüljenek. Másrészt ez a jogi szabályozás a biztosítót – diszkriminatív módon – indokolatlan előnyhöz is juttatja más, ügynököket foglalkoztató szervezetekhez képest. Az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítását alapvetően azzal indokolta, hogy a Kerügyn.tv. 1. § (5) bekezdése szerint szabályai a speciális normákhoz képest szubszidiárius jelleggel alkalmazhatók. Ezt erősíti a Kerügyn.tv. indokolása is. Ilyen speciális norma a Bit., amely a biztosításközvetítőkre tartalmaz eltérő rendelkezéseket. A két szabályozás közötti eltérés abban is megállapítható, hogy a Bit. szerint az ügynök akár munkaviszonyban is elláthatja a tevékenységet, míg a Kerügyn.tv. hatálya alá nem tartozik az ilyen alany. A Kerügyn.tv. a szerződés tárgyát elsődlegesen áruban jelöli meg és csak külön jogszabály eltérő rendelkezései hiányában alkalmazandó más tárgyú szerződésekre a Kerügyn.tv. Az irányelv valóban alapvetően az áruk értékesítésének közvetítését vállaló ügynökök jogi helyzetét kívánta egységesíteni.

3.2. A szerződés megszűnését követő versenykorlátozás¹³

3.2.1. Versenyjogi szabályok és a közvetítői jogviszony

a) Kartelljogi szabályok

A tanulmány bevezető részében utaltunk a közvetítői jogviszony kartelljogi megítélésére, az azzal kapcsolatos európai szabályokra. A hatályos Tptv. 11. § (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy az egymástól nem független vállalkozások megállapodásai a törvény erejénél fogva nem minősülnek versenytorzítónak. A 15. § definiálja a nem független vállalkozásokat: nem függetlenek az egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások (a 2. bekezdésben meghatározva ennek fogalmát), valamint azok a vállalkozások, amelyeket ugyanazok a vállalkozások irányítanak. E versenyjogi szabályok alapján – amennyiben „valódi” közvetítői jogviszonyról van szó a megbízó és a közvetítő között - , nem minősül kartellnek adott esetben a megállapodásuk, összehangolt magatartásuk. Darázs Lénárd álláspontjával egyetértve: *„A versenytorzító hatás nyilvánvalóan szoros összefüggésben áll a kereskedelmi ügynöki szerződések magánjogi tartalmával, így nem tagadhatjuk le azt a hatást sem, hogy a kartelltilalom alóli kivétel érdekében a kereskedelmi ügynöki szerződések magánjogi tartalma a jövőben nagymértékben igazodni fog a kartelljogi szempontrendszerhez.”¹⁴*

b) Üzleti titoksértés – tisztességtelen verseny

Az üzleti titoktartási kötelezettség - a Ptk. személyiségi jogok védelmével kapcsolatos szabályai¹⁵, továbbá a versenyjog alapján¹⁶ - mind a jogviszony

¹³ Ptk. 6:301. §

¹⁴ Dr. Darázs L. (2008), 21.o.

¹⁵ Ptk. 2:47. §

¹⁶ A Tptv. 4- § (1) bekezdése a Ptk. fogalom-meghatározására visszautalva szabályozza a tilalmazott magatartásokat

fennállása alatt, mind pedig annak megszűnése után is terheli a közvetítőt. A titoksértés a különböző jogterületek szankcióit vonhatja maga után. A versenyjogi szabályok azonban nemcsak a közvetítói jogviszonyt érintik, hanem a munkaviszonyt is, és akár súlyos következményekkel járó versenyfelügyeleti eljárást is vonhat maga után azok megsértése. E tekintetben tehát a közvetítói jogviszonyban és a munkaviszonyban fennálló üzleti titoktartási kötelezettség nem különbözik egymástól, sőt az üzleti titok fogalmát is a magánjogi kódex alapján lehet meghatározni. A versenyjogi szabályok szerint a jogsértő magatartás az üzleti titok tisztességtelen módon megszerzése vagy felhasználása, valamint jogosulatlanul mással közlése vagy nyilvánosságra hozása. A Tpv. 4. § (2) bekezdése definiálja, mi minősül az üzleti titok tisztességtelen módon való megszerzésének: ha az üzleti titkot a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele üzleti kapcsolatban - ideértve az üzletkötést megelőző olyan tájékoztatást, tárgyalást és ajánlattételt is, amelyet nem követ szerződéskötés - vagy bizalmi viszonyban - így különösen munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy tagsági viszonyban - álló személy közreműködésével szereztek meg.

A versenyjogi szabályokon túlmenően a Ptk. szabályok további kötelezettséget rónak a közvetítőre, amely alapvetően érinti a megbízó gazdasági érdekeit, befolyásolhatja piaci pozícióját. A jogviszony fennállása alatt a közvetítói szerződések általános szabályai írják elő azt a kötelezettséget a közvetítő számára, hogy tájékoztassa megbízóját, ha harmadik személy javára közvetítói tevékenységet végez¹⁷. A piacon folyó versenyben nem közömbös, hogy a közvetítő egyidejűleg más személlyel áll-e közvetítói jogviszonyban, vagy sem. A kódex nem különböztet aszerint, hogy a harmadik személlyel fennálló jogviszony mikor keletkezett, a megbízóval kötött közvetítói szerződést megelőzően, vagy esetleg az alatt, mi annak a tárgya (azonos, hasonló vagy eltérő tárgyú szerződésről van szó), általános jelleggel előírja a tájékoztatási kötelezettséget. Nyilvánvalóan, ha már a szerződéskötést megelőzően fennállt a harmadik személlyel a jogviszony, a szerződéskötéskor, ha a jogviszony fennállása alatt létesített más megbízóval közvetítói szerződést, a harmadik személlyel történt szerződéskötés után terheli a tájékoztatási kötelezettség a közvetítőt. Természetesen erre a jogviszonyra is vonatkoznak a Ptk. általános szabályai, amelyek egyrészt alapvetően szinten is megfogalmazzák a felek együttműködési, tájékoztatási kötelezettségét valamennyi szerződéssel kapcsolatban, másrészt – a jogviszony mögöttes szabályait jelentő – megbízási szerződésnél is. A különböző közvetítói helyzeteket szabályozó normák – bár alapvetően közjogi jellegűek – szintén tartalmaznak az együttműködésre (tájékoztatásra) vonatkozó különös rendelkezéseket. A tájékoztatási kötelezettség elmulasztását a kódex külön nem szankcionálja, de nyilvánvalóan szerződésszegő magatartásnak minősül. A tájékoztatás megtörténtét követően döntheti el a megbízó, hogy e tényre tekintettel fenntartja-e a továbbiakban a jogviszonyt a közvetítővel, vagy él a

¹⁷ Ptk. 6:290. §

jogszabályban biztosított jogával és megszünteti a jogviszonyt. Az Mt.¹⁸ a munkavállaló kötelezettségeit e körben részletesen meghatározza. A munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt - kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja - nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné, de munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely - különösen a munkavállaló munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján - közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. A munkavállaló titoktartási kötelezettsége nem kizárólag az üzleti titokra terjed ki, hiszen illetéktelen személlyel egyébként sem közölhet olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat. Ezeknek a kötelezettségeknek a megsértése munkajogi jogkövetkezményeket vonhat maga után. A közvetítői szerződés, ill. a munkaszerződés felbontása után is érvényes titoktartási klauzulának nincs törvényes, maximális határideje, ellentétben a későbbiekben tárgyalandó versenytildalmi klauzulával. Ennek ellenére a gyakorlatban a titoktartási klauzulát is gyakran korlátolt időre határozzák meg.

3.2.2. Versenykorlátozó (tilalmi) megállapodás a közvetítői és a munkajogviszonyban

a) A megállapodás lényege

A közvetítői szerződést túlélő megállapodás az ún. versenykorlátozó megállapodás, amelyet meg kell különböztetni az ügynöki jogviszony fennállása alatti, törvény alapján érvényesülő versenytildalomtól. A szerződés lejártát követően a megbízó érdekében állhat a közvetítővel egy olyan megállapodás megkötése, amelyben a szerződés megszűnése utáni időre korlátozza a közvetítőt gazdasági tevékenységében annak érdekében, megakadályozza, hogy a közvetítőt a szerződés megszűnése után meghatározott időtartam alatt olyan tevékenységet folytasson, amellyel versenyhelyzetet teremt volt megbízójával. A munkajogi versenytildalmi megállapodás speciális jellegére mutat rá Prugberger professzor Zaccaria Márton Leóval közös tanulmányában, amely alapvető ellentmondást a szerződés magánjogias természetében, illetőleg a munkaviszonyban a felek viszonyát jellemző alá-főlé rendeltségben fogalmazza meg kiindulásként¹⁹. Mind a közvetítői szerződésekhez kapcsolódó, mind a munkaszerződéshez kapcsolódó versenytildalmi megállapodás jellemzője, hogy a megbízó, illetve munkáltató versenytildalom által védendő érdeke a számára fontos információk, módszerek, technológiák megőrzése, illetőleg ezeknek a konkurenciától való megóvása. Alapvető eltérést látunk viszont abban, hogy amíg a munkaviszonyra

¹⁸ A 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 8. §

¹⁹ Prugberger Tamás-Zaccaria Márton Leó (2015): A versenytildalmi megállapodás elméleti és gyakorlati problémái a megváltozott munkajogi környezetben. (Tanulmány) Jogtudományi Közlöny, 2015. május, 244-255.

alapvetően jellemző, a munkáltató széleskörű utasításából következik az, hogy a munkaviszonyból a munkavállaló széleskörűen profitál. A közvetítői jogviszonynál a megbízó utasítása alapvetően a megbízás „tárgyára” vonatkozik, míg a tevékenység végzését maga a közvetítő szervezi meg, azaz „önállóan jár el”.

b) Alakszerűség – időbeli korlát

Mindkét jogterületen a megállapodás csak írásban érvényes. Ez a munkajogi szabályokból egyértelműen következik, míg a közvetítői jogviszonyban általában nem követelmény az írásbeliség, de ez alól a versenykorlátozó megállapodás kivétel. Azonos az időbeli korlát is, mindkét jogviszonynál a megállapodás a jogviszony megszűnésétől számítva legfeljebb két évre korlátozhatja a közvetítőt, ill. a volt munkavállalót. A közvetítői jogviszonyban a megállapodást a felek akár már a szerződéskötéskor, ill. annak tartalmában is rögzíthetik, de nincs akadálya annak, hogy a jogviszony fennállása során bármikor, vagy a szerződés megszűnésével egyidejűleg, sőt azt követően is megállapodjanak, az időbeli korlátra figyelemmel. A munkajogi bírói gyakorlat elfogadja azt, ha a versenytilalmi megállapodás a munkaszerződésben jelenik meg, amennyiben az megfelelő tartalmában is az érvényességi követelményeknek²⁰.

c) Díjazás

A Ptk. – eltérően a korábbi Kerügyn.tv. szabályától – a felek megállapodására bízza azt, hogy a vállalt kötelezettségért a közvetítőnek díjazás jár, avagy sem. Az ellentételezést a felek többféle módon megoldhatják, akár külön nevesített juttatásként, akár a közvetítőt megillető díj mértékének a meghatározásánál. A munkajogban a versenytilalmi megállapodásban vállalt kötelezettség teljesítéséért a munkáltató megfelelő ellenértéket köteles fizetni, amely mértékére is kógens normákat állapít meg²¹. Az ellenérték összegének meghatározásánál különösen arra kell tekintettel lenni, hogy a megállapodás milyen mértékben akadályozza a munkavállalót - elsősorban képzettségére és gyakorlatára tekintettel - újabb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésében. Az ellenérték a megállapodás tartamára nem lehet kevesebb, mint az azonos időszakra járó alapbér egyharmada. Ezzel a jogalkotó abszolút minimum mértéket határozott meg.

d) A megállapodás tárgya

A Kerügyn.tv. szabályaival azonos módon jelenik meg a kódexben, hogy a versenykorlátozó megállapodásban csak a szerződéssel azonos földrajzi területre, ügyfélkörre, illetve áruajtára lehet érvényesen korlátozni a közvetítőt a gazdasági tevékenysége gyakorlásában (tárgyi korlát – kógenca), az ezt meghaladó korlátozás semmisséget (részleges semmisség) von maga után. A Ptk. – eltérően a Kerügyn.tv. rendelkezéseitől - nem írja elő kötelező tartalmi követelményként,

²⁰ Mfv.I.10.596/2011/8. sz. ítélet

²¹ 7/2015. számú munkaügyi elvi határozat szerint a versenytilalmi megállapodás alapján járó juttatás nem minősül munkabérnek. Ezért amikor e megállapodás szerinti ellenértéket a személyi alapbér összegének figyelembevételével határozzák meg, annak elkülönülten kell megjelennie, a személyi alapbér ugyanis más jogcímen járó juttatást nem foglalhat magába [1992. évi XXII. tv. 3. § (2) bekezdés, 76.§ (5) bekezdés].

hogy a felek a közvetítói szerződésben meghatározzák a tevékenységi területet. A kódex a versenykorlátozó megállapodás tárgyi korlátjának kógenciáját fogalmazza meg anélkül, hogy meghatározná pl. mit kell árufajta alatt érteni. Nyilvánvalóan az „árufaja” a szerződés közvetett tárgyának tág értelmezését jelenti, azaz beletartoznak ingó-, ingatlan adásvételi és egyéb ügyletek, vagyoni értékű jog, szolgáltatások, értékpapírügyletek különböző szerződéstípusainak közvetítésére irányuló szerződések. Fontos azonban – különösen, ha a felek versenykorlátozó megállapodást kívánnak kötni -, hogy felek ezeket a szerződési elemeket egyértelművé tegyék a jogviszonyukban, hiszen a korlátozás kizárólag szűken értelmezhető. A közvetítói jogviszonyban a jogviszony tárgyi hatályán túl nem terjeszkedhet a versenykorlátozás.

Az Mt. versenytilalmi megállapodásra vonatkozó szabályai szerint a felek megállapodása alapján a munkavállaló nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét sértené vagy veszélyeztetné. A hivatkozott tanulmány szerint az Mt. nem bontja ki a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelmét, mint fogalmat, de alapelveként fogalmazza meg az általános magatartási követelmények körében, így alapvetően a bírói gyakorlatra hárul annak értelmezése. A munkajogban – a szerzők álláspontja szerint – *„...a munkavállalót érintő tényleges korlátozás tartalma és annak lehetséges – munkavállalóra nézve negatív – következményei összességében a tilalmazott tevékenység jellegéből és az ahhoz kötődő további kötelezettségekből vezethetők le...”*²². Álláspontjuk szerint a versenytilalmi megállapodást annak rendeltetésénél fogva nem lehet szűkítően értelmezni, nemcsak az azonos, hanem a hasonló tevékenységekre is érteni kell a korlátozást. A területi korlátozást szerzők a munkajogban is fontosnak tartják, annál is inkább, mert méltánytalannak tartanák, ha a munkáltató telephelyétől távolabb eső településen is korlátoznák a volt munkavállaló tevékenységét, hiszen távolabb már nem veszélyezteti a volt munkáltató versenyhelyzetét.

e) A megállapodás egyoldalú megszüntetésének lehetősége

A közvetítő és a megbízó között létrejött megállapodás tartós jogviszonyt eredményez a felek között, amelyben mindkét fél kötelezettséget vállal. A Ptk. nem tartalmaz külön rendelkezést a megállapodás egyoldalú megszüntetésének lehetőségére – eltérően a Kerügyn.tv. szabályaitól - még abban az esetben sem, ha a jogviszony megszüntetésére a megbízó szerződésszegő magatartása adott alapot. Ez elfogadható, miután attól függetlenül gazdasági érdeke fűződik a megbízónak a közvetítő gazdasági tevékenységének ilyen módon történő korlátozására, hogy esetleg ő maga szerződésszegést követett el. Bár a Ptk. – és a korábbi szabályozás – külön nem tartalmazza, nagy jelentősége van annak az irányelvi rendelkezésnek, amely szerint a korlátozó záradék érvényességére vagy kikényszeríthetőségére egyéb korlátozásokat állapíthatnak meg a tagállamok, ill. felhatalmazhatják a bíróságokat, hogy a feleknek az ilyen megegyezésből származó kötelezettségeit mérsékeljék. Álláspontunk szerint e megállapodással kapcsolatban is jelentősége lehet a bíróság szerződést módosító jogkörének, azaz a Ptk. 6:192.§-ban szabályozott esetben a versenykorlátozó megállapodás megkötését követően

²² Prugberger Tamás-Zaccaria Márton Leó (2015), 247.

előállott körülmény következtében és feltételek mellett. Az 1959-es Ptk. 241. §-ának bírói gyakorlatát elemezve mutat rá Papp Tekla arra, hogy; „Ilyenkor az adott változások mellett az eredeti tartalommal már nem méltányos a szerződés teljesítését kikényszeríteni, a szerződéses kötelezettségeket fenntartani, mert a szerződéskötéskor előre nem látott körülmények lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kötelezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhessé vagy lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal való fenntartását, illetve a megállapodás teljesítését.”²³ Idézi az alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos több határozatát, amelyben kifejti, hogy ilyen esetben a bíróságnak az egyik fél szolgáltatásának az elnehezülésével szemben a másik fél szerződésbe vetett bizalmát kell mérlegelnie és ezeket egyeztetve a szerződési terheknek egy új, méltányos elosztását kell megoldania.²⁴

Eltérően a tartós közvetítói jogviszonyban a versenykorlátozó megállapodás egyoldalú megszüntetésével kapcsolatos jogi helyzettől, ha a munkavállaló a munkaviszonyát az Mt. 78. § (1) bekezdése alapján, azonnali hatályú felmondással szünteti meg, a versenykorlátozó megállapodástól elállhat. Ez nyilván azt is jelenti, hogy a kapott díjazás arányos részét a munkáltató részére vissza kell fizetni, de mivel jogszerű joggyakorlásról van szó, kártérítési felelősséget nem von maga után.

f) A megállapodás megszegésének jogkövetkezménye

Mindkét terület a saját szankciórendszerét alkalmazhatja a megállapodás megszegésekor. A közvetítói jogviszonyban a megállapodás megszegése szerződésszegésnek minősül és a szerződésszegéssel okozott kárfelelősséget vonhatja maga után. Munkajogban – miután már nincs munkajogi kapcsolat a felek között a jogviszony megszűnése után – a munkáltató kártérítést követelhet a megállapodás megszegése miatt, a munkajogi kártérítési felelősség szabályai szerint. *”Végül megemlítendő az Mfv.II.10.573/2012/3. sorszámú ítélet, amely az előzőekben mondottakhoz hasonlóan megerősíti, hogy a versenytilalmi megállapodás érvényességének és megszegésének elbírálása során különös jelentősége van annak tartalmának, hiszen az egy polgári jogi tartalmú, szinallagmatikus megállapodás, amelyben egyik oldalról a megfelelő ellenértékének, másik oldalról pedig a kötelezettségvállalás kölcsönösségének egyértelműen meg kell jelennie.”* „...a polgári jogi szerződési forma szimplán csak a versenytilalom kereteit biztosítja, azt tartalommal természetesen az Mt. és a munkáltató és munkavállaló sajátos kapcsolatrendszerére alapján kell megtölteni. Az igényérvényesítés során azonban kétségtől a munkajogi igény érvényesítésére vonatkozó sajátos szabályokat kell figyelembe venni.”²⁵ A munkajogi versenykizáró megállapodás sajátos „kétarcúságát” jelzi az is, hogy a felek gyakran kötbért kötnek ki biztosítékként, amelyre egyértelműen a kódex szabályai az irányadók, azaz a Ptk. 6:186-189. §-a.

²³ Dr. Papp Tekla (2012): Gazdasági/üzleti kockázat – mint szerződési körülmény – megítélése a magyar magánjogban és versenyjogban http://www.vmtt.org.rs/mtn2012/113_132_Papp_Tekla_A.pdf, 124.

²⁴ 32/1991. (VI. 6.), 43/1995. (VI. 30.) és 66/1995. (XI. 24.) AB határozatok

²⁵ Prugberger Tamás-Zaccaria Márton Leó (2015), 255.

g) Mögöttes szabályok

A közvetítói jogviszonyra a magánjogi kódex szabályai vonatkoznak, a munkajogi versenytildalmi megállapodás tekintetében az Mt. nem mondja ki kifejezetten, hogy a versenytildalmi megállapodásra a Ptk. szabályai az irányadók, ellentétben a korábbi Mt. szabályokkal. Szerzők szerint ennek különösen nagy jelentősége van a Ptk. érvénytelenség, feltűnő értékaránytalanságra vonatkozó szabályai, az elévülés, vagy a kártérítés szabályai tekintetében²⁶. Szerzők álláspontja szerint: *„E szempontból érdekes szembesülni azzal, hogy a versenytildalmi megállapodás kapcsán éppen ellentétes folyamat játszódik le a 2012. évi Mt. nyomán, mint ami a munkajogi szabályanyag egészét jellemzi, hiszen a polgári jogi szabályok közvetlen alkalmazásának kizárása mindenképpen a versenytildalmi megállapodás „munkajogiasításának” irányába hat.”²⁷*

²⁶Prugberger Tamás-Zaccaria Márton Leó (2015), 249.

²⁷Prugberger Tamás-Zaccaria Márton Leó (2015), 255.

A kollektív szerződés intézménye a román munkajogban

Vallasek Magdolna*

1. Bevezető gondolatok

a kollektív munkajog iránti érdeklődésemet egyértelműen Prugberger Tamás Professor úr keltette fel, holott a doktori értekezésem kapcsán adódó közös munkánk tárgykörét nem a kollektív munkajog, hanem a román nyugdíjrendszer jelentette. Azonban a Professor úr lenyűgözően széles érdeklődési körének köszönhetően a hosszú beszélgetések során mindegyre felmerült az üzemi munkajog, a szakszervezetek, kollektív szerződések helyzete. A Professor úrnak a román szabályozással kapcsolatos újabb és újabb kérdései tehát a munkajog ezen területének tanulmányozására is, akarva-akaratlanul, rávezettek. Ebből a megfontolásból választottam jelen ünnepi kötetbe szánt tanulmányom tárgyául a kollektív szerződés intézményének román szabályozását. Tisztelt Professor úr, kedves Tamás, annyi minden más mellett ezt is köszönöm!

Napjaink román munkajogi szakirodalmában a kollektív munkajogi kérdések kutatásának egyre kisebb tere figyelhető meg, párhuzamosan azzal a régiókban nem csak Romániában megfigyelhető tendenciával, miszerint maguknak a kollektív munkajogi intézményeknek a jelentősége is csökkenni látszik. A korábban igen jelentős szakszervezeti mozgalom veszített erejéből, s a kollektív szerződések megkötése, amennyiben a törvény értelmében kötelező is lenne, sok esetben pusztá formalitássá degradálódott.

Jelen tanulmányunkban a kollektív szerződések hatályos román szabályozásánál legfontosabb kérdéseit kívánjuk, a teljesség igénye nélkül, bemutatni, kiindulva a jogfejlődés rövid történeti áttekintéséből és a fogalmi kérdések tisztázásából. Tesszük mindezt azzal a meggyőződéssel, hogy a kollektív munkajog szerepe napjaink munkaerő-piaci körülményei között is kiemelt jelentőséggel bír és bírhat, illetve az Európai Unió munkajogi szabályozásának továbbra is megkerülhetetlen részét képezi.¹

* Egyetemi adjunktus, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Kolozsvári Kar, Jogtudományi Tanszék.

¹ Berke Gyula (2001): Az Európai üzemi tanács és a munkavállalók tájékoztatáshoz való joga. In: Kiss György (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris Kiadó, Budapest, 508-509.

2. A kollektív szerződés szabályozásának története Romániában

Habár a szakirodalomban számon tartott, a Bukarest székhelyű Gáz és Villamossági Művek (Uzina de gaz și electricitate București), és a Román Vasúttársaság (C.F.R.) nevéhez fűződő első kollektív szerződések 1919-ben jöttek létre, a szabályozás kezdetei egy jó évtizeddel későbbre datálhatóak. Igaz már korábban, 1920-ban kezdeményezték a kollektív munkaszerződésre vonatkozó törvény elfogadását, azonban ez nem járt sikerrel. Egy évvel később a szakszervezeti mozgalomra vonatkozó törvény már említést tesz a kollektív szerződés megkötésének lehetőségéről, azonban semmilyen részletesebb, formai vagy tartalmi szabályokra vonatkozó rendelkezést ezzel kapcsolatban nem vezetett be.²

A kollektív szerződések román szabályozásának első lépését az egyéni és kollektív munkaszerződést szabályozó 1929 évi törvény jelenti.³ A román munkajogi szakirodalomban, a kor társadalmi viszonyai között, de kifejezetten haladó szellemiségűnek tartott jogszabály „egy vagy több vállalkozó, azok által létrehozott egyesületek vagy csoportosulások, illetve az alkalmazottak szakmai egyesületei vagy társulásai által megkötött, a munkafeltételekre és bérezésre vonatkozó megállapodásként” határozta meg a kollektív szerződéseket.⁴ A jogszabály meghatározta a kollektív szerződések minimális tartalmi követelményeit, azokat az alakísági feltételeket, amelyek szükségesek voltak az érvényességéhez, illetve az időtartamot, amelyre köthető volt. Ennek alapján létezhetett meghatározott időre szóló, meghatározott munkálatra szóló vagy meghatározatlan időre szóló kollektív munkaszerződés.

A törvény értelmében kollektív szerződésként kellett kezelni a különböző békéltetési eljárásban rögzített jegyzőkönyveket, illetve a munkaküzdelem esetében hozott választott bírósági döntéseket is.

A megkötött kollektív munkaszerződés minden alkalmazott számára kötelező erejű volt és a semmisség terhe mellett az egyéni munkaszerződések minden rendelkezése meg kellett, hogy feleljen a kollektív szerződésben rögzítettekhez.

A kollektív munkaszerződés szabályozásának történetében a következő lépéseket az 1950-ben, majd 1973-ban hatályba lépő Munka Törvénykönyvek jelentették.⁵ Mindkét jogszabály rendelkezéseit áthatotta a korabeli politikai-ideológiai háttér, ilyenformán megtaláljuk benne a „munkásosztály életkörülményeinek javítása” érdekében megszabott kötelezettségeket, a munkáltatóknak az állam iránti kötelezettségeit, a tervgazdálkodásban megszabott kötelezettségeket, munkanormák teljesítését és más hasonló rendelkezéseket. Gyakorlatilag a munkakörülmények és bérezés kérdéseinek rendezése háttérbe szorult, s a kollektív munkaszerződések alapvető célkitűzésévé a „a termelő kapacitás jobb felhasználása, a munkatermelékenység növelése, a fogyasztás és az

² Pătru, Radu Ștefan (2014): *Contractele și acordurile colective de muncă*. Ed. Hamangiu, București, 125.

³ Megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 88/05.04.1929 számában.

⁴ Hivatalos fordítások hiányában a különböző jogszabályi szövegeket saját fordításban idézem.

⁵ 3/30.05.1950 számú törvény, megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 50/08.06.1950 számában, illetve 10/1972 számú törvény, megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 140/01.12.1972 számában.

előállítási költségek csökkentése, az előzetes tervnél magasabb haszon és megtakarítás elérése, a termékek minőségének javítása és a gazdasági tevékenységek hatékonyságának növelése” vált.⁶

Mindkét Munka Törvénykönyvnek közös jellemzője volt továbbá, hogy országos szintű kollektív munkaszerződés megkötését nem tette lehetővé, csak a vállalati és az ágazati formára vonatkoztak a rendelkezések.

A rendszerváltást követően a kollektív munkaszerződés kérdését előbb 1991-ben, majd 1996-ban külön törvényben szabályozta a román jogalkotó.⁷

A hatályos román szabályozásban a Munka Törvénykönyve (2003 évi 53. törvény) csak rövid meghatározását tartalmazza a kollektív munkaszerződés intézményének, a részletes szabályozást a 2011 évi 62. számú törvény⁸ tartalmazza.

3. A kollektív szerződés fogalma a román munkajogban

A kollektív szerződés szabályozásának kezdeteitől a román jogalkotó egyaránt használta ugyanazon intézmény megnevezéséhez mind a „kollektív szerződés”, mind a „kollektív megállapodás” kifejezést, anélkül, hogy ennek bármilyen jogi jelentőséget tulajdonított volna. Mi több, az 1950-ben hatályba lépett Munka Törvénykönyvében a két terminológia keveredik, a kollektív szerződést az alkalmazottak és munkáltatók közötti „kollektív megállapodásként” definiálja.

A többféle terminológia használata nem csupán a román, hanem a teljes nyugat-európai munkajog sajátja. Ahogy azt Prugberger Tamás megjegyzi „A nyugat-európai tarifajog, pontosabban kollektív szerződési jog mind a jogtudományi művekben, mind a jogi szabályozásban, mind pedig a szerződés-kötési és bírósági gyakorlatban általában háromféle terminológiát használ. Országonként eltérően hol *tarifaszerződésről*, hol *kollektív szerződésről*, hol pedig *kollektív megállapodásról* van szó. A tarifaszerződés és a kollektív szerződés szinonim fogalmak. (...) A kollektív szerződés lényege tehát, hogy az ellenérdekű koalíciós partnerek kössék meg egymással, és hogy a szakszervezet tagjainak munkajogi viszonyára vonatkozzon. Ezzel szemben a kollektív megállapodás, amelyet szintén a koalíciós partnerek kötnek meg egymással, közvetlenül nem érinti a tagok munkaviszonyát.”⁹

A román munkajogban egyértelműen kollektív szerződésről beszélhetünk, és ezt a terminológiát használja többségében a szakirodalom és a jogi szabályozás is. A meghatározásokban viszont változatlanul a kollektív megállapodás kifejezés jelenik meg, amely azonban az intézmény értelmezésén nem változtat. Hasonlóképpen a „megállapodás” kifejezés jelenik meg Románia Alkotmányában is, amely „A munka

⁶ 10/1972 számú törvény, 76 cikk.

⁷ 13/1991 számú törvény, megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 32/09.02.1991 számában, illetve 130/1996 számú törvény, újraközölve Románia Hivatalos Közlönyének 184/19.05.1998 számában.

⁸ Megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 332/10.05.2011 számában.

⁹ Prugberger Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. CompLex, Budapest, 121-122.

és a munka szociális védelme” című 41. cikkében rendelkezik arról, hogy „A kollektív munkaügyi egyezkedésekhez való jog és a kollektív megállapodások kötelező jellege garantált.”

A hatályos román Munkatörvény a kollektív szerződéseknek mindössze két cikket szánt (229-230 cikk), amelyben meghatározza a kollektív szerződés intézményét, a tárgyalás alapvető szabályait és a kötelező joghatását. Az intézmény részletes szabályozását a szociális párbeszédéről szóló 2011 évi 62. számú törvény tartalmazza (VII. Cím, I-VI. Fejezetek, 127-153 cikkek).

A két jogforrásban megtalálható meghatározás közel azonos, lényegi különbségeket nem, csak terminológiai eltéréseket találhatunk bennük.¹⁰ A külön törvény 1. cikkének i.) pontjába foglalt fogalom meghatározásából kiindulva tehát azt mondhatjuk, hogy a román munkajogi szabályozás kollektív munkaszerződésnek tekinti „a munkáltató vagy munkáltatói szervezetek és az alkalmazottak képviselői által írott formában megkötött megállapodást, amely munkaviszonyból származó jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.”

4. A kollektív szerződést megkötő felek és a reprezentativitás

„A tarifatorvények általában meghatározzák a szerződéskötés alanyait, és eszerint csoportosítják a szerződéseket. Ez nem pusztán formalitás, hanem kihat az (...) egész érdekegyeztetési mechanizmusra. A koalíciós tárgyalási és érdekegyeztetési mechanizmus, valamint a kollektív szerződés intézményrendszere ugyanis szoros kölcsönhatásban áll egymással, és e kettő összefüggése konzisztens.”¹¹

A román szociális párbeszédre vonatkozó törvénynek a szerződést megkötő felekre vonatkozó része (VII. Cím, III.-IV. Fejezetek, 134-139 cikkek) éppen a közelmúltban esett át jelentős módosításokon, a 2016 évi 1. számú törvény megjelenését követően.¹² A reprezentativitására vonatkozó rendelkezések pedig (I. Cím, V. Fejezet, 51-53 cikk) erős, és véleményünk szerint jogos, kritika érte a törvénytervezet nyilvánosságra kerülését követően, nem csupán a munkavállalók érdekképviselőinek nyilatkozataiban, de a szakirodalomban is. Ez első sorban annak tudható be, hogy a vállalati szintű reprezentativitáshoz feltételként szabta a törvény, hogy az adott szakszervezetnek az alkalmazottak legkevesebb fele tagja kell, hogy legyen. Ehhez képest például az új magyar Munka Törvénykönyvének szabályozása szerint „az a szakszervezet jogosult a munkáltatóval kollektív tárgyalások folytatására és kollektív szerződés kötésére, ahol a munkáltatóval

¹⁰ A terminológiai különbségekre példaként elmondhatjuk, hogy a különös törvény az „alkalmazott” (*angajat*), a Munkatörvény a „fizetéses dolgozó” (*salariaț*) kifejezést használja. A két román kifejezés közötti különbség magyar nyelven nehezen adható vissza, és a román szakirodalomban is viták folynak a helyes értelmezésről és használatról. Első esetben értelem szerűen egy munkaszerződés alapján történő munkavégzésről van szó, második esetben a kifejezés csak arra utal, hogy a munkavégzésért valamilyen bérezésben részesül a dolgozó. Ugyanakkor a román szakirodalom és jogi szabályozás gyakran szinonimaként kezeli a két kifejezést.

¹¹ Prugberger, Tamás (2006) 128.

¹² Megjelent Románia Hivatalos Közlönyének 26/14.01.2016 számában.

munkaviszonyban álló tagok száma eléri a munkáltatói alkalmazotti összlétszám 10%-át”, s még ez a küszöb is csökkentette egyes szakszervezetek kollektív tárgyalási jogait.¹³

Az 50%-os arány nehezen érhető el, különösen olyan körülmények között, amikor a szakszervezetekbe való belépési kedv egyértelműen csökkenő tendenciát mutat. Ágazati szinten reprezentatív az a szakszervezeti federáció, amely az adott ágazatban dolgozók legalább 7%-át képviseli, országos szinten pedig a szakszervezeti konföderációnak a munkavállalók legkevesebb 5%-a tagja kell, hogy legyen.

A munkáltató esetében a reprezentativitás kérdése a vállalati oldalon nyilván nem merül fel, a kollektív tárgyalásokon az adott intézmény vezetője képviseli a munkáltatót. Ágazati szinten ugyanakkor, a közsférában dolgozók kivételével, az ágazatban dolgozók legkevesebb 10%-át foglalkoztató munkáltatókat tömörítő érdekképviselői szerv tekintendő reprezentatívnak, míg országos szinten a teljes munkavállalói létszám 7%-át kell elérni a reprezentativitáshoz, hasonlóképpen nem beszámítva a közsférában dolgozó személyeket.

A hatályos szabályozás értelmében kollektív szerződés vállalati vagy ágazati szinten köthető, a korábbi jogszabály által bevezetett országos szintű kollektív szerződés lehetősége ismét megszűnt. Ennek megfelelően rendelkezik a törvény a különböző szintű tárgyalásokon megjelenő és a kollektív szerződést megkötő felekről is.

A munkáltatót vállalati szinten a törvényben vagy belső szabályzatban meghatározott vezetősége képviseli a tárgyalásokon, míg ágazati szinten a törvény értelmében reprezentatív munkáltatói érdekképviselői szervezet. A közsférában az állami intézmény vezetője képviseli a munkáltatói oldalt, illetve a közsféra ágazati szintjein az illetékes központi hatóság képviselője.

A munkavállalói oldalt vállalati szintű tárgyalásokon a törvényesen létrehozott reprezentatív szakszervezet képviseli. Ennek hiányában, az ágazatban reprezentatív szakszervezeti federáció vehet részt a tárgyalásokon, amelynek tagja az adott vállalat nem reprezentatív szakszervezete, illetve amennyiben ágazati szinten sincs reprezentatív munkavállalói érdekképviselő, akkor a kollektív tárgyalásokon a munkavállalók által megválasztott képviselők fognak részt venni. Míg ágazati szinten egyértelmű a szabály, hogy a reprezentatív szakszervezet vesz részt a tárgyalásokon, a közsférában folytatandó kollektív tárgyalások esetében a törvény csak annyit ír elő, hogy az adott intézményben vagy ágazatban reprezentatív szakszervezet lesz illetékes tárgyalásokat folytatni, azonban úgy gondoljuk, hogy ennek hiányában a korábbiakban is leszögezett szabály értelmében a munkavállalók által választott és megbízott képviselők kapnak helyt a kollektív szerződés megkötését megelőző tárgyalásokon.

¹³ Czuglerné Iványi Judit (2015): A szakszervezeti jogok gyengülése az új Munka Törvénykönyvében. In: Horváth István (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára*. Eötvös Kiadó, Budapest, 71.

5. A kollektív szerződés megkötését megelőző tárgyalás szabályai

A kollektív szerződés tárgyalásának kezdeményezése elsődlegesen a munkáltatót vagy a munkáltatói érdekképviseleti szerveket illeti meg, azonban a Munka Törvénykönyvének 229. cikkének 3. bekezdése értelmében a legalább 21 alkalmazottat foglalkoztató vállalatoknál ez a munkáltató számára egyúttal kötelezettség is. Vállalati csoportok vagy ágazatok szintjén nincs tárgyalási és szerződéskötési kötelezettség.

Tárgyalási kezdeményezési joggal rendelkeznek továbbá a szakszervezetek vagy a munkavállalók képviselői is.

A Munka Törvénykönyve még két alapvető szabályt állít fel az idézett cikkének 3. bekezdésében, a felek egyenlőségének elvét, illetve a kollektív tárgyalás alkalmával való szabad megnyilvánulásuk, gyakorlatilag a szerződéskötési szabadság elvét. Ezen elvek szellemében zajlik tehát a kollektív szerződés megkötését megelőző tárgyalások sorozata.

A tárgyalások megkezdésének határidejével kapcsolatban a román szakirodalom többször is rámutatott arra, hogy a jogszabályban egyértelmű ellentmondások vannak, ennek ellenére a módosító jogszabályok ezt a kérdést mindmostanáig nem érintették.¹⁴

A kollektív szerződés tárgyalására vonatkozó felhívást az előző szerződés, vagy az azt meghosszabbító szerződés lejártá előtt legkevesebb 45 nappal kell megtenni (62/2011 Tv. 129 (3) cikk). Ugyanazon cikk 5. bekezdése azonban egy eltérő határidőt jelöl meg a tárgyalások maximális időtartamára vonatkozóan, és a két határidő közötti eltérés a gyakorlatban problémák forrása lehet. A jogszabályi rendelkezés szerint a kollektív szerződés megkötését megelőző tárgyalások legtöbb 60 napig tarthatnak, illetve ennél hosszabb idő is lehetséges mindkét fél beleegyezése esetén. A két terminus közötti eltérés ahhoz az egyértelműen kevésbé szerencsés helyzethez vezethet, hogy még a törvényes tárgyalási terminus betartása mellett is az új kollektív szerződés megkötését megelőzően a korábbi már hatályát vesztheti.

Hasonlóképpen jellemzője a román szabályozásnak, hogy a jogalkotó nem tesz különbséget a kötelezően folytatott vagy fakultatív módon kezdeményezett tárgyalások között, miközben ez utóbbi esetre vonatkozó rendelkezései is némiképp zavart keltőek. A már idézett 129. cikk 4. bekezdése értelmében minden olyan esetben, amikor a munkáltató vagy a munkáltatói érdekképviseleti szervek nem kezdeményeznek kollektív szerződés megkötésére irányuló tárgyalásokat, a felek közötti tárgyalás megkezdésére a reprezentatívnak tekintett szakszervezet vagy annak hiányában a munkavállalói képviselet által írásban jelzett kérésétől számított legtöbb tíz naptári napon belül sor kell, hogy kerüljön. A munkáltató kötelessége az is, hogy az írásban letett kérés dátumától számított öt naptári napon belül sort kerítsen a felek összehívására.

A jogszabály egészét tanulmányozva kiténik, hogy a fenti rendelkezések nem állnak teljes összhangban a 140. cikk rendelkezéseivel, amely a következőket írja

¹⁴ Ticlea, Alexandru (2015): *Tratat de dreptul muncii. Legislație, doctrină, jurisprudență*. Ed. Universul Juridic, București, 256-257, Pătru, Radu Ștefan (2014) 146-147.

elő: amennyiben a munkáltató vagy munkáltatói érdekképviselői szervek nem kezdeményezték tárgyalásokat az érvényben levő kollektív szerződés lejártáig 45 nappal, a szakszervezet vagy a munkavállalók képviselője a tárgyalásokban érdekelt minden fél számára megküldi a tárgyalás megkezdésére vonatkozó felhívást. Ezt a felhívást „írásban közlik a kollektív szerződésre vonatkozó tárgyalásokban érintett minden féllel, a tárgyalások megkezdését megelőzően legalább 15 nappal.”

A fenti ellentmondással kapcsolatban Alexandru Țiclea, a román szakirodalom egyik legnagyobb hatású és legtöbbet idézett munkajogász professzora arra a következtetésre jutott, hogy a fenti ellentmondás értelmezésében a kollektív szerződések tárgyalásának a különböző szintjei adhatnak magyarázatot. Első esetben, amennyiben az érvényben levő kollektív szerződés lejártáig kevesebb, mint 45 nap maradt, azonban a munkáltató részéről nem indult tárgyalási kezdeményezés, a munkavállalói képviselő vagy a szakszervezet írásos felhívását átadja a munkáltatónak, akinek legtöbb tíz naptári nap áll rendelkezésre, hogy öt napos határidővel tárgyalásra hívja az érdekelt feleket, aki ez esetben természetesen a felhívást benyújtó szakszervezet vagy munkáltatói képviselői tagság lesz. Amennyiben azonban a kollektív szerződés megkötése nem vállalati, hanem magasabb szinten esedékes, a munkáltató vagy a munkáltatói érdekképviselői szerv passzivitása esetén az egy szinttel feljebb elhelyezkedő érdekképviselői szerv vagy szervek csoportja fogja összehívni a tárgyaló partnereket az újabb kollektív szerződés megkötése érdekében.¹⁵

Az első tárgyalási napnak törvényesen meghatározott kötelező napirendje van, amelynek tárgya a munkáltató informálási kötelezettségének teljesítése, a bizalmas és nyilvános információk meghatározása, illetve az információk átadásához szükséges határidő meghatározása.¹⁶

A kollektív szerződés megkötésére irányuló tárgyalások nem haladhatják meg a 60 naptári napot, ettől a terminustól azonban a felek megegyezésével el lehet térni.

Maga a kollektív szerződés kikötheti, hogy egyes rendelkezéseit meghatározott idő leteltével újra kell tárgyalni, esetleg periodikusan újratárgyalandóak. Ezek a rendelkezések a felek számára kötelezőek, s a meghatározott idő leteltével sort kell keríteni a tárgyalásra.

6. A kollektív szerződés tartalma

A kollektív szerződés tartalmának szabályozási keretét a Munka Törvénykönyvének 229. cikkének 1. bekezdése határozza meg, amikor kijelenti, hogy a kollektív szerződés egy olyan megállapodás, amely a munkakörülményekre, bérezésre, illetve a munkaviszonyból eredő egyéb jogokra és kötelezettségekre vonatkozik.

¹⁵ Țiclea, Alexandru (2015) 258.

¹⁶ Az információ szolgáltatás kérdésére egy külön jogszabály vonatkozik, a 2006 évi 467 törvény, amely Románia Hivatalos Közlönyének 1006/18.12.2006 számában jelent meg.

A Munka Törvénykönyvének röviden megfogalmazott rendelkezésén túl a külön törvény nem tartalmaz tartalmi előírásokat, a felek tárgyalási és szerződéskötési szabadsága érvényesülni. A szociális párbeszédre vonatkozó törvény 132. cikke csupán négy olyan sajátos szabály bevezetésével bővíti ki a fenti rendelkezéseket, amelyek meghatározzák a kollektív szerződések konkrét tartalmát. Ezek a szabályok a következők:

- kollektív szerződésben csak a törvény feltételeinek megfelelő jogokról és kötelességekről lehet rendelkezni;
- a munkavállalók jogaira vonatkozó törvényes rendelkezések minimális jellegűnek tekintendők;
- alacsonyabb szintű kollektív szerződés nem állapíthat meg a magasabb szinten kötött szerződésben foglaltaknál kevesebb jogosultságot a munkavállalók számára;
- az egyéni munkaszerződések nem határozhatnak meg alacsonyabb szintet a munkavállalói jogosultságok tekintetében a kollektív munkaszerződésben foglaltaknál.

Mindez megfelel annak az általánosan, a nyugat-európai államok szabályozásában megtalálható követelménynek, miszerint „az alacsonyabb rangú tarifaszerződés nem állhat ellentétben a magasabb rangúval”, hiszen „a tarifaszerződések egy bizonyos *hierarchikus láncolatba illeszkednek*.”¹⁷

Ugyanakkor a fenti rendelkezésből az a következtetés vonható le, hogy a román munkajogi szabályozás nem engedi meg azt az egyes nyugat-európai országok munkajogi gyakorlatába beszivárgó lehetőséget, hogy a kollektív szerződés a törvényesen előírthoz képest szűkítse a munkavállalók kedvezményeit és jogait.¹⁸

A szociális párbeszédre vonatkozó törvényben, a Munka Törvénykönyvében vagy akár más jogszabályokban ugyanakkor több olyan rendelkezés is található, amelynek alapján körvonalazhatóak a kollektív szerződések tartalmának tárgykörei. Csak példaként említünk ezekből néhányat.

Láthattuk a szociális párbeszédéről szóló törvényben található definícióból, hogy a kollektív szerződés tárgykörébe tartoznak a munkaviszonyból származó jogok és kötelességek, a munkaküzdelmek megoldásáról szóló megállapodások és a választottbírói határozatok. A szakszervezetekre vonatkozó fejezetből pedig kiderül, hogy kollektív szerződésben lehet meghatározni a szakszervezeti vezetők különböző többletjogait. A Munka Törvénykönyvének rendelkezéseiből példaként említhetjük, hogy kollektív szerződésben lehet a törvényes minimumnál több szabadnapot meghatározni, illetve, hogy a szakmai továbbképzésre vonatkozó vállalati terv a kollektív szerződés mellékletét képezi.

A nők és férfiak közötti esélyegyenlőségről szóló 202/2002 számú törvény¹⁹ kötelezővé teszi, hogy a kollektív szerződésekben rendelkezzenek minden nemi alapú diszkrimináció tilalmáról.

¹⁷ Prugberger Tamás (2006) 124.

¹⁸ Ezt az értelmezést erősíti meg a Román Alkotmánybíróság következetes állásfoglalása, amikor a 438/2011 számú Döntésében visszautal korábbi (511/2006 és 294/2007 számú) Döntéseire. Idézi Țiclea, Alexandru (2015) 260.

¹⁹ Újraközölve Románia Hivatalos Közlönyének 326/05.06.2013 számában.

Az önkéntes magánnyugdíj biztosításról szóló 204/2006 számú törvény kijelenti, hogy kollektív szerződésben lehet javaslatot tenni egy bizonyos önkéntes nyugdíjpénztárba való belépésről.

A román munkajogi gyakorlat alapján tehát, a teljesség igénye nélkül a következő tárgykörei határozhatóak meg a különböző szinteken elfogadott kollektív szerződéseknek: munkakörülményekre vonatkozó rendelkezések, munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó rendelkezések, próbaidőre vonatkozó rendelkezések, szakmai képzésre vonatkozó rendelkezések, bérezésre vonatkozó rendelkezések, illetve a munkavállalók különböző kötelezettségeit pontosító rendelkezések.

7. A kollektív szerződés hatálya és kiterjesztése

Amint tanulmányunk bevezető részében említettük, a román kollektív munkajogi szabályozásban korábban törvényes lehetőség létezett a meghatározatlan időre szóló kollektív szerződés megkötésére. A hatályos törvény már csak a meghatározott időre szóló szerződést ismeri el. A 141. cikk határozza meg a legrövidebb (12 hónap) és leghosszabb (24 hónap) periódust, amelyre a kollektív szerződés vonatkozhat, fenntartva azt a lehetőséget is, hogy a felek megegyező akarata esetében ezt a periódust egyetlen alkalommal, legtöbb 12 hónappal, meghosszabbítsák. Az időbeli hatály ilyen meghatározottságával a román szabályozás a frankofon államok szabályozási mintáját követi, azonban a lehetséges időtartam rövidebb, mint amivel a francia, belga vagy holland szabályozásban találkozhatunk.²⁰

A vállalati szinten megkötött kollektív szerződés minden alkalmazottal szemben érvényes, akkor is, ha az nem tagja a tárgyalásokat folytató szakszervezetnek, esetleg a szerződés megkötését követően vált a vállalat alkalmazottjává. De hasonlóképpen alkalmazandó a próbaidőn levőkre, a vállalatnál tanoncszerződés alapján dolgozókra, a munkaerő kölcsönzési szerződés alapján dolgozókra vagy az áthelyezett alkalmazottakra. Nem érvényes ugyanakkor a vállalat kollektív szerződése a napszámban dolgozókra. Vállalatcsoportok, illetve ágazatok szintjén kötött kollektív szerződések főszabályként az aláíró vállalatok minden alkalmazottjára érvényesek.

A hatályos kollektív szerződések állami úton való kiterjesztésének lehetősége a román jogban is kérdéseket vet fel. A nyugat-európai államok szabályozásában általánosan jellemző, hogy a már megkötött szerződéshez, a szerződést aláíró felek beleegyezése mellett, más koalíciós partnerek is csatlakozhatnak. A szociális párbeszédre vonatkozó román törvény első alkalommal vezetett be olyan rendelkezést, amely ágazati szinten a hatályos kollektív szerződés kiterjesztésének lehetőségét vonja maga után. A kérdéses rendelkezést a kollektív szerződések bejelentését és nyilvántartásba vételének körülményeit meghatározó 143. cikkében, annak a 3. bekezdéssel együtt értelmezendő 5. bekezdésében találjuk. A 3. bekezdés értelmében az ágazati szinten tárgyalt kollektív szerződés csak akkor

²⁰ Prugberger Tamás (2006) 130.

vehető ágazatiként nyilvántartásba, ha az aláíró vállalatoknál alkalmazott dolgozók száma meghaladja a teljes ágazatban dolgozók számának a felét. Ellenkező esetben az adott kollektív szerződést csak vállalati csoportok által megkötöttnek fogják tekinteni. Ezzel a szabállyal összefüggésben az 5. bekezdés arról rendelkezik, hogy amennyiben a 3. bekezdésben rögzített feltétel megvalósul, az adott ágazatban megkötött kollektív szerződés hatályát, az aláíró felek kérésére, az Országos Tripartit Tanács jóváhagyásával, szakminisztériumi rendelettel kiterjesztik a teljes ágazatra.

A jogszabályban rögzített kiterjesztési lehetőséget a szakirodalom pozitív szabályozási változásként értékelte, rámutatva arra, hogy ez az ágazatban dolgozók jogegyenlőségét segíti elő.²¹

8. Összegzés

Jelen tanulmányunkban, a teljesség igénye nélkül igyekeztük bemutatni a kollektív szerződésekre vonatkozó hatályos román szabályozás legfontosabb rendelkezéseit. A hatályos román jogszabály, a szociális párbeszédéről szóló 62/2011 törvény, jelentősen átszabta a kollektív szerződések szabályozását. Megszűnt az országos szintű kollektív szerződés intézménye, annak ellenére, hogy ezt a döntés meglehetősen kritikusan fogadták mind a szociális partnerek, mind a szakirodalom. Másrészt viszont, először a román munkajogi szabályozásban, megnyílt a lehetősége annak, hogy a köztisztviselők is kollektív egyezményeket kössenek. Ugyan ezeket a törvény nem szerződésnek, nem megállapodásnak, csupán „egyezménynek” nevezi, maga az intézmény tartalmi és formai szempontból, megkötésének szabályai alapján, nagyon sok hasonlóságot mutat a klasszikus értelemben vett kollektív szerződésekkel. Megjelent a szabályozásban az érvényben levő kollektív szerződések helyzetének rendezése a vállalatok, üzemek vagy azok részeinek átruházása esetében, is annak érdekében, hogy a munkavállalók jogai megfelelő védelemben részesüljenek.²² Minden bizonnyal további finomhangolása is következik még a kollektív munkajogi szabályozásnak, amelyre példa lehet az idei év elején elfogadott módosító jogszabály is. Jelen tanulmányunkkal egyúttal arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a kollektív munkajognak a román munkajogi szabályozáson belüli, s általánosságban a munka világában elfoglalt helye és szerepe továbbra kiemelkedő jelentőséggel bír.

²¹ Ștefănescu, Ion Traian (2014): *Tratat teoretic și practic de dreptul muncii*. Ed. Universul Juridic, București, 177.

²² Gîlcă, Costel (2012): *Drept comunitar al muncii. Transpunerea în dreptul muncii român*. Ed. Rosetti International, București, 300-301.

A belga nyugdíjrendszer pénzügyi nézőpontból*

Varga Zoltán**

1. Bevezetés - A nyugdíjrendszer általános leírása

Az öregségi és a hozzátartozói nyugdíj három, egymás mellett működő állami rendszere alkotja a belga nyugdíjrendszer első és legfontosabb pillérét, lefedve a munkavállalókat, magánvállalkozókat és köztisztviselőket. Egy megmaradt állami rendszer garantálja a minimum jövedelmet az olyan idős személyek számára, akik nem rendelkeznek elegendő saját forrással (nyugdíjra való jogosultsággal sem). A második pillér a foglalkoztatói nyugdíj változataiból áll, amely 2003-tól lefedi a magánszektor dolgozóinak 75%-át és a magánvállalkozók közel 45%-át. A harmadik pillér a magánnyugdíj megtakarításból és életbiztosítói rendszerből épül fel.

1.1. Állami nyugdíjak. A törvényes nyugdíjkorhatár 65 év férfiaknak és nőknek egyaránt. Szintén mindkét nemnél 45 év szolgálati idő teljesítése szükséges a teljes nyugdíjra való jogosultsághoz. Rövidebb szolgálati idő arányosan kevesebb nyugdíjhoz vezet. Idő előtti nyugdíj azok számára lehetséges, akik korábban kezdtek el dolgozni és magasabb a járulékfizetéssel töltött éveik száma. Ha elérték a 45 év szolgálati időt, teljes nyugdíjra lesznek jogosultak.¹ A minimum korhatár és befizetési kötelezettségek fokozatosan növekednek, és a kormány további növekedést javasolt, de 2015-ben a munkavállalók még 61 és fél évvel, valamint 40 év szolgálati idővel nyugdíjba tudtak menni. Azoknak, akik hosszú karrierrel rendelkeznek és azoknak, akik nagyon fiatalon léptek be a munkaerőpiacra, lehetőségül van arra, hogy 60 éves kortól 42 év szolgálati idővel, továbbá 61 éves kortól 41 év szolgálati idővel menjenek nyugdíjba.

Lehetséges, hogy a munkavállalók hamarabb lépjenek ki a munkaerőpiacról miután kollektív munkaügyi megállapodás az ún. UCA² (munkanélküli segély rendszere vállalati pótlékkal/járadékkal) alapján veszítették el az állásukat. 2015-től a minimum korhatár 60 év a teljes UCA esetén és minden egyéb szerződési hiba esetén 2011. szeptember 31-től. Azok, akik „nehéz munkát” végeztek ez a korhatár 58 év 35 év járulékfizetői év megléte esetén.

* Tisztelettel köszöntöm Prof. em. Prugberger Tamás DSc.-t.80.-dik születésnapja alkalmából.

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

¹ Az új nyugdíjasok 16, 18 évesen, vagy fiatalabban kezdtek el dolgozni.

² UCA – scheme of unemployment benefit with company allowance

Az első pillér rendszerei a felosztó-kirovó elv alapján finanszírozott meghatározott juttatásokat kínálnak keresetfüggő járulékfizetésekből (munkavállalók és magánvállalkozók) vagy közvetlenül az állami költségvetésből szolgáltatott általános adóalapú támogatásokból (köztisztviselők). Számos mechanizmus létezik annak biztosítására, hogy ezek a nyugdíjak elérjék és fenntartsák a megfelelőesség biztos szintjét.

A munkavállalók és magánvállalkozók számára, a nyugdíjszolgáltatások mértéke a befizetések mellett megszerzett átlag munkabér vagy üzleti bevétel 60 %-aként vannak meghatározva. Viszont, ha a nyugdíjasnak van egy tőle függő, nyugellátás nélküli, vagy alacsony nyugellátással rendelkező házastársa, ez a 60% 75%-ra emelkedik. Nincs formális maximum nyugdíj meghatározva. A köztisztviselők számára a nyugdíjszolgáltatás mértékének alapját a megelőző tíz szolgálatban töltött évben szerzett átlag munkabér képezi, de a maximum az utolsó munkabér 75%-a lehet. Mind a három rendszer tekintetbe veszi az olyan periódusokat, amelyekben nem történt járulékfizetés („asszimilálódott periódus”, mint a munkanélküliség, betegség, gyermekgondozás stb.). A különböző rendszerekben különböző módon történik a kifizetés és kifizetendő periódusok fajtáinak funkciói is különbözőek.

Az alacsony munkabérek (pl. a részmunkaidőnek köszönhetően) káros hatásainak kiküszöbölése és egy minimum nyugdíjszint garantálása érdekében van egy minimum éves kifizetés azoknak, akik legalább 15 évet dolgoztak a „munkabérkereső rendszerben” olyan pozícióban, ami megfelel legalább egy teljes időben végzett azonos munka 1/3-ának. Minden minimálbér alatt végzett munkával töltött évért, a „*minimum jog per munkával töltött év*”³ lesz alkalmazandó éves limittel.

Azok a dolgozók, akik legalább 30 év szolgálati idővel rendelkeznek a teljes időben végzett azonos munka minimum 2/3-ával már jogosultak a *teljes állás garantált minimum nyugdíjára*. Bár a nyugdíj ezen rendelkezés alapján arányban lesz a karrier hosszával és a minimum 45 év járulékfizetési kötelezettséggel (a köztisztviselőknél a minimum nyugdíjhoz 20 év munkával töltött év a feltétel).

A szociális támogatás keretében, a 65 évnél idősebb állandó lakosoknak rászorultsági alapon joguk van *az idős személyek számára garantált minimum jövedelemre*⁴, amely a rendelkezésre álló források függvényében kerül kifizetésre.

A minimum számítási alap, a minimum nyugdíj és a minimum garantált juttatás különösen fontos a nők számára, akiknek a munkával töltött éveik száma sokszor kevesebb és jobban jellemző foglalkoztatásukra a részmunkaidő, valamint az alacsony munkabér.

A nyugdíjszolgáltatások a fogyasztói árakhoz vannak indexálva. A munkabér növekedése miatt további kiigazítások lehetségesek a szociális partnerekkel megtárgyalt „*jóléti bónuszon*” keresztül. A köztisztviselők számára a „*perequation*” (arányosítás) mechanizmus biztosítja, hogy a juttatások összhangban legyenek a köztisztviselők standard munkabéréivel.

³ *minimum right per career year*

⁴ IGO/GRAPA

2014-ig, a *hozzátartozói nyugdíj* az elhunyt „családi ráta”⁵ (75 százalékos) szerint kiszámolt juttatásainak 80%-a volt. A hozzátartozói nyugdíjra való jogosultság 45 éves kortól kezdődik. 2015 január 1-jétől a rendszert megreformálták, a minimum korhatár 50-re fog emelkedni 2025-ig. A meghatározott kor alatti özvegyek időleges „átmeneti juttatást” kapnak majd egy évig (az özvegy által ellátott gyermek esetén ez két év).

Amíg a köztisztviselők nyugdíjazási kora kötelező nyugdíjkorhatárként is funkcionál, a magánszektorban nem kötelező visszavonulni a nyugdíjkorhatár elérésekor. Továbbá az öregségi nyugdíj kombinálható munkából befolyt juttatásokkal. A hosszabb munka anyagi ösztönzése magában foglalja a köztisztviselők „korkiegészítését” 62. életév betöltése után, valamint a „nyugdíjbónuszt” a munkavállalók és magánvállalkozók számára. 2014. január 1-jén ezt a rendszert átreformálták és egy új progresszív, a három nyugdíjsémára egyaránt vonatkozó rendszert vezettek be (munkavállalók, magánvállalkozók, köztisztviselők), a bónusz megszerzéséhez szükséges lehető legkorábbi korhatárral, ami megfelel az érintett lehető legkorábbi nyugdíjra való jogosultsághoz szükséges korhatárnak; bár ezt a rendszert 2015. január 1-jén eltörölték, kivéve a már megszerzett jogokat. Belgiumban a tényleges visszavonuló kor és a nyugdíjra jogosult kor közti rés a többi tagállammal összehasonlítva még mindig nagy.

1.2. Foglalkoztatói nyugdíj. A munkavállalók és a vállalkozók foglalkoztatói nyugdíja képezi a belga nyugdíjrendszer második pillérét. A munkavállalók számára ezek a kiegészítő nyugdíj-megállapodások a szektoriális és vállalati szintet követő munkaszerződésekhez kapcsolódnak. A 2003-as „Kiegészítő nyugdíjról szóló törvény” előtt, ami a foglalkoztatói séma széles körű kiterjesztésére törekedett, ezek a sémák kizárólag magas munkabért keresőknek biztosítottak juttatásokat, kompenzálva a törvényes nyugdíj helyettesítési rátájának nagyon alacsony szintjét. 2012-re és követve a 2003-as törvényt, a lefedettséget ki kellett terjeszteni a munkavállalók 75%-ára az egyéni vagy társas vállalkozások rendszerén vagy a munkavállalók egész szektorát lefedő rendszerén keresztül. Emellett az egyéni vállalkozók 45%-ának csatlakoznia kellett a magánvállalkozókra vonatkozó kiegészítő nyugdíjrendszer valamelyikéhez. A foglalkoztatói nyugdíj kifizetése vagy az átalányra, vagy a járadéokra vonatkozó formában történhet, de a gyakorlatban a kifizetések túlnyomó többségére az átalányforma a jellemző.

1.3. Magánnyugdíj megtakarítás és egyéni életbiztosítás. A harmadik pillért a magánnyugdíj megtakarítás rendszere és az egyéni életbiztosítási szerződések alkotják, amelyeket különböző pénzügyi ösztönzők támogatják. A második és harmadik pillér rendszereiben történő kifizetésekre vonatkozó pénzügyi előnyöket a 2011-es nyugdíjreform csomaggal csökkentették, ami kikötötte azt is, hogy a kiegészítő nyugdíj-megtakarítások 62. életév előtt történő felvétele magasabb mértékben kerül megadóztatásra.

⁵ 75 százalékos

2. Reform trendek

A 2011-es reformok és azok, amelyeket a jelenlegi kormány 2014 októberében alkotott meg, mind az előző reformok vezérfonalán kerültek megalkotásra. A legfontosabbak: Az 1996-os törvény a nyugdíjak fenntarthatóságáról, ami ugyanolyan korhatárt állított fel a nőknek és férfiaknak, ami növelte a minimum ellátást, és ami már bemutatta az első lépést a korai nyugdíj korhatárának 60. évre történő felemelésére, 35 év szolgálati idő feltételével. A 2001-es törvény előírnyozta az ún. „Ezüst Alap” pénzügyi tartalékainak felállítását azért, hogy ezzel segítsék a „baby-boomerek” visszavonulása extra költségeinek fedezését költségvetési tartalékok képezésével. A 2003-as törvény szabályozza és kiterjeszti a foglalkoztatói rendszereket; és a 2005-ös ún. „Generáció Csomag” támogatja a munkában töltött évek meghosszabbítását.

2001 decemberében törvénybe iktatott változások főként a korai nyugdíj korlátozását célozták meg. Amíg a reform tartózkodott a nyugdíjkorhatár emelésétől, fokozta az erőfeszítéseket a tényleges visszavonulási kor csökkentése és a munkában töltött évek meghosszabbítása iránt. A logikai magyarázat a nyugdíjkorhatár helyett a karrier hosszára való összpontosítás mögött az, hogy ha az embereket arra ösztönzik, hogy tovább dolgozzanak a nyugdíj előtt, úgy a befizetésekből nagyobb bevételt lehet összegyűjteni és a dolgozók jobb nyugdíjjogosultságokat is szerezhetnek. A jogosultsági korhatárok és a járulékfizetési kötelezettségek fokozatosan növekedtek és a korai kilépési lehetőségek a munkanélküliségi biztosításban csökkentek. A járulékfizetés nélküli periódusok, amelyek korábban figyelembe lettek véve a nyugdíjjogosultságok kiszámításánál, most kevésbé előnyös módon kerülnek beszámításra, így nagyobb hangsúlyt fektetnek a munkaperiódusokba és a befizetésekre. A munkavállalók egyes csoportjaira vonatkozó különös rendszerek el lettek törölve 2012-ben és az első pillér három rendszerében az irány egy jobban homogenizált ellátás felé haladt.

A további 2015-ben elfogadott reformok folytatták a korai nyugdíjazásra jogosító korhatár és a járulékfizetéssel fedezett évek követelményének fokozatos emelését, bár még mindig kivételeket biztosítottak a hosszú vagy „nehéz” munkavégzésnek. Továbbá a hozzátartozói nyugdíjra való jogosultság korhatára 55 évre fog emelkedni 2030-ra és a karkedvezményes nyugdíj korhatára 55 évről 60-ra fog emelkedni. Ezeket a reformokat a Parlament 2015-ben szavazta meg. A karkedvezményre jogosító munkák listáját és az új kor - és karrierfeltételeket a karkedvezményes nyugdíjazáshoz a szociális partnerekkel való konzultáción fogják meghatározni.

Emellett a 2015-ös reform emeli a jelenlegi nyugdíjkorhatárt 65-ről 66 évre 2025-re, majd 67-re, 2030-ra, így igazi áttörést jelent. A hosszabb munkavégzéssel töltött évek elősegítésének újszerű megközelítését jelzi a nyugdíjbónusz eltörlése 2015. január 1-jétől. Ez a megközelítés megengedi a korlátlan meghosszabbítást 45 éves periódus meghaladta után, aminek hála valaki folytathatja a munkát és nyugdíjjogosultságokat szerezhet, valamint szigorításokat eszközöl a nyugdíj és munkából származó bevétel kombinálásával kapcsolatban a nyugdíjkorhatár

elérése vagy a 45 évi járulékfizetés teljesítése után. Ezeket a reformokat 2015-ben szavazta meg a Parlament.

Számos intézkedést javasoltak arra, hogy a juttatás határozott emelésével javítsák a minimum nyugdíj színvonalát, a szintjének 10%-kal a létminimum felett tartását megcélózva a teljes karrierre vonatkozóan és szintén célként kitűzve a hozzáférés előmozdítását.

A kitűzött főbb nyugdíjreformokat 2030-ig meg kell valósítani, beleértve az automatikus mechanizmust a megfelelésséghez és a fenntarthatóság követelményeihez való alkalmazkodásra, valamint a nyugdíjjuttatások sokkal átláthatóbb kiszámítását egy „pont” rendszerre alapítva. További harmonizáció szükséges az állami és magánszektor dolgozóinak nyugdíjaival kapcsolatban, beleértve a köztisztviselők értékelési periódusának kiterjesztését. A kormány továbbá automatikus javító mechanizmusokat jelentett be a nyugdíjrendszer demográfiai és pénzügyi fejlődéséhez való alkalmazkodásának tekintetében 2030. utántól. Ezen felül a kormány azzal a feladattal bízott meg egy bizottságot, hogy alakítson ki egy „részleges vagy részmunkaidős nyugdíjrendszert.

3. A válság pénzügyi hatásai a jelenlegi nyugdíjrendszerre és a nyugdíjasokra

A válság hatása a nyugdíjkifizetésekre és a nyugdíjrendszerre összetett. Amíg az ellátások kifizetése sok esetben nem érintett, a minimumjuttatások növekedtek, az általános ellátások és a nyugdíjkorhatár megmaradtak, a korai nyugdíjazási lehetőségek és korai nyugellátások csökkentek, miközben néhány ösztönző a hosszabb ideig tartó munkavégzésre el lett vetve. A kormány javaslati a költségvetési problémák megoldására rövid és hosszú távú perspektívákban is tartalmaznak magasabb nyugdíjkorhatárokat és az állami nyugdíjrendszer paradigmatis változtatásait. Továbbá, a kormány bejelentései tartalmaznak további fejlesztéseket a minimum nyugdíj és az IGO/GRAPA tekintetében.

Hagyományos intézkedések az állami nyugdíjak fenntarthatóságáért, mint például a befizetések növelése vagy az ellátások általános csökkentése és azok indexálása még messze nincsenek elfogadva.

A kormány továbbá figyelembe vette a társadalombiztosítási juttatások és bérek 2%-os indexálását, ami egyébként 2015/2016-ban vált volna gyakorlattá (az inflációs szint feltételével), de a nyugdíjak indexálásának állandó változtatásaira nem tett javaslatot.

A hosszabb távú munkára ösztönző tényezők csökkentése és megszüntetése a megreformált „nyugdíj bónusz” formájában a 2015-ös ellátások csökkentését jelenti, bár kivételt képeznek azok, akik már kézhez kapták az ellátásaikat és azok is, akik 2014. december 1-je előtt szereztek az ellátásra jogosultságot.

Belgiumban az ezredforduló óta szoros kapcsolat lett kialakítva az állami pénzügyek konszolidációja, az adósságsökkentés és az állami nyugdíjak

fenntartható finanszírozása között. Az ún. "Ezüst Alapok"⁶ testesítik meg ezt a kapcsolatot, amelyek azt célozzák, hogy az állami pénzügyekben tartalékokat képezzen és ezeket a tartalékokat a növekedő nyugdíjkiadások finanszírozására fordítsa attól kezdve, hogy az államadósság a GDP 60%-a alá csökkent. A pénzügyi, gazdasági és fiskális krízis, ami Belgiumot érintette 2008-tól, megnehezítette ezt a stratégiát. A jelenlegi költségvetési konszolidációs intézkedések részeként a kormány fontolgatja ezek megszüntetését, amely 2013-ban körülbelül 20 milliárd eurót, vagy a GDP 5.2 %-át érte el, a jelenlegi nyugdíjkiadások felének megfelelő összeget.

A korábbi és a jelenlegi kormány is javasolta a foglalkoztatói rendszerek kiterjedésének szélesítését, de kiegészítés érdekében, nem pedig a felosztó-kirovó állami nyugdíjak helyettesítéséért. Semmilyen új lépés nem történt a krízis alatt a magánnyugdíjak szerepének erősítésére.

A 2013-2016-os Stabilitási Program arra a következtetésre jutott, hogy a produktivitás és a foglalkoztatottság növekedése sok módon hozzájárulhat a fenntarthatósághoz, de ezt kombinálni kellene a juttatások munkabérekhez való alacsony indexálásával azért, hogy biztosítva legyen a költségvetés szükséges megszilárdítása. A Szövetségi Tervhivatal tanulmányai szerint egyedül ez tudná csökkenteni a nyugdíjakat érintő költségvetési kiadást a GDP 1.2%-ával 2060-ra, de ennek a forgatókönyvnek természetesen jókora negatív hatása lenne a nyugdíj megfelelőségére.

A jelenlegi kormány 2014. novemberi Költségvetési Tervezete felfedi, hogy a költségvetési egyensúlytalanság még rosszabbá vált és ennek hatására a költségvetés megszilárdításának szükségessége egyre erősebb és sürgősebb. Talán mert a népesség 55-65 éves korosztályának aktivitási hiánya igen magas, a nyugdíjkorhatár megemelésére tett javaslatok összehasonlítva egyéb országokkal kissé megkésették. De az állami nyugdíjakat illetően a kormány bejelentette azon szándékát, hogy a munkaerőpiacról történő korai kilépés további szigorításával és a törvényes nyugdíjkorhatár 2025-ig 65-ről 66-ra, valamint 2030-ig 67-re történő megemelésével biztosítani kívánja a tényleges 45 éves munkavégzést.

4. A megfelelőség értékelése

4.1. Jelenlegi megfelelőség. Nemzetközi szinten a belga nyugellátások elég alacsonyak, habár a TRR követelmény alatti eredmények megfelelnek a *kevesebb-mint-maximális* („*less-than-maximal*”) lehetséges belga nyugdíjaknak (40 év szolgálati idő 45 helyett). A 2013-as EU-SLIC felmérése szerint a 65 év feletti belgáknak magasabb a szegénységi kockázatuk (AROP 18.5%), mint a társadalom többi részének (15%). A 2005 és 2011 közötti szegénységi kockázat erős csökkenése és az ez utáni további csökkenések ellenére, a kockázat relatív magas maradt az 13.8%-os EU átlaghoz képest. Az egyedül élő 65 év feletti szegénységi kockázata nagyon magas (24.6% 2013-ban) összehasonlítva az olyan

⁶ *Zilverfonds*

háztartással, ahol ketten élnek és legalább az egyik személy 65 év feletti (18.7% 2013-ban).

Az Idősödést Tanulmányozó Bizottság szerint a rendelkezésre álló jövedelem és a lakástulajdon mérsékli a fentebb említett öregségi szegénységi kockázatot. A szegénységi kockázat csökkenése tisztán látható a 2008-2013-as periódus háttérindexeiben is.⁷

Az Idősödést Tanulmányozó Bizottság jelentése bemutatja nyugdíjasok szegénységi kockázat előrejelzésének eredményeit az állandó politikai forgatókönyv szerint. Ezek az előrejelzések további csökkentést mutatnak a nemek közötti szegénységi résben, hála a nők aktivitási rátájának növekedésének és a minimum nyugdíj felemelésének.⁸

Bár a nyugdíjak általános jövedelemnövekedéshez való hozzáigazítása nem garantált. A „*Generation Pact*” óta a jóléti stabilitás erőfeszítése főként az alacsonyabb nyugdíjakat célozta meg és elsődlegesen a költségvetésben szereplő „*jóléti előirányzat*on” keresztül került megtervezésre. Az előző kormány csökkentette ezt a keretösszeget, de a jelenlegi visszaállította az eredeti szintre. A kormány egy 2%-os a munkabérekre és szociális juttatásokra vonatkozó árindexálást tervez kihagyni, amely a gyakorlatban maga után fogja vonni a nyugdíjak csökkentését, habár ezen negatív hatás korrigálása érdekében speciális megállapodások vannak bejelentve az alacsony juttatások vonatkozásában. 127 millió eurós költségvetés szolgál az alacsony juttatások indexációs ugrásának hatásainak kompenzálására a szociális partnerekkel való megállapodásban. A javasolt „*non-indexation*”-t megadva a magasabb minimumokra vonatkozó költségvetés a gyakorlatban 1%-os növekedést fog eredményezni.

4.2. A nemek közti nyugdíjszakadék. A nemek közti nyugdíjszakadék Belgiumban 2012-ben 27%, 14 százalékponttal alacsonyabb, mint az EU 27 átlag. 2009-től volt egy csökkenő tendencia (31%). Az általános nemek közti nyugdíjszakadék azonos szinten van (27.5%) 2012-ben, mint a központi nemek közötti szakadék. A szakadék kiterjedése elég nagy és mind a két mutató idővel romlott. A bérek közötti éves szakadék (2010-ben 14%) alacsonyabb, mint a nyugdíjak közötti; épp úgy, mint az EU átlag.

Míg a szakadék elsődlegesen tükrözi az aktivitási ráták, munkavégzéssel töltött évek, munkaidők és a férfiak és nők fizetésének különbségeit, addig a nagyobb kiterjedésű szakadéknak tennie kell valamit az állami nyugdíjrendszer adott funkciójával: az olyan nők számára, akik szerzett jogosultság nélküliek, a nyugdíjjuttatásokat a férjüknek utalják ki 60-75%-os növeléssel. Tehát ezek a nők

⁷ A szegénységi kockázati ráta a 65 év felettek számára 2.7%-kal csökkent, habár kissé kevesebb a nők számára, mint a férfiak számára, anyagi különbséget hagyva a nemek között. A 75 év feletti nyugdíjasok esetén az AROP szegénységi rátájának csökkenése nagyobb volt a nők számára

⁸ 2011-ben az egyéni munkavállaló minimum nyugdíja magasabb volt, mint az egyszemélyes háztartások szegénységi küszöbe (1.003 euro/hónap 2011-ben). Az előző években (2012-2014) a minimum nyugdíjak és a becsült szegénységi küszöb közötti rés stabilizálódni látszott. Az egyéni vállalkozók minimum nyugdíjának növekedése magasabb volt, mint a 2000 és 2004 közötti bérek növekedése; a munkavállalók esetén 2006-tól ez a helyzet. Ez a pozitív fejlődés magyarázható az IGO/GRAPA mértékének erős emelkedésével és munkavállalók számára dolgozói évenként előírt minimum követelménnyel, ami 2006-ban lépett érvénybe.

nyugellátás nélkülinek látszanak addig, amíg férjük életben van; csak a férjük halála után kezdik el a hozzátartozói nyugdíjat és hirtelen nyilvántartásba veszik a nyugellátást az EU-SLIC-ben.

Két új trend látszik hozzájárulni a további nemek közti nyugdíjszakadék csökkentéséhez Belgiumban. A jövő női nyugdíjasainak sokkal magasabb aktivitási rátája segíteni fog csökkenteni a szakadék kiterjedését és szűkíteni az általános szakadékot. A minimum juttatások egyenletes fejlesztése – ha folytatódik - is segíteni látszik ezen a problémán. Ezzel szemben a meghatározott járulékfizetési konstrukción alapuló általános foglalkoztatói nyugdíjrendszer szerepének a növelése nyugdíjellátásában képes lenne növelni a nemek karrierhossz, munkaidő és fizetés közötti különbségeinek hatását a nyugdíjas teljes jövedelmi pozíciójában.

A minimum nyugdíjszabályozások és a rászorultsági alapon garantált jövedelem⁹ az idősek számára sokkal fontosabbak a nők nyugdíjjogosultságában a rövidebb és sokszor megszakított karrierjük, a magasabb részmunkaidő és alacsonyabb fizetés miatt.¹⁰

A rászorultsági alapú ellátás még fontosabb a nők bizonyos csoportjának. A formálisan elvált nők 29%-a és a különélők 27%-a kap ilyen kiegészítést a nyugdíjellátásuk mellé, míg a hasonló helyzetben lévő férfiak 9 % és 17%-a szorul rá a rászorultsági források igénybevételére.

Nemek közötti szakadék a foglalkoztatásban és fizetésben. A nemek közötti nyugdíjszakadék mutatója szemlélteti a foglalkoztatásban és nyugdíjrendszer tényezőiben lévő fejlődést, amely meghatározza a szakadék nagyságát. Mivel ez a teljes 65 és 79 éves népesség alapján van kiszámítva, van egy bizonyos fokú inercia ebben a fejlődésben. Azért, hogy megtudjuk, hogy valószínűleg csökken vagy nő, meg kell vizsgálnunk a különböző nemek közötti foglalkoztatásban lévő szakadék irányait és azt, hogyan változik a nyugdíjrendszer.

Az idősebb dolgozók (55-64 évesek) foglalkoztatási rátájában levő nemek közötti szakadék 6.7 százalékponttal csökkent 2004-2014 során és 11.4 százalékpontot ért el 2014-ben. *A munkavégzéssel töltött években lévő szakadék*, amely 2013-ban 4.6 év lett, csökkent 1.9 évvel 2004 óta. A részmunkaidős foglalkozásokban (20-64 év közöttiek esetén) 2014-ben 32.9%-ot ért el, és amely alig 2.2%-kal növekedett 2004 óta. *A fizetési szakadék*, amely 2013-ban 9.8%-kal lényegesen alacsonyabb, mint az EU átlag (16.4%), csak 0.3%-kal csökkent 2007 óta. Ez egy irányt szab a szakadék csökkentésére a foglalkoztatási tényezőket illetően. A nyugdíjrendszerben különböző reformok emelték a minimum nyugdíjat, ami különösen a nők számára előnyös. A foglalkoztatói nyugdíjak kiterjesztésére tett politikai erőfeszítések úgy tűnik, növelik a nemek közötti szakadékot. Ezek az új irányok a foglalkoztatásban és a nyugdíjrendszerben együttesen valószínűleg csökkentik a nemek közötti nyugdíjszakadékot a belga nyugdíjrendszerben.

⁹ IGO/GRAPA

¹⁰ Ezt erősítette meg a 2020-2040 Nyugdíjreform Bizottság összegyűjtött adataival, amelyek szerint a minimum nyugdíjszabályozást az új női nyugdíjasok 19%-a, viszont az új férfi nyugdíjasok csupán 4%-a veszi igénybe. Ugyanakkor a női nyugdíjasok csak 51%-a képes a karrierhossz kritériumot teljesíteni a minimum nyugdíjhoz, viszont a férfi nyugdíjasok 80%-a eleget tesz ennek a kritériumnak.

4.3. Megfelelőség a jövőben. A második pillér nyugdíjai még mindig nem teljesen általánosítottak és kötelezőek, habár kollektív megállapodások részei és jelenleg a magán szektor munkaerejének 75%-át fedik le. A legtöbbször csak a 40 éves felépítési periódusok első felében van, ami azt jelenti, hogy az új nyugdíjasok többsége jelenleg egyáltalán nem, vagy csak nagyon kevés juttatást kap e rendszerekből. A nyugdíjjuttatások jövőbeni megfelelőségéhez kapcsolódó specifikus TRR feltételek előrejelzései a második pillér nyugdíjainak megnövekedett részét mutatják az összes nyugdíjkiadásban. A második pillér nyugdíjai az átlagkeresettel rendelkező női vagy férfi dolgozók bruttó és nettó elméleti helyettesítési rátáinak csökkentését jelzik előre körülbelül 3.9 és 4.9%-kal 2013 és 2053 között; ez 40 éves karriert kíván az első és második alapesetben is. Ez az állami pillér általános helyettesítési rátájában lévő csökkenésnek köszönhető, ha az emberek nem dolgoznak 40 évnél többet, lényegében a „nyugdíjbónusz” megszüntetése miatt. 2053-ban egy átlagkeresetű, 65 éves személy 40 éves karrierjének abszolút értéke nettó 74.7%-kal és bruttó 49.5%-kal fog nőni.

Az Öregedést Tanulmányozó Bizottság 2014-es jelentésében¹¹ bemutat egy nyugdíjasokról szóló szegénységi kockázati felmérést, összehasonlítva helyzetüket a dolgozó népességgel 2060-ig. Azt javasolják benne, hogy valósítsák meg a nők munkavégzéssel töltött éveinek meghosszabbítását és folytassák a minimum juttatások emelését, az AROP szegénységi kockázati tényezőt a jelenlegi 18.4%-ról 7%-ra lehetne csökkenteni 2060-ig és így az AROP a 65 év alatti lakosság számára jelentősen csökkenne. A jelentés azt javasolja továbbá, hogy a nyugdíjasok jövedelemkülönbségei a Gini-együtthatóval¹² kezelve csökkenhetnének.

4.4. A nyugdíjmegfelelőség kihívásai. A jóléti költségvetés használata fejleszteni fogja a legalacsonyabb nyugdíjak megfelelőségét, nevezetesen a nők számára. Ugyanez lesz a helyzet a munkaerő-piaci részvétel és annak későbbi elhagyását támogató politikák esetén. A nyugdíjbónusz rendszerének teljes eltörlése csökkenteni fogja az olyan személyekre vonatkozó nyugdíjszinteket, akik 62 éves kor után is dolgoznak, beleértve az alacsony nyugdíjakat habár a 2011-es reform már nagyrészt korlátozta a nyugdíjbónuszhoz való hozzájutást annak korai nyugdíjfeltételekhez való kapcsolásával. A jóléti kiigazítások a jövőben fontosak lesznek az állami nyugdíjak szegénységvédelmi képessége tekintetében. Azt elméleti helyettesítési rátákban történő fejlődések kombinációja illusztrálja a belga nyugdíjrendszer reformjának fő kihívását: a kombináció emelte a minimum nyugdíjakat a keveset keresők számára olyan intézkedésekkel, amelyek helyreállították a magasabb helyettesítési rátákat a nagyobb juttatásokkal rendelkező csoportok állami nyugdíjaiban. Alternatíván az utóbbi cél elérhető a második és harmadik pillér szerepének kiterjesztésével a magasabb juttatásokkal rendelkező csoportok teljes nyugdíjellátásában.

¹¹ http://www.plan.be/publications/publication_det.php?lang=en&KeyPub=1447 (2016.10.30.)

¹² A Gini együtthatóként ismert szóródás-mutatót leggyakrabban jövedelmi vagy más típusú egyenlőtlenség mérésére használják, főként közgazdasági területeken (pl. gazdaságszociológia, egészség-közgazdaságtan). Az index az eloszlás teljes terjedelmét figyelembe veszi.

5. Főbb lehetőségek a nyugdíjjal kapcsolatos kihívások irányítására

A maximalizált keresetfüggő járulékok és a határértéket meghaladó keresetfüggő ellátások kombinálásának elve talán jól szolgálta az állami nyugdíjak finanszírozását. Ezt sokszor hozzátették a magánszektor dolgozói állami nyugdíjai erős redistributív karakteréhez. Ez azt is megmagyarázza, miért relatív alacsony a magasabb juttatásokkal rendelkező csoportok helyettesítési rátája, és hogy ezeknél a csoportoknál miért jelenik meg az állami nyugdíj kevesebbszer, mint a szociális biztosítás és miért többször, mint az általános nyugdíjrendszer. Mindez még a minimum ellátások állandó emelésével együtt is tovább szűkítette az ellátások kiterjedését és felvetette azt a kérdést, hogy mely állami nyugdíjrendszerek keresetfüggőek még. Új szabályok és ösztönző tényezők megalkotása a nyugdíjkorhatár növelésére és a karrierek meghosszabbítására, jobb nyugdíjakhoz vezethet a munkavégzéssel töltött évek meghosszabbítása mellett. De legalábbis rész megoldás a magasabb jövedelemmel rendelkezők keresetfüggő igényeire a járulékalapú második és harmadik pillér rendszereiben.

A sokkal nagyvonalúbb a köztisztviselők állami nyugdíjrendszere, ami hosszú ideig úgy volt meghatározva, mint kompenzáció az alacsony munkabérékért, ami értelemszerűen lefedi az első és második pillér megközelítését, mostantól esély van arra, hogy az első pillér harmonizációs iránya részeként kevésbé lesz nagyvonalú. Valószínű ez majd kiváltja azt az igényt, hogy bevezessék a második pillér kiegészítését a köztisztviselők számára. Magától értetődően a magánszektor magasabb jövedelmű csoportjai és a köztisztviselők számára tartalmazni fog adókedvezményt és a saját fenntarthatósági problémáikat.

Az Európai Tanács a 2014-2015-re vonatkozó ország specifikus ajánlásaiban sürgeti Belgiumot azért, hogy lépéseket tegyen a népesség öregedéséhez, főleg a nyugdíjakhoz és hosszú távú ellátáshoz kapcsolódó egyre növekvő állami kiadások leküzdésért. Azért, hogy Belgium kialakítson egy fenntartható nyugdíjrendszert, szüksége van politikai erőfeszítéseket tennie a tényleges és törvényes nyugdíjkorhatár közti szakadék és a korai munkaerőpiacról való kivonulás csökkentéséért, a munkavégzéssel töltött évek meghosszabbításának támogatásáért és a nyugdíjkorhatár várható élettartam változásaihoz való alakításáért.

Szemmel látható, hogy a tényleges és törvényes nyugdíjkorhatár közti szakadék a dolgozó korú népesség potenciáljának óriási fel nem használását jelenti Belgiumban, valamint pénzügyi terheket ró a társadalombiztosításra, mint ahogy az ellátások azalatt az idő alatt kifizetésre kerülnek, amikor nincs járulékfizetés és ezek az időszakok is beleolvadtak a nyugellátások kiszámításába. Az előző kormány, amelynek politikája kiemelten fontosnak tartotta a tényleges és törvényes nyugdíjazás közötti rés szűkítését, jelentős intézkedéseket vezetett be a szakadék csökkentése érdekében és a jelenlegi kormány további fontos javaslatokat jelentett be. De még mindig, összehasonlítva a szomszédos országokkal, a javaslat, amely 2030-ig növelné a törvényes nyugdíjkorhatárt 65-ről 67 évre, későinek látszik.

A törvényes nyugdíjkorhatári emelés evolúciójának várható élettartammal való összehangolása középtávon nem ad túl sok változást a már bejelentettekhez képest. 2013 és 2030 között a várható élettartam 65.évben férfiaknál 17.6-ról 19.4-re, nőknél 21.1-ről 22.8-ra fog nőni. Tehát ezalatt az időszak alatt a várható élettartam csak 1.8 és 1.7 évvel fog nőni. Ez illusztrálja, hogy a nyugdíjkorhatár 2 évvel történő javasolt növelése fenn tudná tartani a munkában töltött és a nyugdíjasként töltött évek közti egyensúlyt. De a tartós fejlesztésekkel kapcsolatban 2030-tól továbbra is fontos lehet, hogy a várható élettartam férfiaknál és nőknél további 22.2-vel és 25.6-tal fog nőni 2060-ra.

Eközben, ami meg fogja határozni a nyugdíjkorhatár változásainak és a korai nyugdíjhoz való hozzáférés szigorításainak sikerét, az a politikusok szociális partnerekkel történő együttműködési képessége a munkahelyeket és a munkaerőpiacot érintő reformok alátámasztására, amelyek biztosítják a nők és férfiak számára a több és hosszabb munkavégzést. Amíg az állami és szociális politikák a munkavégzéssel töltött évek meghosszabbítása érdekében lényeges javuláson mentek keresztül az elmúlt években, és a jelenlegi kormány változtatásokat jelentett be az ösztönző tényezők tekintetében, még mindig nagy az igény arra, hogy erőfeszítéseket tegyenek a munkavégzéssel töltött évek meghosszabbításának lehetővé tételéért, beleértve a nyugdíjkorhatár elértét követő munkavégzés támogatását.¹³

Végül fontos kiemelni, hogy a nyugdíjasok szegénységi kockázata, amely jelenleg elég magas, főleg a nők tekintetében, lényegesen alacsonyabbá válik, ha valaki segít a háztartási kiadásokkal kapcsolatban, vagy mérsékeli azt, a szegénységi küszöbre tekintettel. Belgiumban relatív magas a lakástulajdonok száma és alacsony a meglévő jelzálogadósság szintje a nyugdíjas korban, tehát a szegénységi kockázat viszonylag alacsony a lakástulajdonosok esetén.¹⁴

Viszont a 65 év feletti magán bérleti piacon lévő bérlők szegénységi kockázata 25%-ról 40%-ra nő. A szociális bérleti szektorban lévő idős bérlők számára a bérleti kedvezmény 20%-ról 3%-ra csökkenti a szegénységi kockázatot. A teljes 65 év feletti népességet érintő 18%-os szegénységi kockázat 12%-ra csökkent, amikor a kirótt bérleti díjat tartalmazó jövedelemmértéket vettek igénybe. A 2015-ös OECD Belgiumról szóló felülvizsgálata illusztrálja, hogy relatív alacsony és tovább csökkenő a háztartási kiadások túlterhelésének kockázata azok számára, akik saját házzal rendelkeznek, főleg ha már nem áll fenn jelzálogtartozásuk vagy egyéb hitelük sincs. Azért nevezik a háztulajdonosokat egyre inkább a „*negyedik nyugdíjpillérnek*”. De annak érdekében, hogy a nyugdíjas tulajdonos-bérlőknek engedjék befolyásolni saját jövedelmi helyzetüket, talán a vagyon átalakításának sokkal biztonságosabb és költséghatékonyabb feltételeit kellene megalkotni.

¹³ Belgiumban, mint akárhol máshol, szinte semmilyen munkaerőpiac nincs az 55 évesnél idősebbek számára, ha egyszer már elvesztették állásukat.

¹⁴ Az öregedést tanulmányozó bizottság 2014. júliusi jelentése bemutatta a szegénységi kockázat a 65 év feletti lakástulajdonosok esetén 16%-ról 8%-ra csökkent.

The Free Movement of Workers between Eastern and Western Europe

Guus Heerma van Voss*

*Oh, East is East and West is West, and never the twain shall meet,
Till Earth and Sky stand presently at God's great Judgment Seat;
But there is neither East nor West, Border, nor Breed, nor Birth,
When two strong men stand face to face, though they come from the ends of
the earth!*

Rudyard Kipling, The Ballad of East and West (1889)

1. Introduction

The economy of the European Union is based on the ideal of a free market which is corrected for social reasons. In this sense it consists of welfare states that protect their citizens to a relatively high level against the social risks that the free market provides.

The pillars of the economic integration in the European Union are the four so called basic freedoms: the free movement of goods, persons, services and capital, anchored in the Treaty on the Functioning of the European Union.¹ Though principally aiming at establishing a single economic market, the free movement of persons and services are closely connected to labour law. An important goal of labour law across Europe is the protection of workers against the excesses of the functioning of the free market. But: the free market is organised at European level, while the labour law in the European Union is mainly organised on the national level.² There is no comprehensive system of European Labour/Employment Law. The existing European Labour Law is restricted to the measures that are considered necessary to solve problems of cross-border work and to prevent that the European economic integration would lead to so-called 'social dumping', that is

* Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss, Leiden University, Leiden Law School.

¹ C. Barnard (2012), *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford: OUP (3rd edition).

² See about this and tensions between EU level internal market policies and national level labour regulation: T. Hervey (2000), 'Social Solidarity: A Buttress Against Internal Market Law?', in J. Shaw (ed.), *Social Law and Policy in an evolving European Union*. Oxford: Hart Publishing, 31-47.

the levelling down of labour standards as a result of internationalisation of the economy.³ This has led to a fragmented system of European Labour Law that is complementary to the national systems.⁴ In spite of the growing corpus of European legislation and case-law in the social field, national social partners as well as governments often resist to social measures at European level, because they fear interference with their national labour relations with their own characteristics, based on national social history and culturally determined traditions.

Altogether, this constitutes the so-called 'European social model': a system that strongly differs from the social models of countries on other continents.⁵ It provides for a generally highly protective system for workers, but also for a complicated system of checks and balances between the governments and the social partners within the Member States as well as in relationship with the other Member States and the European Union.

Since a group of Central and Eastern European countries entered the European Union in 2004 and 2007, the free movement of workers as one of the basic pillars of European integration has given rise to frictions between the governments of Western European Member States and those of the newly acceded Member States.⁶

In this contribution, dedicated to prof. Prugberger, a steady and true friend of me who has dedicated so much of his never ceasing energy to promote the scientific contacts between Eastern and Western Europeans, I will reflect on this sad development. For this purpose, I will firstly discuss the reasons why the free movement of workers has led to frictions (Section 2). After discussing the national solutions to tackle this problem, especially in the Netherlands (3), the focus will turn to the European solutions found so far (4) and those discussed for the future (5).

2. The problems with the free movement of workers

After the collapse of Communist Rule in Central and Eastern Europe in 1989, the countries of this part of Europe transformed themselves into democratic states with market oriented economies. The transition went very fast and the countries aimed to enter as soon as possible the institutions that symbolise the integration in the 'Western block': the Council of Europe that supports human rights and

³ See elaborately about social dumping: D. Vaughan-Whitehead (2003), *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*. New York: Edward Elgar.

⁴ Cf. C. Barnard (2012), *EU Employment Law*, Oxford: OUP (3rd edition).

⁵ E.g. P. Copeland and B.P. ter Haar (2010), 'What are the Future Prospects for the European Social Model? An Analysis of EU Equal Opportunities and Employment Policy', *European Law Journal* 16(3), 273 - 291.

⁶ E.g. J. Kvist (2004), 'Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy', *Journal of European Social Policy* 14:3, 301-318; and J. Donaghey and P. Teague (2006), 'The free movement of workers and social Europe: maintaining the European ideal', *Industrial Relations Journal* 37:6, 652-666.

democracy, the European Union that settles strong economic ties and the North Atlantic Treaty Organisation that organises military solidarity. An important step was the accession of ten new members to the European Union in 2004, followed by two others in 2007.

The extension of the European Union from 15 to 27 Members in a relatively short period implied an important change in the size and the functioning of the organisation. Previous extensions had a more modest scale: small groups of countries entered the Union after a long period of preparation. And even more important: the level of economic development was usually less different. The European Union has taken some years to integrate relatively poorer countries like Spain, Portugal and Greece, taking time to give them economic support to promote their integration. Other new member states, the United Kingdom, Denmark and Sweden, had been much richer once they became member. However, political reasons made the speedy entrance urgent: the freedom that the Central and Eastern European countries had reached should be consolidated and Western Europe wanted to welcome them in 'the European family' as soon as possible after so many years of frustrating isolation and division of the continent. The economic differences were enormous: an average hour of work costs an employer €40 in Denmark and €39 in Belgium, but only €3.80 in Bulgaria, €4.60 in Romania and €8.40 in Poland, according to Eurostat data for 2014.

The optimism that the European Union would be able to absorb the large number of new Member States with a backlog in economic development in relatively short time, was fed by the prosperous economic situation in the first years of the new century. The sky seemed the limit in those years of large economic growth. Nevertheless, most countries judged it necessary to use the negotiated transition period of five years during which they could uphold the introduction of the free movement of persons with the new Member States, in order to accommodate the transition. But in the optimistic atmosphere of those days, some countries, like the United Kingdom, eager to embrace the new Members States as soon as possible, abstained from this possibility.

However, in 2008 the European Union became part of a worldwide economic crisis. Besides this, the European monetary Union, another optimistic project that was moved ahead in 2001 with the introduction of the Euro as common currency in a dozen of Member States, came in a crisis because of the failure of some countries to pay their debts and to comply with the requirements for participation in the monetary union.

The two developments met each other in a bad tide: while many workers from Central and Eastern European countries went to Western European countries in order to make use of the newly acquired right to free movement, aiming to find work and advance their incomes, the Western European countries underwent an economic downfall that caused an increased unemployment. Many citizens in the Western countries, sometimes encouraged by politicians, tied the loose of control on immigration within the European Union narrowly to the rise of unemployment in their country.

In August 2013, the Dutch Employment Minister Asscher published an article with David Goodhart in British and Dutch newspapers on what they saw as some of the negative consequences of the free movement of workers within the European Union.⁷ The article uses weighty words like 'Code Orange', which is a term in use in the Netherlands for high alert in case of flood danger. In this article, they mention the right to live and work in other European Union countries as one of the founding ideas in the 1957 Treaty of Rome, one that was rarely taken advantage of until the mid-2000s: in 2000 only about 0.1 per cent of European Union citizens moved to another European Union country. They observe that this situation changed after 2004, when new Member States in Central and Eastern Europe joined the European Union. The effect, especially in the United Kingdom (that along with Ireland and Sweden, immediately allowed their citizens access to employment) was rather dramatic with about 1.5 million people arriving in the United Kingdom from those countries in the following six years. Since 2011, all the other Member States of the European Union have opened up too, with further significant flows from Central and Eastern Europe, into countries including Germany and the Netherlands.

In retrospect, Asscher and Goodhart argue that not enough thought was given to the scale of the flows. Up until the mid-2000s, very few people took advantage of free movement because the economic levels of different European Union countries were similar. Yet with the accession of the Central and Eastern European countries in the mid-2000s, a bloc of countries joined the European Union (with a combined population of around 80 million) with a per capita income of only around a quarter of the richer Member States of the European Union. This has created a big incentive to move, at least temporarily, especially for those in lower-skilled jobs.

Further along in their article, the authors claim that this development had a disruptive effect on some of the poorer and less well-educated citizens in the richer European Union countries like the United Kingdom and the Netherlands. They are competing against people with much lower wage expectations. They mention that, in the United Kingdom, about 20 per cent of all low-skilled workers are born outside the country and certain low-wage sectors, such as hospitality and food manufacturing, are heavily dominated by people from poorer European Union countries. In the Netherlands, workers from Central and Eastern Europe make up 12 per cent of all employees in agriculture and horticulture. Then they come to their proposals: 'We need a new settlement which is fair both to the people of the sending countries and the receiving ones. And we need to stamp out abuse. Workers from poorer European Union countries are sometimes taken advantage of by unscrupulous employers who win a competitive advantage over those who play

⁷ L. Asscher & D. Goodhart, 'So Much Migration Puts Europe's Dykes in Danger of Bursting', *Independent*, 18 August 2013, available at: <www.independent.co.uk/voices/comment/so-much-migration-puts-europes-dykes-in-danger-of-bursting-8772630.html> (last accessed on 19 February 2017); L. Asscher & D. Goodhart, 'Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', *De Volkskrant*, 17 August 2013.

by the rules. Too often workers receive low wages, work long hours and sometimes pay high rents for terrible accommodation.'

When we analyse this opinion, we can distinguish several aspects of the problem. In the first place, the principle of free movement of workers can lead to a displacement of local workers. This is as such inherent to the principle of a free labour market. If someone can earn more in another European Union Member State, he or she is free to travel to that country and to accept the job. It is primarily the success of the European Union that this has become possible. The cause of the problem that is signalled is basically that countries that are far less developed economically, a result of years of bad (communist) governance, are accepted as new Member States of the European Union. This part of the problem can only be redressed in two ways. One way is to only accept new Member States that have reached the average level of the economy of the existing Member States. The other solution is a restriction of the free movement of workers. In the past, the solution has been that the free movement of workers was postponed during a transitional period. Maybe, this transitional period should in this case (with the knowledge of today) have been made longer, not have been fixed in advance, or made dependent of the first solution: as soon as a consistently comparable economic level is reached, borders open up. It is explainable, that that would have been discouraging for the new Member States, but maybe this could have been explained and probably they should have felt being forced to accept it.

A second point is the fact that people make use of the free movement 'who have lower wage expectations'. Basically, it is not clear what the authors mean by this suggestion. Maybe the idea is that for those workers the frame of reference is home, not the local situation of the receiving country. But it is not clear if they still would accept lower wages if they were aware of the standards in the countries where they move to or are being posted.⁸ Both the United Kingdom and the Netherlands have collective agreements as well as statutory minimum wages. If the goal is to prevent unfair competition between national citizens and employees attracted from new Member States, it seems to be up to the local government and social partners to take care of enforcement of these instruments. However, one could argue that an influx of a large group of employees that is willing to accept lower wages could influence the bargaining position of unions, but that is an element of the free market. You cannot have your cake and eat it.

The third element in the discussion that has to be distinguished is the abuse of the weak economic position of foreign workers with low skills. Employers who do not live by the law can attract foreign workers to do the work under unlawful conditions. This is most of all a matter of enforcement or adaption of national legislation. Abuse of labour legislation can take many forms. If a local employer does not follow the national legislation, it is primarily up to the national government to take steps to redress this. The same goes for the social partners in relation to collective agreements. This is basically not a problem on the European level. In the Netherlands, for instance, the Labour Inspectorate budget may be too

⁸ Transparency of these standards is also an important prerequisite for effective application of the Posted Workers directive.

low to intensively monitor the vulnerable sectors. However, in the light of this development, it would be wise to intensify the activities of this inspectorate in order to monitor the obedience of legislation in the field of health and safety, working hours and payment of minimum wage.

3. National Solutions

As noted above, part of the solution for the negative side effects of the free movement of workers could be found in a better enforcement of national regulations. Minister Asscher has taken some measures to do this in the Netherlands. He has raised penalties for violations of labour regulation, appointed inspectors specialised in fraud with temporary employment agencies and improved the enforcement of statutory minimum wage and collective agreements. The most important achievement in this respect was the enactment of the Labour Market Fraud (Bogus Schemes) Act that entered into force on 1 July 2015.⁹

According to the ministry's official website, this act allows employees to claim outstanding wages not only from employers but also from their clients. The Social Affairs and Employment Inspectorate publishes the names of companies that do not follow the rules for minimum wages. The ministry gives the following explanation of the notion of sham employment arrangements. Employers sometimes use sham employment arrangements to avoid paying minimum wages and collectively agreed wages. This puts employees at a disadvantage. Some examples are:

- money for meals, accommodation or health insurance is deducted from the minimum wage;
- fines for talking too loudly while working are deducted from the minimum wage;
- a large amount in expense allowances is paid out as wages.

The Labour Market Fraud (Bogus Schemes) Act prohibits these arrangements as from 1 January 2016.

The reason to tackle sham employment arrangements is that they result in:

- unfair competition between companies caused by cheap labour;
- evasion of social insurance contributions by employers who underpay;
- displacement of Dutch workers by cheap foreign labour.

On 1 July 2015, the first set of measures came into force under the Act. The following summary is given by the website of the ministry:

- *Employers and clients are both liable for paying wages*

Employees can now also hold their employer's clients liable for paying the wages they are entitled to. In the past, only the employer was liable. So employees now have more options for claiming outstanding wages.

⁹ *Wet aanpak schijnconstructies*, *Staatsblad* 2015, 233. On the ministry's official website the title of the Act is translated as 'Act on Measures against Sham Employment Arrangements'.

- *Monitoring employment practices and publishing names of companies*
The Social Affairs and Employment Inspectorate checks whether employers are following the rules for minimum wages and collectively agreed wages. Companies that break the rules may receive a fine or penalty. The inspectorate also publishes the names of all companies that have been inspected. This includes companies that fail to follow the rules.
- *Exchanging information on employers*
If the Social Affairs and Employment Inspectorate suspects that an employer is not complying with a collective agreement, it informs employer and employee organisations. These organisations can then take action.
- *Establishing employee identity*
At the request of the Social Affairs and Employment Inspectorate, all employers must establish the identity of their employees and pass this information on to the inspectorate. They are given 48 hours to do so.

On 1 January 2016, the second set of measures came into force under the Labour Market Fraud (Bogus Schemes) Act. The following summary is given by the website of the ministry:

- *Employers pay full minimum wage*
All arrangements by which employers pay less than the minimum wage will be prohibited. This includes wrongly deducting meal expenses or insurance contributions from a person's wage.
- *Clear payslip*
Employers must ensure that payslips are easy to understand for their staff. They must also clearly explain all the amounts on the payslip. The Social Affairs and Employment Inspectorate can fine an employer if a payslip is incorrect.
- *Minimum wage paid through bank*
Employers are no longer allowed to pay minimum wages in cash. However, if an employee earns more than the minimum wage, the additional amount may be paid out in cash.

Some comments have to be made on this information from the ministry. Making the 'client' liable for payment of wages is far more complicated than the short summary above suggests. If there is a chain of contractors, it is sometimes difficult to hold the responsible party liable for underpaying. Under traditional civil law, only the direct contracting party is usually liable. However, it is not unusual in modern labour relations for the contracting partners to be in a 'chain' of subcontractors. The Act now allows the employee to not only hold the formal employer liable for underpaying, but also the promoter behind the formal employer. However, a chain of clients may be much longer. The employee is not allowed to choose the most directly responsible client. He can only hold other parties liable (further back in the chain) if it turns out to be impossible to hold the two closest parties liable. This may take a long time. As a result, the Act will only provide marginal progress in the chances of the employee holding some party liable for underpayment.¹⁰

¹⁰ In the *Wolff & Müller* case, the EUCJ allowed a much stricter liability scheme, as is applicable in Germany: Case C-60/03 *Wolff & Müller* ECLI:EU:C:2004:610.

The background of the duty to pay the minimum wages via the bank may need some explanation. The idea is that this obligation will make it easier for workers or the Labour Inspectorate to identify whether or not the minimum wage is being paid. The result is that if part of the minimum wage has been paid in cash, the employer's obligation has not been fulfilled. The parliamentary history of the Act is not clear about the status of the money paid in cash. One could say that, with these actions, the possibilities of enforcing labour rights under national law have not yet been exhausted. In the Netherlands, for instance, an often-heard criticism is that the Labour Inspectorate has been downsized under previous governments, which makes it difficult to enforce labour standards. The Member States of the European Union have very different systems for enforcing labour law and can learn more from one another experiences.¹¹

The conclusion of this paragraph is that national measures to enforce labour legislation are strengthened, though not all possibilities are exhausted. And not all problems can be solved by improving enforcement on the national level.

4. European Solutions

The European approach of abuse of labour rights in the context of cross-border work has mainly been focussed on the position of workers from low-wage countries whose employers use the freedom of services to let them work temporarily in a foreign country below the conditions that are common in the country where the work is performed. Private international law determines the applicability of national labour protective rules. In the absence of a choice of law made by the contracting parties, the applicable conflict rule will lead to the *habitual place of work* or the place where the employee is engaged as determining factor, which leads to the application of the *law of the country of origin*.¹²

The awareness of a tension between the economic freedoms of the European Union and social rights of employees had already grown since the 1990s.¹³ This issue has been highlighted by the Judgment of the European Court of Justice in the *Rush Portuguesa* case. In this case, a Portuguese construction firm worked in France and was fined by the authorities because it failed to pay a required 'special contribution'. The European Court decided that it is not allowed to subject the exercise of the freedom of services with special conditions, such as the use of local personnel, the requirement of a special work permit or the payment of a fee to the

¹¹ See for a detailed study of the enforcement methods in Germany, the Netherlands and Sweden: M. Kullmann, *Enforcement of Labour Law in Cross-Border Situations*, Wolters Kluwer, Deventer, 2015.

¹² Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) OJ L 177/6.

¹³ Simon Deakin, 'The Lisbon Treaty, the *Viking* and *Laval* Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe's 'Social Market Economy', in N. Bruun, K. Lörcher & Isabell Schömann (Eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Hart Publishing, Oxford & Portland, Oregon 2012, pp. 19-43; M.S. Houwerzijl & T. Wilkinson, 'The Effects of EU Law on the Social and Economic Goals of Europe 2020: A Decision Theoretic Approach to Wage Liability', *German Law Journal*, Vol. 10, 2013, p. 1983.

national immigration office. But it also stated that European Union law does not preclude Member States from extending their legislation, or collective labour agreements entered into by both sides of industry, to any person who is employed, even temporarily, no matter which country the employer is established in.¹⁴

This judgment of the ECJ triggered the Posting of Workers Directive of 1996. The Directive makes the host Member State's hard core of protective employment rules applicable to workers posted from abroad. This includes specifically the minimum wage and the minimum paid annual holidays.¹⁵ In this respect, the *principle of the place of work* prevails, and to this extent, the principle of equal pay for equal work is realised. The protection of workers will take away the employer's competitive advantage, but is also criticised as leading to protectionism.¹⁶

The discussion has been further fired by the judgments of the European Court of Justice in the *Laval* and *Rüffert* cases. In the *Laval* case, a Latvian construction firm sent its employees to a Swedish daughter company to let them do construction work in Sweden against salaries at Latvian level, much beneath that of the Swedish collective agreement for that branch. The Swedish union picketed the worksite in order to prevent that. The Court of Justice of the European Union held that the freedom of services as well as the Posting of Workers Directive preclude a trade union from attempting, by means of collective action in the form of a blockade of sites, to force a provider of services established in another Member State to enter into negotiations with it on the rates of pay for posted workers and to sign a collective agreement with terms that lay down more favourable conditions than those resulting from the relevant legislative provisions.¹⁷

In the *Rüffert* case, the legislation of the German State Niedersachsen had required the contracting authority to designate as contractors for public works contracts only contractors that, when submitting their tenders, agree in writing to pay their employees, in return for performance of the services concerned, at least the wage provided for in the collective agreement. The court decided that a Member State is not entitled to impose on companies established in other Member States a rate of pay provided for by a collective agreement in force at the place where the services concerned are performed and not declared to be of general application.¹⁸

In these cases, it became clear that the right to strike could not be used to force foreign employers to obey the domestic collective agreements. Member States are also not allowed to enforce the application of collective agreements by

¹⁴ Judgment of 27 March 1990 in *Case C-113/89, Rush Portuguesa Limitada v. Office National d'Immigration (Rush Portuguesa)*, [1990] ECR I-1417.

¹⁵ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ 1997 L 18/1.

¹⁶ K. Riesenhuber, *European Employment Law: A Systematic Exposition*, Intersentia, Cambridge, 2012, p. 197.

¹⁷ Judgment of 18 December 2007 in *Case C-341/05, Laval un Partneri v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Elektrikerförbundet (Laval)*, [2007] ECR I-11767.

¹⁸ Judgment of 3 April 2008 in *Case C-346/06, Dirk Rüffert v. Land Niedersachsen (Rüffert)*, [2008] ECR I-1989.

tender requirements. In both cases, it must be noted that legislation or collective agreements that extended law to the whole branch can be enforced. The problem mainly occurs in countries like Sweden where collective agreements are traditionally obeyed within the customs of the system of collective labour relations rather than by public law. The decisions of the European Court of Justice may force these countries to introduce a system of public enforcement of collective agreements in order to maintain their standards, only because of European law. This is one of the reasons why the decisions of the Court are complex to understand. They are severely criticised, especially in labour circles, though they do not prevent the existence of labour protection, only require public law to facilitate this. As such the European integration forces to some form of harmonisation of the national labour law systems.

The reaction on the continuing problems of enforcing collective agreements, especially in the construction sector, has led to the adoption of the *Enforcement Directive*.¹⁹ This Directive aims to promote a better enforcement of the Posting of Workers Directive. According to the official announcement of the European Commission, the Enforcement Directive will help to ensure that these rules are better applied in practice, especially in some sectors such as construction and road haulage, where for example so-called 'letter box' companies (without any real economic activity in their 'home' country) use false 'posting' to circumvent national rules on social security and labour conditions. It will also improve the protection of posted workers' rights by preventing fraud, especially in subcontracting chains where posted workers' rights are sometimes not respected.

In particular, according to the European Commission, the Enforcement Directive:

- increases the *awareness* of workers and companies about their rights and obligations as regards the terms and conditions of employment;
- *improves cooperation between national authorities* in charge of posting (obligation to respond to requests for assistance from competent authorities of other Member States – a two working day time limit to respond to urgent requests for information and a 25 working day time limit for non-urgent requests);
- clarifies *the definition of posting* so as to increase legal certainty for posted workers and service providers, while at the same time tackling 'letter-box' companies that use posting to circumvent the law;
- defines Member States' responsibilities to *verify compliance* with the rules laid down in the 1996 Directive (Member States designate specific enforcement authorities responsible for verifying compliance; and where service providers are established, Member States need to take necessary supervisory and enforcement measures).

¹⁹ Directive 2014/67/EU of the European Parliament and the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'), OJ 2014 L 159/11.

5. The Brexit

In the discussion on the position of the United Kingdom within the European Union, lack of control on immigration was a major issue.

Originally, the British government asked for 'a new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union'. This is the title of a letter David Cameron sent on 10 November 2015 to Donald Tusk, the president of the European Council, in which he formulated his concrete ideas. Under the general term 'flexibility', the British prime minister presented four proposals for reform. Besides economic governance, competitiveness, and sovereignty, the fourth item was immigration. Under this heading, Mr Cameron argued that the pressures that free movement can bring were presently too great. The issue was one of scale and speed. Britain's population was expanding and it was not sustainable. It has taken many steps to control immigration from outside the European Union. But it needed to be able to exert greater control on arrivals from inside the European Union too. The current very high level of population flows from within the European Union into the United Kingdom were unplanned and were much higher than forecast – far higher than anything the European Union's founding fathers ever envisaged. He felt that we need to ensure that when new countries are admitted to the European Union in the future, free movement will not apply to those new members until their economies have converged to become much closer to those of existing Member States.

Mr Cameron also wanted to crack down on the abuse of free movement, and notes wide support in discussion with colleagues on this point. In this respect, he mentioned tougher and longer re-entry bans for fraudsters and people who collude in sham marriages. It meant addressing the fact that it is easier for an European Union citizen to bring a non-European Union spouse to Britain than it is for a British citizen to do the same. It meant stronger powers to deport criminals and stop them from coming back, as well as preventing entry in the first place.

He finally expressed the need to go further to reduce the numbers of persons coming to the United Kingdom. He wanted to reduce the flow of people coming from within the European Union by reducing the draw out that Britain's welfare system can exert crossing Europe. So he proposed that people coming to Britain from the European Union should live in the United Kingdom and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that the practice of sending child benefits overseas should be ended.²⁰ Since, the way to change treaties would be long and difficult, the demands were relatively comprehensive and clearly designed to be able to comply with in short time.²¹

²⁰ Many of these proposals on immigration were already raised in Cameron's EU migration speech of 28 November 2014, available at: <www.bbc.com/news/uk-politics-30250299> (last accessed on 1 February 2016).

²¹ Damien Chalmers argues that many of the prime minister's individual reform proposals could either be achieved by changing EU legislation or domestic law. See D. Chalmers, 'What Are the Legal Implications of David Cameron's Demands for EU Migration Reforms?', *Open Europe London*,

By developing his immigration point, Mr Cameron tackled a completely different aspect of the free movement of workers than Mr Asscher did. His target was not so much the abuse of free movement by employers harming employees, as is the case in Mr Asscher's proposals, but rather the use of free movement by citizens from other European Union countries contrary to the direct interests of the United Kingdom. Nevertheless, although brought primarily as serving the specific interests of the United Kingdom, he touches on problems of a kind that more countries have to deal with.

A European Council study on foreign relations regarding the position of ten Member States towards the British proposals showed that these proposals were strongly opposed by the two involved central and eastern European countries, namely Poland and Bulgaria. But other countries, too, were not keen on the proposals. In France, the equality among European citizens is considered important. Germany opposes any limitation of the free movement of persons. In some countries, it is not so much an issue (Denmark, Italy). Some countries thought the British could strengthen the internal rules on their own (Ireland, Sweden) and others were not against a discussion, but did not want to introduce discrimination between British and other nationals (the Netherlands, Spain).²²

The other Member States were not very keen on allowing the United Kingdom to reduce the rights of their citizens who made use of the free movement of persons. However, it was remarkable that the Polish government hinted early January 2016 that it could accept reductions in welfare entitlements of Polish citizens abroad as trade-off for a stronger NATO presence on their territory in order to prevent possible Russian aggression.

The result of the negotiations between the United Kingdom and the other Member States of the Unions was that the leaders of the other 27 member nations agreed on 19 February 2016 to a deal that would see – among others - a seven-year term for the emergency brake to restrict European Union migrants in the United Kingdom claiming in-work benefits.

This was not a very impressive concession, because it only partially and temporarily relieved the British from their obligations. In fact, the deal would partly repair the mistake of the United Kingdom not to apply the seven years' transition period in 2004/2007 for the introduction of the free movement of workers in relation to new Member States. Instead, the United Kingdom now received the option that new migrants could be excluded from certain benefits during a period of seven year.

Eventually, it turned out that the deal was not enough to prevent the British people to choose for the Brexit-option during the national referendum of 23 June 2016. The result is that the British will now negotiate with the other Member States on the terms of leaving the European Union. Since the immigration issue

December 2014 , available at: <<http://openeurope.org.uk/intelligence/immigration-and-justice/legal-implications-david-camerons-proposed-reforms-eu-migration/>> (last accessed on 1 February 2016).

²² M. Leonard, 'Britain in the EU Renegotiation Scorecard', *European Council on Foreign Relations London*, September 2015, available at: <www.ecfr.eu/page/-/Britain_in_the_EU_Scorecard.pdf> (last accessed on 1 February 2016).

has been dominant in discussions, the choice of the British Government to strive for a 'hard Brexit' is logical: the free movement of persons is one of the four basic freedoms of the internal market. In the view of the other Member States it cannot be isolated from the other freedoms. By result, participation in the internal market will not be allowed without accepting the free movement of persons. The positions of both parties also exclude a future membership of the United Kingdom of the European Economic Area as well as far-reaching bilateral agreements as are concluded between the European Union and Switzerland. The result will be that the situation of those who so far enjoyed the free movement of persons between the United Kingdom and other Member States will have to be negotiated. In the future, these rights will not be granted any longer to citizens of both sides. This means a drawback in job opportunities, also for the citizens of Central and Eastern European countries.

The historic decision of the people of the United Kingdom to leave the European Union was clearly heavily influenced by the sense that the British government should regain its full sovereignty in immigration issues. It may be seen as a sign that the European Union underestimated the problems that may result from a too speedy full integration of too many new Member States with a lower economic development, especially in difficult economic circumstances. And with the knowledge of today, it could be considered whether the other Member States should have been better off when they would have been more full-heartedly prepared to make concessions and more generous in this respect to the British in order to keep them within the Union.

6. Present discussions within the European Union

While early 2016 the Member States were working on the transposition of the Enforcement Directive into their national law, the discussion on the issue did not stop. Especially the limited reach of the Posting of Workers Directive (that only guarantees the minimum wage) was still in debate. Unions promoted the extension of the principle to equal pay for equal work in general, which includes the concept that the whole range of wages, at least the full content of collective agreements, should be based on the principle of the place of work.

In May 2014, Minister Asscher wrote a second article in the same newspaper in which he had published his 'Code Orange' article with David Goodhart. He admitted that it was thought that in his earlier article he was picking on Bulgarians, Poles, and Romanians. He now wrote that was not the case. In his view, he was not attacking migrant workers, but defended them. He was not promoting measures to stop people, but measures that stop abuses. It is in everybody's interest to fight exploitation and to promote fair work for a decent wage. His proposal is to oblige employers to not only provide equal pay for equal work, but to also level other working conditions. The more the working conditions of posted workers resemble those of other employees, the fairer the competition is on the labour market. He also proposed putting an end to 'letter box companies' that only move to another

country on paper so that they can continue their operations in the home country with lower labour costs. Chain responsibility should be extended from the construction sector to others, in particular agriculture and transport. For domestic transport, equal wage should be paid, no matter who drives the truck. His reasoning is that those who want to maintain the advantages of free movement – and that is what he wants – will have to attack unfair competition and improper replacement with tough and clear measures. Cross-border abuses cannot be dealt with by countries on their own. European Union Member States must combine their knowledge and forces.²³

Acting as president in the first half year of 2016, Mr Asscher put his proposals on the agenda of the Social Council. His intention was: 'to combat unfair competition on terms of employment and promoting a level playing field is one of the most important issues during the Dutch presidency.'²⁴ During some years, he had seemed to stand alone in calling for changes to the Posted Workers Directive. But on 18 June 2015, he had sent his ideas in a letter co-signed by colleague ministers of six other countries²⁵ to Employment Commissioner Marianne Thyssen. The seven governments wanted to see fair rules on posted workers in the EU.

These ministers argued that the character of posting has been evolving in recent years. They fear that services of a temporary nature without presence on the domestic labour market may in some cases have transformed into services of semi-permanent nature with a real and lasting presence on the domestic labour market. The current system may be used to reduce the costs of labour and to gain a competitive edge in the market. The seven ministers suggest that widening the scope and amending provisions regarding the working and social conditions that are applicable to posted workers should be considered.

They also advocated equal pay for equal work in the same place. 'The free movement of workers must go hand in hand with better protection of workers,' Mr Asscher said. He hoped that the Commissioner would act swiftly to adopt the Directive.

However, a reaction came in a letter from nine ministers from Central and Eastern European countries.²⁶ In light of the recent adoption of the Enforcement Directive, they saw a revision of the Posted Worker Directive as premature. Besides, they feared the undermining of fundamental principles of the European Union, including freedom of services. They also warned that the social security rights of posted workers could be endangered. It is obvious that they were also defending the presently advantageous position of service providers from their

²³ L. Asscher, 'Stop oneerlijke concurrentie en verdringing', *De Volkskrant*, 9 May 2014, available at: <www.volkskrant.nl/opinie/asscher-stop-oneerlijke-concurrentie-en-verdringing~a3651775/> (last accessed on 19 February 2017).

²⁴ Letter from the Minister of Social Affairs and Employment to the Dutch House of Representatives (1 October 2015), *Kamerstukken II* 2015/16, 17 050, no. 522, p. 5.

²⁵ The letter was signed by the Labour ministers of Austria, Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Sweden.

²⁶ This letter was signed by the Labour ministers of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, and Slovakia.

countries in the competition for work in countries with higher labour costs. The two positions were conflicting and remained that in the following stage.

On 8 May 2016, the Commission proposed a reform of the Posting of Workers Directive. According to the Commission, there are 1.9 million posted workers in the EU, representing 0.7 percent of total EU employment. Half of them go to three countries: Germany, France and Belgium. Poland is the largest sender of posted workers in the EU, followed by Germany and France.

The proposal was initially brought to a halt by a so-called *yellow card procedure* by 11 Parliaments, mainly from Central and Eastern European countries.²⁷ This means that the countries claim that the proposal is contrary to the principle of subsidiarity (i.e. decision-making at the lowest possible level). Polish labour minister *Elzbieta Rafalska* told the website EU Observer that national parliaments were concerned not only about subsidiarity but also that plans could harm the competitiveness of Polish workers on the internal market. Five other Parliaments saw no contradiction with the principle of subsidiarity.

The Commission reconsidered the proposal, but Commissioner Mrs. Thyssen saw no violation of subsidiarity rules.

According to her statement, posting of workers is a cross-border issue by nature. Any posting activity has effects in at least two Member States. The rules on posting necessarily create rights and obligations between persons in different Member States – that is, between an employer in the Member State of origin and a worker who temporarily resides in another Member State. Individual action by national governments would fragment the internal market – the opposite of what we want to achieve. Therefore, the rules are best set at Union level. And this, by the way, is not new, we have European rules on posting in place since about 20 years. The proposal does not interfere with Member State competences on wage setting. It simply proposes that what applies to locals, also applies to posted workers.²⁸ Now it is up to the Council to decide on the issue.

The Western European countries have expensive welfare states that are under pressure from the economic crisis of the last decade. Their populations are keen to defend their welfare benefits, though they have already had to accept major cuts because of economic stagnation. In this atmosphere, the flow of people from Central and Eastern Europe to Western Europe after the accession of their countries to the European Union in 2004 is followed critically. Though the foreign workers came in order to improve their working conditions, their presence has also led to a higher consumption of social benefits by them. It is easier for governments in Western Europe to sell to the public a cut in welfare benefits for these new immigrants (who usually do not vote in their elections) than cuts that hit their indigenous population. One must however realise that the problem is relatively

²⁷ In 2012, the first yellow card procedure was triggered in reference to the Commission's proposal for a Council Regulation on exercising the right to take collective action within the context of the freedom of establishment, and the freedom to provide services (the "Monti II proposal"). In fact, this also dealt with a conflict between economic freedoms and labour rights.

²⁸ Speech 16/2598 of Mrs. Thyssen of 20 July 2016, to be found on http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2598_en.htm (lately checked on 19 February 2017).

small, because it is restricted to those workers who are posted in other Member States during two years at most. Workers who are employed by employers established in the specific Member State are already covered by domestic law. The problem is mainly related to the companies established in new Member States that are using the freedom of services to post workers temporarily in another Member State. They make use of their lower national labour standards to compete with local companies. The issue is whether this is a fair competition and whether this fits into the European social model that protects wage levels of employees against hardship of the free market by setting minimum standards in national legislation and collective agreements.

The governments of Central and Eastern European countries have reason to defend the interest of their citizens, also when they work abroad. A cut in social security expenditures in the western countries at the cost of Eastern European immigrants will give them the feeling that – even 10 years after acquiring European Union membership and in spite of working sometimes under difficult conditions in a foreign country - they are still not fully respected as European Union citizens. However, the principle of equal pay for equal work is also a general principle of labour law: recognised already in the Universal Declaration of Human rights of the United Nations of 1948²⁹ and also in the Social Covenant of the United Nations and with regard to specific groups in treaties and directives of the European Union.³⁰ By opposing the application of the principle of equal pay for equal work, the governments try to make use of advantages of the freedom of services for their national service providers. But at the same time, they do not protect the interests of their citizens working abroad in being not discriminated in pay issues. By supporting the proposed directive, they would stand up for their national citizens in order to be treated equally with national citizens, which is also one of the principles of European integration.³¹ Another one is the improvement of working conditions as a goal of European social policy.³² The choice to prefer more employment abroad for their citizens above equal payment with Western workers may be on the short term attractive, in the long run it could strengthen their position as 'under class workers' in the Western part of Europe.

²⁹Declaration proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948, Resolution 217 A, Article 23 section 2: "Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work."

³⁰ In the Treaty of Rome of 1957, that established the European Economic Community equal pay for men and women was among the very few social provisions. Today, unequal payment is forbidden in respect to various criteria, among which race, chronic diseases, age, fixed-term work and temporary agency work,

³¹ Besides, at least for a temporary period, the sending Member States would benefit from higher social security contributions and income taxes, up until the EU rules take over. Taxes after 183 days and social security after 24 months. Based on a pro rata principle, probably more pension contributions would be paid as well.

³² Article 151 Treaty on the Functioning of the European Union.

7. Conclusion

The conclusion of this contribution is that the decision of the United Kingdom to leave the European Union as well as the discussion on a revision of the Posted Workers Directive are touching on a division within Europe between the interests in the application of the principle of free movement of workers of the Western Member States of the European Union on one side and the Central and Eastern European Member States on the other side. By a more close study, these interests are more difficult to define and in the end all countries have a common interest in continuing their cooperation and providing welfare for all citizens. Both sides have to deal with their different levels of economic development and social welfare spending. It will take time to reduce these differences. In the meantime, it is important that politicians and citizens of both sides show respect for each other's interests and do not forget the underlying principles of European as well as Labour Law.³³

³³ The European Social Pillar is a more recent initiative to reconfirm these principles.

A munkaügyi perek megújított szabályai az új polgári perrendtartásban

Wopera Zsuzsa*

Az idén 80 éves Prugberger Tamás professzor emeritus a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának emblematikus alakja. Tamás hosszú évtizedek óta lankadatlanul kutatja a munkaügyi bíraskodás témakörét, így kézenfekvőnek tűnik, hogy a születésnapjára készült ünnepi tanulmányban bemutassam az új polgári perrendtartás munkaügyi perekkel kapcsolatos egyes újításait, remélve, hogy legalább részben az Ünnepelet egyetértésével is találkoznak e módosítások, ezzel kívánva boldog születésnapot!

1. Bevezetés

Az Országgyűlés 2016. november 22-én fogadta el az új polgári perrendtartást, mely a 2016. évi CXXX. törvényként (a továbbiakban: új Pp.) került kihirdetésre. Az új Pp. 2015. januárjában elfogadott koncepciója munkaügyi bíraskodásra vonatkozó részének kidolgozása érdekében az Igazságügyi Minisztériumban önálló munkacsoport működött. E testület azt a javaslatot tette, hogy a munkaügyi perek szabályai az új Pp.-be integráltan kapjanak helyet, azzal, hogy önálló fejezetben, e perek sajátosságait meghatározva, a jelenlegi Pp. XXIII. fejezet szabályait átemelve, de azt továbbfejlesztve kerüljenek szabályozásra. A munkacsoport álláspontja az volt, hogy a munkaügyi perek nem indokolják a polgári perrendtartástól teljesen elkülönülő, önálló munkaügyi eljárási kódex megalkotását, azonban szükséges az általános szabályoktól eltérő – a jelenleginél részletesebb, a munkajogi igények elbírálásának sajátosságait fokozottabban szem előtt tartó – speciális szabályoknak önálló törvényi fejezetbe iktatása. A Munkacsoport javasolta meghatározni az új Pp.-nek a munkaügyi perekre vonatkozó külön fejezetében, hogy pontosan mi minősül munkaügyi pernek. A Munkacsoport a következő kérdések részletes vizsgálatát is előirányozta. Az ülnöki rendszer fenntartásának és szakülnöki rendszerré történő átalakításának lehetősége. A bizonyítási szabályok áttekintése, tekintettel arra, hogy a munkajogi törvények a Pp. bizonyítási teherre

* Egyetemi tanár, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet. Miniszteri biztos, Igazságügyi Minisztérium.

vonatkozó általános szabályától eltérő bizonyítási szabályokat tartalmaznak. A mediációra vonatkozó szabály tartalommal való megtöltése a jobb alkalmazhatóság érdekében. A hivatalból történő felfüggesztés szabályainak pontosítása.

A tanulmány keretében megvizsgáljuk, hogy a kitűzött célokból mi valósult meg, a munkaügyi perek szabályai miként újultak meg az 1952. évi III. törvényhez képest (a továbbiakban: Pp.) és a közigazgatási perrendtartás elfogadása hogyan hatott ki a munkaügyi perek szabályozására.

2. Az új Pp. jellegadó sajátosságai

Mielőtt elemeznénk a munkaügyi perek különös szabályait, röviden ki kell térnünk arra, hogy melyek az új Pp.-nek azon legfontosabb újításai, amelyeknek a munkaügyi perekben is érvényesülniük kell. A legfontosabb novum az elsőfokú eljárás „kétosztatúsága”, az ún. osztott perszerkezet bevezetése. Ez azt jelenti, hogy az elsőfokú eljárást mind funkciójában, mind időben egymástól elkülönülő, két szakra osztja: perfelvételi szakra és érdemi tárgyalási szakra. Ebben a modellben a perfelvételi szakra koncentrálódik a jogvita tartalmának, kereteinek meghatározása, ez szolgálja a per előkészítését. Ebben a szakban a perkoncentráció érvényesülése érdekében nagyobb szerepet kap az írásbeliség, és építve az alapelvek körében megfogalmazott, a feleket terhelő eljárástámogatási kötelezettségre, már a pert megindító keresetlevéllel szemben is fokozott elvárásokat támaszt a törvény. Az osztott perszerkezet célja, hogy a perfelvételi szakban tegyék meg a felek a jogállításaikat, az azokat megalapozó teljes körű és releváns tényállításaikat, bizonyítási indítványukat, terjesszék elő védekezéseiket, amelyek megfelelő alapot szolgáltatnak a perfelvételi tárgyalás eredményességéhez. Ebben a szakban bírói közrehatással tisztázhatók az ellentmondó állítások, pótolhatók a hiányosságok, amely után lezárható az eljárás első szakasza és megkezdődhet az érdemi tárgyalási szak, ahol a rögzült állítások és indítványok alapján a szükséges és célirányos bizonyításra kerül sor.

A felek eljárástámogatási kötelezettségén alapul az az elvárás, hogy a felek a törvény által szabott határidőben, eljárási szakban tegyék meg a szükséges percelemekényeket, amelyek elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy azokat az érdemi tárgyalási szakban a felek már nem tehetik meg, mert a törvény azokat kizárja. A perfelvétel lezárásának legfontosabb joghatása, hogy annak lezárását követően főszabály szerint nincs lehetőség a kereset és ellenkérelem megváltoztatására, további bizonyítékok és indítványok előterjesztésére. E korlátozás célja egyrészt az, hogy egy bizonyos ponton a bíróság és az ellenérdekű fél is véglegesen rögzültnek tekinthesse a jogvita keretét és tartalmát, és ezt követően a rögzült állítások alapján már csak a bizonyítási eljárás és az érdemi döntés meghozatala történjen. A korlátozás másik indoka, hogy megakadályozza a per elhúzódsát. A perfelvételi szak lezárásával beálló változtatási tilalom alól olyan feltételek teljesülése esetén lehet kivételt engedni, amelyek e célokat a lehető legkisebb mértékben veszélyeztetik. A keresetváltoztatás a perfelvétel lezárását

követően kizárólag akkor lehet megengedett, ha az a fél önhibáján kívüli okhoz kapcsolódik.

Fontos kiemelni, hogy az új Pp. egységes eljárási szabályokat (egységes perrend) vezet be, amelyet az általános hatáskörrel felruházott törvényszékre modellez. Vagyis az új Pp. Harmadik részében szabályozott „Elsőfokú eljárás” szabályai a törvényszék előtti eljárásra kerültek kidolgozásra, ahol mindkét fél számára kötelező a jogi képviselet, így az új Pp. magasabb eljárási követelményeket támaszt a felekkel szemben, feltételezve a jogi képviselővel eljáró felek professzionális pervitelét. A felek perceselegményeinek szakszerűsége nagymértékben elősegítheti mind a hatékony igényérvényesítést, mind az azzal szembeni védekezést, továbbá a perek ésszerű időn belüli befejezését.

Az egységes perrend megteremtése azt jelenti, hogy azonos eljárási szabályok szerint bonyolódnak a perek a törvényszék és a járásbíróság előtt.

A törvény ugyanakkor külön fejezetben foglalja össze az eltéréseket, amelyek a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben érvényesülnek akkor, ha a fél nem jogi képviselővel jár el. Az új Pp. a járásbíróság előtti ügyekben nem teszi kötelezővé a felek számára a jogi képviselet. Ez rugalmas megoldási alternatívát jelent az egyszerűbb megítélésű, illetve a gyengébb fél jelenlétét feltételező ügyekben.

3. Az új Pp. hatálya alá tartozó munkaügyi perek

A közigazgatási perrendtartás koncepciója¹ arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közszolgálati jog a közigazgatási jog része, a munkáltatók közigazgatási szervek, illetve közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok. A speciális hatalmi viszonyon túl a kinevezés, mint egyoldalú aktus, továbbá a közszolgálati jogvitákban felmerülő közigazgatási (elsősorban szervezeti) jogi kérdések túlsúlya is indokoltá teszi e területnek a munkaügyi per szabályai helyett a közigazgatási perek szabályai szerinti elbírálását. A koncepció hivatkozott az Alkotmánybíróság következetes álláspontjára, mely szerint a közszolgálati jogviszonyoknál a közigazgatási jelleg a domináns: „e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.” Az Alkotmánybíróság a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos bírósági jogvédelem vizsgálata során is a közigazgatási határozatok törvényességéről való bírósági döntési jogkörre vonatkozó alkotmányos szabályozásból indult ki, illetve a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét a közszolgálati aktusokra is kiterjesztette [8/2011. (II. 18.) AB hat. , ABH 2011, 71, 77, ill. 80.].

¹ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, <http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zszolgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf>

A koncepció szükségesnek tartotta a közigazgatási jogvitához kapcsolódóan a „közszolgálati jogvita” fogalmának meghatározását is, mivel ez döntené el azt, hogy a jogviták mely körét minősíti a perrend közigazgatási jogvitává. A koncepció közszolgálatinak a közigazgatási szervek alkalmazásában álló személyek foglalkoztatásával kapcsolatos jogviszonyok tekintette, tehát a kormányzati szolgálati és közszolgálati, továbbá szolgálati jogviszonyokat, ahol közigazgatási szerv a munkáltató.

A munkajogi szakirodalom jeles képviselői, köztük az Ünnepelt is többször részletesen értekezett a közszolgálati jogviszony természetéről a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokkal összefüggésben.²

Az új Pp. szakít a Pp.-ben használt – a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó per – elnevezéssel, annak jelzése érdekében, hogy egységes, a különböző foglalkoztatási konfliktusok elbírálására azonos perszabályokat kíván megteremteni.³

Az új Pp.-ben a munkaügyi pernek minősülő jogviták köre a közigazgatási perrendtartás szabályaira is tekintettel jelentősen módosul. Az elhatárolás szerint a közszolgálati jogvitákra a közigazgatási perrendtartás, míg a munkaügyi perekre a Pp. szabályai az irányadók.

Közszolgálati jogvitának minősülnek, és nem tartoznak a Pp. hatálya alá:

- az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény alapján létesített állami szolgálati jogviszonyból származó jogviták;
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) alapján létesített jogviszonnyal kapcsolatos jogviták;
- a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) alapján létesített szolgálati jogviszonyból származó perek;
- a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) alapján létesített jogviszonyból származó jogviták.
- Munkaügyi pernek minősülnek és az új Pp. hatálya alá tartoznak:
- az Mt. hatálya alá tartozó jogviszonyokból származó perek;
- a 2011. évi CLXIV. törvény hatálya alá tartozó ügyészek és ügyészségi alkalmazottak szolgálati jogviszonyából származó perek;
- a 2011. évi CLXII. törvény hatálya alá sorolható bírói szolgálati jogviszonyból származó perek;
- az 1997. évi LXVIII. törvény hatálya alá tartozó igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyából származó perek;
- az 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá sorolható közalkalmazotti

² Ld. pl. Prugberger Tamás, Nádas György: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2014. vagy Prugberger Tamás: Reformelgondolások a munkaügyi, a közszolgálati és a társadalombiztosítási jogviszonyból eredő jogviták bírósági elbírálásának szervezeti és eljárásjogi szabályozásánál; In: Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): LEGE ET FIDE Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára; Iurisperitus Kiadó, Szeged 2016. 508-512. o.]Lásd tovább: Mélypataki Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával, PhD értekezés, Miskolc, 2016.

³ A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 508. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

jogviszonyból származó perek.

4. Felszámolás alatt álló munkáltatóval szemben érvényesített munkajogi igény

A Pp. szabályozása szerint a felszámolás körébe tartozó vagyonnal kapcsolatos pénzkövetelések iránti igény elbírálása a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Csódtv.) alapján a felszámolási nemperes eljárást lefolytató bíróság hatáskörébe tartozik.⁴ Ugyanakkor gyakran merült fel olyan vita, amikor a munkavállaló mint hitelező anyagi igényének jogalapja, pl. a munkaviszony megszüntetésének jogszerűsége vitás volt a felszámolási eljárásban. Erre figyelemmel az egyértelmű szabályozás érdekében a Pp. 508. § (7) bekezdése változtat e szabályon, amikor rögzíti, hogy a felszámolás közzétételét követően benyújtott munkajogi igény érvényesítése is munkaügyi pernek minősül, hiszen nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy ilyen esetben a munkavállalói hitelezői igények elbírálása nem csupán számszaki vizsgálatot igényelnek, hanem az igény anyagi jogi megalapozottságát szintén vizsgálni kell. A Csődtörvénytől eltérő szabályt engedve tehát munkaügyi perben érvényesíthető a felszámolás alatt álló munkáltatóval szembeni pénzkövetelés. Csak a vitatott munkavállalói követelések érvényesíthetők perben, mivel a felszámoló által nem vitatott követelések esetében nincs jogvita és szükségtelen a peres eljárásra utalás.⁵

Az új Pp. 508. § (7) bekezdése tehát akként értelmezendő, hogy amennyiben a munkavállaló által bejelentett pénzkövetelés jogalapját és/vagy összecszerúségét a felszámoló vitatja, és a követelést nem veszi nyilvántartásba, akkor erről a jogosultat a Csódtv. 46. § (6) bekezdése szerint értesítenie kell. Az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül a munkavállaló dönthet úgy, hogy követelése tárgyában munkaügyi pert kezdeményez. A perindítási határidőt úgy kell értelmezni, hogy az megtartottnak tekinthető, ha az utolsó napon a jogosult postára adja keresetlevelét; egyebekben a perindítási határidő elmulasztása a Pp. általános szabályai szerint igazolási kérelemmel kimenthető. E szabályozás alapján a gyakorlatban kérdésként merülhet fel, hogy amennyiben a felszámolás kezdő időpontja után a felszámoló mint a munkáltatói jogkör gyakorlója megszünteti a munkavállaló munkaviszonyát, akkor intézkedésében milyen jogorvoslati tájékoztatást fogalmazzon meg. E körben várható a Csódtv. megfelelő módosítása, de az eljárási rend a következő: a munkaviszonyt megszüntető intézkedésben a munkavállalót tájékoztatni kell arról, hogy amennyiben a jelen intézkedésben foglaltakat sérelmesnek tartja, követelését a felszámolónál jelentse be. A felszámoló az igénybejelentést megvizsgálja, és amennyiben azt vitatja, a vitatást tartalmazó írásbeli nyilatkozat kézhezvételétől számított 30 napon belül a

⁴ Ld. erre vonatkozóan pl.

⁵ A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 508. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

munkaügyi per szabályai szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál keresetet nyújthat be, igényét per keretében érvényesítheti.⁶

5. A megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztése

A tanulmány bevezetőjében idézett koncepció egyik célkitűzése volt, hogy egyértelműsítse a megtámadott határozat hivatalbóli felfüggesztésének szabályait. Az új Pp. 515. § (2) bekezdése szerint „A bíróság a megtámadott határozat vagy jognyilatkozat végrehajtását hivatalból is felfüggesztheti, ha a peres jogvitával összefüggésben valamely személy különös méltánylást érdemlő, jogvédelmet megalapozó érdeke ezt indokolja.” A §-hoz fűzött indoklás szerint a megtámadott határozat vagy nyilatkozat hivatalból történő felfüggesztésének lehetőségét a törvény arra az esetre tartja fenn, ha a felfüggesztést a peres jogvitával összefüggésben valamely személy különös méltánylást érdemlő, jogvédelmet megalapozó érdeke indokolja. Ilyen eset lehet pl. a létfenntartás veszélyeztetése, a munkáltató helyzetének ellehetetlenülését eredményező határozatból következően számos munkahely megszűnésének lehetősége, az ügy országos, vagy kiemelt jelentőségéből fakadóan megjelenő jelentős számú érdekelt. A hivatalból történő végrehajtás felfüggesztésének további feltétele, hogy a méltánylást érdemlő jogvédelmi igény a peres jogvitával, annak feleivel, tárgyával összefüggésben álljon, így az elrendelés nem válik parttalan, bárki – akár az ügygel nem érintett – javára szóló intézkedéssé.⁷

6. A hagyományok megújítása: kötelező egyeztetés a perfelvételi tárgyaláson

A munkaügyi perek tárgyalási rendszere és a tárgyalás szabályai lényegileg megegyeznek az általános perrendi szabályokkal. Az új Pp. fenntartja a munkaügyi perekben a kötelező egyeztetés jogintézményét, alapvetően változatlan feltételekkel, az osztott perszerkezethez igazítva: az egyeztetés a perfelvételi szakban történik a perfelvételi tárgyaláson. A törvény külön egyeztető tárgyalást nem tartalmaz a munkaügyi perekben. Ennek oka, hogy az általános szabályok szerint lebonyolítandó perfelvételi tárgyalás lényegében megfelel az egyeztetési tárgyalás céljának. A törvényi szabályozás megerősíti és külön kiemeli a bírói egyeztetés és egyezségkötés lehetőségét. Jóllehet az általános szabályok szerint a per folyamán többször van mód a felek közötti egyezségkötésre, közvetítésre, valamint a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően a bíróság megkísérli a felek közötti egyezség létrehozását, munkaügyi perekben a törvény – tekintettel a peresített jogviszonyokra – külön kiemeli az egyezségkötés és a kötetlen egyeztetés korai lehetőségét. Az általános szabályok az egyezségkötést egy jól strukturált tárgyalási szerkezetbe helyezik el, a felek kérelmeinek tisztázása,

⁶ Nagy Adrienn: A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 508. §-ához fűzött magyarázat, in: A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk: Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer Kiadó, 2017. (megjelenés alatt)

⁷ A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 515. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

bizonyítási indítványaik és egyéb kérelmeinek előadása után. Munkaügyi perekben azonban már a tárgyalás megkezdésekor lehetséges az egyezségkötés megkísérlése. A törvény úgy rendelkezik, hogy a perfelvételi tárgyalás, amennyiben a felek személyesen vagy képviselőik útján azon megjelentek, a felek megegyezésére irányuló egyeztetéssel kezdődik. Ebből a célból az elnök a jogvita egészét a felekkel megtárgyalja. A tárgyalás keretében a bíró által megtartott érdemi egyeztetés biztosítja azt a garanciális elemet, amely lehetővé teszi, hogy a jogvita mentén a felek megállapodása, egyezsége megfeleljen az anyagi jogszabályoknak.⁸

Itt kell kitérnünk arra, hogy az új Pp. egyik jellegadó sajátossága, a bírói anyagi pervezetés, – annak is a német perjog szerinti kötetlen formája – a munkaügyi perekben már régóta érvényesül a Pp. 355. § (1) bekezdés alapján. E szerint „Ha a tárgyaláson a felek személyesen vagy képviselőik útján megjelentek, a tárgyalás a felek megegyezésére irányuló egyeztetéssel kezdődik. Ebből a célból az elnök a jogvita egészét - az összes körülmény szabad mérlegelésével - a felekkel megtárgyalja.”

A német polgári perrendtartás (dZPO) 139. § (1) bekezdése szerint „a bíróság – amennyiben szükséges – a tény- és jogviszonyt ténybeli és jogi szempontból megtárgyalja a felekkel és kérdéseket tesz fel. A bíróság közrehat annak érdekében, hogy a felek minden lényeges tényről időben és teljes körűen nyilatkozzanak, különösen a hivatkozott tényekre vonatkozó elégtelen adatokat egészítsék ki, a bizonyítási eszközöket jelöljék meg és a célszerű kérelmeket terjesszék elő.”

Az új Pp. a bírói közrehatásnak olyan formáját kívánja meghonosítani valamennyi perben, amely a felek rendelkezési jogának messzemenő tiszteletben tartása mellett képes a hatékony jogérvényesítést előmozdítani.⁹ Az új Pp. a *bírói közrehatás* perbeli kereteinek kialakítása során figyelemmel volt a mintaadónak tekintendő európai perjogi kódexek megoldásaira, így német Pp. idézett szakaszára is. Az osztrák Pp. (öZPO) 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék, vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközeiket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat kiegészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek.” A svájci polgári perrendtartás 56. §-a, a „Bíróság feltárási (tisztázási) kötelezettsége” c. alatt előírja, hogy, ha a fél kérelme homályos, ellentmondásos, vagy nyilvánvalóan hiányos, a bíróság megfelelő kérdések félhez történő intézésével lehetőséget ad a félnek a kérelem tisztázására, vagy kiegészítésére.

⁸ A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 520-521. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás.

⁹ Már a 70-es évek jogirodalmában is volt olyan előremutató álláspont, mely a bíróság kitanítási kötelezettségét a valóságos jogvédelem nyújtásához, a jogérvényesítés bírósági előmozdításának követelményéhez fűzi. Névai László a kitanítási kötelezést a felek perbeli egyenjogúsága elvének keretein belül olyan elemként helyezte el, amely éppen az egyik legfontosabb biztosítéka az elv megvalósulásának. Névai László: A polgári perbeni kitanítási köteletség elméleti alapjai és bírósági gyakorlata, Jogtudományi Közlöny, 1975./3-4. szám. 190-191. o.

Az új magyar Pp. a jogintézmény újdonságára tekintettel az idézett külföldi megoldásoknál mértéktartóbb kereteket szab a bírói aktivitás terén, melynek eszközeit, formáját az új Pp. 237. §-a pontosan meghatározza, de alapelvi szinten mint a bíróság közrehatási tevékenysége az új Pp. 6. §-ában is megjelenítésre kerül. A munkaügyi perekben a bíróság kötetlenebb módon alkalmazhatja az anyagi pervezetés eszközeit az 520. § alapján.

7. Bizonyítás a munkaügyi perekben

A munkaügyi perekben a bizonyítás az általános polgári perekhez viszonyítva összetettebb, szerteágazóbb, a társadalmi és életviszonyok sajátos tényvilágát reprodukáló eljárás. Központi szerepe ellenére olyan szabályozási nehézségek merülnek fel, mint a per eldöntéséhez szükséges információ munkáltatói monopóliumának megtörése, nemegyszer a speciális szakértői és okirati bizonyítás értelmezése. A munkajogi anyagi jogalap sokszor polgári jogi tényállásokhoz kötődik, így a tényállások és jogállítások ok-okozati összefüggésének feltárása a munkaügyi per egyik sajátos nehézsége.¹⁰

A munkaügyi perekben, mivel a munkavállalói igény bizonyítására alkalmas szabályzatok, dokumentumok a munkáltatónál vannak, ezeket a munkavállaló nemegyszer nem is ismeri, vagy pontatlanul tudja a tartalmát, ezért a törvény külön rögzíti, hogy melyek azok a tények, amelyeket a munkáltatónak kell minden esetben bizonyítania. Az új szabályok, melyek a munkáltatónak konkrét bizonyítási feladatokat írnak elő, az eljárás jogszerű megalapozásán - és gyorsításán - túlmenően a bíróságnak egyértelmű lehetőséget adnak arra, hogy a bizonyítatlanság következményét a munkáltatóra hárítva a munkáltatót kötelezze a munkajogi igény elbírálásához szükséges okiratok, nyilvántartások, számítások csatolására. Bérvita esetén a munkavállaló többnyire csak állítani tudja a kifizetés elmaradását, ezért a törvény szerint ilyen vita esetén a munkáltatót terheli a bizonyítás arra is, hogy a juttatást megfizette. Értelemszerűen ez magában foglalja a kifizetés jogszerű módjának és idejének bizonyítását is. A munkáltatónak továbbá csak akkor kell bizonyítania az igényelt juttatással összefüggő számítások helyességét, ha az vitatott. A munkaügyi perekben egyébként alkalmazni kell a Pp. általános bizonyítási szabályait is, amelyek közül nem egy a munkavállalóra mint „gyengébb” félre kedvező, mint pl. a bizonyítási szükséghelyzetre vonatkozó szabályozás.¹¹

8. Zárszó helyett

¹⁰ Nádas György: Bizonyítási nehézségek a munkaügyi kártérítési perekben, in: Munkaügyi Szemle, Budapest, 2002. 51. o.

¹¹ A polgári perrendtartásról szóló a 2016. évi CXXX. törvény 520-521. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás.

Az Ünnepelettel közösen készített és 2008-ban megjelent tanulmányunkban¹² hosszan értekeztünk az utóbbi években is aktualitást kapott kérdésről, a munkaügyi bíróságok különbírói helyzete fenntartásának problematikájáról, és felvázoltuk az akkor hatályos szabályozás továbbfejlesztésének lehetőségeit. A tanulmányból idézem az alábbiakat: „Mind a munkaügyi bíróságok különbírói jellegének megtartása, mind annak megszüntetése mellett hozhatunk föl meggyőző érveket. Cserba Lajos szerint, amennyiben az ügymegosztás szempontjából egy egészségesebb szerkezetet szeretnénk látni, vagyis az ügyek száma folyamatosan csökkenjen magasabb bírói szintek felé az egyes bíróságokon, akkor ez a modell a piramishoz lenne hasonló, pontosabban az ügyek területi ügyszámát tekintve két piramis képzelhető el, mert a főváros és agglomerációja az ügyszámokat tekintve vetekszik a fővároson kívüli összügyszámmal. Az arányosítás azonban csak a hatásköri, az illetékességi és az ezzel szorosan összefüggő jogorvoslati rendszer reformjával érhető el. Egy ilyen elképzelt modellben a helyi bíróságok teljes elsőfokú hatáskörrel rendelkeznének. Nem feltétlen szükséges megtartani a munkaügyi bíróság különbírói jellegét, feladatukat a megyeszékhelyen működő helyi bíróságok vehetnék át.¹³ Prugberger Tamás ezzel ellentétben azt az álláspontot képviselte, mely szerint a magyar munkaügyi bíróságnak a jelenlegi szervezeti rendszerét az általános bírósági szervezeti rendszerbe feloldani nem volna szerencsés. Feloldására csak úgy látna lehetőséget, ha továbbra is a Pp. XXIII. fejezetében szabályozott, de további eljárási határidőkkel kiegészítésre kerülő eljárási normák mellett speciális munkaügyi tanács járna el az olasz megoldáshoz hasonlóan, a helyi bíróságok keretében. Kérdés viszont, hogy az elsőfokú munkaügyi bíráskodást helyes volna-e területileg így szétaprózni, mivel féltő, hogy mindez a szakszerűség rovására menne.”¹⁴ Közel 10 év elteltével, látva a munkaügyi bíráskodás szervezeti változásait is, sok, akkor feltett kérdésünk, még ma is megválaszolatlan.

¹² Prugberger Tamás, Wopera Zsuzsa: Gondolatok a munkaügyi perek szakbírói vagy általános bírósági hatásköréről, in: *Sectio Juricica et Politica*, Tomus XXVI/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2008. 665-681.

¹³ Cserba Lajos: Mi lenne ha...A polgári eljárásjog átfogó újraszabályozásának néhány szervezeti és jogintézményi kérdése, in: *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században*, Tanulmányok Gáspárdy László professzor emlékére (Szerk: Harsági Viktória -Wopera Zsuzsa) HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 75. o.

¹⁴ Prugberger Tamás: Kritikai észrevételek a magyar munkaügyi szakbírói rendszer tervezett megszüntetéséhez. *Munkaügyi Szemle* 12/96. 42-43. o.