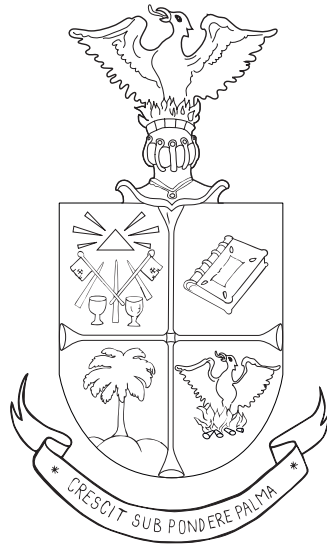


Gazdaság és jog

Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén

Gazdaság és jog

Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2019

Sorozatszerkesztő:
Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Szerkesztette:
Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter – Dr. habil. Kun Attila – Dr. habil. Boóc Ádám

Lektorálta:
Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Olvasószerkesztő:
Nagy Lenke

ISSN 2063-4757
ISBN 978-615-5961-09-0

A kötet megjelenését a Magyar Nemzeti Bank 226/2018. (10.11.) számú
pályázati támogatása tette lehetővé.

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara
Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:
Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER	
<i>Előszó</i>	7
I. A PLENÁRIS ÜLÉS ELŐADÁSAIBÓL	
HAJDÚ JÓZSEF	
<i>A szociális jog elmúlt 20 évéről, különös tekintettel az Európai Unióra</i>	11
JAKAB ÉVA	
<i>Gondolatok a tulajdonról</i>	29
NOCHTA TIBOR	
<i>A szerződési jog megváltozott kockázatai</i>	39
SÁNDOR ISTVÁN	
<i>A globalizáció hatásai – külföldi elemek integrálása polgári jogunkba</i>	47
II. A POLGÁRI JOGI ÉS A POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ ELŐADÁSAIBÓL	
BOÓC ÁDÁM	
<i>Észrevételek öröklési jogunk legfontosabb változásaihoz</i>	63
FÁBIÁN FERENC	
<i>A deliktualis felelősség legfontosabb változásai a magyar magánjogban</i>	73
UDVARY SÁNDOR	
<i>A magánjogi igények végrehajtási jogának gazdasági elemzése</i>	83
PÓKECZ KOVÁCS ATTILA	
<i>A tulajdonvédelem és a birtoklás összefüggéseinek gazdasági szempontú elemzése</i>	91
SZALMA JÓZSEF	
<i>A személyiségi jogosultságok köre és tartalma a Ptk. fényében</i>	99

III. A Kereskedelmi jogi és Pénzügyi jogi szekció előadásaiából

BENCSEK ANDRÁS	
<i>A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása</i>	121
ERCSEY ZSOMBOR	
<i>A pénzügyi jog két évtizedes fejlődése</i>	133
FAZAKAS ZOLTÁN	
<i>Gondolatok az ügyvédi működés kockázataiból fakadó műhibákról</i>	147
HARSÁNYI GYÖNGYI	
<i>Az értékpapír jog fejlődésének főbb állomásai – 1998-2018</i>	163
MISKOLCZI BODNÁR PÉTER	
<i>A magyar kereskedelmi jog egyes területeinek a fejlődése 1998 és 2018 között</i>	177

IV. A Munkajogi és Szociális jogi szekció előadásaiából

CZIBERE KÁROLY	
<i>A szociális szabályozás 25 éve – A segélyezési rendszer jelentősebb módosításai</i>	201
HAZAFI ZOLTÁN	
<i>A közszolgálati jog elmúlt 20 évéről</i>	217
HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR	
<i>A társadalombiztosítási ellátásokra vonatkozó szabályok változásai az elmúlt 20 évben</i>	229
PALKOVICS IMRE	
<i>Tripartizmus változó szerepben: az elmúlt 30 év makroszintű munkaügyi kapcsolatainak szakaszolása</i>	241
PÁL LAJOS	
<i>A munkajogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei</i>	251
SZABÓ IMRE SZILÁRD	
<i>A sztrájk jogintézményének elmúlt 20 évéről</i>	257

ELŐSZÓ

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának négy tanszéke fogott össze annak érdekében, hogy egy konferencián a gazdaság és jog kapcsolatát többféle szempontból bemutassák. A plenáris ülés és a szekciók előadói karunk oktatói, egykori professzorai, vagy az egyetemünk, illetve a kar különböző tudományos testületeiben végzett munkájuk révén kötődnek hozzánk. A plenáris ülésen elhangzott 8 előadás és a szekciókban elhangzott 17 előadás mindegyikének a témájában ugyan nem készült tanulmány, de a konferenciakötetben megjelenő írások jó keresztmetszetét adják mindannak, ami elhangzott.

Az előadások az 1998-tól kezdődő időszak magyar jogfejlődéséről szólnak. Karunk ekkor kezdte meg működését. A rendezvény illeszkedett a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara működésének 20. évfordulója előtt tisztelgő szakmai megemlékezések sorába. Az évfordulás rendezvények 2019-ben is nagyon sokféle témakörrel öleltek fel. Április 29-én a jog és az erkölcs kapcsolatának kérdéseit jártuk körbe egy workshopen. A konferenciasorozat záró szakaszában a gazdaság állt a középpontban. Az AJK Gazdaság- és Vezetéstudományi Intézete az Ipar 4.0 konferenciát rendezte meg, május 3-án a gazdaság és a jog kapcsolatáról szóltunk, május 10-én az új Büntetőeljárás törvény és a gazdasági bűncselekmények kapcsolatát elemeztük.

A Gazdaság és jog konferencián a gazdasághoz legközelebb álló jogterületek képviselői kaptak szót. Az elhangzó témák meghatározása során törekedtünk arra, hogy a szervezésben érintett tanszékek oktatási és kutatási területének megfelelően a polgári jog, a kereskedelmi- és pénzügyi jog, a munka- és szociális jog és a polgári eljárásjog gazdasághoz kötődő szegmenseit mutassuk be, kitérve egyes gazdasághoz kapcsolódó kérdések jogtörténeti vetületére is.

A gazdaság és jog kapcsolatában a jog szerepe a kertészéhez hasonlít. A kertésznek folyamatosan jelen kell lennie a kertben. A lehető legrövidebb időn belül észlelnie kell a változásokat és reagálnia kell bizonyos negatív jelenségekre. Szárazság esetén öntözni kell. A gyomoktól és a kártevőktől meg kell óvnia szeretett palántáit. Át kell gondolnia, hogy milyen új növények, virágok tehetik hasznosabbá, szebbé a kertet és ezekhez elő kell készíteni a talajt. A fákat, metszeni, a sövényt és a fűvet nyírni kell.

A jognak – ha fenn akarja tartani a gazdaság működését – védenie kell a korrekt magatartást tanúsító gazdasági szereplőket és a vásárlókat a tisztességtelen magatartásoktól. A jogalkotó nem határozhatja meg önkényesen azt, hogy mit kell szabályozni és a célok is jórészt adottak. A jognak alkalmazkodnia kell a gazdasághoz, kénytelen figyelembe venni a visszásságokat, fékeznie kell azok terjedését. A jog óvja mindazokat, akik a játékszabályok betartásával a közösség érdekében cselekszenek. Válsághelyzetben megnő a jog szerepe és a felelőssége is. A jog ugyanakkor alakítani

is törekszik a gazdaságot. Helyes irányba igyekszik terelgetni a gazdaság szereplőit, ösztönöz és jutalmaz.

A gazdaság és a jog kapcsolatában szükség van különböző jogágak együttműködésére mind a szabályok megalkotásában, mind a jogalkalmazásban. A konferencia és a kötet témája két szempontból is központi helyet foglal el a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara új kutatóprogramjában, mely kifejezetten célul tűzte ki a gazdaság és a jog kapcsolatának, másrészt a jogi határterületeknek a kutatását.

A konferenciakötet megjelentetését annak érdekében határoztuk el, hogy a gazdasághoz közeli különböző területeken, a húszéves időszakban megvalósult jogfejlődésről készült összegzések későbbi kutatások alapjául szolgálhassanak. A konferencián elhangzott értékes gondolatokat rögzítettük, bízva abban, hogy a fölvetések így még több érdeklődőhöz jutnak el. Kari folyóiratunk, a Glossa Iuridica továbbá lehetőséget biztosít néhány olyan tanulmány közlésére, amely a konferencián elhangzott előadás témáját tágabb összefüggésben, más témával összekapcsoltan mutatja be.

Utólag is köszönetemet fejezem ki a Fővárosi Ügyvédi Kamarának, hogy a konferencia számára a helyszínt biztosította.

Köszönöm a Magyar Nemzeti Bank támogatását, amely lehetővé tette a konferenciakötet megjelentetését.

Köszönöm szervezőtársaimnak, mindenekelőtt Boóc Ádám tanszékvezető úrnak, Kun Attila tanszékvezető úrnak, Homicskó Árpád dékánhelyettes úrnak és Nagy Lenke ügyvivő asszonynak a konferencia előkészítéséhez nyújtott szakmai hozzájárulását.

Bízom abban, hogy a konferenciakötet mutatja azt, hogy karunk nem csupán az éveinek a száma, hanem kutatói aktivitása és tudományos eredményei alapján is elérte a nagykorúságot.

Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter
dékán

I. A PLENÁRIS ÜLÉS ELŐADÁSAIBÓL

Hajdú József¹

A SZOCIÁLIS JOG ELMÚLT 20 ÉVÉRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI UNIÓRA²

Bevezetés

A tanulmány a Károli Gáspár Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának megtisztelő felkérésére született, amelyben az állt, hogy a szociális jog elmúlt húsz évének meghatározó nemzetközi trendjei kerüljenek bemutatásra. Az előadáson sorra vettem az elmúlt két évtized – általam legfontosabbnak ítélt – szociális jogi fejlődési trendjeit. Jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt csak az Európai Unióban bekövetkezett néhány fontosabb változásról írok. Ezen belül is szeretnék kiemelni egy régi-új jogintézményt, az EU szociális biztonsági koordinációs mechanizmusát, és ezen belül is az EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) rendszert, amely a szupranacionális szintű egységes IT felhőn keresztül történő információáramlást teszi lehetővé 28 tagállam és 4 EGT állam szociális ellátórendszerei között. Második témaként a nyitott koordináció (OMC: Open Method of Co-ordination) sajátos „harmonizációs jellegű” megoldását tekintem át röviden. A harmadik és időben legközelebbi fejlődési elem a Szociális Jogok Európai Pillére.

1. A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az EU-ban

Az Európai Közösségben kezdetektől fogva világos feladat volt, hogy amennyiben megvalósul a munkavállalók – majd később a személyek – szabad mozgása, akkor a határon átvéelő tevékenységben résztvevő személyek szociális biztonságát garantálni kell. Az integráció kezdetétől a mai napig fennálló helyes feltételezés, hogy az egyes tagállamok polgárai nem akarnak úgy átköltözni és munkát vállalni egy másik tagállamba, ha azzal elveszítik a korábban már megszerzett szociális jogosultságukat (pl. előzetes biztosítási idő, vagy nyugdíj esetén a szolgálati idő), illetve nem lesznek jogosultak további jogszerzésre. A fentiekből következően nem meglepetés, hogy a szociális

1 Egyetemi tanár, SZTE ÁJTK és ECSR CoE Strasbourg

2 A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

biztonsági rendszerek koordinációját megalapozó szupranacionális szabályok alapjai már az Európai Közösségek létrejöttékor,³ a Római Szerződésben (1957) megjelentek.⁴

Kezdetben elsősorban a gazdasági integráció megteremtésére összpontosítottak és ezért háttérbe szorultak a szabad mozgást támogató szociális biztonsági kérdések. Az eltelt évtizedekben az EGK, majd EU jelentős mértékben átalakult. A hangsúly ma már nem csupán a gazdaságon van, hiszen az 1970-es évek elejétől kezdve fokozatosan megjelenik az igény a szociális kérdések szabályozására, valamint az uniós polgárok szociális jogainak védelmére. Ennek egyik kiemelten fontos mechanizmusa a tagállami szociális biztonsági rendszerek Európai Unió szintű koordinációja.⁵

Az Európai Unióban a tagállami szociális biztonsági rendszerek koordinációjának kiemelten fontos jogforrása a 883/2004/EK rendelet (továbbiakban: alaprendelet) és a 987/2009/EK rendelet (továbbiakban: végrehajtási rendelet). Fontos leszögezni, hogy a szociális biztonsági koordináció egy olyan jogvédelmi mechanizmus, amely a világon sehol máshol nem létezik.⁶ Éppen ezért nagyon fontos, hogy a szupranacionális szintű jogi szabályozás egyértelmű *alapelvek* mentén épüljön fel. Az alapelvek unikálisak, ha mégis hasonlóságot próbálunk keresni, akkor a bilaterális szociális biztonsági megállapodások és a kollíziós magánjogi szabályozás szolgálhatnak támpontul.⁷

A 883/2004/EK rendelet alapelvei a következők: a) diszkrimináció tilalma (állampolgárságon alapuló), b) az alkalmazandó jog meghatározása (egy állam joghatósága), c) szerzett jogok védelme és d) az ellátások exportálhatósága.⁸ Ehhez társul még egy kiegészítő elv, ami a végrehajtási rendeletben található és jelen írás egyik fókuszpontja: a jó igazgatási együttműködés elve (a tagállamok érintett intézményei között). Az idők folyamán, ezen utóbbi alapelvből nőtt ki a gyors és transzparens

3 Tény, hogy a szociális biztonsági koordinációt szabályozó Rendeletek sorszáma 3/58 és 4/58 volt, ami azt jelenti, hogy a Közösség másodlagos jogalkotásában a szociális biztonságra vonatkozó koordinációs szabályok az elsők között kerültek megalkotásra.

4 Római Szerződés 51. cikkelye: „A Tanács a Bizottság javaslata alapján, egyhangúlag eljárva a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszer hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából; b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakószemélyek számára.”

5 EMBER Alex, HAJDÚ József, HOMICSKÓ Árpád Olivér, HAJDÚ József, HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.) Bevezetés a társadalombiztosítási jogba Budapest: Patrocinium Kiadó, 2017. 141 p.

6 Ezen sajátossága miatt került be a válogatásunkba.

7 EMBER Alex, HAJDÚ József, HOMICSKÓ Árpád Olivér, HAJDÚ József, HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.) Bevezetés a társadalombiztosítási jogba Budapest: Patrocinium Kiadó, 2017. 120-121 pp.

8 <http://www.european-employers.eu/hu/az-europai-parlament-es-tanacs-8832004ek-rendelete-0> (2019.03.17.)

adatáramlást segítő, felhő alapú IT rendszer (EESSI: Electronic Exchange of Social Security Information), amelynek rövid bemutatására kerül sor.⁹

Kezdetben a rendeletek *személyi hatálya* csak a tagállamok munkavállalóira és azok családtagjaira terjedt ki. Az évek során ez fokozatosan bővült, így ma már alapvetően minden szabadon mozgó személyre vonatkozik (pl. munkavállalók, önálló vállalkozók, a nyugdíjasok, a diákok, a közszférában dolgozó alkalmazottak – feltéve, hogy tagállami szinten nem létezik számukra egy speciálisan az állami alkalmazottakat magában foglaló szociális biztonsági rendszer –, valamint hozzátartozóik és a 1231/2010/EK rendelet értelmében az EU-ban jogszerű lakóhellyel rendelkező és határon átnyúló tevékenységet végző harmadik állam polgárait is alapvetően vonatkoznak a koordinációs rendeletek).¹⁰

A rendeletek *területi hatálya* az EU tagállamain kívül kiterjed még a négy nem Európai Unió EFTA-tagállamra (Izlandra, Norvégiára, Lichtensteinre, valamint Svájcra).¹¹

A jelenleg hatályban lévő, harmadik generációs 883/2004/EK rendeletet megelőző 1408/71 EGK rendelet számos módosításon esett át. A módosítások mögött rendszerint a tagállamok szociális biztonsági rendszereiben bekövetkezett változások (pl. tartós ápolási biztosítás bevezetése, apasági ellátások megjelenése, nem járulékalapú ellátások koordinációja stb.) és az Európai Bíróság egyre szaporodó – a koordinációs szabályokat alapvetően érintő – esetjoga állt. A folyamatos módosítások eredményeként, a koordinációs rendelet egyre bonyolultabb és nehezen kezelhető szabályozássá vált.¹² Ezért az Edinburghi Tanács 1992-ben megfogalmazta a korábbi koordinációs rendelet(ek) felülvizsgálatának a szükségességét. A revízió központi célja volt a második generációs koordinációs szabályok¹³ egyszerűsítése. Emellett 1997-ben a Bizottság is megerősítette a koordináció szabályozásának fontosságát azáltal, hogy elfogadta „A munkavállalók szabad mozgását elősegítő Akcióterv”-et.

Továbbá, a Tanács 1998-ban előterjesztett egy Szabályozási Javaslatot, amely a szociális biztonsági rendszerek koordinációját irányító szabályok egyszerűsítését szolgálta. Ennek a tervezetnek az alakító hatása érhető tetten a ma hatályos koordinációs szabályozásban. A számos kezdeményezés eredményeként végül 2004. április 29-én elfogadott 883/2004 rendelet 2010. május 1-jétől váltotta fel a 1408/71/EGK

9 HAJDÚ József: Maximilian FUCHS, Rob CORNELISSEN (ed.) EU Social Security Law A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009/ Nomos, Hart Publishing: 5.Nov.2015 Pécsi Munkajogi Közlemények 9:(2) pp. 124-127.

10 HAJDÚ József - BERKI Gabriella: trESS – Információs adatbázis az Unió szociális biztonsági koordinációtól in. Munkaügyi Szemle, Budapest Vol. 52. No. 3. 2008. pp. 51-54.

11 HAJDÚ József: Az Európai Unió szociális joga – különös tekintettel a szociális biztonsági koordinációra (Social law in the European Union – Social security coordination) JATEP-ress Szeged, 2008. 27 p.

12 HAJDÚ József: A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának alapkérdései az EU-ban (Basic issues of EU social security coordination system), Humánpolitikai Szemle, 2011. július-augusztus pp. 51-57

13 1408/71 EGK rendelet és 574/72/EGK rendelet.

rendeletet. Ezt követően – szokatlanul hosszú idő után – 2009-ben született meg a végrehajtási rendelet (987/2009/EK rendelet).¹⁴

Az új rendeletek megalkotásakor nemcsak az egyszerűsítés volt a cél, hanem az is, hogy bevezessenek olyan új IT elemeket, amelyeket a modernizáció jegyében kíván meg a szociális biztonság jogok garantálása, biztosítva ezzel az EU-s polgároknak a hatékony jogérvényesítést.¹⁵

A „jó együttműködés” eljárásjogi alapelvet a következő kisegítő elvekkel egészítették ki: 1) Frissítés és pontosítás, 2) Modernizáció és egyszerűsítés, 3) Átláthatóság és rugalmasság, 4) A tagállami intézmények közötti megerősített együttműködés, 5) Az állampolgárok jogainak magasabb fokú védelme, valamint 6) Elektronikus adatcsere.

A tagállami intézmények eljárásaikban – határon átnyúló ügyek esetén – a koordinációs alaprendelet anyagi jogi szabályait a végrehajtási rendelet eljárási szabályainak segítségével hajtják végre. Miután a tagállamok szociális biztonsági rendszerei nem harmonizáltak, hanem a nemzeti jogban szabályozottak, ezért alapvetően (határon átnyúló elem hiányában) a nemzeti jog rendelkezik annak eljárási szabályairól is.

Miután az egyes EU-s tagállamok különböző IT fejlettségi szinten állnak, eltérő eljárási szabályok mentén működnek, nem azonos szinten áll az elektronikus közgazgatásuk, illetve az IT-alapú ügyfélszolgálatok bevezetése sem. A végrehajtási rendelet preambuluma kihangsúlyozza ezeket a tagállami eltéréseket, ugyanakkor követendő célként határozza meg a 987/2009/EK rendeletben a fent felsorolt kisegítő eljárásjogi elvek alkalmazását.¹⁶

A modernizált koordinációs rendeletek speciális hangsúlyt fektetnek arra, hogy a tagállami szociális biztonsági szervek hatékonyan segítsék a szabadon mozgó állampolgárok jogérvényesítését.¹⁷ A végrehajtási rendelet 3. cikke lefekteti mind a végrehajtásban részt vevő intézmények, mind az érintett személyek jogait és kötelezettségeit.¹⁸

A rendeletek által meghatározott számos intézkedésnek és eljárásnak az a célja, hogy nagyobb átláthatóságot biztosítson a tagállamok által a 883/2004/EK rendelet keretében alkalmazandó előírások alkalmazásakor. Ezek a szabályok és eljárások az

14 https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1992_hu (2019.04.12.)

15 József HAJDÚ Coordination in the EU and the EESSI system In: Zhejiang University Gauaghua Law School Social Sciences Academy Zhejiang University (szerk.) Law and Society, Building a Rule-of-Law Society. 803 p. Konferencia helye, ideje: Hangzhou, Kína, 2017.11.11-2017.11.12. Hangzhou: Zhejiang, pp. 71-74.

16 BERKI Gabriella, HAJDÚ József: Az Európai Unió szociális biztonsági rendszereinek koordinációja In: BERKI Gabriella (szerk.) Szabad mozgás és az Európai Unió szociális joga. (FundamentaFontiumJuris; 9.) Szeged: Iurisperitus Bt., 2016. pp. 109-196.

17 Rob CORNELISSEN: Simplification and Reform of Regulation 1408/71 In: A report of the EU conference on social security on Co-ordination of Social Security in an Enlarged Europe –now and tomorrow, Budapest, Hungary 2004.74.o.

18 Dr. FÜRJES Annamária Szociális Biztonsági Koordináció az Unióban – Különös Tekintettel a Nyugdíjakra, Doktori Értekezés, Szeged 2014. p. 142

Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlatából, az Igazgatási Bizottság határozataiból, valamint a Szerződésben meghatározott szociális biztonsági rendszerek koordinálásának több évtizedes tapasztalatából erednek.¹⁹

1.1. *A szociális biztonságra vonatkozó információk elektronikus adatcseréje (EESSI)*

A 987/2009/EK rendelet kötelezővé teszi az IT eszközök alkalmazását a tagállami intézmények közötti kommunikációban.²⁰ Az új rendelet célja az ügyfélbarát köz-igazgatás megteremtése, azaz a szociális biztonsági rendszerek koordinációjában érintett intézmények – később majd az ügyfelek is bekapcsolhatók lesznek – közötti információcseréje leggyorsabb és transzparens formában történő biztosítása, valamint a célzott és pontos tájékoztatás, a gyors ügyintézés. A jogalkotók a Közösségi szintű – felhő alapú – elektronikus kommunikációt tartják megfelelő eszköznek²¹ a tagállami intézmények közötti gyors és megbízható adatcserének.²²

A szociális biztonsági koordináció anyagi jogi alapelvein kívül – a legújabb követelményeknek megfelelően – került a végrehajtási rendelet új szabályai²³ közé tagállamok társadalombiztosítási szervei közötti hatékony igazgatási és eljárási együttműködés elve. Ennek a manifesztálódása az EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) rendszer.²⁴

Az EESSI kitűzött célja, hogy segítségével az EU tagállamaiban működő szociális biztonsági intézmények gyorsabban és hatékonyabban cserélhessenek információt egymással. Ennek keretében: a) Az EESSI felgyorsítja a tagállami hatóságok közötti adatcserét és lehetővé teszi, hogy a hatóságok az egyes ügyeket gyorsabban dolgozzák föl, valamint hogy hamarabb kiszámítsák az ellátások összegét és kifizessék azokat. b) A tagállami hatóságok pontosabb adatokat oszthatnak meg egymással, miután az egyes

19 Yves Jorens, Filip Van Overmeiren: General Principle of Coordination IN: European Journal of Social Security Volume 11 (2009) Nos. 1-2 50. o

20 Ez a kötelezettség a tagállami intézmények közötti kommunikációra vonatkozik. Ugyanakkor az érintett intézményeknek az érintett személyekkel történő kommunikációja esetén az elektronikus eszközöket előnyben kell részesíteniük.

21 A vertikális szubszidiaritás miatt megmaradt az EU-ban a szociális biztonsági rendszerek diverzifikáltsága, ezért az elektronikus kommunikáció önmagában nem minden esetben jelenthet megoldást, hiszen a tagállamok eltérő szociális biztonsági rendszere következtében, az ellátások megállapításához eltérő adatokra van szükség, amelyet nem minden tagállam tud majd a jövőben sem a másik tagállam igényének megfelelően szolgáltatni, továbbá a tagállami szintű, eltérő adattartalmú adatbázisok létezése továbbra is fennmarad, ami nem igazán könnyíti a zavartalan és gyors együttműködést.

22 987/2009/EK rendelet preambulum (3).

23 Elsősorban a 987/2009/EK rendelet 4. cikke.

24 Paul SCHOUKENS and Danny PIETERS: The rules within Regulation 883/2004 for determining the applicable legislation, European Journal of Social Security, Volume 11 (2009), Nos.1-2. 102. o.

tagállamok szociális biztonsági intézményei saját nyelvükre lefordított, szabványos elektronikus dokumentumokat fognak használni, javítva ezzel a többnyelvű kommunikációt. c) Az EESSI biztosítani fogja, hogy az adatok teljesek és pontosak legyenek. Az eljáró – akár egyidejűleg több tagállamban működő – intézmények ennek révén eredményesebben küzdhetnek a csalások és a hibák ellen. d) Az EESSI optimalizálni fogja az ügykezelést: az intézményeknek előírja az általa bevezetett szabványos elektronikus eljárások használatát. Ez javítani fogja a szociális biztonsági koordinációval kapcsolatos szabályok megfelelő alkalmazását. e) Az EESSI-nek köszönhetően, a határokon átvéelő elektronikus adatcsere során a szociális biztonsági intézmények közös biztonsági infrastruktúrát fognak tudni alkalmazni. Ez lehetővé fogja tenni, hogy a tagállami intézmények üzeneteket váltsanak egymással, a rendszer azonban ezeket az üzeneteket és személyes adatokat nem tárolja központi adatbázisban. Az üzenetek tartalmát kizárólag az illetékes intézmények fogják látni és továbbra is a tagállamoknak a feladata lesz, hogy az uniós szabályokkal összhangban hatékonyan védjék a személyes adatokat. Az EESSI a legfrissebb informatikai biztonsági szabványokat alkalmazza.²⁵

A technikai oldalát tekintve, az EESSI egy olyan informatikai rendszer, melynek segítségével az EU minden egyes tagállamának szociális biztonsági intézményei gyorsabban és biztonságosabban tudnak információt cserélni egymással.²⁶

A tagállami szociális biztonsági ügyekért felelős szervek a több tagországot érintő szociális biztonsági ügyekben az EESSI segítségével – azaz közösen elfogadott eljárások szerint és strukturált elektronikus dokumentumokkal – fognak egymással kommunikálni. Ezek a dokumentumok az EESSI révén jutnak majd el egyik tagállamból a másik tagállam illetékes intézményéhez. A szociális biztonsági intézmények alkalmazottai egy adattárból kereshetik majd ki a másik tagállambeli címzettek nevét, elérhetőségét, biztosítási háttérét, stb.²⁷

Az Európai Bizottság 2017 júliusában tette elérhetővé a központi EESSI rendszert. Az eredeti terv szerint – ami eléggé ambiciózus – a tagállamoknak ezt követően két év²⁸ áll rendelkezésére, hogy területükön bevezessék az EESSI-t, és hogy szociális biztonsági intézményeiket csatlakoztassák a határokon átvéelő elektronikus információcserét biztosító rendszerhez.

25 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869> (2019. 05.12.)

26 Jelenleg 31 állam – EU 27 és Izland, Norvégia, Liechtenstein, valamint Svájc – vesz részt a rendszerben.

27 József HAJDÚ: *Electronic Exchange of Social Security Information in EU* in. Lajkó Dóra (ed.): *Opuscula Szegediensia* 5., PÓLAY Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. pp. 182-199.

28 A két év lassan lejár, de megítélesem szerint Magyarország sem áll készen a rajtra. Ez egy nagyon sokrétű, drága és teljes szociális biztonsági intézményi IT koordinációt igénylő feladat. Számos kisebb eredmény mellett egyedül az EESZT rendszer bevezetésére került sor Magyarországon.

1.2. Strukturált elektronikus dokumentumok

A koordinációs rendeletek által generált ügyfélforgalom évtizedeken keresztül az E-nyomtatványok segítségével bonyolódott.²⁹ Ezek papír alapú nyomtatványok voltak. Egyedüli kivételt a műanyag, de a legtöbb tagállamban nem okos kártyaként működő Európai Egészségbiztosítási Kártya jelentette.³⁰ Az elektronikus ügyintézéshez szükséges új nyomtatványok egyrészt a tagállamok közötti kommunikációt biztosító strukturált elektronikus dokumentumok (ún. SED),³¹ illetve az ügyfél jogosultságait biztosító hordozható dokumentumok (ún. PD).³²

A korszerűsített koordinációról szóló rendeletek értelmében az intézményeknek elektronikus úton (SED) kell adatokat cserélniük az EU egész területén, mégpedig az EESSI rendszeren keresztül.³³ A strukturált elektronikus dokumentumok kidolgozása és cseréje elektronikus eljárásokon (ún. üzleti használati eseteken) alapul.³⁴ A kétéves átmeneti időszak végéig – amikortól a tagállami adatcsere teljes egészében elektronikus

29 A formanyomtatványok minden tagállam hivatalos nyelvén elérhetőek, tekintettel arra, hogy a tagállamok az eljárásaik során a hivatalos nyelvüket használják, illetve az uniós polgár is jogosult arra, hogy bármely eljárásban a saját anyanyelvét használja. Ez a típusú adatcsere megkönnyíti a tagállami végrehajtók munkáját, tekintettel arra, hogy bármely tagállam által közölt adatot a nyomtatvány ugyanazon pontja alatt találja az ügyintéző. Néhány nyomtatvány külön rubrikákat tartalmaz az egyes célállamok esetében, pl. a különleges, nem járulékalapú ellátásoknál külön belga és francia kérdések vannak.

30 HAJDÚ József: Coordination of old-age pension in the European Union, IN: Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára, KISS György-BERKE Gyula-BANKÓ Zoltán-KAJTÁR Edit (szerk.) Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2008.133.o.

31 A papíralapú E-nyomtatványoknál a számozás alapján tettek különbséget az alrendszerek között, addig a SED-eket a következőképpen lehet megkülönböztetni: 1) Alkalmazandó jogszabályok (A sorozat) 2) Nyugdíj (P sorozat) 3) Betegség (S sorozat) 4) Családi ellátások (F sorozat) 5) Munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések (DA sorozat) 6) Munkanélküliség (U sorozat) 7) Horizontális kérdések (H sorozat) 8) Behajtás (R sorozat).

32Dr. FÜRJES Annamária Szociális Biztonsági Koordináció az Unióban – Különös Tekintettel a Nyugdíjakra, Doktori Értekezés, Szeged 2014. p. 142

33 A kezdeti nehézségek miatt az E1. sz. és E3. sz. Igazgatási Bizottsági döntések értelmében a tagállamok az átmeneti időszak alatt olyan formában kommunikálnak egymással, amilyen forma elérhető számukra (pl. régi E-nyomtatványok vagy papír alapú SED dokumentumok).

34 Ennek egyik magyarországi megjelenése az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér, röviden EESZT, vagy e-tér. Ez egy olyan, az egészségügyi szolgáltatási folyamatokat összekapcsoló (integrált) informatikai rendszer és adatbázis, amely a magyarországi egészségügyi rendszerben ellátottakra vonatkozó kényszer-adatgyűjtést előíró törvények megvalósítását teszi lehetővé. A személyes adatok mellett a leletek, receptek, és különféle egészségügyi vizsgálatokkal kapcsolatos információk, a páciens élethosszáig (és az után még öt évig) tartó időtartam erejéig történő gyűjtésére, tárolására és megosztására szolgál. Idővel az EESZT kapcsolódni fog – az EESSI-n keresztül – a többi tagállam egészségügyi adatbázisaihoz.

alapon történik^{35 36} – a SED-ek papíralapú változata is használható.³⁷ Fontos garanciális szabály, hogy a kiállított dokumentumok valóságátartalma nem kérdőjelezhető meg más tagállam intézményei által. Az új koordinációs rendeletek ebben a kérdésben követik az ehhez kapcsolódó bírósági döntéseket (a Fitzwilliam³⁸ és HerboschKiere³⁹ esetek).⁴⁰

Hordozható dokumentumok (portable documents: PD-k) megjelenésével a korszerűsített koordináció keretében megszűnnek a korábbi papíralapú E-nyomtatványok, bizonyos esetekben azonban az egyes intézmények – átmenetileg – a polgárok által kért információkat hordozható dokumentum formájában bocsátják ki.

Az európai egészségbiztosítási kártyával együtt összesen tíz fajta hordozható dokumentum létezik. A kártya kivételével a dokumentumok – még – papíralapúak. Ezeket 2010. május 1. óta bocsátják ki, ami az átmeneti időszakot követően is folytatódik még egy ideig.⁴¹ A végső cél a papír alapú ügyintézés eltűnése.

A strukturált elektronikus dokumentumok csak a tagállami intézmények számára hozzáférhetőek és azok közül is csak azon intézmények számára, akik szerepelnek a címjegyzékben. Az ügyfelek tehát nem jogosultak sem a rendszert használni, sem pedig a dokumentumokhoz hozzáférni.⁴²

2. A nyitott koordináció, avagy a jó gyakorlatok konvergáló hatása

A nemzeti (tagállami) szociális politikák konvergenciája⁴³ a hatvanas évektől jelen volt a politikatudományokban. Ennek a területnek az európai integráció új impulzust adott.

35 Például Németországban már 2018. január 1. óta lehetett igényelni az A1 nyomtatvány kiállítását elektronikus formában. 2019. január 1. után viszont kötelező az elektronikus ügyintézés.

36 <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/08/flash-alert-2018-115.html> (2019. 04. 26.)

37 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=hu#navItem-4> (2019. 04.26.)

38 Fitzwilliam eset (C-202/97.)

39 Rijkdienst voor Sociale Zekerheid kontra Herbosch Kiere NV (C-2/05.)

40 Paul SCHOUKENS and Danny PIETERS The rules within Regulation 883/2004 for determining the applicable legislation, *European Journal of Social Security*, Volume 11 (2009), Nos.1-2. 101. o.

41 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=hu#navItem-4> (2019. 04.26.)

42 A hivatalosan elfogadott dokumentumok hozzáférhetőek, de kitöltésükre az állampolgár által nincs lehetőség.

43 Többféle elmélet létezik, hogy miért alakult ki a konvergencia. Az egyik szerint a belpolitikai nehézségek nyomása, versengés, nemzetközi jogi kötétségek, nemzetközi gazdasági integráció idézi elő (HOBERG, 2001). Van, aki háromféle mechanizmust különböztet meg, mint 1. a közvetlen gazdasági versenyt, 2. az információs hálózatokat és 3. a szociális versengést (SIMMONS és ELKINS, 2004). Az intézményi izomorfizmus kényszerből, utánzó folyamatok és normatív nyomásra jöhet létre más szerzők szerint (DiMAGGIO és POWELL, 1991). Öt oksági mechanizmust sorol fel két szerző (HOLZINGER-KNILL, 2005): ezek az előírások, nemzetközi harmonizáció, szabályozási verseny, transznacionális kommunikáció és független problémamegoldás. Folytathatnánk a sort.

A nyitott koordináció módszerét (Open Method of Co-ordination, OMC) mint a különböző területekre vonatkozó közpolitikák, közösségi politikák koordinálásának egyéb közpolitikai területeken is alkalmazandó új eszközt a 2000 tavaszán tartott Lisszaboni Európai Tanács során fogadták el a tagállamok állam- és kormányfői.

A gyakorlatban a nyitott koordináció nem eredményez jogalkotást, sőt az EU-s szintű szociális dimenzióban szinte lehetetlen jogalkotást igyekszik puha jogi eszközökkel segíteni. Ez egy olyan mechanizmus, amely a tagállami jó gyakorlatok összegyűjtésével és a Bizottság által célként történő megfogalmazásával (benchmarking) konvergencia folyamatot indíthat el a tagállamok szintjén, ami optimális esetben hasonló célok és eredmények elérését teszi lehetővé.

Pragmatikus szinten a nyitott koordináció egy olyan új módszer, ami az alábbi részfolyamatokat foglalja magában: 1. európai szinten iránymutatások és ütemterv meghatározása a közösen kialakított célok megvalósítására, 2. szükség szerint indikátorok és teljesítménymutatók megállapítása a jó gyakorlatok összehasonlítására, 3. az európai irányelvek alapján a nemzeti és regionális sajátosságokhoz igazodó célok és intézkedések megfogalmazása, 4. megvalósításuk folyamatos figyelemmel kísérése, értékelése és 5. az elért eredmények közös áttekintése alapján kölcsönös tanulási folyamat elindítása. A 38. cikkelyben foglaltaknak megfelelően: „A szubszidiaritás elvével⁴⁴ összhangban, egyértelműen a decentralizált szemlélet alkalmazására kerül sor az Európai Unió, a Tagállamok, a regionális és helyi szintek valamint a szociális partnerek és a civil társadalom aktív bevonásával, a partneri együttműködés különböző formái révén.”⁴⁵

Sokan úgy vélik, hogy az új „kormányzás” lényege a jó gyakorlatok kölcsönös tanulás útján történő fókuszba helyezése, felváltva – legalábbis néhány területen – a közösségi másodlagos jog és hierarchia dominanciáját. Ezt igazolja, hogy a nyitott koordinációs mechanizmus a klasszikus jogalkotási folyamatban nem használt olyan eszközöket alkalmaz, mint a peer review, a benchmarking, a jó gyakorlatok disszeminációja, a fórumok és a politikai transzfert segítő platformok használata. Ebben a folyamatban az Unió magát is, mint a tanulás és politika-transzfer platformja definiálja, amely igen távol esik az Unió azon ideáljától, amely ezt egy törvényeken alapuló közösségnek, vagy a nemzetek feletti döntéshozatali struktúraként értelmezi.^{46 47}

44 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/COM-2016-815-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (2019.04.12.)

45 https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop_en (2019. 05.12.)

46 Claudio M. RADELLI: The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research* (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x> -2019.04.28.)

47 https://www.tarki-tudok.hu/file/tanulmanyok/omc_zaro.pdf (2019. 05. 10.)

3. A Szociális Jogok Európai Pillére

A Szociális Jogok Európai Pillérének egyik meghatározó indikátora volt a 2017. március 28-án elfogadott Római Program és az Európai Parlament 2017. január 19-i állásfoglalása a szociális jogok európai pillérééről.⁴⁸ Az állásfoglalás kiemeli a meglévő munkaügyi⁴⁹ és szociálisjogi tartalmú normák frissítésének időszerűségét⁵⁰ úgy, hogy minden egyes közösségi norma módosítását egy alapos hatásvizsgálatnak kell megelőznie.⁵¹ Megfelelő és fenntartható szociális védelem vonatkozásában rámutat arra,

48 HAJDÚ, József: A Szociális Jogok Európai Pillérének Körvonalai ACTA JURIDICA ET POLITICA 8 : 1 pp. 93-106., (2018)

49 Például a tisztességes munkakörülményekről szóló keretirányelv módosításának tartalmaznia kell – legalább – az alábbi minimumkövetelményeket: 1. megfelelő tanulási és képzési tartalom és tisztességes munkakörülmények biztosítása a gyakornoki munkák, szakmai gyakorlatok és tanulószerveződéses gyakorlati képzések esetében, annak érdekében, hogy azok valódi „ugródeszkául” szolgáljanak az oktatásból a szakmai életbe történő átmenetben, valamint hogy a foglalkoztatási formák időben korlátozottak legyenek, és ne helyettesítsék a fiatalok rendszeres foglalkoztatását. 2. a digitális platformok által közvetített munkákra és a függő viszonytal járó önfoglalkoztatás egyéb eseteire vonatkozóan egyértelmű különbségtétel – az uniós jog alkalmazásában és a nemzeti jog sérelme nélkül – a valódi önfoglalkoztatók és a munkaviszonyban lévők között, figyelembe véve az ILO 198. sz. ajánlását, amely szerint több feltétel teljesülése elegendő a munkaviszony fennállásának megállapításához; ennek megfelelően egyértelművé kell tenni a platform, az ügyfél és a munkát elvégző személy státuszát és alapvető feladatait. Az online platformok által kiközvetített foglalkoztatottakat és valódi önfoglalkoztatókat a gazdaság más hasonló résztvevőivel azonos jogok illetik meg, és élvezniük kell a társadalombiztosítási és egészségbiztosítási rendszerek által nyújtott védelmet; a tagállamoknak biztosítaniuk kell a munkaviszony vagy szolgáltatói szerződés feltételeinek megfelelő felügyeletét, megakadályozva ezzel a platformok erőfölénnyel való visszaélését. 3. A behívás alapján történő munkavégzésre vonatkozó korlátozások: nem szabad lehetővé tenni a nulla órás szerződéseket, mivel rendkívüli bizonytalanságot vonnak maguk után.

50 Például a munkaadói és a munkavállalói oldal hatékony összehangolása érdekében célszerű fenntartani a munkaszerződések bizonyos mértékű többféleségét. Ez egy fontos előfeltétele annak, hogy a munkaadók tájékoztatási kötelezettségéről szóló irányelv (91/533/EGK) kiterjeszhető legyen valamennyi foglalkoztatási formára és munkaviszonyra.

51 Ennek szellemében valamennyi foglalkoztatási formára vonatkozó, tisztességes munkakörülményekről szóló keretirányelvre irányuló javaslatnak a meglévő minimumelőírásokat az új típusú munkaviszonyokra is ki kell terjeszti. A módosított keretirányelvnek javítania kell az uniós jog végrehajtását, növelnie kell a jogbiztonságot az egységes piacon, és meg kell előznie a hátrányos megkülönböztetést a hatályos uniós jog kiegészítése révén, és a munkaszerződés, illetve a munkaviszony típusától függetlenül biztosítva minden munkavállaló számára az alapvető, érvényesíthető jogokat, ideértve az egyenlő bánásmódot, a munkahelyi egészség és biztonság védelmét, a szülési szabadság alatti védelmet, a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseket, a munka és a magánélet közötti egyensúlyt, a képzéshez való hozzáférést, a fogyatékkal élők számára nyújtott munkahelyi támogatást, valamint a megfelelő tájékoztatási,

hogy a szociális biztonsági jogok egyéni jogok.^{52 53}

A szociális jogok pillére kapcsán, egy olyan egységes rendszer kidolgozásáról van szó a gazdaság működésének erősítésére, amely hatékony munkaerőpiac biztosításával, és egy megfelelő szociális védelmi háló létrehozásával kellően rugalmas ahhoz, hogy a különböző tagállamokban az eltérő adottságok ellenére alkalmazni lehessen, és mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak biztonságot nyújtson⁵⁴. A szociális jogok európai pillére a tagállamok teljesítményének nyomon követését⁵⁵ is szolgálja, és ösztönzi a tagállami szintű reformokat.^{56 57}

A tervek szerint, a szociális jogok európai pillére szociális jogokat és hatékonyabb jogérvényesítést biztosít az EU polgárainak. A pillér a következő három komplex területet foglalja magában: 1. esélyegyenlőség és munkához való jog, 2. tisztességes munkafeltételek és 3. szociális védelem és társadalmi befogadás.^{58 59} Nagyon fontos kihangsúlyozni, hogy jelenlegi formájában a Szociális Jogok Európai Pillére jogilag nem kötelező dokumentum.

Az eredeti kezdeményezés csak az eurozónába tartozó tagállamokra vonatkozott volna, ugyanakkor opcionális csatlakozási lehetőséget kínált a többi tagállamnak. Végül az Európai Parlament a 2017. januárban elfogadott állásfoglalásában⁶⁰ ezen a korláton túllépve már az egész EU-ra vonatkozó pillér bevezetését javasolta. A tervek szerint tehát a szociális pillér az EU szociális vívmányaira építve – vagyis a hatásköröket újrarendező szerződés módosítás nélkül – kíván szakpolitikai iránymutatásokat nyújtani a tagállamoknak.^{61 62}

konzultációs és részvételi jogokat, az egyesülés és a képviselet szabadságát, a kollektív tárgyalás és a kollektív fellépés jogát; hangsúlyozza, hogy ennek az irányelvnek valamennyi munkavállalóra és minden, nem szabványos formában foglalkoztatott dolgozóra is vonatkoznia kell.

52 Ami ebben a vonatkozásban azt jelenti, hogy az embereknek egész életük során megfelelő szociális védelemre van szükségük, mely lehetővé teszi mindenki számára, hogy teljes körűen részt vegyen a társadalomban és a gazdaságban, és tisztességes életszínvonalat tartson fenn.

53 http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=8397 (2019.04.29.)

54 Ennek az egyik fontos előzménye az elmúlt években az EU-ban népszerűsített ún. flexicurity modell.

55 Erre hozták létre a szociális eredményjelző rendszert (scoreboard system).

56 <http://www.csagy.hu/item/1245-szocialis-jogok-europai-pillere> (2019.03.19.)

57 <http://www.munkaugyiszemle.hu/az-europai-bizottsag-javaslat-szocialis-jogok-europai-pillere-kialakitasara> (2019.03.22.)

58 <http://www.jogiforum.hu> (2019.03.21.)

59 European Commission, Communication to the Parliament, Council, the EESC and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final.

60 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//HU> (2019.04.09.)

61 <https://vilagterkep.atlatszo.hu/2017/05/29/alakul-a-szocialis-jogok-europai-pillere-mit-kezdenek-vele-a-visegradi-oroszagok/> (2019.03.23.)

62 https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a_magyar_kormany_olyan_ellen_kuzd_amit_a_magyarok_szeretnenek.651840.html (2019.03.21.)

A Pillér megvalósítását a következő három alapelvhatározza meg: 1. hatáskör-átruházás elve, 2. a szubszidiaritás és 3. az arányosság elve. Mint a preambulum fogalmaz, a szociális jogok európai pillére által meghatározott elveket és jogokat mind uniós, mind tagállami szinten az adott hatáskörökön belül, a különböző társadalmi-gazdasági környezetek és a nemzeti rendszerek különbözőségének, többek között a szociális partnerek szerepének figyelembevételével, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell végrehajtani.⁶³

3.1. Az Európai Unió szociális dimenziójára váró régi-új kihívások

Mielőtt az új koncepció ismertetésébe belekezdenénk, ki kell emelnünk, hogy a „szociális Európa” fogalma a társadalom különböző rétegei számára eltérő tartalommal jelenik meg. Vannak, akik az EU-t a globális piaci erők katalizátorának, a kereskedelmi érdekek eszközének, valamint a korlátok és keretek nélküli egységes piac okozta „szociális dömping” veszélyforrásának tekintik. Mások azt is megkérdőjelezzik, hogy egyáltalán szükség van-e az Európai Unió szociális dimenziójára, mivel szerintük a szociális kérdések kizárólag nemzeti és regionális szervek hatáskörébe tartoznak. Sőt, vannak, akik az EU szociálpolitikáját és minimumkövetelményeit a versenyt kiszorító eszközöknek tekintik. Ismét mások számára pedig a „szociális Európa” alapvetően fontos ahhoz, hogy az EU demokratikus, összetartó, kulturálisan sokszínű és virágzó társadalmak összességét jelentse.⁶⁴

A fenti ambivalens álláspontok ellenére, véleményem szerint az Európai Uniónak kezdetektől fogva – jogi normákban és az EUCJ esetjogában manifesztálódva – megjelent a gazdasági integrációhoz szorosan kapcsolódó szociális dimenziója. Példaként említhetjük, hogy az alapító szerződések magukban foglalták a nők és férfiak egyenlő díjazásának elvét, létrehozták az Európai Szociális Alapot, megteremtették a szociális biztonsági koordináció jogi alapját, továbbá a munkakörülmények és az életszínvonal javítása, a nemek közötti egyenlőség mindig is az EU jogalkotásának központi célkitűzése volt. Kardinális fontosságú, hogy a szociális dimenzió fejlesztése az egységes piac és az uniós polgárság fogalmának elmélyítésével párhuzamosan ment végbe, egyenlő versenyfeltételeket és alapvető jogokat garantálva az országok között.⁶⁵

Az integráció kezdeteitől számolva Európa szociális szerkezete jelentősen megváltozott és a globális piaci és társadalmi tényezők lényegi hatással vannak az életmódra és a munkaerőpiacra. Ezek a tendenciák nagyrészt visszafordíthatatlanok és a következő

63 HAJDÚ József: A Szociális Jogok Európai Pillérének Körvonalai Acta Universitatis Szegediensis :Acta Juridica et Politica, pp. 93-106 (2018)

64 HAJDÚ, József: A Szociális Jogok Európai Pillérének Körvonalai Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica, pp. 93-106 (2018)

65 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2019.03.19.)

években várhatóan minden tagállamban felgyorsulnak. Számos közös kihívással kell szembenézni, de ezek egyidejűleg új lehetőségeket is teremtenek. A legfontosabb szociális vonatkozású kihívások közül – a teljesség igénye nélkül – néhányat kiemelek.^{66 67}

a) *Idősödő Európa.* Az évtizedekig tartó békének, a folyamatosan fejlődő orvostudományának és egészségügyi ellátórendszernek köszönhetően az európai polgárok egészségesebb és hosszabb életet élnek, ami a várható élettartamot jelentősen növeli. Például egy átlag férfi esetén az 1900-ban mért 43 évről 2050-ig várhatóan 82 évre emelkedik a várható élettartam. A nők esetében ez 46 év volt, ami 2050-re várhatóan 87 évre emelkedik. A 2017 és 2025 között Európában született csecsemők többsége 100 év múlva is életben lesz.⁶⁸ Ugyanakkor a várható egészséges élettartam és az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetősége továbbra is jelentős eltéréseket mutat az egyes jövedelmi csoportok és régiók között. 2030-ra – Japán után – várhatóan az európaiak lesznek a legidősebbek a világon és ezzel egyidejűleg egyre kevesebb gyermek születik ebben a régióban. Míg az 1960-as években egy nőre több mint 2 élve születés jutott, ma az uniós termékenységi arányszám 1,58.⁶⁹ A várható élettartam növekedése és a csökkenő születésszám együttes hatása következtében az európai társadalom rohamosan előregszik. Az EU területén már most több 65 éven felüli ember él, mint 14 éven aluli gyermek. 2050-re az európaiak csaknem egyharmada 65 éves vagy annál idősebb lesz, szemben a mai kevesebb, mint egyötöddel. A világ többi részével összehasonlítva, Európa lesz a „legöregebb” régió, 2030-ra 45 éves medián életkorral.⁷⁰

b) *Újfajta együttélési formák megjelenése.* A változó életmódból eredően, a házasságok felbomlása is gyakoribb, kapcsolatok különféle típusai léteznek, a tágabb családhoz való kötődés pedig gyengül. Ez azt jelenti, hogy az egyénnek nagyobb szabadsága van az önálló életre, de egyre nagyobb a szociális elszigetelődés kockázata és az emberek életében egyre kevésbé van jelen a stabilitás. Megjelentek új típusú együttélési formák

66 Garben, SACHA: The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement? European Constitutional Law Review, Volume 14, Issue 1. March, 2018 <https://doi.org/10.1017/S1574019618000093> Published online: 15 March 2018 (2019.04.25.)

67 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (2019.04.28.)

68 A várható élettartam növekedése és az aktív korú lakosság csökkenése kihívást jelent a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága és megfelelősége szempontjából, és próbára teszi a generációk közötti szolidaritást. Gondot jelent a tartós ápolás-gondozás elérhetősége és megfizethetősége, illetve a gondozást nem hivatalos keretek között végző családtagok kiesése a munkaerőpiacról.

69 Példaként említhető, hogy Írországban és Portugáliában a termékenységi arányszám 3 felett volt, ma pedig 2-nél alacsonyabb.

70 <https://www.rand.org/randeurope.html> (2019.05.13.)

(pl. azonos neműek között), vagy poligámia⁷¹, harmadik nem (third gender)⁷² stb. A szociális jognak és a bírói gyakorlatnak ezekre reagálnia kell. 2015-ben az egyszemélyes háztartások az EU összes háztartásának egyharmadát tették ki, és a háztartásoknak mindössze egyharmadában éltek kettőnél többen. Ez a tendencia 2025-ig várhatóan folytatódni fog a tagállamok többségében. Ez új kérdéseket vet fel a munka és a magánélet egyensúlyával és a gondozási feladatokkal kapcsolatban, különös tekintettel az egyszülős háztartásokra, amelyeknél munkanélküliség esetén nagyobb a szegénység kockázata.⁷³

c) *Egyenlő bánásmód.* A jelentős számú szupranacionális és nemzetközi norma, valamint a gender-mainstreaming jogalkalmazási politika ellenére nemek közötti egyenlőség még messze nem valósult meg. A nemi sztereotípiák továbbra is fennállnak, és a nők változatlanul alulreprezentáltak a munkaerőpiacon, a gazdasági és politikai döntéshozatali pozíciókban.

d) *A szabad mozgáshoz való jog* a kezdetektől fogva jelen van és folyamatosan bővült az Európai Közösségben. Egyre többen élnek azon jogukkal, hogy az Unión belül szabadon mozoghatnak, másik országban dolgozhatnak és tanulhatnak, hozhatnak létre vállalkozást, stb.⁷⁴

e) *A technológiai fejlődés*, a globalizáció és a szolgáltatási ágazat növekedésének együttes hatása alapvetően átalakítja a munka világát. A platform (megosztás) alapú gazdaság hatására teljes ágazatok alakulnak át. A munkavállalóknak e változások miatt egyre gyorsabb ütemben kell új készségekre szert tenniük és új üzleti modellekhez vagy a fogyasztói preferenciák változásához alkalmazkodniuk. Vannak, akik számára e változások – a digitális eszközök használatának, valamint a rugalmas munkaidő és a távmunka növekvő jelentőségének köszönhetően – példátlan új lehetőségeket és rugalmasabb munkamódszerek alkalmazhatóságát jelentik, másokat viszont elbizonytalanítanak.⁷⁵

Az előrejelzések szerint, 2025-re a munkaidő és a karrier alakításának lehetőségei a mainál is változatosabbak lesznek. A digitalizáció és a gazdasági változások ütemével a jelenlegi munkakörök egy részére már nem lesz szükség, és a betöltésükhöz szükséges készségek elavulnak. Az oktatási rendszereket korszerűsíteni kell annak érdekében,

71 <https://www.gatestoneinstitute.org/8199/polygamy-europe> (2019.05.04.)

72 <https://jogaszvilag.hu/napi/jon-a-harmadik-nem-a-nemet-jogi-szabalyozasban/> (2019.04.23.)

73 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en> (2019.04.23)

74 2017-ben mintegy 16 millió európai polgár él és dolgozik egy másik országban – talán végleges jelleggel. 1,7 millió ember – az uniós munkavállalók közel 1%-a – lépi át naponta a határt munkába menet.

75 Ennek elősegítése érdekében célkitűzésként fogalmazták meg az ún. Készséggarancia létrehozását, mint egy mindenkit minden életszakaszban megillető, újonnan megállapított jogot arra, hogy alapvető, 21. századi készségeket szerezzen, ideértve az írás, olvasás és számolás képességét, a digitális jártasságot és médiaműveltséget, a kritikus gondolkodást, a szociális készségeket, valamint a zöld és a körforgásos gazdaságban szükséges készségeket.

hogy ezeket a kihívásokat kezelni lehessen. Nehéz megjósolni, hogy az automatizálás és a mesterséges intelligencia használata milyen hatással lesz a jövőbeli munkalehetőségekre és hogy ezek a változások milyen sebességgel fognak bekövetkezni. Egyes tanulmányok szerint, 2055-re a mai munkatevékenységek fele automatizált lesz.⁷⁶

A munka új világa kérdéseket vet fel a jövőbeli munkahelyek minőségével kapcsolatban a jövedelmek, a munkahely stabilitása és a munkakörülmények tekintetében. A változások hatással lesznek az olyan területekre is, mint a szociális támogatási hálózatok, a különféle juttatások, a nyugdíj, a gyermekgondozás és az egészségügyi ellátás. A munkaidő, a pihenőidő, valamint az egészségügyi és biztonsági követelmények kiigazításával is járhatnak.

A mai jóléti államok – a folyamatban lévő számos reform ellenére – sokszor nincsenek felkészülve ezekre az új és előzmények nélküli kihívásokra.⁷⁷ Ez nem csupán pénzügyi fenntarthatóság kérdése. Megfelelő szociális biztonsági hálót és újfajta védelmet kell biztosítani annak érdekében, hogy az emberek képességeiket teljes mértékben kibontakoztatva tudják élni az életüket, és a társadalom megfelelően működjön.⁷⁸

Reflektálva a fenti felvetésekre, a Szociális Jogok Európa Pillérének bevezethetőségéről készült vitaanyag kérdéseket fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogyan lehet a jövőben a társadalomban és a munka világában fenntartani az eddig elért eredményeket.⁷⁹

A dokumentum három megoldási lehetőséget vázol fel:

1. *A szabad mozgás szociális dimenziójának korlátozása.* Ezen elképzelés értelmében az Unió megőrizné azokat a szabályokat, amelyek előmozdítják a személyek tagországok közötti mozgását. Példaként lehet említeni a tagállamok közötti mobilitásban részt vevő polgárok szociális biztonsági jogairól, a munkavállalók kiküldetéséről, a határokon átvándorló egészségügyi ellátásokról és az oklevelek/diplomák elismeréséről szóló szabályokat. Ugyanakkor korlátozza a szociális vagy jóléti turizmust.⁸⁰

76 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2019.04.19.)

77 Például azokban az országokban, ahol sokáig szokásos volt, hogy a származékos jogon alapuló, családon belül a családtagok által nyújtott támogatásra, jövedelemforrásként pedig a családtagok nyugdíjára támaszkodtak, olyan adózási és támogatási rendszerek kialakítására és megerősítésére van szükség, amelyek inkább az egyénre irányulnak (szociális jogok individualizációja), átfogóbbak, és a rászorultságot jobban figyelembe veszik. Ezek gyakran ugyanazok az országok, amelyek hosszú ideig foglalkoztatás-védelmi szabályozással védték a munkavállalókat, ez azonban a fiatalabb álláskeresőkre vonatkozott.

78 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (2019.04.19.)

79 https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu (2019.05.04.)

80 Ld. Európai Bíróság C-333/13. sz. Dano ügy (2014. november 11.) A Bíróság megerősítette, hogy a személyek szabad mozgásából eredő jogosultságok kizárólag a gazdaságilag aktív, valamint a „kellő forrásokkal” rendelkező uniós polgárokat illetik meg. További

2. *Az eddig regnáló uniós minimumkövetelmények – bizonyos területekre vonatkozó – megszüntetése.* Például a munkavállalók egészségét és biztonságát, a munka- és pihenőidőt, a szülési és az apasági szabadságot, valamint más területeket illetően. Európa a jövőben nem ösztönözné olyan lehetőségek létrejöttét, amelyek révén a tagállamok meg tudnák osztani egymással az oktatás, az egészségügy, a kultúra és a sport terén bevált módszereiket.
3. *A szociális dimenzió közös erőfeszítéssel történő elmélyítése a 27 tagú EU-ban.* A szociális intézkedések terén továbbra is a tagállami és a helyi hatóságok töltenének be súlyponti szerepet, viszont az EU feltérképezné, milyen módon tudna a rendelkezésére álló összes eszközt felhasználva további támogatást nyújtani a tagállamoknak ezekhez az intézkedésekhez. A jogszabályok nem csupán minimumkövetelményeket határoznának meg, hanem – egyes területeken – Unió-szerte teljes mértékben harmonizálhatnak az uniós polgárok jogait abból a célból, hogy a szociális konvergencia hangsúlyosan szerepeljen a szociális eredmények között.⁸¹

3.2. *A Szociális Jogok Európai Pillérének szerkezete*

A Szociális Jogok Európai Pillérén belül meghatározott elvek és jogok érvényesítése a tagállamok, az uniós intézmények, a szociális partnerek és egyéb szereplők közös felelőssége.^{82,83} A kezdeményezés 20 elvre épül, melyek az alábbi három átfogó kategóriába tartoznak: 1. esélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz, 2. átlátható, kiszámítható és méltányos munkafeltételek (a munka és a magánélet egyensúlya) és 3. szociális védelem és társadalmi befogadás.⁸⁴

mérvadó esetek: Trojani ügy C-456/02, Athanasios Vatsouras (C-22/08), Josif Koupantze (C-23/08), ill. Brey ügy C-140/12. – tagállamok nem kötelesek az ezen kategóriákba nem eső uniós polgárok számára minimális szociális ellátásokat sem nyújtani

81 Garben 2017, 79 .p.

82 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=1226> (2019.03.19.)

83 European Commission, Staff Working Document accompanying the Commission Communication establishing a European Pillar of Social Rights, p. 3.

84 KILPATRICKC. et al., 'From Austerity Back to Legitimacy? The European Pillar of Social Rights: A Policy Brief, EU Law Analysis Blogpost, 20 March 2017. 67-82. pp.

1. sz. táblázat A Szociális Jogok Európai Pillérének tartalmi felépítése

A 20 elv (célkitűzés) áttekintése		
I. esélyegyenlőség és a munkaerőpiachoz való egyenlő hozzáférés	II. Dinamikus munkaerőpiacok és tisztességes munkakörülmények	Szociális védelem és társadalmi befogadás
1. Minőségi oktatás, képzés és élethosszig tartó tanulás (LLL) 2. A nemek közötti egyenlőség 3. Esélyegyenlőség 4. A foglalkoztatottság aktív támogatása (ALMPs)	5. Biztonságos és alkalmazkodó foglalkoztatottság (flexicurity) 6. Tisztességes bérezés 7. Információk a munkakörülményekről és az elbocsátás esetén nyújtott védelemről 8. Szociális párbeszéd és a munkavállalók bevonása (participáció) 9. A munka és a magánélet közötti egyensúly 10. Egészséges, biztonságos és megfelelő munkakörnyezet, adatvédelem, privacy	11. A gyermekek gondozása és támogatása 12. Szociális védelem 13. Munkanélküliségi juttatások 14. Minimumjövedelem 15. Időskori jövedelem és nyugdíjak 16. Egészségvédelem 17. Fogyatékkal élő emberek befogadása 18. Tartós ápolás 19. Otthonteremtés és a hajléktalanok támogatása 20. Lényeges szolgáltatások elérhetősége

Forrás: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu (2019.04.22.)

A Szociális Jogok Európai pillére alapvetően az Európai Unió legfontosabb szociális és munkajogi alapidokumentumainak és az Európa Tanács Európai Szociális Kartájának kohéziós pontok mentén egységbe foglalt rendszerezett összefoglalása. Álláspontom szerint inkább egy alapos kompiláció, semmint egy vadonatúj – tág értelemben vett – szociális jogi dokumentum.

Az elképzelés dogmatikai diszkrpanciáját mutatja, hogy a szociális jogok európai pillérének egyes részelemeire vonatkozó jogalkotást az EU a szubszidiaritás elvéből következően – többnyire – a tagállamok hatáskörébe rendeli. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy a jövőben „csak” célzott ajánlásaival támogatja az európai társadalmi összetartás erősítését. Ez ellentmondani látszik azzal az értelmezéssel, miszerint a szociális jogok pillére azt jelenti, hogy vannak olyan szabályok, intézkedések, amelyek mindenkire vonatkoznak. Olyan egységes szociális rendszer kidolgozásáról van szó a gazdaság működésének erősítésére, amely hatékony munkaerőpiac biztosításával, és egy megfelelő szociális védelmi háló létrehozásával kellően rugalmas ahhoz, hogy a különböző tagállamokban az eltérő adottságok ellenére alkalmazni lehessen, és mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak biztonságot nyújtson. A szociális jogok európai pillérének középpontjában a szociális igazságosság áll, de a résztvevő tagállamok

teljesítményének nyomon követését (monitor rendszer) is szolgálja, valamint ösztönzi a nemzeti szintű reformokat.⁸⁵

Összefoglalás

Ebben a rövid munkában az Európai Unió elmúlt húsz évében bekövetkezett három fontos szociális jogi változásról esett szó. Közöttük nehéz szerves dogmatikai összefüggést kimutatni, miután mindhárom jogintézmény jellegét és működését tekintve jelentős eltéréseket mutat.

Az első az EU szociális biztonsági koordinációs mechanizmusának felvázolása volt, és ezen belül is elsősorban az EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) rendszerére fókuszáltam, amely megvalósulásakor a szupranacionális szintű egységes IT felhőn keresztül történő információáramlást teszi lehetővé az EU tagállamok és a négy EGT állam szociális biztonsági intézményei között. Ez a változás azért fontos, mert lehetőséget kínál a transzparens és gyors együttműködésre a tagállami szociális biztonsági intézmények között, biztosítva ezzel a Közösségen belüli határon átvélt szociális jogok hatékonyabb érvényesítését.

Második témaként a nyitott koordináció (OMC) sajátos „harmonizációs jellegű” mechanizmusát tekintettem át röviden. Ennek a jelentősége egy teljesen, új puha jogi normaalkotási módszer bevezetése volt, ami az elmúlt időszakban nem tudott megfelelő utat bejárni és tartós sikereket elérni az Uniós konvergencia folyamatokban.

A harmadik téma a Szociális Jogok Európai Pillérének rövid áttekintése volt. A szociális jogok pillérének fontossága, hogy egy olyan egységes rendszert dolgozott ki, amely a hatékony munkaerőpiac biztosításával és egy megfelelő szociális védelmi háló létrehozásával kellően rugalmas lehet ahhoz, hogy a különböző tagállamokban az eltérő adottságok ellenére alkalmazni lehessen és ideális helyzetben mind a munkáltatóknak, mind a munkavállalóknak – tág értelemben vett – munkaerőpiaci biztonságot nyújtson. Kiemelendő, hogy egy új ellenőrzési mechanizmus (score board) is beépítésre került. Az egyik legfontosabb nyitott kérdés, hogy milyen kötelezettségeket fog előírni a jövőben a tagállamokra a jelenlegi formájában nem kötelező dokumentum.

85 <http://www.csagyi.hu/hirek/item/1245-szocialis-jogok-europai-pillere> (2018.05.29.)

GONDOLATOK A TULAJDONRÓL

William Blackstone a *common law*-t először összefoglaló munkájában a következő szavakkal vezeti be a tulajdonról szóló vaskos fejezetet (Rights of Things): „*There is nothing which so generally strikes the imagination, and engages the affections of mankind, as the right of property; or that sole and despotic dominion which one man claims and exercises over the external things of the world, in total exclusion of the right of any other individual in the universe.*”² A tulajdon fogalma és jogi tartalma napjainkban dinamikusan változik, komoly törekvések figyelhetők meg a kontinentális és az angolszász jogtudományban a tulajdon fogalmának átgondolására, a változó gazdasági és társadalmi környezet kihívásaihoz való igazítására.³

Mi a tulajdon lényege? Milyen elemekből áll és milyen szellemtörténeti gyökerekre tekint vissza a tulajdon modern fogalma? A tulajdon különböző aspektusaival az európai jogrendszerek legfelsőbb szinten általában a polgári törvénykönyvek vagy az alkotmányok szintjén foglalkoznak; esetleg nemzetközi egyezmények is kitérnek rá. Magyarország Alaptörvénye a „Szabadság és felelősség” cím XIII. cikkében rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”⁴ A tulajdon – rendszerbeli elhelyezéséből eredően – itt a jogok és kötelezettségek párhuzamba állításának aspektusából jelenik meg.⁵ A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről az Ötödik Könyv, III. cím, III. Fejezetben határozza meg a tulajdon fogalmát:

5:13. § [A tulajdonjog]

(1) A tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg.

(2) A tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga.

(3) A tulajdonosnak joga van minden jogosulatlan behatás kizárására.

1 Egyetemi tanár, a Doktori Iskola vezetője (KRE ÁJK)

2 William BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, II. kötet, 1765, 2.

3 Elég itt például a New Institutional Economics iskolájára utalni, amely a római jog interpretációjában is követőkre talál, vö. Denis P. KEHOE, *Law and the Rural Economy in the Roman Empire*, Ann Arbor, 2010, 29-52.

4 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25).

5 A tulajdon mint emberi jog kifejlődéséhez vö. Peter GARNSEY, *Thinking About Property. From Antiquity to the Age of Revolution*, Cambridge, 2007, 204 sqq.

Az első bekezdés a tulajdon abszolút jellegét, a harmadik a kizárólagosságát rögzíti, míg a második bekezdés a tulajdonból fakadó legfőbb jogosultságokat (a tulajdon pozitív tartalmát) rögzíti. Az új Ptk. fokozottan épít az európai jogtörténet szellemi és törvényhozói vonulatára, illetve jogi kultúránk hazai és európai hagyományaira. A törvénytervezet kidolgozásánál egyes kutatók fokozottan felhívták a figyelmet a tulajdonjog közösségi-társadalmi vonatkozásaira: „*A tulajdonjog maga emberek közötti, dolgokra vonatkozó viszony, amelynek szükségessége elsősorban azon alapszik, hogy az ember rendelkezésére álló erőforrások nem férhetők hozzá korlátlanul.*”⁶

Elég egy pillantást vetni a tulajdon fogalmára néhány meghatározó jelentőségű európai jogrendszer kodifikációjában. Például az 1900. január 1-én hatályba lépett BGB kiemeli, hogy a tulajdonos a dologával tetszés szerint rendelkezhet és másokat kizárhat annak élvezetéből, ameddig ezzel törvényt vagy harmadik személyek jogát nem sérti.⁷ Az 1811-ben hatályba lépett, a természetjog hatását még erősen tükröző Optk. a tulajdont a tulajdonos cselekvési szabadságából kiindulva definiálja, amelynek értelmében magával a dologgal bármit tehet, annak használatáról tetszése szerint rendelkezhet, illetve annak élvezetéből mindenki más kizárhat. Szembetűnő, hogy hiányzik a definícióból a tulajdon korlátaira való utalás.⁸ A 353. § pedig a tulajdon tárgyának aspektusából, a dologból kiindulva határozza meg a tulajdon fogalmát: „*Alles, was jemandem gehört, alle seine körperlichen und unkörperlichen Sachen, heissen Eigentum.*”⁹ A tulajdon lényege a „*Herrschaftsrecht*”, az uralmi viszony, a szabad rendelkezési jog a dolog felett – ami a tulajdon korlátlanóságát sugallja. Ugyanakkor minden tulajdonos társadalmi környezetben él, emberi közösség tagja, ezért tiszteletben kell tartania a jogrendszer által emelt korlátokat, tulajdonát mások jogainak sérelme nélkül kell gyakorolnia.¹⁰

6 MENYHÁRD Attila, *Dologi jog*, 2. kiadás, Budapest, 2010. MENYHÁRD Attila, Észrevételek és javaslatok az új Polgári Törvénykönyv dologi jogi koncepciójának kiegészítéséhez, Polgári Jogi kodifikáció, 2000, 4. évf. 5-6, 7. o. FÖLDI András, *Adalékok a 'tulajdoni triász' történetéhez*, AUB 42 (2006) 23-64.

7 BGB 903. § „*Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschliessen.*” Az 1804-ben hatályba lépett Code civil hasonló meghatározást választ: Code civil Art 544 „*... le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*”

8 ABGB 354. § „*Als ein Recht betrachtet, ist Eigentum das Befugnis, mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkür zu schalten, und jeden anderen davon auszuschliessen.*”

9 Vö. Helmut KOZIOL, *Bürgerliches Recht, Band I: Allgemeiner Teil. Sachenrecht, Familienrecht*, 12. Aufl., Wien 2002, 251.

10 KOZIOL 252. A jogfejlődés útjához, a tulajdon fogalmához vö. Thomas OLICHOWSKI, *Rechtsgeschichte. Einführung in die historischen Grundlagen des Rechts*, 3. Aufl, Wien, 2010, 356-357. Az osztrák magánjog jogtörténeti változásaihoz vö. Werner OGRIS, *Die Rechtsentwicklung in Österreich 1848-1918*, Wien 1975, 587-603.

A tulajdon modern fogalmának lényeges eleme a tulajdonosnak az a pusztán törvény által korlátozható lehetősége, hogy tulajdonával tetszése szerint rendelkezék, azt minden irányban használja – és mindenki mást kizárjon annak élvezetéből.

A mai német dogmatika ennek megfelelően a tulajdonnak „két oldaláról” vagy „két arcúlatáról” beszél: az „*innere Seite*” és az „*äussere Seite*”. A „belső oldal” a tulajdonos jogosultsága, hogy a dologgal tetszése, szabad akarata szerint bánjon, míg a „külső oldal” a tulajdonos lehetősége, hogy mindenki mást kizárhasson a dologra való bármilyen behatásból.¹¹

A tulajdon modern fogalma nagyban épít a pandektisztika finoman kidolgozott elméleti megalapozására, amely szervesen beépült az európai, római jogi hagyományokon kialakult jogrendszerekbe. Elég itt Bernhard Windscheid karakterisztikus megfogalmazását idézni:

„Eigenthum bezeichnet, dass Jemandem eine (körperliche) Sache eigen ist, und zwar nach dem Rechte eigen ist: daher genauer statt Eigenthum Eigenthumsrecht. Dass aber Jemandem eine Sache nach dem Rechte eigen ist, will sagen, dass nach dem Rechte sein Wille für sie entscheidend ist in der Gesamtheit ihrer Beziehungen. Dies zeigt sich nach einer doppelten Richtung: 1) der Eigenthümer darf über die Sache verfügen, wie er will; 2) ein anderer darf ohne seinen Willen über die Sache nicht verfügen. Es lassen sich ferner einzelne Befugnisse namhaft machen, welche dem Eigenthümer kraft des Begriffes des Eigenthums zustehen, z.B. die Befugnis die Sache zu gebrauchen und zu nützen, die Befugnis jeden Dritten von aller Einwirkung auf dieselbe auszuschließen, die Befugnis sie von jedem dritten Besitzer abzufordern, die Befugnis ihr rechtliches Schicksal zu bestimmen (Veräußerungsbefugnis). Aber man darf nicht sagen, dass das Eigenthum aus einer Summe einzelner Befugnisse bestehe, dass es eine Verbindung einzelner Befugnisse sei. Das Eigenthum ist die Fülle des Rechts an der Sache, und die einzelnen in ihm zu unterscheidenden Befugnisse sind nur Äußerungen und Manifestationen dieser Fülle. Das Eigenthum ist als solches schrankenlos; aber es verträgt Beschränkungen. Aus der Gesamtheit der Beziehungen, in welchen kraft des Eigenthums die Sache dem Willen des Berechtigten unterworfen ist, kann durch eine besondere That des Rechts eine oder andere Beziehung herausgenommen und dem Willen des Eigenthümers entzogen werden. Dadurch hört er nicht auf, Eigenthümer zu sein; denn es ist immerhin wahr, dass er ein Recht hat, welches als solches seinen Willen entscheidend macht für die Sache in der Gesamtheit ihrer Beziehungen, und welches ihn jeder besonderen Rechtfertigung für irgend eine an der Sache denkbare Befugnis überhebt. Fällt die Eigenthumsbeschränkung weg, so entfaltet das Eigenthum sofort wieder seine ganze Fülle.”¹²

11 Vö. Martin J. SCHERMEIER, *Dominus actum suorum. Die willenstheoretische Begründung des Eigentums und das römische Recht*, ZRG RA (Zeitschrift der Savigny Stiftung, Romanistische Abteilung) 134 (2017) 61-62. további irodalommal.

12 Bernhard WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, vol. I. 8. Aufl, Frankfurt am Main, 1900, 755-758. Vö. Helmut COING, *Epochen der Rechtsgeschichte in Deutschland*, München, 1967, 95.

Szembetűnő, hogy a tulajdon alapvető jellemzői a liberál-kapitalista piacszemlélet számára kedvező, sőt nélkülözhetetlen premisszákhöz igazodnak. A tulajdon „kettős arculata” már Windscheid elemzésében a középpontba kerül: a tulajdonos a dologról szabadon rendelkezhet, illetve a tulajdonos akarata nélkül senki más nem rendelkezhet arról. A tulajdon abszolút, korlátlan és kizárólagos jog a dolog felett; alapjában sem individuumok, sem az állam nem jogosult a tulajdonos dologhoz való jogát korlátozni. A 19. század végén az volt az uralkodó nézet, hogy az abszolút és korlátlan tulajdon a feltétele a természeti erőforrások optimális kihasználásának, amely a hatékony társadalmi disztribúció és a tranzakciós költségek csökkentésének a záloga.¹³

A római jogi tankönyvek a tulajdon fogalmát általában e hagyományos „kettős arculattal” definiálják. Max Kaser, a 20. század neves dogmatikusa kiemeli, hogy az archaikus jogban a dolog feletti uralomnak még nem voltak határozott körvonalai, de a köztársaságkori jogtudományban már élesen elhatárolódik a tulajdonjog a birtoktól és a dologra vonatkozó *in rem* védelemmel bíró részjogosultságoktól – és abszolút joggá válik.¹⁴ Rolf Knütel hangsúlyozza, hogy a modern tulajdon-fogalom alapja a klasszikus és jusztiniánuszi római jog: „*das umfassendste private Recht, das jemand an einer Sache haben kann ... Vollberschaft über die Sache.*”¹⁵

Hazai hagyományainkból idézve, Szászy-Schwarz Gusztáv 1912-ben hosszú tanulmányban foglalkozott a római jog tulajdoni koncepciójával.¹⁶ Már a tanulmány kezdő mondatai utalnak a komplex problémára: „Az enyém-tied a mindennapi élet legelemibb jogfogalmai közé tartozik; a tulajdonjognak még sincs elismert definíciója.”¹⁷ Kiemeli, hogy a tulajdonost megillető jogosultságok igen különbözők lehetnek, ezért nehéz általános fogalmat adni a tulajdonra. A fogalmi elemek közül ezért a kizárólagosságra helyezi a hangsúlyt: „Tulajdonjog azon jog, melynél fogva bárkinek jogosulatlan behatását a dologra kizárhatjuk.”¹⁸ Szászy-Schwarz tudatosan eltér az akkoriban uralkodó akarat-elméleti felfogástól, amely a tulajdon korlátlan és kizárólagos voltára helyezte a hangsúlyt.

A Szászy Schwarz Gusztáv által fémjelzett felfogást elevenítette fel a hazai romanisztikában Benedek Ferenc, amikor a következőképpen definiálta a tulajdont: „Tu-

13 DOUGLASS NORTH, *Structure and Change in Economic History*, New York, London North, 1981, 28; R. RICHTER, *The New Institutional Economics. Its start, its meaning, its prospects*, in: N. MERCURO (szerk.) *Law and Economics. Critical Concepts in Law*, vol. III, London, New York, 2007, 211 sqq.

14 MAX KASER, *Das römische Privatrecht*, Erster Abschnitt, München, 1971, 119-121.

15 MAX KASER, ROLF KNÜTEL, SEBASTIAN LOHSSE, *Römisches Privatrecht*, 21. Aufl., München, 2017, 133-134.

16 SZÁSZY SCHWARZ GUSZTÁV, *A tulajdon tana a római jog szerint*, in: Parerga. Vegyes jogi dolgozatok, Budapest, 1912, 99-221.

17 SZÁSZY SCHWARZ 1912: 101.

18 SZÁSZY SCHWARZ 1912: 102.

lajdonjog az a dologi jog, amelynél fogva a tulajdonos a tulajdon tárgyául szolgáló dologra bárki jogosulatlan behatását kizárhatja.”¹⁹

Wolfgang Kunkel máig mértékadó tankönyvében ugyan a római magánjogot leginkább annak társadalmi-gazdasági kontextusában mutatja be, a tulajdonnál mégis a hagyományos, erősen pandektista fogalmat építi be: „Die klassische Jurisprudenz verstand unter Eigentum ... die unbegrenzte und ausschliessliche Rechtsherrschaft über eine Sache. Der massgebende Gedanke war, dass die Sache ihrem Herrn in jeder Hinsicht unterworfen sei (Totalität des Eigentums), dass er nach Willkür damit verfahren, und dass er die Inwirkung jedes anderen zurückweisen könne (Ausschliesslichkeit des Eigentums).”²⁰ Úgy tűnik Kunkel nem kívánta feloldani a tulajdon fogalmát, nem akarta a joghallgatókat a történeti források ellentmondásaival szembeütni, hisz a római jog akkoriban Németországban is kötelező tárgy volt, amely propedeutika gyanánt szolgált a polgári jog oktatásához. Kunkel tankönyvének későbbi átdolgozása Heinrich Honsell, Theo Mayer-Maly és Walter Selb tollából került ki; a dologi jogi fejezeteket Honsell gondozta.²¹ Szembeötlő, hogy Honsell differenciáltabban, óvatosabban nyilatkozik a római tulajdon lényegéről. Kiemeli annak vitatottságát, hogy az archaikus római jogban alig képződött meg az individuális tulajdon koncepciója;²² majd elemzi a germán-német és a római tulajdon-fogalom alapvető eltéréseit. Hangsúlyozza a tulajdon társadalmi kötöttségét: „Sozialbindungen haben in der römischen Eigentumsordnung zu allen Zeiten eine beträchtliche Rolle gespielt.”²³ Maga a terminológia a római jog története folyamán sokáig nem absztrakt, körülhatárolt jogi tartalommal bíró fogalmat jelölő főnévként volt használatos.²⁴

A modern római jogi tankönyvek és monográfiák túlnyomó részben tradicionális, a pandektista tanokra épülő felfogása összességében mégis azt a benyomást kelti, hogy a klasszikus, kétezer éves római jog közvetlenül tovább él hatályos jogunkban. Ezen feltevés ellen szól azonban, hogy a római forrásokban alig találunk definíciós kí-

19 BENEDEK Ferenc, PÓKECZ KOVÁCS Attila, *Római magánjog*, Budapest, 2018, 185. De ez a definíció olvasható FÖLDI András, HAMZA Gábor, *A római jog története és intézményei*, Budapest, 2018, kiadásában is.

20 Paul JÖRS, Wolfgang KUNKEL, Leopold WENGER, *Römisches Recht*, 3. Aufl., Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1949, 120.

21 Heinrich HONSELL, Theo MAYER-MALY, Walter SELB, *Römisches Recht*, Berlin, Heidelberg, New York, 1987,

22 HONSELL 1987: 142.

23 HONSELL 1987: 143. Max KASER, *Eigentum und Besitz im älteren römischen Recht*, Köln, Graz, 1956, 6-15.

24 Az angolszász felfogást képviselő Crook is hangsúlyozza, hogy a jogrendszerek egyik fundamentális pontja a *meum* megkülönböztetése a *tuum*tól: „The fundamental concept is obviously ownership or ‘title’, dominium”. Vö. Jonathan A. CROOK, *Law and Life of Rome, 90 B.C. – A.D. 212*, Ithaca, 1984, 139:

sérleteket a tulajdonra nézve. A modern munkákban behivatkozott forráshelyekben a jogtudósok egy-egy jogvita eldöntése kapcsán, igen eltérő tényállásokban említik meg a tulajdon egyes elemeit. Még a tulajdonjogot jelölő terminológia sem egységes: *meum est, dominium, proprietas, potestas* – azaz a források igen különböző elnevezésekkel illetik a dolog fölötti, jogrend által védett uralmi helyzetet. A *meum esse* kifejezés a perlési formulában, az ősi *legis actió*ban és a *rei vindicatio* keresetében jelöli a felperesi igényt. A *dominium* szó a *dominus* szóból ered, amely urat, parancsolót jelent, a *pater familias* abszolút hatalmát a saját házában, a saját *familia* tagjai és vagyontárgyai fölött. A *proprietas* valójában valamilyen sajátságosság, sajátságos minőség, tulajdonság – és ebből a jelentéstartalomból vezethető le a tulajdonosi jog, jogosítvány. A *potestas* szó is gyakran jelöli a tulajdont a forrásokban: a *potestas* tipikusan a családfő hatalma a házközösséghez tartozó tárgyak és személyek felett, amelynek lényeges vagyoni jogi tartalma volt: a *dominica potestas, patria potestas* és a rabszolgák feletti uralmi tulajdonosi-helyzet.²⁵ Még Justinianus császár Kr.u. 6. században keletkezett, a jog elemeit tanító Institúciói is ezzel a terminus technicus-szal jelzi a rabszolgák feletti uralmi helyzetet: „Uraik hatalmában vannak a rabszolgák. Ez a hatalom a *ius gentium*-ból ered, ugyanis mindenütt, minden más népnél megfigyelhetjük, hogy az uraknak rabszolgáikon életre-halálra szóló hatalmuk van.”²⁶ Az Institúciók csak a rabszolga feletti hatalomnál hangsúlyozza a tulajdon egyik fő tartalmi jegyét, a rendelkezési jogot, amely akár a dolog megsemmisítéséig terjedhet. Hasonlóan vélekedik Ulpianus mintegy 300 évvel korábban, amikor egy öröklési jogvitában úgy foglal állást, hogy azok a rabszolgák tekintendők a hagyomány tárgyának, akiken az örökhatóság *plena potestas*-szal bírt.²⁷

Az Institúciókban a dologi jogot tartalmazó Második könyv részletesen elemzi a dolgok osztályozását, a tulajdonszerzési módokat, a birtoktól való elhatárolást – de nem határozza meg a tulajdon fogalmát. Ulpianus a *Digesta* szolgalmakról szóló fejezetében ismerteti egy sajátságos városi környezetben való működtetését érintő jogvitát, és korábbi tekintélyes jogtudósokat idézve leszögezi: *in suo... hactenus facere licet, quatenus nihil in alium immittat*. A sajátjában bárki bármit megtehet, amennyiben máséban nem okoz kárt, más tulajdonára nem gyakorol semmilyen imissziót, jogellenes behatást.²⁸

A klasszikus római jogászok tehát nem dolgoztak ki pontos definíciót a tulajdonra – az abból eredő egyes jogosítványok más-más jogintézményeknél, konkrét esetek-

25 Vö. Denis P. KEHOE, *Property Rights over Land and Economic Growth in the Roman Empire*, in: P. ERDKAMP, K. VERBOVEN, A. ZUIDERHOEK, (szerk.), *Ownership and Exploitation of Land and Natural Resources in the Roman World*, Oxford, 2015, 88-106 a termőföld feletti tulajdonjog elsődleges fontosságát elemzi a gazdasági növekedés szempontjából.

26 Inst. 2,8,1. Mészöly Gedeon.

27 D. 32,73 pr. Ulpianus 20 ad Sabinum.

28 D. 8,5,8,5 Ulpianus 7 ad edictum.

hez kötődő jogi véleményekben, szétszórva bukkannak fel a Digestában.²⁹ Ezekből a morzsákból válogatott a középkori és újkori szellemtörténet, azon belül a jogtudomány – hogy összeállítsa a modern tulajdon-fogalmat.

Az egységes tulajdon-fogalom kialakulását nagyban akadályozta az a tény is, hogy a klasszikus római jog a gyakorlati élet nyomására nem egy, hanem egyenesen négy tulajdoni formát ismert. A római polgárokat megillető, leginkább abszolút védelmet élvező quirítár (civiljogi) tulajdon mellett már a Kr.e. 2. századtól védelemben részesült a jóhiszemű, jogcímmel bíró elbirtoklási helyzet (relatív tulajdonvédelem, bonitár tulajdon).³⁰ A provinciai ingatlanok feletti sajátos uralmi helyzet, amit a *possessio et ususfructus* terminológiával illettek, azért jött létre, mert a *populus Romanus* (a római állam) a hódítással a provinciai termőföld (mint legfontosabb természeti erőforrás) tulajdonosává vált; ez a tulajdonjog volt az adóztatás alapja. A peregrinusokat ugyan nem illette meg a civiljogi római tulajdon (és annak bírói védelme), de a saját helyi joguk szerinti tulajdonukat a római hódítók és a provinciai igazgatás élén álló helytartók igazságszolgáltatása is elismerte és védelemben részesítette.³¹

Felmerül a kérdés, hogy ha nem a római jogból ered, akkor hol, mikor és milyen szellemtörténeti vonulatokban manifesztálódott az európai magánjog története során a tulajdon úgynevezett „belső és külső” oldala? Az alábbiakban – a területi korlátok miatt – csupán a tulajdon „belső” oldala, az akaratelméleti felfogás kibontakozásának néhány stációjára szeretném felhívni a figyelmet.

A tulajdon „belső oldalát”, a tulajdonos rendelkezési jogát, cselekvési szabadságát az akarat-elmélet helyezi előtérbe, amely különösen neves késő-középkori és újkori gondolkodóknál fejlődött ki erőteljesen. Például Bartolus de Saxoferrato³² az akarat-elméleti tulajdon-koncepció első nagy jogász képviselőjének számít, aki D. 41,2,17-hez írt kommentárjába építi be a híressé vált mondatot: *Quod ergo est dominium? Responde, est ius de re corporali perfecte disponendi, nisi lege prohibetur*. A tulajdon lényegét kereső kérdésre azt a választ adja, hogy az a testi dolog feletti tökéletes (abszolút?) rendelkezési jogban áll, amelyet csak a törvény tiltó rendelkezése szoríthat korlátok közé. Közismert tény, hogy Bartolusnak ezen definíciójából vezetik le ge-

29 ÉVA JAKAB, *Property Rights in Ancient Rome*, in: P. ERDKAMP, K. VERBOVEN, A. ZUIDERHOEK, (szerk.), *Ownership and Exploitation of Land and Natural Resources in the Roman World*, Oxford, 2015, 110-112. A római tulajdon eltérő vonásait hangsúlyozza szintén FÖLDI András, *A dologi jog történetéből* I., in: FÖLDI A. (szerk.), *Összehasonlító jogtörténet*, Budapest, 2014, 406-413.

30 BENEDEK Ferenc, *A probatio diabolica kérdéséhez*, SUP 95, Pécs 1980, 31-46; DIÓSDI György, *Ownership in the Ancient and Preclassical Roman Law*, Budapest, 1970.

31 Vö. JAKAB ÉVA, *Centralizáció és decentralizáció. Jogismeret és jogalkalmazás tartományi igazgatásban*, Budapest, 2019 (nyomtatásban).

32 Bartolus de Saxoferrato (1313-1357) működéséhez vö. HAMZA Gábor, *Az európai magánjog fejlődése*, Budapest, 2002, 58-59.

nerációk óta a jogtörténészek a tulajdon modern fogalmának létrejöttét.³³ Bartolus legista volt, a korabeli római jogászok legnagyobb alakja, aki Perugia és Bologna egyetemén állt a katedrán. Tanítványa, Baldus de Ubaldis³⁴ ugyan követi mesterét, de részben korrigálja annak tulajdon-fogalmát: *Dominium absolute dictum est plena proprietas cum alienandi potentia*. Baldus már hangsúlyozza a tulajdon abszolút és korlátlan jellegét, és az úgynevezett pozitív tartalmi elemek közül kiemeli a rendelkezési (elidegenítési) jogot. A tulajdonost megilleti a *facultas alienandi* – a *libera potestas dominii et testandi*, azaz a szabad hatalom (akarat) a tulajdonul bírásra és az arról való végrendekezésre. A tulajdon ezen jegyeit a puszta használati joggal állítja szembe Baldus (*usufructus*). Szembetűnő, hogy mind Bartolus, mind Baldus számára a dolog feletti szabad rendelkezési jog a tulajdon egyik legfőbb ismérve.³⁵

A *mos Italicus* szellemi hagyományaira alapozó filozófusok és jogászok hosszú sorából a következőkben egyetlen gondolkodót emelnék ki. John Locke³⁶ 1689-ben publikálta „Két értekezés a polgári kormányzatról” című munkáját, amelyet a modern kutatók is „forradalmian újnak” neveznek.³⁷ A második könyv 5. fejezete szól a tulajdonról (II, 25-51), amelynek mindjárt az első mondata a természetes észre (*natural reason*) apellál. Eszerint mindenki születésétől fogva egyenlő jogokkal rendelkezik a létfenntartás érdekében. Locke hangsúlyozza, hogy a magántulajdon azokon a javakon, amelyek alapvetően az emberek közösségét illetik, elsősorban nem a halál esetére szóló vagy élők közötti átruházáson, hanem a befektetett munkán, az ésszerű hasznosításon, a természet gyümölcseinek az egyéni szükségletekre fordításán alapszik. Isten célja a föld teremtésével és az embereknek átengedésével az volt, hogy mindenki a szükségletei szerint, illetve a befektetett munkája alapján részesüljön a természet gyümölcseiből.³⁸ Locke tulajdonról szóló eszmeifuttatásai nem voltak öncélúak: a tulajdon és az angol polgári forradalom legitimitása szorosan összekapcsolódott a korabeli gondolkodásban, a forradalom köztudottan új alapokra helyezte a társadalmi disztribúciót. Elég itt Blackstone angolosan szellemes megjegyzését idézni: „Boldogok vagyunk vagyunkunkkal, de úgy tűnik, félünk visszatekinteni a módokra, amelyek által megszereztük, mintha rettegnénk, hogy hibás a jogcímünk.”

33 Robert FEENSTRA, *Symbolae M. David dedicatae*, Leiden, 1968, 55-66; Robert FEENSTRA, *Historische aspecten van de private eigendom als rechtsinstituut*, Themis, 1976, 248-252; Eltjo SCHRAGE, *Ius in re corporali perfecte disponendi. Property from Bartolus to the New Dutch Civil Code of 1992*, in: G. E. VAN MAANEN, A. J. VAN DER WALT (szerk.), *Property Law on the Threshold of the 21st century*, Antwerpen, 1996, 43 sqq.

34 A tudós 1327-1400 élt.

35 Vö. GARNSEY 2007: 84 sqq. COING 1967: 70-71.

36 Életének dátumai jellemzik korát: 1632-1704.

37 GARNSEY 2007: 144 sqq. NAGY L., *Bevezetés és jegyzetek*, in: John Locke, *Második értekezés a polgári kormányzatról*, Kolozsvár, 1999, 20-21.

38 JOHN LOCKE, *Két értekezés a polgári kormányzatról* II, 26.

Locke szerint az emberiség Isten által elrendelt feladata a föld gyümölcseseinek (a természeti kincseknek) uralom alá hajtása, kiaknázása, emberi munka általi jobbítása (II, 32). Ebben látja a tulajdon eredetét és filozófiai-erkölcsi legitimitásának lehetőségét. A tulajdon gyökere az emberi munka: „Bár a föld és az összes alacsonyabb rendű teremtmény közösen minden emberé, mégis mindenkinek tulajdona a saját személye. Ehhez senkinek sincs joga, csak magának. Azt mondhatjuk, hogy testének munkája és kezének műve a szó szoros értelmében az övé. Amit tehát kiemel abból az állapotból, amelyben a természet hagyta, azt összevegyítette munkájával, hozzá-tett valamit, ami az övé és ezzel tulajdonává teszi... Minthogy ugyanis ez a munka vitathatatlan tulajdona a munkásnak.”³⁹ Az ember a hozzáadott munkája által veti uralma alá a természet kincseit (II, 28): a földtulajdon esetében is a befektetett munka a tulajdon alapja (II, 32): „amennyi földet az ember meg tud művelni, bevetni és learatni, terményeit használni, annyi a tulajdona.” Leginkább a földtulajdonnál merült fel a probléma, hogy a kiaknázás érdekében szükséges mások kizárása a tulajdon tárgyának az élvezetéből. Locke ezt felismeri, és azzal indokolja, hogy már Isten így rendelte el, mert különben nem lehetne hatékonyan kiaknázni a természeti kincseket (hatékonyság-elmélet).

Összefoglalóan megállapítható, hogy Locke szerint a tulajdon elsődleges alapja és legfőbb jogcíme a befektetett emberi munka. Minden ember ura és tulajdonosa a saját személyének, testének – és ezzel munka-erejének – ezáltal az emberi munka a tulajdon megalapozója. Ahol emberi munka hoz létre valamilyen terméket, ott a munkát elvégző személy javára keletkezik legitim tulajdon.⁴⁰

Locke munka- és szabadságelmélete új utakat tört az újkori tulajdon-tanok számára. Számos érve erős ókori reminiscenciákat ébreszt, bár többnyire csak közvetetten (a forrás megjelölése nélkül) bukkannak fel nála az ókori filozófiából és a római jogból kölcsönzött gondolatok. Központi szerepet kap például a foglalással, feldolgozással és a dolegegyesüléssel való tulajdonszerzés (*occupatio, specificatio, accessio*). Alaptétele, hogy mindenki tulajdonosa önmagának, saját személyének – és munkaerejének. A munka során az ember személyiségének egy részét egyesíti a külvilág tárgyaival, ezáltal teszi azt tulajdonává. Ebben a tézisben két teljesen eltérő toposz vegyül össze: a római jogból jól ismert tulajdonszerzési forma, az egyesülés (*accessio*), ahol még az *accessio cedat principali* szabályát is felhasználja érvként (a munka a fődolgozó, *res principalis*, amelynek járuléka lesz a külvilág tárgya). Ezt a római jogi szabályt vegyíti a keresztény teológiából származó tétellel, hogy minden ember ura saját cselekedeteinek. E két tézis összekapcsolásával Locke új koncepciót állít fel: a bennünket saját cselekedeteinken megillető *dominium* alapozza meg a külvilág tárgyain létrejövő *dominiumunkat*.

39 LOCKE I, 27. Az idézett szövegek Endreffy Zoltán fordítását használják fel.

40 LOCKE II, 44-45. Vö. David C. SNYDER, *Locke on Natural Law and Property Rights*, in: TH. BROOK (szerk.), *Locke and Law*, Cornwall, 2007, 4-6.

Az emberi munka felértékelődése a 17. században valószínűleg szorosan összefügg a protestáns munka-ethosszal, hisz ebben az időben Luther Márton tanai már mind a kontinensen, mind Angliában nagyban teret nyertek. Például Richard Baxter, a 17. század vezető puritán teológusa már mintegy 15 évvel Locke munkájának publikálása előtt valóságos dicshimnusz zeng a munkáról: a munka a mindennapi kenyerünk előfeltétele, amely nélkülözhetetlen a közösség fennmaradásához, ezért természeti és erkölcsi kötelezettség. Isten munkára teremtette az embert: „... *work is the moral as well as the natural end of power. it is the act by the power that is commanded us.*”⁴¹ Locke korára tehát már ismert toposznak, bevett hagyománynak számított, hogy a magántulajdon a munka által keletkezik és válik legitimmé.

Locke és Baxter az argumentációjában visszacsengenek az ókori bölcselekre, főképpen Aristoteles tanai.⁴² Aristoteles a Politikában hosszan cáfolja Platón utópista és kommunisztikus, tulajdonközösségen alapuló állam-konceptióját, mert szerinte az emberi társadalom és az állam alapja a magántulajdon: „... az embereknél két lényeges körülmény van, ami a törődésről és a szeretetről tanúskodik: a tulajdon és a vonzalom”⁴³. Platón „ideális állama” sem magántulajdont, sem családot nem enged, ezért Aristoteles szerint megvalósíthatatlan, téves koncepció.⁴⁴

A 2019. május 3-án az Ügyvédi Kamara Székházában elhangzott előadás egy nagyobb kutatási terv része. Jelen kézirat inkább a problémák felvetését prezentálja, hisz a lehetséges válaszok kifejtése lényegesen hosszabb lélegzetű munkát igényel.

41 Richard BAXTER, *A Christian Directory; or, a body of practical divinity and cases of conscience*, 1673.

42 Aristoteles nyomán a korai keresztény filozófusok is átveszik ezt az eszmét. Aquinói Szent Tamás a *Summa Theologiae*-ban hangsúlyozza: *...homo est dominus sui actus, quod habet deliberationem de suis actibus*. Az ember ura saját cselekedeteinek, mert szabad akaratú van mérlegelni azokat. Ez a képesség különbözteti meg az embert az állatoktól, és ez teszi lehetővé, hogy a külvilág dolgait uralma alá vonja; ez alapozza meg az egyes ember tulajdonát.

43 Arist. Pol. 1262b.

44 Vö. GARNSEY 2007: 24-25.

A SZERZŐDÉSI JOG MEGVÁLTOZOTT KOCKÁZATAI

1. A téma aktualitásáról

A szerződéses elméleti munkák a kockázatot a szerződés természetes velejárójaként említik². Ez önmagában elég a kutatói kíváncsiság felkeltéséhez. A szerződési jog kockázatai – korunk társadalmi, gazdasági és szociális bizonytalanságainak köszönhetően – megváltoztak, megnöttek, ezért mérséklésük az egyik legnagyobb kihívása a mai magánjognak is.

A szerződések jogi támasztékai gazdasági krízishelyzetekben megremegnek, a szerződés megmentése két irányból indul meg: az egyik tendencia, hogy a szerződési egyensúly visszaállítása érdekében a szerződésről a hangsúly áthelyeződik kivételesen a törvényre, a jogalkotásra. A másik, szerencsésebb megoldás – döntően jogpolitikai megfontolásokból – a szociális szempontokat jobban kifejező bírói jog felé ível. Bírói méltányosság alkalmazására, érdekmérlegelésre van szükség, mert nem várható el a fizikailag és jogilag már aránytalan nehézségek árán teljesíthető szerződések változatlan fenntartása.

A feleknek, a jogalkotásnak, a joggyakorlatnak egyaránt célja – a szerződési jogra nehezedő belső és külső rizikótényezők miatt – a kockázatok elviselhető mederben tartása, végső soron a szerződés védelme, sokszor egyenesen a megmentése.

A gazdasági válságok különösen a hosszú tartamú és szorosabban vett gazdasági-üzleti tartalmú ügyleteket érintik nagyon mélyen. Az ilyen szerződéseknél a kiemelkedően magas szerződési kockázatok jelentkezése mindenekelőtt, felveti a szerződő felek számára a szerződések ésszerűtlenségére való hivatkozás – *unconscionability* – lehetőségét³ és az ún. *hardship-klauszula*⁴ kikötése esetén annak alkalmazhatóságát. Azaz, amennyiben a szerződéses szolgáltatások között a szerződés megkötését követően beállott körülmények okozta olyan egyenlőtlenség áll elő, amelynek kockázatát nem vállalta fel a hátrányt szenvedő fél, akkor a *hardship* segítségével szerződés újra tárgyalását kérheti,

1 Egyetemi docens (Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 L. például HOLMES, Oliver Wendell: *The Common Law*. Boston, 1881, Heinz Kötz, *Europäis Vertragsrecht*, 2018, Hein Kötz: *Vertragsrecht*, München, 2012 Mohr Siebeck Lehrbuch.,-Vékás.L.Szerződési jog – Általános rész. ELTE Eötvös Kiadó, 2016,

3 L.az amerikai Uniform Commercial Code 2.302. cikkelyét,

4 L. a „hardship” mint felelősség alóli mentesülési esetnek bemutatását nemzetközi összefüggésekben is. SZABÓ Sarolta, *A Bécsi Vételi Egyezmény, mint nemzetközi Lingua Franca*, Pázmány Press Budapest 2014. Doktori Értekezések 3. 225-229. old.

illetőleg az újratárgyalás elutasítása esetén a szerződés felbontását kezdeményezheti.⁵

Megfigyelhető tendencia korunkban a törvényi és bírói jog egyre erőteljesebb behatolása a szerződés intézményébe. Az ügyletekben részt vevő felek számára a lehetséges kockázatok szerződéskötést megelőző felmérése a piacgazdaság körülményei között már egyre nehezebbé válik, a megkötött szerződések teljesítésének elnehezülése miatt pedig felmerül a szerződés külső segítséggel történő megmentésének szükségessége. Ez végső soron a szerződési szabadság korlátozását is eredményezi, a korlátozás azonban szükséges és arányos kell, hogy legyen, és nem járhat a szerződési szabadság teljes megszűnésével.

A szerződés gazdasági, társadalmi és jogi szempontból kohéziós erejű, béketeremtő, érdekösszehangoló jogi eszköz ezért a hozzá tapadó közbizalmat sem szabad gyengíteni. Ez egyben fontos jogpolitikai célkitűzés is. Ennek felismerése krízishelyzetekben az állami politika fokozottabb szerepvállalásában is megmutatkozik, példának okáért ezt láthattuk a közelmúltban a hitelválság jogi megoldásánál, a bajba jutott adósok és hitelezők hitelügyletei kényszerű utólagos bírói kontroll alá helyezése során.

2. A kockázatok hatásairól az egyes szerződési létszakaszokban

A szerződési kockázatok felek általi kalkulálása az ügyletek minden fázisában felvetődő körülmény. Már a szerződéskötést megelőzően fontos, mert ez által a szerződések tartalmát érintő megfelelő kockázatkiegyenlítés a szerződéskötéskor leginkább az érvénytelenség egyes variánsainak – példának okáért a tisztességtelen, általános szerződési feltételek alkalmazásának, a túlzott értékaránytalanság fennállásának az uzsorás szerződés lehetőségének a kiküszöbölését lehetővé teszik. A szerződési kockázatok felek általi csökkentésének számos eszközét kínálja a magánjog a szerződéskötéskor. A szerződések megerősítésére és biztosítására szolgáló valamennyi intézmény kockázatmérséklő hatású azáltal, hogy vagy a szerződő felek pozícióját erősíti meg (foglaló, kötbér, jogvesztés kikötése, tartozáselismerés) vagy a szolgáltatás fedezetét biztosítja (zálogjog, óvadék, kezesség, garancia, biztosítékadás, fedezetlekötés bankszámlán).

A szerződéskötést követően, a szerződési tartalom egyensúlyának megbomlása orvoslásának természetes és egyben leginkább kívánatos módja, a felek megállapodásán nyugvó szerződésmódosítás. Amennyiben ez nem vezet eredményre, valamelyik fél szerződésmódosítástól való elzárkózása miatt felmerül mindenképp a bírói beavatkozás lehetősége.

Természetesen előállhat a szerződés jogszabályi módosításának vagy a szerződés megszüntetésének (felbontásának) a szükségessége, de ez egyedi megállapodásokra nem vonatkozhat. Olyan nagyszámban megkötött szerződések esetében lehetséges kivételesen jogszabállyal történő módosítás, amelyek változatlan tartalommal való

5 L. UNIDROIT Alapelvek 6.2.3. cikk, 4. bekezdés, b) pont

fenntartása társadalmi, gazdasági, jogpolitikai szempontból igazságtalan és ezért egy méltányosabb kockázat- és teherelosztás feltétlenül indokolható.⁶

A szerződéskötéssel a felek által vállalt kötelezettségek nem megfelelő teljesítésének potenciális esélye – az életünket általában jellemző gazdasági, politikai és társadalmi bizonytalanságok miatt – önmagában egyfajta kockázat. Emiatt a szerződési kockázatokat szükségszerűen és tudatosan vállalják a felek és osztják el elsősorban szabad akarattal. Bizonyos esetekben ehhez segítségükre van, hogy a szerződési kockázatok kezelésének, felmérésének külön üzletága alakult ki mára már a gazdasági tanácsadó és jogi szolgáltatásokat nyújtó cégek részéről.

Napjainkban a nagyobb beruházások bonyolítására szolgáló, hosszútávra szóló szerződésekre vonatkozóan, rizikó-analízisre kerül sor a szerződéskötést megelőző időszakról egészen a beruházás elkészültéig, azaz a teljesítésig. Ennek a közgazdasági és jogi elemzésnek, rizikókalkulációnak az eredményei már különösen kitapinthatóak a közbeszerzési eljárásokban a pályázati feltételek meghatározása során, majd később a nyertessel kötött szerződéses rendelkezések kialakításánál. A felelősségi és ezen belül a felelősségkizárási és korlátozási rendelkezések sajátos alternatíváját jelentik a gazdasági tartalmú szerződések esetében, a kockázattelepítés, kockázatviselés, kockázatelosztás feltételeinek rögzítése. A szerződésszegés jogkövetkezményeinek viselése is azon alapul, hogy kinek a kockázati körébe tartozott az adott kötelezettség teljesítésének az elmaradása.

3. A szerződésekbe történő külső beavatkozás kockázatomérséklő szerepéről

A szerződések világába történő külső (közjogi) beavatkozás különösen a gazdasági krízisek idején erősödik fel. Egy válság olyan mértékű szerződési kockázatot jelent, amelynek hatásait általában nem lehetséges egyedül szerződési eszközökkel uralni, szüksége van a szerződés megmentéséhez az állami-közjogi szerepvállalásra is.⁷

Külső (jogalkotói, bírói) beavatkozásra akkor kerülhet sor, ha a gazdasági-piaci változások következtében az ésszerű kockázatvállalás már olyan terjedelmű és olyannyira előreláthatatlan, amely valamelyik fél számára elviselhetetlen többletterhet jelent. Az ilyen módon előálló gazdasági lehetetlenséggel felborulnak azok a gazdasági alapfeltételek, amelyekre a felek eredetileg alapították viszonyos szolgáltatásaik érdekegyensúlyát, a körülmények megváltozása olyan mértékű és annyira előreláthatatlan, hogy minden józan számítást felborít és minden értelmes kockázatvállalást messze meghalad.⁸

A mintegy 20 éve az USA-ból induló, majd Európára is áttérjedő pénzügyi és hitelválság jogi hatásai az Európai Unió jogának és joggyakorlatának fejlődésében

6 L.32/1991.(VI.6.) AB határozat, ABH 1991.154.

7 L. a probléma elméleti kérdéseiről NOCHTA Tibor: Mennyiben szerződési kockázat a gazdasági válság? Jog, Állam és Politika 2011/3. szám 87-99. old.

8 L. SZLADITS Károly: Magyar Magánjog Vázlata II.rész Budapest 1935. Grill Kiadó. 104. old

is új fejezetet nyitott. A bankrendszer egészét is megtépázó krízis miatt elsődlegessé vált a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése⁹, de ezzel összefüggésben szükséges volt a fogyasztókat védő közjogi és magánjogi rezsím megerősítése is.

Megélénkült a fogyasztói szerződéseket érintő uniós jogalkotás mind az irányelvek, mind a rendeletek tekintetében.¹⁰ Emellett jelentősebb lépés volt a 2011 október 11-i Közös Európai Adás-Vételi Jog Tervezetének (Common European Sales Law, CESL) 2014. december 16-i Parlament elé terjesztése, mert abban a korábbiaktól még hangsúlyosabb szerepet kapott a kereskedő és fogyasztói szerződéses reláció.¹¹ A tagállami bírósági gyakorlatban egyre jobban kezdett érződni az Európai Bíróság fogyasztó védelemmel kapcsolatos döntéseinek hatása. Példának okáért a magyar *Kasler-ügyben* az Európai-Bíróság által hozott döntés egyértelművé tette, hogy egy deviza alapú hitel-szerződésnek lényeges feltételét jelenti az árfolyamkockázatban rejlő bizonytalanságról történő tájékoztatás a fogyasztónak. A *Kahlan* ügyben pedig arra mutatott rá a bíróság, hogy *a hitelnnyújtó nem mellőzheti az adós bonitásvizsgálatát a szerződéskötést megelőzően*, mert ennek elmaradása kockázatát később neki kell viselnie. Ezek a döntések nagyon fontos muníciókat nyújtanak ma is a tagállami joggyakorlat számára.

Az átlagost lényegesen meghaladó többletkockázatok okozta helyzetek megoldására a szerződés kínálta lehetőségek sok esetben elégtelenek és ezért jogalkotási vagy bírói eszközökkel szükséges beavatkozni, mert a kötelembetöltés mértéke szerint, a rendes szerződési kockázatot messze meghaladó áldozatra méltányosan nem lehet kötelezni senkit, akkor sem, ha a szolgáltatás egyébként sem fizikailag sem jogilag nem lehetetlenült.¹²

A beavatkozás magánjogi alapjaiként a *vis maior* és a *clausula rebus sic stantibus* jelölhető meg. Indokolható ezért e kategóriák jelenkori megítéléséről röviden szólni.

3.1. *A vis maior*

A *vis maior* legfőbb jellegzetessége, hogy (prima facie) egyfelől mindenkire nézve egyenlően kivédhetetlen eseményekre vonatkozik főként, de mint felelősségi véghatár egy abszolút mértéknek adott esetkörre való alkalmazását is jelentheti.¹³

9 L. Dr. FRANK Montag – dr. ANDREAS von Bonin, Die Entwicklung des Unionsrecht bis Mitte 2014. NJW.48/2014. 3492-3492. old. Ulrich Magnus, Das UN-Kaufrecht-aktuelle Entwicklungen, ZEuP 1/2013.111-113. old.

10 L. 2008/48/EG Irányelv a Fogyasztói hitelekről

11 L. PAVEL Svoboda, The Common European Sales Law- Will the Phoenix rise from the Ashes again.? ZEuP. 2015/4. száma 689-692 old..még SZABÓ Sarolta, A Bécsi Vételi Egyezmény, mint nemzetközi Lingua Franca, Pázmány Press Budapest 2014. Doktori Értekezések 3. 47. old.

12 L. SZLADITS Károly: Magyar Magánjog Vázlata i.m. 103-104. oldalakon

13 L. MARTON Géza, Kártérítési kötelek jogellenes magatartásból, Magyar Magánjog IV. Kötelmi Jog Különös Része (szerk Szladits Károly) Budapest, 1942 Grill K. Kiadó 838. old.

A kategóriával kapcsolatos fő kérdés – a szerződések által bonyolított világkereskedelemre is figyelemmel – napjainkban úgy fogalmazható meg, hogy van-e a közös tartalma ezen intézménynek a különböző jogokban? Az angol-amerikai jogban „*Act of God*” Istentől való cselekedetnek, a francia jogban „*force majeure-nek*”, a német jogban „*höheren Gewalt*”-nak nevezett vis maior-kategórián ugyanazt érthetjük-e?

Mindhárom említett jogrendszerben olyan eseményekre vonatkoztatják, amelyért nem a fél tehető felelőssé, vagy azért mert senki által nem elhárítható természeti csapás, vagy olyan emberi tevékenység, amely nem védhető ki. Bár nincs a vis maior-nak az említett szempontok alapján sem egységes fogalma, általánosságban elmondható, hogy azon eseményeknek is vis maior-nak kell lenniük, amelyek a szerződő felek által ésszerűen előre nem láthatók és egyúttal elkerülhetetlen külső körülmények. Ezzel összefüggésben kell utalnunk arra a szerződési gyakorlatra is, amely szerint a hosszú távú, gazdasági tartalmú szerződések esetében a felek általában megállapodnak abban, hogy milyen körülmények bekövetkezését tekintik vis maior-nak. Ez a gyakorlat önmagában egy párhuzamosságot teremt, mert felveti azt a kérdést, hogy lehet-e a felek által vis maior-ként rögzített eseményektől, körülményektől eltérő, a vis maior említett, általánosnak is tekinthető fennállására hivatkozni? Jelesül, a vis maior körének behatárolása kizárólag a felek megállapodásán alapulhat-e? Meddig tart az ezzel kapcsolatos szerződési szabadság, a diszpozitivitás?

Erre a kérdésre azért nehéz egyértelmű választ adni, mert figyelembe kell venni az adott szerződés jellegét (fogyasztói szerződés v. üzleti megállapodás), a célját, a szolgáltatás természetét, a felek egymáshoz való viszonyát ahhoz, hogy a vis maior körülményként rögzített események meghatározása valóban a felek közös akaratmeg egyezésén alapult-e, ezen szerződéses rendelkezéseket közösen értelmezték-e, illetőleg az egyik fél erőfölényét is kihasználva, egyoldalúan határozta-e meg a szerződésben a vis maiorra történő hivatkozás eseteit. Itt kell hangsúlyozni, hogy ezzel összefüggésben is irányadó lehet a joggal való visszaélés tilalma, illetőleg a jóhiszemű és tisztességes eljárás alapelveit tiszteletben tartó megközelítés, a bíró részéről.

A vis maior klauzulák nemcsak az egyes államok szerződési jogának részei, fel-lelhetők a szerződési jog uniós egységesítésében fontos szerepet betöltő CISG 79., valamint UPICC (UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts) 7.1.7. cikkelyében is. Nagyon figyelemreméltó, hogy az ügyvédi és bírósági gyakorlat egyenesen „jogi műhibának” tekinti a „force majeure-klauzula” mellőzését a nemzetközi kereskedelmi szerződésekből.¹⁴

Egy gazdasági-pénzügyi válság is természetesen lehet vis maior (azaz senki által el nem hárítható körülmény), de akkor bizonyítani kell azt, hogy ezt nem lehetett előre látni, és hogy éppen ez az esemény akadályozta meg az érintett felet szerződéses kötelezettségei teljesítésében és azt is, hogy a válság a szerződés megkötése után fej-

14 L. Günter WEICK, Force MAJEURE, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 2/2014, 282-283 old.

tett ki olyan hatást, hogy a teljesítés lehetetlenné vált és ez a szerződés megszűnését eredményezte.¹⁵ A gazdasági válságra történő általános hivatkozás önmagában tehát nem elégséges ok a beavatkozáshoz. Megítélésünk szerint, a gazdasági lehetetlenülést eredményező előre nem kalkulálható váratlanul és egész iparágakat megrendítő krízisek bekövetkezése a vis maior körébe esik.

3.2. *A clausula rebus sic stantibus*

A *pacta sunt servanda* a megállapodás kötelező erejének elismerése és azon tétel kimondása, hogy „a megállapodásokat teljesíteni kell”. Hugo Grotius, az újkori szerződés atyja szerint: „a természetjogból folyik a szerződések megtartásának kötelezettsége... , s ebből a formából keletkezett az államok belső joga.” A megállapodásokat be kell tartani, ezért a *pacta sunt servanda* elve lett a természetjog fontos parancsa a forgalom biztonság érdekében. Innen ered a magánjog egyik fontos tétele: *a szerződés törvényt szab a szerződőnek (contractus contrahentibus legem ponit)*.

A 17. századtól a gazdasági (társadalmi és politikai) válságok rámutattak, hogy a felek közötti tartós jogviszonyokban gyakran előfordul, hogy a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében, a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése valamely fél lényeges jogi érdekét sértené, ezért el kell ismerni a körülmények lényeges változásának joghatásait a szerződésre. Ez a *clausula rebus sic stantibus* elv alkalmazását követeli meg.¹⁶

A szerződés túlnéhezülése miatt a *pacta sunt servanda* (a szerződés feltétlen teljesítésének követelménye) kiigazítójának számító *clausula rebus sic stantibus* (a körülményekben bekövetkező lényeges változások) alkalmazása korunk gazdasági és társadalmi bizonytalanságai miatt egyre szélesebb teret nyer. A jogalkotásban és a joggyakorlatban ma már nem csupán egyes szerződésekre vonatkoztatják, hanem a szerződések széles köreire. Ennek elsődleges okai elsősorban a fogyasztóvédelmi és

15 L.Ez a kérdés egyébként nemcsak Magyarországon jelentkezett. 2008-ban Donald Trump pert indított a Deutsche Bank Trust Company Americas ellen, különböző jogcímenek hárommilliárd dollár kártérítést követelve.

Ezen jogcímenek közül az egyik az, hogy a Deutsche Bank jogtalanul utasította el annak elismerését, miszerint a hitelpiacon jelen levő pénzügyi válság, és az Egyesült Államok ingatlanpiacának hanyatlása vis maior esemény, ami lehetővé tenné az építési kölcsön esedékességi idejének meghosszabbítását.

A perrel kapcsolatos kommentárok rámutatnak arra, hogy New York bírósági gyakorlatában még az olyan jelentős események, mint az 1973-74-es első olajválság, az Öböl-háború, vagy az ázsiai piacok összeomlása az 1990-es évek végén, sem bizonyultak „elegendőnek” a lehetetlenülés, vagy a kivihetetlenség (vis maior) megállapításához, Ennek szellemében döntött a Fülöp-szigetek Legfelsőbb Bírósága 2009-ben.

16 L. Magyar polgári jog. Kötelmi jog I. Dialóg Campus Kiadó 2017.70-71.old. (szerk. BENKE József-NOCHTA Tibor)

közérdekvédelmi szempontok szerződésekből való felerősödésében rejlenek.

A *clausula rebus sic stantibus*ra hivatkozással bármelyik fél kezdeményezheti a bíróság előtt a szerződés módosítását, vagy a szerződést egyoldalúan (elállás, felmondás) megszüntetheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében, a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható, a körülmények megváltozását nem ő idézte elő, és a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe¹⁷.

Vannak olyan esetek, amikor valamelyik fél még a teljesítését megelőzően kérheti a kötelelem tartalmának módosítását. Ilyen igényt többfajta körülmény is keletkeztethet, melyeket elsősorban a szerződések jogában találjuk.¹⁸

A gazdasági-üzleti tartalmú szerződéseknél mára annak megítélése vált a fő kérdéssé, hogy a felek megkötötték volna-e a szerződést, ha ismerik az utóbb bekövetkező változásokat? Ha erre nemleges a válasz, akkor további kérdés, hogy vajon következmények nélkül állhassanak-e el attól? Ha a válasz az utóbbi kérdésre igenlő, akkor látnunk kell, hogy végrehajthatatlan igények teremődnek, tömegesen lépnek fel csődhelyzetek, melyeknek messze vezető társadalmi következményei lesznek. Mindezen szempontok alapján, nagyon körültekintően és komolyan kell megvonnai a *clausula rebus sic stantibus* elvére történő hivatkozás határait.

Egy szerződéses kötelezettség alóli mentesüléshez tehát, nem vezethet el az, ha valamelyik fél saját teljesítő képességét, a szerződési és a piaci normál kockázatokat rosszul mérte fel, rosszul árazta be a kockázatot.¹⁹

17 L. CSEHI Zoltán, Az egyoldalú szerződésmódosítás általános kérdései. In: Csehi Zoltán-Koltay András-Landi Balázs-Pogácsás Anett szerk. (Lex cathedra et praxis. Ünnepi kötet Lábaday Tamás 70. születésnapja alkalmából. Budapest, Pázmány Press 2014. 184-190. old.

18 L. példának okáért a haszonbérelő arra az évre, amelyben elemi csapás vagy más rendkívüli esemény miatt az átlagos termés kétharmada sem termett meg, méltányos haszonbér-mérséklést vagy haszonbér-elengedést igényelhet. Erre irányuló igényét köteles még a termés betakarítása előtt a haszonbérbeadóval közölni (6:352. § (2) bek.). Ilyen esetben is lehetősége van tehát a haszonbérelőnek, hogy a szolgáltatás teljesítését megelőzően a kötelelem tartalmának módosítását igényelje.

Előfordulnak olyan esetek is, amikor valamelyik szerződő fél jogszabályi felhatalmazásnál fogva jogosult a kötelelem felek által megállapított tartalmától eltérő teljesítésre. Különösen érdekes a saját termelésű mezőgazdasági áru szolgáltatására kötött adásvételi szerződés teljesítése. Ha ugyanis az eladó az adásvételi szerződésben maga termelte mezőgazdasági termék, termék, saját nevelésű vagy hizlalású állat későbbi időpontban történő szolgáltatására vállal kötelezettséget, jogosult a szerződésben kikötött mennyiségnél tíz százalékkal kevesebbet teljesíteni [6:232. § (1) bek.] Ez azonban nem csak a mennyiségre, de a teljesítés idejére is igaz, mivel a Ptk. lehetőséget biztosít az eladó számára, hogy a kikötött teljesítési idő előtt teljesítsen, feltéve, hogy a vevőt a teljesítés megkezdéséről az átvételhez szükséges felkészülési idő biztosításával előzetesen értesíti.

19 L. Pf IV.21.185/1984-, BH 1985/12/470, LB Pfv.VIII. 20.872/1999-BH 2001/4.sz.169-es jogeseteket

Záró gondolatok

A különböző szerződési kockázatok minősítése, strukturálása általánosságban, véleményem szerint nem lehetséges. Az ugyanis, hogy mi tartozik, az ún. *normál üzleti kockázat* körébe, esetről esetre más. Azaz eltérő lehet szerződéstípusonként, de konkrét szerződések tekintetében is. Szerepe lehet természetesen a felek akaratának, nyilatkozatainak, státuszuknak, kötelezettség vállalásaiknak, a szerződés tárgyának, tartalmának.

Más szintű kockázatfelismerést, előrelátást várhatunk el az üzleti élet professzionális szereplőitől és az adott esetben a laikus fogyasztóktól. Szerepe lehet a közfelfogásnak, a tapasztalatnak, a szakismeretnek. A piacgazdaság egyik fontos szabálya, hogy aki többet kockáztat, az ugyan többet nyerhet, de nem szabad elfelejteni, hogy veszíthet is. A szerződés intézménye jó arra is, hogy biztonságot, kiszámítható vagyonmozgásokat teremtsen, de eszköze annak is, hogy partitúrája legyen a kiemelkedő kockázatvállalásoknak (kockázati befektetések, tőzsdei ügyletek).

A szerződés egyes esetekben olyan közel kerül a kockázat kategóriájához, hogy nélküle megérthetetlen. Ilyen a biztosítási szerződés. A biztosítási esemény csak valamilyen szempontból bizonytalan esemény lehet. Más esetekben távoli a kapcsolat, de végső soron valamilyen szintű rizikó minden szerződéskötéssel együtt jár. Ezzel a felismeréssel kell közelítenie a szerződés intézményéhez korunkban a tudománynak, a jogalkotásnak és a joggyakorlatnak.

A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSAI – KÜLFÖLDI ELEMEK INTEGRÁLÁSA POLGÁRI JOGUNKBA

A globalizáció az élet minden területére jelentős hatással van, így általában a jog és a magánjog vonatkozásában is figyelemre méltó a hatása.² A modern kor sajátossága, hogy az országhatárokon átnyúló társadalmi, gazdasági, családi kapcsolatok megnyugtató módon történő kezelése érdekében figyelmet szükséges fordítani más államok jogi kultúrájára és tételes jogára is. A tanulmány célja annak áttekintése, hogy a magyar magánjogra – különös tekintettel a Ptk.-ra – egyes külföldi jogrendszerek milyen főbb elemei, jogintézményei gyakoroltak hatást. Egy ilyen nagy ívű témakört természetesen egy tanulmány terjedelmi keretei között nem lehet teljességgel bemutatni, ezért csak a meghatározó jelentőségű főbb tendenciákra szeretnék rámutatni.

1. Külföldi hatások a magyar magánjogban a 21. század elejéig

Werbőczy István Tripartitumáig, a 16. század elejéig túlnyomórészt íratlan szokásjog érvényesült a magyar magánjogban, melynek elsődleges jellemzője a feudális jog volt. A honfoglaló magyarok törzsi jogáról csak meglehetősen kevés információ áll rendelkezésünkre. Az Árpád-házi királyok korában a magánjog is valójában íratlan formában érvényesült, az egyes törvények csak kis mértékben foglalkoztak magánjogi kérdésekkel. A középkorban a törvények mellett elsősorban a szokásjog bírt különös jelentőséggel, amelyre különböző külföldi jogok is jelentős hatást gyakoroltak.³ Az 1848 előtti korszak magánjogának jellemzője a rendi jog volt, ami a nemesség, a városi polgárság és a parasztság között jelentős különbséget tett. A városi jog önálló, zárt jog

1 Dr. habil. Sándor István, DSc, egyetemi docens (ELTE ÁJK), egyetemi magántanár (KRE ÁJK).

2 „A globalizáció hozzájárul a harmonizációhoz”. HAYTON, David: *Developing the Obligation Characteristic of the Trust*. The Law Quarterly Review 2001/117. 107.

3 „A nyugati műveltséggel való érintkezés révén a középkorban kisebb–nagyobb mértékű hatást a római jog (a szerződési jog területén), a kánonjog (a házassági jog, végintézkedések alakszerűségei tekintetében), a cseh–morva jog (vármegyei szervezet), a germán jog (városi jog, szerződési formák) és a longobárd–hűbéri jog (ősiség és földesúri hatóság kialakulása terén) gyakorolt a magyar szokásjog fejlődésére”. ASZTALOS Tihamér — TIBA László (szerk.): *A magyar magánjog alapintézményei. Dr. Szász István egyetemi professzor előadásai*. Budapest, MEFESZ Jogász Kör, 1949. 25.

volt, a nemesi és paraszti jog az úrbéri köteléken alapult és három alapintézménye az adományrendszer, az ősiség és az úrbériség volt.

Az 1848. évi forradalom és szabadságharchoz vezető vívmányok a reformkorban, 1825-ben indulnak. Ekkor az ősiség eltörlése, a tulajdoni rendszer átrendezése érdekében gróf Széchenyi István nevével fémjelezhető, erőteljes törekvéseket fontos megemlíteni. Az 1848. évi XV. tc. elvben kimondta az ősiség és az adományrendszer eltörlését, az 1848. évi IX. tc. megszüntette az úrbéri viszonyt a földesurak elvi kárpótlásának lehetőségével, míg az 1848. évi XV. tc. rendelkezett polgári törvénykönyv előkészítéséről, amely azonban az ismert történelmi események miatt elmaradt.

A szabadságharc leverése után, az ősiségi nyíltparancs és az úrbéri pátens (1852-53) megszüntette az úrbériséget és az ősiséget. Ezzel egyidejűleg nyílt parancssal (1852. november 29.) hatályba lépett az 1811. évi osztrák polgári törvénykönyv (ABGB), leszámítva annak a házassági jogra vonatkozó rendelkezéseit. Az 1855. december 15-ei telekkönyvi rendelettel az osztrák telekkönyvi rendszer került alkalmazásra Magyarországon, majd hatályba lépett az osztrák bányatörvény, csódtörvény. A magyar váltótörvényt a német általános váltórendszabály váltotta fel. Az 1860. évi októberi diploma közjogi jelentősége a centralizmusról a föderatív államszervezetre történő áttérés volt. Ennek eredményeképpen, visszaállításra kerültek az 1848. előtti törvények, a királyi Kúria, a hétszemélyes tábla. 1861. május 1-jétől a magyar bíróságok működtek. Figyelemmel arra, hogy a magyar bíróságok nem ítélezhettek külföldi jog alapján, ezért Ferenc József (még koronázatlan királyként) az októberi diplomát kísérő császári nyilatkozvánnyal összehívta az Országbírói Értekezletet, amely megalkotta az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat. A képviselőház kimondta az 1861. június 22-ei ülésén, a főrendi ház pedig megerősítette július 1-jén, hogy a magyar magánjogi törvények visszaállíttatnak, de amennyiben azok az 1848. évi XV. tc. és az újabb jogviszonyok miatt nem voltak alkalmazhatók, úgy újabb törvények megalkotásáig az Országbírói Értekezlet munkálatát ideiglenes kisegítő gyanánt használhatónak tekintette, így az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok írott szokásjoggá váltak. Az ITSZ hatálya csak a magyar anyaországra terjedt ki, a Trianon előtti egyéb területeken az ABGB-t alkalmazták.

A kiegyezést követően kezdődött meg a magánjogi törvénykönyv előkészítése, először részleges tervezetek formájában, majd az 1900. évi törvénytervezet elsősorban a német BGB hatását tükrözte. A német BGB még erősebb befolyást gyakorolt az 1913. évi tervezetre. A „Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslata” (Mtj.) a BGB mellett a svájci ZGB és OR hatását is erősen tükrözte, illetve a korabeli joggyakorlatot is magában foglalta.⁴ Az Mtj. 1928. március 1-jén került a

4 Találó a 19. század második felében a hazai jogtudományi állapotok jellemzésére a következő idézet: „Amit Németországban főznek 30 év óta, azt mi itthon azon melegében megesszük. Önálló kutatásról, a hazai viszonyok szemmel tartásáról szó sincsen, hanem amit törvényhozási szükségnek ismernek fel Németországban, rögtön annak ismerik fel egy-két évvel később minálunk is, és valamint a meteorologus előre hirdeti, hogy az a vihar, mely ma az északi

képviselőház elé, de törvényként soha nem került elfogadásra.⁵

Az Mtj. meghatározó szerepet játszott a 20. század első felében a magyar joggyakorlatra, bár nem vált tételes joggá, azonban a bíróságok azt gyakran hivatkozták és voltaképpen szinte törvényként alkalmazták. Az Mtj. és a Kt., valamint az ezekre épülő joggyakorlat képezte a magyar magánjog törzsanyagát a második világháború utáni években is.

A régi Ptk. tervezetének kialakítása során, a jogalkotók jelentős mértékben támaszkodtak a korabeli szocialista, népi demokratikus államok jogalkotási eredményeire. A polgári jog kodifikációja jelentős szerepet töltött be ezekben az országokban a jogegységesítés terén.⁶ A régi Ptk.-ba beépítésre került az akkori legújabb bírósági

tenger felől jön, mikor érkezik a continens közepére, azonképen a jogi culturmeteorologus is előre jövendölheti, hogy ha Németországban ma csinálnak egy törvényt, mikor fogja azt tárgyalni a magyar parlament is. Ez az, amit Disraeli úgy nevezett, hogy 'second hand civilisation'. Azt hiszem uraim, ideje volna, hogy ezzel a tendenciával szakítsunk". Schwarz Gusztávnak a részügyleti törvényhozás vitáján elhangzott hozzászólása, Magánjogi Értekezések 1897/128. 17. Hasonló szellemben vélekedik Grosschmid is 1928-ban: „Kultúr-satellitizmus ... akkor forog fenn, amidőn valamely náció s illetőleg ethnikai lény az egyetemes kultúranyagból, koreszméből, mint vetőmagból, nem közvetlenül differenciál; hanem valamely más nációhoz, mint planétához, mintegy albolgyói kötelékbe helyezkedve, azt mint amaz elsődlegesen már feldolgozott és feldolgozva differenciált s ezzel etnológiai sajátjává tett; ezt az ő kész feldolgozottságában in complexu, en masse befogadja és saját etnograficumának elemei segélyén (nemzeti nyelv, viselet s efféle) másodlagosan – az ismert angol elcsépelte közmondás (tritum proverbium) verbum regenseként: «másodkézből» (second hand civilization) – differenciálja és ilyképpen a kész idegen differenciátumot e külsőlegesebb és könnyedebb módszerrel saját etnográfiailag differenciált nemzeti tulajdonává teszi. Ez utóbbi módszer az, amit az ismert egyik «elcsépeltség» azzal szokott jelezni, hogy frakkra varrt vitézkötés”. GROSSCHMID Béni: *Werbőczy és az angol jog*. Budapest, Franklin Társulat Nyomdája, 1928. 434.

5 Az Mtj. el nem fogadására magyarázatként általában azt szokták említeni, hogy oka a gazdasági válság, a német befolyás erősödése, valamint a konzervatív erők ellenállása volt, mivel az Mtj. „megtörné a jogegységet az elszakított területekkel”. CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991⁵. 614. Ehhez képest Szladits Károly megállapítása szerint „csak kiújult és túlerőre jutott az a nézet, amely szerint Magyarországnak nem kell kódex, jobb és hasznosabb az ősi jogot» magával görgető szokásjog”. SZLADITS Károly: *Szokásjog és kódex. Emlékkönyv Meszlényi Artúr születésének 60. évfordulójára*. Budapest, Politzer Kiadás, 1936. 272.

6 „A jogalkotással kapcsolatos politikai természetű kívánalmak mellett háttérbe szorult és nem került említésre az, hogy a szocialista országok polgári törvénykönyveinek megalkotásánál nagyon fontos más célkitűzések is szerepet játszottak, nemcsak az új rendszer építésének szolgálata. Több országban jelentős volt a jogegységesítés feladata, amely a történelmi fejlődés sajátosságai miatt egyes helyeken nem történt meg korábban.” HARMATHY Attila: *A polgári jogi kodifikációról*. In: Mádl Ferenc – Vékás Lajos (szerk.): *Emlékkönyv Nizsalovszky Endre születésének 100. évfordulójára*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszéke, 1994. 116.

gyakorlat is, a szovjet, lengyel, csehszlovák, bolgár magánjogi tárgyú törvények hatása is felfedezhető, továbbá az Mtj., az 1945. előtti tudományos eredmények, a német, francia és más polgári törvénykönyvek is figyelembe vételre kerültek az egyes részletszabályok kialakítása során.⁷ Összességében megállapítható, hogy a régi Ptk. megalkotása során is hangsúlyos volt a külföldi minták figyelembevétele.⁸

A régi Ptk. egyes rendelkezéseit már az 1960-as években módosították, ezek közül 1967-ben a negyedik módosítás átfogóan változtatott a Ptk. szabályain. Az 1970-es években már megnövekedett a módosítások száma és az 1977. évi Ptk. novella tekinthető a legjelentősebb módosításnak, a Ptk. rendelkezéseinek kb. egyharmadát érintette.⁹

Az 1980-as évek második felében új irányok jelentek meg a magyar magánjogban. Módosultak többek között a birtokvédelem, a tartós földhasználat, a vállalatok működésének, a pénztartozás és a kamat, a társasági jog, a tulajdonjog, a bankszámlaszerződés, az értékpapír, a polgári jogi társaság, az egyesület és a szövetség szabályai. Az 1980-as években a Ptk. szabályainak tartalmi elemeiben bekövetkezett módosítások hűen tükrözték a Magyarországon történt társadalmi és gazdasági változásokat.

2. Az új Ptk. és külföldi jogi hatások

Az új Ptk. megalkotása során, Vékás Lajos professzor megállapítása szerint „[a] Ptk. alkotói tudatosan a létező, *élő jogból* indultak ki [...]. Ezzel együtt a Ptk. tudatosan meg akarta újítani a magyar polgári jogot”.¹⁰ Általánosságban a Ptk. szabályainak kialakítása során a külföldi minták figyelembe vétele tekintetében kiemelendők a következők. Jelentős hatása volt az egyes legmodernebb külföldi magánjogi kódexek

7 „Nem loboghatunk tehát a mindenáron, »csakazértis« mindent-megújítás troglodita-avangardista dühében. A szükségtelen kirakatújítások mellőngetően hatnak és elvonják a figyelmet a lényegtől: az alap szolgáltatától, ahol kell, új, ahol kell, már ismert eszközökkel. Ugyanakkor azonban kényeseknek kell lennünk megoldásaink jogászai színvonalára és a törvény rendszerének szerkezetében akkor is változtatásokat kell véghezvinnünk, ha abból közvetlen gyakorlati haszon nem származik — feltéve, hogy az új konstrukció szilárdabb, világosabb, áttekinthetőbb, társadalmi viszonyainknak jobban megfelel, vagyis tudományosabb”. EÖRSI Gyula: *A polgári törvénykönyv kodifikációjának néhány kérdése*. Jogtudományi Közlöny 1954/9-10. 337.

8 „A Polgári Törvénykönyvet úgy állítsák össze, hogy az abban foglaltak az állampolgárok jog és igazságérzetével találkozzanak és vegyék figyelembe nemzetközi kihatásait is”. A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1959. év március 3-i ülésének jegyzőkönyvében jelentés a Polgári Törvénykönyv-Tervezet legfontosabb elvi kérdéseiről c. napirendben hozott határozata.

9 „Egyes jogintézmények tekintetében a szocialista jog közelítő mozgása a burzsoá jogokhoz, megmaradva a társadalmi tulajdon talaján, természetes jelenség”. EÖRSI Gyula: *A konvergencia problémái a polgári jogban*. Állam- és jogtudomány 1972. 441.

10 VÉKÁS Lajos: *Bevezetés*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (1. kötet). Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 32sk.

szabályainak (svájci, holland, québeci), az Európai Unió jogalkotásának (pl. fogyasztóvédelem, társasági jog területén), valamint a nemzetközi jogalkotásnak,¹¹ továbbá egyes külföldi jogi konstrukcióknak.

A jogalkotók figyelemmel voltak a magánjog minden területén a korszerű, új és a magyar magánjogba beépíthető intézményekre és konstrukciókra. Ezek részletes elemzése akár egy külön monográfia terjedelmi kereteit is kitöltenék, ezért ezúttal csak néhány példát kívánok említeni.

2.1. Külföldi hatások a személyek jogában és a dologi jogban

A külföldi magánjogi elemek figyelembe vétele természetesen elsősorban a kereskedelmi, vagyoni jogi intézményeket érintette, így kevésbé érhető tetten a személyi állapot, a családjog, az öröklési jog és a dologi jog területén. Ehhez képest azonban itt is említhetők olyan példák, amelyek hatása érvényesült.

A cselekvőképesség szabályai körében a Ptk. megalkotása során figyelemmel voltak a gyermekek jogainak nemzetközi szintű elismerésére. Ennek eredményeként került beépítésre a Ptk. normaszövegébe, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermek az őt érintő ügyekben szabadon kinyilváníthassa véleményét.¹² A cselekvőképesség gondoksalg alá helyezéssel történő korlátozására vonatkozó szabályok kialakítása során a jogalkotó tekintettel volt az egyes nemzetközi egyezményekre, ajánlásokra is.¹³

A dologi jog területén a forgalmi igények leginkább a zálogjogi szabályokat befolyásolták. Ennek köszönhető, hogy az elmúlt években a régi és az új Ptk. szabályai talán ezen a területen módosultak a legmarkánsabban. Számos külföldi mintaszabályzat került itt is vizsgálat tárgyává az egyes koncepciók és részletsabályok kidolgozása során.¹⁴

11 Uo. 33. Pl. Bécsi Nemzetközi Vételi Egyezmény, UNIDROIT: Principles of International Commercial Contracts, Principles of European Contract Law, Draft Common Frame of Reference.

12 A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, illetve az annak kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény. Vö. Ptk. 2:14. § (3), 4:120. § (2), 4:145. § (3) bekezdéseivel, a 4:148. §-al, a 4:181. § (1) – (2) bekezdéseivel, a 4:228. §-al, a 4:234. §-al és a 4:237. § (3) bekezdésével.

13 Az Európa Tanács R. (99) 4. számú ajánlása a cselekvőképtelen nagykorúak jogi védelméről az 5-6. cikkekben rögzíti a szükségesség, az arányosság és a szubszidiaritás elvét. Az ENSZ 2006. évi, a Fogycatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezménye és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007: XCII. törvény 12. cikk 2. bekezdése szerint: „[a] részes államok elismerik, hogy a fogycatékossággal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség”. Ezekhez és a külföldön kialakult gyakorlathoz köthető a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal bevezetése Ptk. 2:38. §), valamint a cselekvőképesség részleges és teljes korlátozásának kategóriái (Ptk. 2:19. és 2:21. §-ai).

14 Gárdos István kigyűjtése szerint a magyar zálogjogi szabályok megalkotása során a következ-

2.2. Külföldi hatások a társasági jog területén

A Ptk. jelentős újdonsága volt a társasági jog szabályainak beépítése a kódexbe a jogi személyek szabályai közé. Ezt megelőzően a magyar társasági jog szabályai szintén különböző külföldi minták szem előtt tartásával alakultak. A rendszerváltás előtti első társasági törvényünk, az 1988:VI. törvény a Kt., valamint az osztrák, német és svájci társasági jog intézményeire tekintettel került megalkotásra. Az első Gt. – valamint az ahhoz kapcsolódó átalakulási és privatizációs jogszabályok – fő célkitűzése az volt, hogy szabad teret biztosítson a társaságok alapításának, a meglévő állami vállalatokat piacépesség tegye átalakulás útján és a külföldi befektetők részére intézményi keretet adjon.¹⁵

A második Gt., az 1997. CXLIV. törvény adott lehetőséget arra, hogy az első társasági törvénnyel kapcsolatban kialakult joggyakorlatban felmerülő változtatási igények szabályozására sor kerüljön,¹⁶ továbbá a közösségi jogban érvényesülő társasági jogi irányelvekkel való összhang további finomítása megvalósuljon.¹⁷ A második Gt. elfogadását követően, a 2003. évi XLIX törvény vezette be az európai gazdasági egyesülés egyes szabályait, továbbá jogharmonizációs céllal jelentősen módosította a részvénytársaságok egyesülési, szétválási szabályait. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a magyar társasági jog részévé váltak ebben az időszakban a sui generis

ző nemzetközi jogegységesítési munkálatok eredményeként keletkezett dokumentumokat vették figyelembe: Model Law on Secured Transactions (EBRD, 1994), Legislative Guide on Secured Transactions (UNCITRAL, 2007), Convention on Substantive Rules regarding Intermediated Securities (UNIDROIT, 2009) Draft Common Frame of Reference, Book IX: Proprietary Security Rights in Movable Assets (Study Group on a European Civil Code, 2007), Publicity of Security Rights – Guiding Principles for the Development of a Charges Registry (EBRD, 2004). GÁRDOS Péter: *A zálogjog*. In: Vékás – Gárdos: i. m. I. 1063.

15 „A rendszerváltás, a privatizáció »tette naggyá« az 1988. évi társasági törvényt, de maga a jogszabály is kiérdemelte ezt, hiszen szélesre tárta az ajtót a gazdasági folyamatok előtt, és érthető szabályokkal keretet teremtett a gazdasági változásoknak.” KISFALUDI András, In: Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *A gazdasági társaságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 2002. 58.

16 „Sem a magyar vállalkozói-vállalati-ügyvédi, sem a bírói gyakorlatban felmerült problémák, sem az európai integrációhoz való csatlakozás igénye nem tette szükségessé, hogy teljesen új alapelveken nyugvó, teljesen más struktúrájú társasági törvény készüljön. Ugyanakkor az a tény, hogy a Gt. lényegében gyakorlati tapasztalatok nélkül, elméleti, illetve jogösszehasonlító módszerekkel készült, feltétlenül indokolttá tette a törvény átfogó felülvizsgálatát”. (Miniszteri indokolás)

17 Ld. ehhez SÁRKÖZY Tamás: *Az új Gt. létrehozásának indokai és bevezetése*. In: Sárközy Tamás (szerk.): *A társasági és a cégtörvény kommentárja* (I. kötet). Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2002. I. 88. skk.

európai uniós társaságok, így a *Societas Europaea*,¹⁸ az Európai Gazdasági Egyesülés,¹⁹ majd a *Societas Cooperativa Europaea*.²⁰

A harmadik Gt., a 2006. évi IV. törvény rövid jellemzése kapcsán kiemelendő, hogy e törvényben az angol társasági jogban ismert szabályok megjelenése is jelentős teret kaptak. Ilyennek tekinthető a *board-rendszer* bevezetése, a *wrongful trading* és a *solvency test* szabályainak bevezetése. A harmadik Gt.-hez kapcsolódott a cégjogi szabályozás felülvizsgálata, amely a Ctv. (2006. évi V. törvény) szabályaival az elektronikus ügyintézészt segítette elő és – szintén angolszász mintára – a törvény mellékletében szerződés mintákkal egyszerűsítette a cégalapítást. Ez utóbbi alapvetően az angol társasági jogban kialakított gyakorlatot követte.²¹

Az új Polgári Törvénykönyv első koncepcióját a Kodifikációs Főbizottság 2001-ben fogadta el.²² A koncepció a kódex-jellegű jogalkotás előnyei mellett érvelt és a monista szerkezetű törvénykönyv szükségességét nemzetközi példák (az 1881. évi svájci *Obligationenrecht*, 1942. évi olasz *Codice civile*, az új holland ptk.) alapján szorgalmazta.²³

A koncepció a gazdasági társaságokra vonatkozó joganyagnak a Ptk.-ba történő beépítése mellett érvelt²⁴ és a szakirodalomban is megjelent az az álláspont, hogy a Ptk. kódex-igényű törvény legyen, amely monista rendszeren alapul és a lehető legszélesebb körben foglalja egységbe a polgári jog anyagát.²⁵ Ezt követően a Kodifikációs Főbizottság 2002-ben a beérkezett visszajelzések alapján új előterjesztést állított össze.²⁶

18 A Tanács 2157/2001/EK rendelete (2001. október 8.) az európai részvénytársaság (SE) státútumáról; az európai részvénytársaságról szóló 2004. évi XLV. törvény.

19 A Tanács 2137/85/EGK rendelete (1985. július 25.) az európai gazdasági egyesülésről; az európai gazdasági egyesülésről, valamint a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény és a cégnylvántartásról, a cégnylvánosságról és a bírósági céljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi XLIX. törvény.

20 A Tanács 1435/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az európai szövetkezet (SCE) státútumáról; az európai szövetkezetéről szóló 2006. évi LXIX. törvény.

21 Az angol Companies Act 1862 (25 & 26 Vict c 89) mellékletében már szerepelt minta alapszabály, amely jelentősen megkönnyítette a társaság alapítást.

22 Magyar Közlöny 2002/15. szám II. kötet.

23 Az új Ptk. jogi személyek című könyvének koncepciójával kapcsolatban ld. különösen: KISFALUDI András: *A társasági jog helye a jogrendszerben*. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/3. 3skk. PETRIK Ferenc: *A Polgári Törvénykönyv „A személyek” című könyvének szabályozási koncepciója (Vitaindító tézisek)*. Polgári Jogi Kodifikáció 2001/4–5. 14skk. SÁRKÖZY Tamás: *Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében*. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/4. 3skk. SZIKORA Veronika: *Az új magyar Polgári Törvénykönyv kodifikációja és társasági jogi összefüggései (nemzetközi kitekintéssel)* In: Szalma József (szerk.): *Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2012. Újvidék, 2013.* 133skk.

24 Magyar Közlöny 2002/15/II. 12. VÉKÁS Lajos: *Szükség van-e kereskedelmi magánjogra?* Magyar Jog 1998/12. 706.

25 VÉKÁS Lajos: *Indító tézisek a polgári jog átfogó reformjához*. Polgári jogi kodifikáció 1999/2. 5.

26 Magyar Közlöny 2003/8. számának melléklete

A koncepció itt már arról tesz említést, hogy komoly kritikák is napvilágot láttak a társasági jog Ptk.-ba történő integrálásával kapcsolatban. A társasági jognak a Ptk.-ban történő szabályozása tekintetében számos érvet és ellenérvet lehet felsorakoztatni,²⁷ a végső döntés alapján azonban – különösen a külföldi mintákra való hivatkozással – a monista felépítésű polgári törvénykönyv megalkotását irányozta elő.

Másrészről arra is találunk példákat, amikor a magyar jogalkotók nem feltétlenül és mindenben követték a nemzetközi jogalkotási tendenciákat. Az Európai Unió egyes tagországaiban a korlátolt felelősségű társaságokra vonatkozó tőkeminimum tekintetében, a 2000-es évek elején jelentős változásokra került sor. Az Angliában, Németországban, Franciaországban bevezetett és az Európai Uniónak a *Societas Privata Europaea* bevezetésére irányuló rendelet tervezete minimális, csak egy euró (illetve angol font) összegű törzstőke követelményt határozott meg a kis- és középvállalkozások érdekében.²⁸ Végül azonban a Ptk.-ban – a nemzetközi mintáktól eltérően – nem csökkentésre, hanem (ismét) hárommillió Ft-ra megemelésre került a korlátolt felelősségű társaságok minimális törzstőkéje.

2.3. Külföldi hatások a kötelmi jog általános részében

Elsősorban európai uniós előírások alapján kerültek a Ptk.-ba beépítésre a tisztességtelen szerződési feltételek szabályai,²⁹ a hibás teljesítés, kellékszavatosság, jóállás újabb szabályai,³⁰ a késedelmes fizetések elleni fellépés előírásai,³¹ az elektronikus kereskedelem egyes jogszabályi vonatkozásai.³² Itt kell megemlíteni, hogy a kártérítési jogba a termékfelelősség szabályai szintén uniós hatásra kerültek átvételre már 1993-

27 Ld. ehhez különösen VÉKÁS Lajos: Általános indokolás. In: Vékás Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Budapest, 2008. 62., MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Társasági jog a Ptk.-ban*. Gazdaság és Jog 2001/1. 4.

28 A nemzetközi tendenciához ld. Szikora Veronika: *Társasági jog rendszerek és reformok Európában*. Gazdaság és Jog 2014/7-8. 9skk.

29 A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről.

30 Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jóállásnak egyes vonatkozásairól.

31 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről; az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

32 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

ban, majd kaptak helyet a Ptk.-ban is.³³ Túlzás nélkül állítható, hogy a fogyasztói jogviszonyokra irányadó uniós szabályok elegáns módon kerültek elhelyezésre a Ptk.-ban, azok a megfelelő tartalmi részekhez tartoznak és nem bontják meg a kötelmi jog általános részének felépítését.

A külföldi jogokban alkalmazott és egyes modellszabályzatokban szereplő intézmények szintén megtalálhatók a kötelmi jog általános szabályai között. Ilyen pl. a teljesség záradék,³⁴ az előreláthatóság klauzula³⁵ és a szerződés átruházás.³⁶

2.4. Az egyes szerződések

Számos olyan szerződéstípus került a Ptk.-ban szabályozásra, amelyek a joggyakorlatban már a kódex elfogadása előtt is ismertek voltak a magyar jogban és a jogalkotó érdemesnek tartotta ezeket külön nevesíteni.

A megbízási típusú szerződések között került bevezetésre a közvetítői szerződés, illetve annak tartós jogviszony esetén alkalmazandó változata. A korábban önálló kereskedelmi ügynöki szerződésként ismert jogviszony szabályainak kialakítása az európai uniós jog alapján valósult meg.³⁷ A 20. század második felében az Európai Közösségen belül is eltérő szabályok voltak irányadók a kereskedelmi ügynöki tevékenységre, ezért vált szükségessé annak összehangolása. Megemlítendő, hogy ebben az időszakban a magyar jog is ismerte a kereskedelmi képviselő fogalmát, de csak külgazdasági relációban.³⁸ A harmonizált szabályozást a kereskedelmi ügynök, a közvetítő, mint megbízott kiszolgáltató helyzete indokolta. A közvetítő nem tekinthető munkavállalónak, így munkabérből és egyéb juttatásokban sem részesül, valamint a tevékenységét saját költségére és kockázatára végzi, továbbá szerződéses pozícióját hátrányosan befolyásolja az is, hogy a jogviszonya viszonylag könnyen megszüntet-

33 A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről; a termékfelelősségről szóló 1993: X. törvény.

34 Principles of European Contract Law Art. 2:105.; UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts Art. 2.1.17.

35 Principles of European Contract Law Art. 9:503.; UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts Art. 7.4.4.

36 Principles of European Contract Law Art. 12:201 (Transfer of Contract); UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts Art. 9.3.1 – 7 (Assignment of Contracts).

37 A Tanács irányelve (1986. december 18.) a tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról (86/653/EGK); az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvény.

38 A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról szóló 1978. évi 8. törvényerejű rendelet önálló fejezetben szabályozta a „kereskedelmi képviselőt”.

hető. Ezért lényegesek, hogy bizonyos fokú védelemben részesüljön kógens szabályok alkalmazásával a díjazása, a felmondási jog gyakorlása és a kártalanítása tekintetében.

Szintén a megbízási típusú szerződések között kapott helyet a bizalmi vagyongazdálkodási szerződés. A Ptk.-ban az angol jogban kialakult *trust* és a német jogban ismert *Treuhand* mintájára került kidolgozásra a magyar szabályozás. A magyar jogalkotó nem hagyhatta figyelmen kívül azt a nemzetközi tendenciát, hogy az angolszász jogban tradicionális jogintézménynek funkcionálisan valamilyen szinten megfelelő különböző jogi konstrukciók folyamatosan bevezetésre kerültek a római jogi hagyományokon nyugvó jogrendszerekben is. Ennek lehetünk tanúi Európában pl. Franciaország, Luxemburg, San Marino, a Cseh Köztársaság, Románia stb. esetében. Az új Ptk.-ban kialakított szabályozás jelentős mértékben megközelíti az angolszász *trust* intézményének szabályait és – a külföldi jogszabályok, illetve a joggyakorlatban alkalmazott megoldások ismeretében – örömteli, hogy a magyar magánjogban is helyet kapott ez a szerződéstípus. A bizalmi vagyongazdálkodás szabályainak kodifikálása során a jogalkotó az angolszász *trust*-ot tekintette kiindulási alpnak. A *trust* egy olyan, az angol jogban kialakult jogintézmény, amelynél a vagyongazdálkodó (*settlor*) úgy ruház át tulajdonjogot, hogy az megoszlik azon személy között, aki a tulajdonjogot jogilag megszerzi (*trustee*, vagyongazdálkodó), illetve egy kedvezményezett (*beneficiary*) között, akinek kifejezetten a javára köteles a vagyongazdálkodó a jogait gyakorolni. A bizalmi vagyongazdálkodási szerződésre vonatkozó szabályok főszabály szerint diszpozitívak, a szerződés elsődlegesen visszterhes. A magyar szabályozás a szerződéssel létrehozható vagyongazdálkodást tekinti elsődlegesnek, ehhez képest lehetőség van egyoldalú nyilatkozattal és végrendelet útján is vagyont rendelni. A magyar szabályozás ugyanakkor nem terjed ki a *trust* egyéb, az angolszász jogban ismert alkalmazási köreire, pl. a *constructive trust* vagy *resulting trust* stb. eseteire. Ennek oka abban keresendő, hogy ezekre az életviszonyokra a magyar jogban a jogalap nélküli gazdagodás és a megbízás nélküli ügyvitel szabályai megfelelő szabályozási hátteret biztosítanak. A Ptk.-nak a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszonyra vonatkozó szabályai nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek minősülnek, mivel a jogalkotó nem másolta le egyik külföldi jogszabály rendelkezéseit sem, viszont a *trust* meghatározó jellemvonásait oly módon építette be a kódexbe, hogy annak funkcióit képes megvalósítani a magyar jogintézmény.

A kereskedelmi életben jelentős szerepet betöltő két jogi konstrukció a Ptk. XIX. címében került elhelyezésre forgalmazási szerződés³⁹ és jogbérleti (*franchise*) szerződés elnevezéssel.⁴⁰ A kereskedelmi élet meghatározó szegmensét, az áruknak a gyártótól

39 Ld. ehhez a két szerződéshez: HESSELINK, Martijn W. – RUTGERS Jacobien W. – DIAZ Odavia Bueno – SCOTTON, Manola – VELDMAN, Muriel: *Principles of European Law. Commercial Agency, Franchise and Distribution Contracts*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

40 CSÉCSY György: *Adalékok a franchise fogalmának a meghatározásához és a franchise szerződésekhez*. Jogtudományi Közlöny 1995/5. 228. skk.

a végső felhasználókig, a fogyasztókig történő eljuttatásának jogi kereteit adja meg ez a két szerződéstípus. Ezek esetében a korábbi joggyakorlat mellett szintén külföldi modellszabályzatot vett alapul a jogalkotó. A forgalmazási szerződés esetében a szállító és a forgalmazó közötti adásvétel sajátosságai kerültek a Ptk.-ba beépítésre. Így elhatárolási szempont a bizományhoz képest az, hogy a forgalmazó a saját nevében és a saját kockázatára vásárolja meg az ingó dolgot a szállítótól. Másrészt a szállítónak jelentős utasításadási és ellenőrzési jogköre állhat fenn, ami a tulajdonátruházó szerződésekhez képest meghatározó jelentőségű eltérés. A franchise szabályozása kapcsán Darázs Lénárd arra mutat rá, hogy problémákat vethet fel a szabályozás, mivel a gyakorlat sokszínűségét nem tükrözi és attól idegen megoldások is bekerültek a kódexbe.⁴¹ Ugyanakkor a diszpozitív szabályozás alapján az eddigi kereskedelmi gyakorlatot talán nem fogják hátrányosan befolyásolni a hiányosságok. A jogbérleti szerződés sajátossága, hogy a jogbérletbe adó eltérő természetű jogokat biztosít egy szerződés keretében a jogbérletbe vevő számára, így egyeseken jelennek meg szerzői, iparjogvédelmi jogok, know-how vagy akár klasszikus szerződési elemek (adásvétel, bérlet stb.).⁴²

A pénzügyi szerződések körében szabályozza a Ptk. a faktoring szerződést, amelynek szabályai tekintetében nemzetközi egyezmény biztosított támpontot.⁴³ Megemlítenél, hogy a magyar jogalkotó azonban nem a valódi faktoringot vette alapul a szabályozás kialakítása során.⁴⁴ A valódi faktoring esetében ugyanis a faktor a követelés behajthatatlanságának a kockázatát is vállalja (del credere felelősség). A nem valódi faktoring esetében, ehhez képest valójában kölcsönről beszélhetünk, mivel a követelés átruházás ellenére a faktort nem terheli annak kockázata, hogy a követelést érvényesíteni tudja-e.⁴⁵

Szintén a hitel- és számlaszerződések között kapott helyet a pénzügyi lízingszerződés, a faktoringhoz hasonlóan nemzetközi egyezmény szabályainak alapulvételével.⁴⁶ A

41 Helyenként igen élesen fogalmazva: „Harmadrészt fájó, hogy a kiemelkedően magas színvonalú megoldásokat nyújtó és kiváló Kódexben e két szerződéstípus szinte csak kritikus megjegyzéseket indikál, és gyakorlatidegen”. DARÁZS Lénárd: *A forgalmazási és a jogbérleti (franchise) szerződés*. In: Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata* (IV/VI. Harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész). Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013. 237.

42 Ld. ehhez Uo. 241. skk.

43 A nemzetközi követelés-vételről szóló, 1988. május 28-án Ottawában elfogadott UNID-ROIT-egyezmény, és annak kihirdetéséről szóló 1997: LXXXV. törvény.

44 Lásd ehhez: MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Atipikus szerződések (Lízing, faktoring, franchise)*. Gazdaság és Jog 1997/1. 3. skk. PAPP Tekla: *Atipikus szerződések*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2004. 105. skk. JUHÁSZ Ágnes: *A szerződések tipizálásáról és a franchise szerződésről az új Ptk. főbizottsági javaslata kapcsán*. Pro Futuro 2012/1. 68. skk.

45 Ptk. 6:405. §

46 A nemzetközi pénzügyi lízingről szóló, 1988. május 28-ai Ottawában kelt UNID-ROIT-egyezmény, és annak kihirdetéséről szóló 1997: LXXXVI. törvény.

jogalkotó a lízingszerződésnek a gyakorlatban megvalósított tág alkalmazási köreitől (elsősorban pénzügyi-, operatív és visszlízing) eltérve csak a kölcsönjogviszonyhoz köthető konstrukciót szabályozza.⁴⁷ A pénzügyi esetén a lízingbeadó valójában kölcsönt nyújt a lízing tárgyának a futamidő leteltével történő megvételéhez. Ehhez képest az operatív lízing lényege az, hogy a lízingbevevő tartós használatába kerüljön a lízing tárgya és nem az, hogy a lízing futamidejének leteltével a lízingbevevő tulajdonjogot szerezzen. Az operatív lízing tehát sokkal inkább tartozna a használati kötelmek körébe, ha a Ptk.-ban szabályozást nyert volna. Ugyanakkor a Ptk.-nak a bérleti szerződésre vonatkozó szabályai mellett talán nem is indokolt a lízing külön típusaként szerepeltetni az operatív lízinget. A visszlízing pedig valójában olyan kölcsönügylet, amely esetében a hitelező az adóstól megvásárolt vagyontárgyat adja bérbe az adósnak azzal, hogy a futamidő lejártával az adós annak tulajdonjogát visszaszerzi. A lízingbeadó helyzete kedvezőbb, mint egy kölcsönadóé általában, mivel tulajdonjogot szerez a biztosítékon, ezért a mindennapos pénzügyi gyakorlatban kedvelt jogi konstrukciónak tekinthető.

A régi Ptk. már ismerte a bankgarancia intézményét a kötelmi jog általános részi szabályai között. Ennek a jogi konstrukciónak a kiterjesztésével vezette be az új Ptk. általános jelleggel a garanciaszerződést.⁴⁸ A bankgaranciához képest a garanciaszerződés jelentősen részletesebb szabályozást kapott és a gyakorlat számára kifejezetten kedvező annak egyértelművé tétele, hogy a garancia a főkötelemtől független, önálló kötelmet hoz létre.⁴⁹ Szintén a joggyakorlat számára bír különös jelentőséggel a visszaélészerű vagy rosszhiszemű fizetési felszólítás szabályainak megalkotása.⁵⁰

Záró megjegyzések

A rövid áttekintés alapján nem eltúlzott azt megállapítani, hogy a magyar magánjog mindig nyitott volt a külföldi elemek integrálására. Ezt szükségessé tette és teszi is hazánk földrajzi, gazdasági és politikai környezete. Eltérő történelmi korszakokban

47 Lásd ehhez: NOCHTA Tibor: *A lízingszerződés*. Jura 1995/1. 15. skk. PAPP: *i. m.* 116. skk.

48 Gárdos István hívja fel a figyelmet az International Chamber of Commerce által kidolgozott mintaszabályzatok (ICC Uniform Customs and Practice for Documentary Credits (UCP 600), Uniform Rules for Contracts Guarantees (URCG 1978) és Uniform Rules for Demand Guarantees (URDG 758)) és az UNCITRAL egyezményének (United Nations Independent Guarantees and Stand-by Letters of Credit, 1995) hatására a Ptk.-nak a garanciaszerződéssel kapcsolatos rendelkezéseire. GÁRDOS István: *A garanciaszerződés*. In: Vékás – Gárdos: *i. m.* II. 2092

49 Vö. a római jogban ismert receptum argentarii jogi konstrukciójával. Ld. ehhez FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Eszterházy Károly Egyetem Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 2018²². 545.

50 Lásd ehhez BOÓC Ádám: *Gazdasági szerződések Magyarország új Polgári Törvénykönyvében*. Gazdaság és Jog 2013/9. 3. skk.

más és más indokolta a külföldi magánjogi szabályok figyelembe vételét, adott esetben átvételét. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a magyar jogtudomány mindig megfelelő kritikával és kellő távolságtartással kezelte a külföldi jogintézmények átvételét. Ennek köszönhető, hogy az egyes „nehéz időkben” és „békeidőben” is megőrizte magánjogunk a szakmaiságát és nem illethető „second hand civilization” jelzővel.

Kiemelendő, hogy az új Ptk. megalkotói is nyitottak voltak a magyar magánjogba átvehető külföldi elemekre, ha azt nemzetközi kötelezettségvállalások, vagy akár a magyar gazdaság és társadalom igényei szükségessé tették. Ennek eredménye az, hogy hazánk gazdasági fejlődéséhez – nemzetközi viszonylatban is – versenyképes kereteket biztosít magánjogunk.

II. A POLGÁRI JOGI ÉS A POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ ELŐADÁSAIBÓL

ÉSZREVÉTELEK ÖRÖKLÉSI JOGUNK LEGFONTOSABB VÁLTOZÁSAIHOZ

1.

Szinte vitathatatlannak tűnik, hogy ma Magyarországon az öröklési jognak a polgári jogon belül kiemelkedő jelentősége van. Ennek egyrészt jogi, jogszociológiai, másrészt társadalmi és demográfiai okai is vannak. Az 1990 előtti szocialista berendezkedés – köztudomású módon – a jelentősebb magánvagyonok kialakulásának nem kedvezhetett. Ugyanakkor az 1990-es évek előtt közvetlenül megkezdődő ún. gazdasági rendszerváltás során (melynek egyik lényeges jogszabályi bázisát az első Gt., az 1988. évi VI. törvény képezte) majd az 1990-ben kezdődő politikai rendszerváltás eredményeképpen a magánszektor képviselői között kialakult egy, a korábbi generációban megszokotthoz képest lényegesen tehetősebb, módosabb réteg. Ezen korszakot – melynek megértése az öröklési jog mai jelentősége szempontjából is lényeges – Sárközy Tamás az első Gt. megalkotásának 30 éves évfordulójára emlékező előadásában az alábbiak szerint jellemzi: „A Gt. és a még említendő külföldi befektetések ösztönzéséről szóló 1988. évi XXIV. törvény 1989. január 1-jei hatálybalépését követő öt évben Magyarországra több külföldi működő tőke jött be, mint az egész kelet-közép-európai régióba összesen, és a magyar állampolgári kisvállalkozások száma egy-két éven belül meghaladta a félmilliót. Mindez a társasági törvénynek is köszönhető, amely a nyíltan vállalt „tulajdoni semlegesség” jegyében semmilyen tulajdonjogi deklarációt nem tartalmazott, de ténylegesen szemben állt az Alkotmányban is deklarált szocialista tulajdoni rendszerrel.”²

Eme komolyabb, akár nyugat-európai mércével mérve is számottevőnek tekinthető vagyonnal rendelkező réteg képviselői most kerülhettek és kerültek abba az élethelyzetbe, ahol is az öröklés, illetve adott esetben a gazdasági társaságokban történő tulajdonosi vagy vezetői pozíció utódlása lényeges és fontos kérdéssé válik. Ezekre a ténylegesen egyre aktuálisabbá váló kérdésekre pedig az öröklési jog, illetve adott esetben más, részben hasonló céllal bíró jogterületek adhatják meg a választ, így például az ebben a vonatkozásban alternatív jogterületnek tekinthető bizalmi vagyonkezelés is.³

1 Tanszékvezető egyetemi docens (Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 Lásd: SÁRKÖZY Tamás: *A társasági törvény előkészítéséről, jellegéről, hatásairól harminc év múltán*. Ügyvédek Lapja, 2019. évi 1. sz., 17.

3 Ezzel kapcsolatban összefoglalóan lásd: SÁNDOR István: *A bizalmi vagyonkezelés és a trust*. Jogtörténeti és jogösszehasonlító elemzés. Budapest, HVG Orac, 2017².

Az alábbiakban – a területi korlátokra is figyelemmel – csupán néhány, az öröklési jog aktualitását alátámasztandó problémára kívánunk tömören, hangsúlyozottan a teljesség igénye nélkül, de a figyelemfelhívás céljával rávilágítani.⁴

2.

Az új magyar Ptk. az öröklés egyes – lényegében a római jog óta változatlan – módjai közül egyértelműen a végrendekezési öröklést tekinti elsődlegesnek, vagyis a kódex alapkonceptiója, hogy az örökhagyónak igenis feladata (és ebben az értelemben felelősége is) lehet az, hogy halála utáni magánjogi viszonyairól megfelelően gondoskodjon.

Ehhez képest a törvényes öröklés másodlagos, szubszidiárius jellegű, ahol is ugyanakkor nagyon jelentős, koncepcionális jellegű változást látunk a túlélő házastárs öröklési pozíciója tekintetében.

Az új Ptk. jelentősen változott a túlélő házastárs leszármazó melletti öröklési szabályain a régi kódexhez képest. A 7:58. § tartalmazza a túlélő házastársat megillető javakat, amelyek a holtig tartó haszonélvezeti jog az örökhagyóval közösen lakott lakáson és a hozzá tartozó berendezési tárgyakon, valamint egy rész a gyermeki hagyaték többi részéből.

Az új Ptk. szerint az özvegy is állagörökössé válik azokon a vagyontárgyakon egy gyermekrész erejéig, melyet nem az örökhagyóval közösen lakott lakásként használt.⁵

Az özvegy szempontjából még egy igen jelentős változtatás az új kódexben, hogy a holtig tartó haszonélvezet az valóban az özvegy haláláig tart, amely nem korlátozható és a házastársal szemben a megváltása nem igényelhető, nem emésztődik fel új házasságkötéssel sem.

A 7: 59. § szabályozza tovább az özvegy jelentősen biztosított, fontos védelemmel ellátott pozícióját, azzal hogy kimondja, hogy az özvegy a jövőre nézve bármikor igényelheti a haszonélvezeti jogának megváltását az örökösöktől természetben vagy pénzben.

Ez megalapozza azt a helyzetet, hogy az özvegy csak akkor hagyhatja el az ingatlan, amikor azt ő maga szeretné, például egy új házasságkötés miatt. A törvényszöveg tartalmazza, hogy a házastárs megváltási igényének a felek, tehát mind az özvegy, mind pedig a leszármazók méltányos érdekeinek figyelembe vételével kell történnie.

Azzal, hogy csak az özvegy kezdeményezheti a megváltást, voltaképpen ő maga nem kerülhet méltánytalan helyzetbe, így valójában csak az a helyzet állhat elő, hogy a leszármazók szempontjából méltánytalan időben követeli az özvegy a haszonélvezet

4 Az öröklési jog és a modern technológiák összefüggésére lásd különösen: Boóc Ádám: *Technológiai kihívások a polgári jogban, különös tekintettel az öröklési jogra*. In: *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. (szerk.: HOMIČSKÓ Árpád Olivér) Budapest, Patrocinium, 2018. 25 – 35.

5 A Ptk. a lakás fogalmát nem határozza meg, így adott esetben itt akár több – az egykori házaspár által életvitelszerűen lakott – ingatlan is e kategória alá szubszumálható.

megváltását. Ha ez a tény bírói megállapítást nyer, úgy az özvegynek, mint felperesnek a keresetlevelét el kell utasítani.

A 7:60. § szabályozza ama esetet, amikor örökhagyó hiányában vagy kizárt örökhagyó fennállta esetén a túlélő házastárs örököl, mégpedig olyan formában, hogy a közösen használt ingatlant teljes mértékben a túlélő házastárs tulajdonába kerül, míg a közösen használt ingatlanon túli vagyontárgyakat az özvegy az elhalt házastársa szüleivel együtt örökli. Az elhalt házastárs szülei egyenlő arányban szereznek tulajdont a további vagyontárgyakon. Az öröklésből kiesett szülő helyén a másik szülő és az örökhagyó házastársa áll.

Abban az esetben, ha az örökhagyónak nincs sem leszármazója, sem pedig felmenője életben, vagy kizárásra kerültek ezek a személyek korábban, akkor a 7:61. § szerint csak a túlélő házastárs örököl. (Ennek az esetnek csak a tradicionális ági öröklés vethet gátat.)

A túlélő házastárs törvényes öröklésének egyik feltétele az, hogy az örökség megnyílásakor az életközössége fenn álljon, azaz valós házassági életközösség és vagyonközösség álljon fenn az örökhagyó halála előtt, az örökhagyó és házastársa között. A 7:62. § szabályai szerint, ha az örökség megnyílásakor nem állt fent életközösség az örökhagyó és a házastársa között és az eset körülményeiből az állapítható meg nyilvánvalóan, hogy az életközösség visszaállítására nem volt kilátás vagy szándék, akkor a túlélő házastárs kiesik az öröklésből. Az első feltétel, a különélés ténye objektíven megállapítható, míg a második feltétel, a házassági életközösség visszaállításának kilátástalanságát akkor lehet megállapítani, ha a két fél külön költözése óta hosszabb idő eltelt, anélkül, hogy egyik fél is kezdeményezte volna az életközösség restitúcióját. A 7:62. § (2) bekezdése szerint csak az hivatkozhat a túlélő házastárs öröklésből való kiesésére aki, a kiesés folytán maga örökölné, vagy a reá rótt kötelezettségeitől vagy más tehertől mentesülni akarna, tehát a kiesés bizonyítása nem a házastárs kötelezettsége, hanem azé, aki a kiesést állítja.

Az új Ptk. szabályozását áttekintve teljes mértékben érzékelhető ama szándék, mely a végrendeleti öröklés könnyítését célozza. Alaki szempontból erre fontos példa lehet a 7:17. §, mely az írásbeli magánvégrendelet esetében a keltezés idejét igen, de a keltezés helyét nem rendeli kötelező érvényességi feltételnek.⁶

A jogalkalmazás szempontjából hasonló jelentőséggel bír a 2/2016. számú Polgári Jogegységi Határozat (PJE), mely szintén a végrendeletekkel kapcsolatos alaki szabályokon könnyít. Eme PJE a végrendelet tanújának aláírásáról és a személyének megállapításáról kérdése körében lényeges megállapításokat tesz.

A Kúria Polgári Kollégiuma mint jogegységi tanács, a Polgári Kollégium kollégiumvezető-helyettese és a Pfv.I.20.728/2015. számú felülvizsgálati eljárásban eljáró tanács elnöke által a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI.

⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bizonyítás megkönnyítése érdekében ugyanakkor nem jelentéktelen az, ha a keltezés helye is megfelelően feltüntetésre kerül.

törvény (Bszi.) 32. § (1) bekezdés a) pontja és 32. § (1) bekezdés b) pontja alapján előterjesztett indítványok együttes elbírálásával a Bszi. 34. § (4) bekezdés a) pontja alapján eljárva a jogegységi határozatban rögzíti egyfelől, hogy a jogalkalmazók által igen sokat bírált 3/2012. Polgári jogegységi határozatot hatályon kívül helyezi. Emellett ugyanakkor megállapítja, hogy a végrendeleti tanú aláírása megfelel az aláírással szemben támasztott követelményeknek, ha a tanú a rá jellemző, általa kialakított egyedi írásformát és írásképet tükröző módon írja alá az okiratot. Ha a tanú személye az okirattól nem állapítható meg, a bíróság erre vonatkozóan bizonyítást folytathat le.

E határozatnak azért van mindenképpen kiemelkedő jelentősége, mert egy eddig nagyon mereven alkalmazott, olykor a végrendeletek érvényességét alaki szempontból megdőntő álláspontot formál át kifejezetten méltányosabb, a *favor testamenti* elvét talán jobban érvényre juttatni kívánó módon.

A formai érvénytelenség körében a joggyakorlat – úgy a régi, mint az új Ptk. hatálya alatt – nagyon sokszor szembesül az öröklési szerződés tekintetében felmerülő problémákkal. Mint ismeretes, a 7:49. § alapján az öröklési szerződésekre az írásbeli magánvégrendeletek szabályait kell alkalmazni, így adott esetben nem elegendő egy ingatlan átruházását tartalmazó öröklési szerződést ügyvédi ellenjegyzéssel ellátni, hanem elengedhetetlen a két tanú szerepeltetése is. Ez már a régi Ptk. hatálya alatt is nagyon sok érvénytelenségi problémát okozott.⁷

Az ügyvédi felelősségbiztosítás területén Magyarországon kiemelkedő jelentőséggel bíró Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete (MÜBSE) szakmai anyagában az öröklési szerződéssel kapcsolatban az alábbi megállapítások olvashatóak:

„I. Statisztika: Az érvénytelen öröklési szerződések, illetve írásbeli magánvégrendeletek miatti kárigények azok, ahol a kárigények pozitív elbírálása a benyújtott kárigényekhez képest a legnagyobb arányú a MÜBSE gyakorlatában.

II. Alapvetés: A bírósági gyakorlat következetes és teljesen egyértelmű abban a tekintetben, hogy a „favor testamenti” elve (azaz, hogy a végrendeletet mindig az örökhagyó valóságos akaratának érvényre juttatásával kell értelmezni) csakis az érvényes végrendeletek esetében alkalmazható. A favor testamenti elv azonban nem érvényesül akkor, ha a végintézkedések alaki és tartalmi hiányosságban szenvednek, ezek hiánya nem orvosolható az örökhagyó végintézkedési akaratának bizonyítására irányuló eljárással. (...)

A kialakult bírósági gyakorlatot a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény jogszabályi szintre emelte, kimondva, hogy a favor testamenti elve nem szolgálhat alapul a végrendelet alaki hibájának orvoslásához (7:24. §.). Rendkívül fontos ezért, hogy az ügyvédek maximálisan legyenek figyelemmel a végintézkedések alaki és tartalmi követelményeire, mert ezek hiánya nem orvosolható az örökhagyó végintézkedési akaratának bizonyítására irányuló eljárással.”⁸

⁷ Lásd ezzel kapcsolatban: SÁNDOR István – SZÜCS Brigitta: *Az ügyvédi felelősség és biztosítása*. Budapest, HVG Orac, 2001. 113-114.

⁸ Lásd: http://mubse.eduweb.hu/ilias.php?baseClass=ilLMPresentationGUI&ref_id=69 A

Az öröklési szerződés alaki érvényességével kapcsolatban a MÜBSE gyakorlatából az alábbiak szerint idézünk:

„Amennyiben a két különálló lapból álló öröklési szerződés lapjai sorszámozást nem tartalmaznak, ám az emiatt indult peres eljárásban utóbb előkerül olyan példány is, amelyen a sorszámozás szerepel, úgy bizonyítási eljárás keretében szakértő feladata annak megállapítása, hogy az oldalszámok a többi szövegrésszel egyidejűleg vagy utólag kerültek az okiratra. Ha ennek eredményeként megállapítható, hogy a szerződésre az oldalszámozás később került rá, úgy az okirat érvénytelen, a Ptk. 629. § (2) bekezdésben foglalt feltételek hiánya miatt.

Ha az öröklési szerződés két különálló lapból áll, ám az első lapon nincs feltüntetve számozás, úgy az okirat második lapjának végrendeletként történő elismerésére – az egyéb feltételek fennállása esetén is – csak akkor van lehetőség, ha a szerződés tartalmából megállapítható, hogy az magában foglalt végrendeletet, tehát tartalmaz az örökhatározó részéről ellenszolgáltatástól független egyoldalú nyilatkozatot.”⁹

A MÜBSE szakmai anyaga ezekből az alábbi következtetéseket vonja le:

„Amennyiben az öröklési szerződés (írásbeli magánvégrendelet) több különálló lapból áll, úgy az okirat érvényességi feltétele az, hogy annak minden lapját ellássák folyamatos sorszámozással. Ennek jogpolitikai indoka nyilvánvalóan az, hogy a folyamatos sorszámozás hiányában utólag lehetséges lenne egyes lapokat kicserélni, eltávolítani az okiratból. A folyamatos sorszámozás, mint követelmény az okirat első lapjára is vonatkozik, amennyiben a szerződés első lapján nem szerepel oldalszám, a többi lapon azonban igen, úgy ez az okiratot nem teszi érvényessé. Sem a régi Ptk., sem pedig az új Ptk. nem tesz különbséget az első, és a további lapok között a sorszámozás követelménye tekintetében. Az oldalszám akkor is szükséges az első lapra, ha az egymást követő szerződési rendelkezésekből egyébként megállapítható a szerződés szövegének folyamatossága. Több különálló lapból álló okirat esetén sem kell minden oldalt sorszámozással ellátni – ilyen követelményt nem ír elő a törvény – csak laponként kell teljesülnie a folyamatos sorszámozásnak, mint követelménynek. A több, különálló lapból álló végrendelet egyes lapjai önálló írásbeli magánvégrendeletnek is minősülhetnek, ha ezeken a lapokon tett végintézkedés jellegénél fogva önállóan is megtehető, a többi lapon tett végintézkedéssel nincs tartalmilag megbonthatatlan összefüggésben, és mindenben megfelel a törvényben szabályozott alaki érvényességi követelményeknek. Amennyiben az öröklési szerződés alaki okból érvénytelen, úgy annak valamely része az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén is csak akkor minősülhet végrendeletnek, ha a végrendeleti minőség az okiratból kétségtelenül kitűnik, tehát ellenszolgáltatástól független egyoldalú akarategyilatkozatot tartalmaz az örökhatározó részéről.

Amellett, hogy tiszteletben kell tartanunk a bírói gyakorlatot a végintézkedések alaki érvényessége tekintetében is a magunk részéről nem látjuk indokoltságát annak, hogy amennyiben a több különálló lapból álló öröklési szerződés (írásbeli magánvégrendelet)

letöltés ideje: 2019. 05. 22. 15:30

9 Lásd: http://mubse.eduweb.hu/ilias.php?baseClass=ilLMPresentationGUI&ref_id=69 A letöltés ideje: 2019. 05. 22. 15:30

első lapja nem tartalmazza az 1-es sorszámot, akkor ez a végrendelet (öröklési szerződés) érvénytelenségére vezessen. Álláspontunk szerint ezen értelmezésnek nincs garanciális funkciója, figyelemmel az alábbiakra: egy szerződés első oldala általában tartalmaz minden olyan bevezető rendelkezést és adatot (pl. többek közt az okirat megnevezését, a felek megjelölését, a szerződés tárgyát) amelyek hagyományosan az okirat elején, az első oldalon kerülnek feltüntetésre (ún. fejléc) amelyekből tehát kétséget kizáróan megállapítható, hogy az az okirat első lapja. A jogalkotó szándéka a folyamatos sorszámozás előírásával nyilvánvalóan arra irányult, hogy a több lapból álló okirat lapjait ne lehessen észrevétlenül kicserélni, a lapok közül egyeseket eltávolítani, meghamisítva ezzel az örökhagyó végakarátát. Erre azonban garanciát leginkább az a törvényi rendelkezés biztosít, mely szerint a feleknek (írásbeli magánvégrendelet esetén az örökhagyónak) és a tanúknak is alá kell írniuk az okirat minden lapját. A szerződés első lapját ugyanis abban az esetben is ki lehet fizikailag cserélni, ha azon sorszámozás szerepel. Ez ellen csakis az aláírás nyújthat garanciát, az 1. lap sorszámozása erre nem alkalmas. Megítélésünk szerint ezért ténylegesen nincs jogi, garanciális funkciója az 1. lap sorszámozására irányuló követelménynek, így indokolatlanul szigorú. A sorszámozás elmaradásának jogkövetkezménye viszont rendkívül súlyos, hiszen az az okirat relatív érvénytelenségét eredményezi, ezért az örökös nem fogja megörökölni az okirat tárgyát képező hagyatékot. Sajnos az új Ptk. annak ellenére átvette a fenti értelmezést ki nem záró korábbi szövegezését a régi Ptk.-nak, hogy az ügyvédi kamara ezt kifejezetten ellenezte.”¹⁰

A fentiek tükrében *de lege ferenda* érdemes lehet annak végiggondolása, mennyiben célszerű az öröklési szerződés szigorú érvényességi feltételeinek ebben a formában történő fenntartása.

3.

A végrendeleti öröklés tárgyában, a végrendelet egyes tartalmi kérdései tekintetében igen fontos probléma az utóöröklés. A már hatályon kívül helyezett, 1959. évi Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: régi Ptk.) kifejezetten tilalmazta az utóöröklést. A régi Ptk. 645. §-a az alábbiak szerint rendelkezik:

645. § (1) Az örökhagyó olyan végrendeleti intézkedése, amely szerint az örökségben vagy annak egy részében valamely eseménytől vagy időponttól kezdve az eddigi örökösöt más váltja fel, érvénytelen. Az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökös nevezés azonban mint helyettes örökös nevezés megáll, ha annak feltételei megvannak.

(2) Ez a rendelkezés nem zárja ki a feltételtől vagy időponttól függő hagyományrendelést. Az, aki a hagyomány tárgyát megszerezte, azzal – a feltétel

¹⁰ Lásd: http://mubse.eduweb.hu/ilias.php?baseClass=ilLMPresentationGUI&ref_id=69 A letöltés ideje: 2019. 05. 22. 15:30

vagy időpont bekövetkezéséig – sem élők között, sem halál esetére nem rendelkezhet. A hagyomány tárgyául szolgáló ingatlanra az ingatlan-nyilvántartásban elidegenítési és terhelési tilalmat kell bejegyezni. Ez a rendelkezés harmadik személy jóhiszemű és ellenérték fejében szerzett jogát nem érinti.

Mint látható, a régi Ptk. az utóöröklést nem, kizárólag az utóhagyomány rendelkezését tette lehetővé.¹¹ (Érdemes egyébként ebből a szempontból is figyelemmel lenni a Ptk. 93. §-ra, mely szerint amennyiben az öröklés a Ptk. hatályba lépése előtt nyílt meg, az utóöröklésre akkor is a korábbi jogot kell alkalmazni, ha az utóöröklés a Ptk. hatályba lépése után következett be.)

Az új Ptk., a 2013. évi V. törvény elfogadott és hatályba is lépett normaszövege az utóöröklés tárgyában az alábbi:

7:28. § [Utóörökös nevezése]

(1) Érvénytelen az örökhagyó olyan végrendeleti intézkedése, amely szerint az örökségben vagy annak egy részében valamely eseménytől vagy időponttól kezdve az addigi örököszt más személy váltja fel.

(2) Az elsősorban nevezett örökös halála esetére történt örökös nevezés helyettes örökös nevezéseként érvényesül, ha annak feltételei fennállnak.

(3) Az örökhagyó érvényesen nevezhet utóörököszt az elsősorban örökösnek nevezett házastársa halála esetére a házastársra háramlott hagyatéokra. Utóörökös nevezése a házastárs visszerhes rendelkezési jogát és a szokásos mértékű ajándéknál nem nagyobb értékre vonatkozó ingyenes adományozási jogát nem érinti.

(4) Az örökhagyó érvényesen nevezhet utóörököszt az elsősorban örökösnek nevezett leszármazójára háramlott hagyatékára arra az esetre, ha a leszármazó a hagyaték megnyílásakor nem rendelkezik végrendelezési képességgel, és meghal anélkül, hogy ezt a képességét megszerezte volna. Utóörökös nevezése az elsősorban örökösnek nevezett leszármazónak a cselekvőképességi szabályok korlátai közötti rendelkezési jogát nem érinti.

Megítélésünk szerint abban az esetben, ha a jogalkotó két, ennyire lényeges esetkörben lehetővé tette az utóöröklést, akkor lényegében értelmét veszti az utóöröklést egyébként megtiltó törvényi főszabály.

Az új Ptk. utóörökléshez kapcsolódó rendelkezéseit röviden az alábbiak szerint lehet bemutatni. Az új Ptk. kimondja, hogy főszabály szerint az olyan végintézkedés semmis, amely esetében az örökségben vagy annak egy részében valamely esemény beálltát követően az eredeti (előörököszt) egy új személy váltja fel. Bizonyos esetekben

¹¹ Lásd: TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata. V. kötet. Öröklési jog.* Budapest, Közlönykiadó, 2005. 204 – 205.

mégis van lehetőség arra, hogy az örökgyó több generáció vonatkozásában döntsön a hagyatéka sorsáról, belekalkulálva azt az örökgyótól teljes mértékben elfogadható nézetet, hogy nem akarja, hogy a családi vagyon egy másik család tulajdonába vándoroljon további öröklések útján.

Az utóöröklés voltaképpen az örökös halála esetére szóló örökös nevezésként funkcionál. Az örökgyó érvényesen nevezhet utóörököst abban az esetben, ha a házastársára hagyja a vagyonát, de nem akarja, hogy a házastársra háramlott vagyon az elhalálozó házastárs törvényes örököseire áramoljon tovább. Lehetőség van továbbá utóörökös nevezésre abban az esetben is, ha az előörökös koránál fogva vagy végrendekezési képességének valamely okból kifolyó hiánya miatt nem tudna érvényesen végrendekezni, ebben az esetben az örökgyó tulajdonképpen quasi gyámhelyettesítési konstrukcióval él.

Az új Ptk. tehát az utóöröklést – ugyan viszonylag szűk esetkörben – de bizonyos, adott esetben kényesnek minősíthető élethelyzetekben, alkalmazhatóvá teszi.

Az előörökös és az utóörökös vonatkozásában Anka Tibor nagyon érdekes kapcsolatra hívja fel a figyelmet az új Ptk. Kommentárjában:

„Az utóörökös az örökgyóról az előörökösre háramlott hagyatékból nem az utóörökös örököse, hanem az örökgyó örököse, azaz az örökgyóról az előörökösre a végintézkedés alapján háramlott vagyonban az előörököst az utóörökös az örökgyó örököseként váltja fel, nem pedig az előörökösre a végintézkedéssel hagyott vagyont mint az előörökös hagyatékát örökli meg. Ebből következik, hogy az utóörökös nem az előörökösnek, hanem az örökgyónak a jogutóda. Az előörökös a Ptk. szabályai szerint nem csupán haszonélvezője az örökgyóról rá háramlott, a halála után pedig az utóörököst megillető hagyaték, hanem életben léte alatt, annak élők közötti jogügyletek tekintetében a valóságos tulajdonosa.”¹²

A pontosság kedvéért említendő, hogy a Ptk. – összhangban egyébként a régi Ptk. rendelkezéseivel – korlátozás nélkül érvényesnek ismeri el az utóhagyomány rendelését, azaz az örökgyó olyan végrendeleti intézkedését, amely szerint a hagyományban valamely meghatározott eseménytől vagy időponttól az addigi jogosultat más váltja fel. Hasonlatosan a Ptk által érvényesnek elismert utóöröklés eseteihez az utóhagyomány is maradékhagyományt jelent, mivel – amennyiben az örökgyó eltérően nem rendelkezik – utóhagyományos nevezése az előhagyományos visszerthes rendelkezési jogát és a szokásos mértékű ajándéknál nem nagyobb értékre vonatkozó ingyenes adományozási jogát nem érinti.¹³

Feltétlenül kiemelést érdemel továbbá, hogy a házastárs esetében megengedett utóöröklés pedig valójában a német jogban ismert *Berliner Testament* analógiáján

12 Lásd: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv Nagykommentárja IV.* Budapest, Opten, 2014. 508.

13 Lásd: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár az új Polgári Törvénykönyvről II.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 2413. o.

alapszik, azzal, hogy a *Berliner Testament* a házastársak közös végrendelete, mely szerint egymást egymás örökösivé teszik, és a túlélő házastárs halálát követően egy harmadik személy lesz az örökös.

Az új Ptk. fentiek alapján megengedi a házastárs esetében az utóöröklést, akkor ebben az esetben célszerű lenne a *Berliner Testament* átvétele is a magyar jogba. A 7:23. § ugyan bizonyos feltételek mellett ismeri a házastársak közös végrendeletét (ahhoz speciális alaki feltételeket ír elő), de ez még a 7:28. §-ban lehetővé tett utóörökléssel együtt sem ekvivalens a *Berliner Testament* fogalmával.¹⁴

Az új Ptk. 7:23. §-a az alábbiak szerint rendelkezik:

7:23. § [Közös végrendelet]

(1) Két vagy több személynek bármilyen alakban ugyanabba az okiratba foglalt végrendelezése érvénytelen.

(2) Házastársaknak az életközösség fennállása alatt készített, ugyanabba az okiratba foglalt írásbeli végrendelete érvényes, ha

a) saját kezűleg írt végrendelet esetén az okiratot az egyik végrendelező elejétől végig maga írja és aláírja, a másik végrendelező ugyanabban az okiratban saját kezűleg írt nyilatkozatban kijelenti, hogy az okirat az ő végakarátát is magában foglalja, és nyilatkozatát aláírja;

b) más által írt végrendelet esetén a végrendelezők egymás és a tanúk együttes jelenlétében írják alá az okiratot, vagy mindkét végrendelező egymás és a tanúk együttes jelenlétében külön nyilatkozik arról, hogy az okiraton szereplő aláírás a sajátja; vagy

c) a házastársak közvégrendeletet tettek.

(3) A több különálló lapból álló más által írt közös végrendelet akkor érvényes, ha minden lapját folyamatos sorszámozással látták el, továbbá ha minden lapját a végrendelezők és mindkét tanú aláírta. A saját kezűleg írt közös végrendelet akkor érvényes, ha minden lapját folyamatos sorszámozással látták el, és minden lapját a másik végrendelező aláírta.

14 A közös végrendeletek bevezetésével kapcsolatban egyébként WEISS EMÍLIA az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „A közös végrendelet újbóli elismerése különösen az ún. kölcsönös és az ún. kölcsönös – viszonyos végrendeletek vonatkozásában igényel olyan kérdésekben többszabályozást, vajon mennyiben legyen megengedett vagy éppen meg nem engedett az ilyen közös végrendeletek egyoldalú visszavonása, vajon terjedjen-e ki a közös végrendeletben elért vagyon az e vagyonnal való élők közötti ingyenes rendelkezés korlátozására is vagy ne; de az életviszonyok, a vagyoni viszonyok, a családi viszonyok mai gyors változásai a szabályozás során minden bizonnyal további megfontolásra érdemes kérdéseket is fel fognak vetni.” Lásd: WEISS Emília: *A Polgári Törvénykönyv öröklési jogi könyvének kodifikációja elé*. In: *Magister artis boni et aequi. Studia in Honorem Németh János*. (szerk.: KISS Daisy, VARGA István) Budapest, 2003. ELTE – Eötvös kiadó, 990 – 991.

Arra tekintettel azonban, hogy a jogpolitikai cél egyértelműen az, hogy a házastársaknak a közös vagyonról és egymás sorsáról a haláluk után megfelelő lehetőségük legyen gondoskodni, megítélésem szerint a *Berliner Testament* teljes körű beépítése a magyar jogba eme célt elsőrangúan lenne képes szolgálni.

Az eddigieket összefoglalva elmondható, hogy a régi Ptk.-hoz képest az új Ptk. – szűk körben ugyan, de – lehetővé teszi az utóöröklés jogintézményét, amely véleményünk szerint a végrendelezési szabadság elismerésének fontos jele. Az utóöröklés vonatkozásában tehát Pandóra szelencéje, ha résnyre is, de kinyílt.

A joggyakorlat és a joggyakorlat által esetlegesen befolyásolandó jogalkotás fogja a jövőben eldönteni azt, hogy az utóöröklés Pandóra szelencéje tovább nyílik-e, avagy esetlegesen visszazárul és e jogintézmény végérvényesen jogtörténeti múltunk relikviájává válik. A magunk részéről őszintén bízunk abban, hogy az utóöröklés jogintézménye – alkalmazkodva a 21. század megváltozott igényeihez is – a modern végrendelezési jog megbecsült és ésszerűen alkalmazható eszközévé válhat a magyar joggyakorlatban.

Fentiek alapján ugyanakkor továbbra is igaz az, hogy öröklési jogunk preferált jogintézménye a végintézkedés. Kis mértékben parafrázálva a latin szentenciát: *navigare necesse est*, azt is mondhatjuk: *testamentum facere necesse est*. Arra, hogy a végrendelet készítésének képzeletbeli hajóútján mely állomásokra jutunk el, zátonyra futunk, netán kalózok fosztanak ki, vagy jéghegynek ütközünk, elsődlegesen a gyakorlat fogja a választ megadni.

A DELIKTUÁLIS FELELŐSSÉG LEGFONTOSABB VÁLTOZÁSAI A MAGYAR MAGÁNJOGBAN (SZEMELVÉNYEK A FELRÓHATÓSÁG KÉRDÉSKÖRÉBŐL)

A változás vizsgálata mindenképp összehasonlítást tesz szükségessé egy korábbi és a jelenlegi helyzet között. Ebből következik, hogy az embernek fel kell idéznie egy korábbi jogszabályi környezetet, korábbi elméleti felfogásokat, és ez óhatatlanul valamiféle nosztalgizást is eredményez.

Magam 1968-ban kezdtem a polgári jogot tanulni Szegeden, tanárom Kemenes Béla volt, aki köztudottan jelentős szerepet vállalt az 1959-es Ptk. előkészítésében. Ez a tevékenysége – utólag visszatekintve – tetten érhető volt az előadásában is; ha tetszik, ő is nosztalgizott az akkori Ptk. előkészítő munkáira utalva.

A deliktuális felelősségről szóló előadásában részletesen, egyenként elemezte az akkori Ptk. 339. §-ának egyes szavait: aki – másnak – jogellenesen – kárt – okoz – stb. Egyébként ez az egyenkénti elemzés megtalálható az első Ptk.-kommentár – Kemenes által írott – vonatkozó részében is.² Mindezekben a momentumokon most nem kívánok végigmenni, a felelősségi klauzulából csak egy elemet szeretnék kiemelni: „mentesül a felelősség alól (a károkozó), ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható”. Ezzel összefüggésben a polgári jogi felelősség vonatkozásában a felróhatóságot, vagy az ezzel szinonim értelemben használt vétkességet nem szükségképpeni, hanem csak rendszerinti elemként tárgyalta. Ahogy azt az említett kommentárban is írta, „A vétkesség nélküli felelősség az egyéb jogági felelősség körében vagy teljesen ismeretlen; pl. a büntetőjogi felelősség, vagy a vagyoni felelősség körében is kivételesen ismert, mint pl. a munkajogi felelősség. Ezen alapul azután a jogalap szempontjából az az alapvető tagolódás, amely a polgári jogban szubjektív és objektív felelősségek között különböztet; a szubjektív felelősségen belül is úgynevezett rendes és csökkentett, az objektív felelősségen belül pedig a fokozott és a feltétlen felelősség között. (A feltétlen felelősséget szűkebb értelemben szokták eredményfelelősségnek is nevezni; az eredményfelelősségnek van egy tágabb értelme is, amely azt juttatja kifejezésre, hogy a polgári jogi szankció mindig feltételez bizonyos hátrányos eredményt.)”³

1 Egyetemi docens (Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Szerk.: GELLÉRT György, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.1995. 885.

3 U.o.: 887.

Kemenes professzor gondolatmenete szerint a felelősségi jogalap szempontjából különbséget teszünk a vétkes és a vétkesség nélküli felelősség között, amely megkülönböztetésnek főleg a polgári jogban van jelentősége. Viszont köztudott az is, hogy a vétkesség értelme koronként illetve jogrendszerenként nem ugyanaz. A magyar Polgári Törvénykönyv bizonyos fokig új utakon jár, amikor az „adott helyzetben általában elvárható” fogalommal operál, és ilyen értelemben újszerűen bontja ki a vétkesség fogalmát, és adja meg annak tartalmát. A vétkesség ugyanis alapvető értelmében a szándékosságot és a gondatlanságot jelenti, és szubjektív megítélést jelent olyan értelemben, hogy a jogellenes magatartás tanúsítójának szubjektív akaratát helyezi középpontba, szemben a rosszhiszeműséggel, amely az illető tudatára van figyelemmel.

A Ptk. fogalom-kibontása a „vétkesség” kifejezést általában mellőzi; a szándékos, illetve gondatlan megjelölést is csak meghatározott esetben – ahol ehhez eltérő jogkövetkezmények fűződnek – használja, és ezek helyett az említett formulát alkalmazza. A Ptk. a szándékosságot és a gondatlanságot nem iktatta ki a polgári jog rendszeréből, de az új megfogalmazással egyértelművé és tudatosabbá teszi a vétkességi elemek lényegi sajátosságát. Ezért általában amikor a polgári jogban „vétkes felelősségről” beszélünk, akkor a „felróhatóság” kitélt használjuk, de gyakran e felróhatóság szinonimájaként beszélünk vétkességről, illetve szubjektív felelősségről, mint ahogy a fel nem róható magatartások esetében a véten vagy objektív felelősség jelenti a szinonimát. A felróhatóság itt szűkebb értelmű: van ugyanis a felróhatóságnak olyan tágabb értelmezése, amely a felelősségre vonhatóság tényét jelenti.

A felróhatóság a polgári jogban az úgynevezett rendes felelősség egyik döntő, karakterizáló jellemzője. A Ptk.-ban foglalt felelősségi konstrukciót szokás a polgári jog rendes felelősségi formájaként jellemezni. Ez azt jelenti, hogy amennyiben törvényi kivétel nincsen, a magatartás felelősséget akkor von maga után, ha a jogellenes és kárt eredményező magatartás tanúsítója nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ehhez azonban egy nagyon lényeges megjegyzés fűződik. A fel nem róható magatartások csak akkor járnak polgári jogi konzekvenciákkal, illetve váltanak ki szankciót, ha ezt az objektív magatartást maga a törvény kifejezett megfogalmazással felelősséget eredményezőnek ítéli meg. Más szóval az objektív felelősség a polgári jogban kivételesen (de nem kivételként) érvényesülő felelősségi tétel még akkor is, ha a felróhatóság nélküli (objektív) felelősség esetkörei, illetve tényállásai állandóan bővülő tendenciát mutatnak.⁴

Az 1959. évi Ptk.-t előkészítő kodifikáció⁵ kiindulópontja (már akkor is) a Magánjogi Törvényjavaslata volt, amelynek 1709. §-a – mintegy generálkluzulának

4 Uo. 895-896.

5 A kodifikáció előmunkálatait részletesen tárgyalja KÓHIDI Ákos: *A kártérítési felelősség alakulása a magyar polgári jogban az 1959-es Ptk. előkészítésétől az 1977-es Ptk. novelláig bezárólag című tanulmányában*. In: Tanulmánykötet az 1959-es Polgári Törvénykönyv előkészítéséről, alapvető intézményeiről és fejlődésmenetéről. Szerk.: SÁRKÖZY Tamás. Budapest, Magyar Lap- és Könyvkiadó Kft. 2018. II. kötet, 275.

szánva – mondja ki azt, hogy „aki másnak jogvédte érdekét jogellenesen és vétkesen, bárcsak közvetve is megsérti, köteles a másinak – a sértettnek – ebből eredő kárát megtéríteni. Ugyanez a kötelezettség terheli azt is, aki a jóerkölcsbe ütköző módon másnak szándékosan kárt okoz.” Látható, hogy a kártérítési felelősség alapja az Mtj. megfogalmazásában egyértelműen a vétkesség volt.

A Ptk. 1953-as, első tervezete a kimentési lehetőséget akként fogalmazta meg, hogy „mentesül a felelősség alól aki bizonyítja, hogy a kár rajta kívül álló okból következett be; a bíróság vétlen károkozót a felelősség alól teljesen, vagy részben mentesítheti.” A koncepció tehát egyértelműen vétkességi alapon állt.

Néhány évvel később, az 1956. szeptemberéből származó tervezet szövege már nem tartalmazza a vétkesség kifejezést. „Mentesül a felelősség alól (a károkozó), ha bizonyítja, hogy a kár elhárítására mindazt megtette, ami elvárható volt.” Ez a kimentési formula 1958-ra egészül ki az „adott helyzetben” kifejezéssel, miszerint „mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kár elhárítására mindazt megtette, ami az adott helyzetben általában elvárható.”

Eörsi ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg a „Kártérítés jogellenes károkozásért” című könyvében: „A tervezet szövegéből szándékosan maradt ki a »tőle« (elvárható) kifejezés, ez ugyanis a személyes mértékre utalt volna. Ebben a megfogalmazásban viszont az általános elvárhatóságot kell vizsgálni, vagyis a magatartást az illető körben tipikus és elvont magatartáshoz kell mérni. Az általános elvárhatóság azonban korántsem jelenti azt, hogy a társadalmi elvárhatóság minden személyre nézve egyenlő. Valójában a különböző tipikus helyzetek különböző átlagosított zsinórmértéket kívánnak meg, ezt juttatná kifejezésre a tervezet szövegében az, ha így egészülne ki: ami az adott helyzetben általában elvárható.”⁶

A törvény javaslatának indokolása azonban egyértelműen a vétkességre, illetve a vétkesség objektív ismérvek szerinti megítélésére utal. Nevezetesen: „A javaslat kidolgozása során uralkodóvá vált az a felismerés, hogy a vétkesség megítélésnek kérdésében következetesen végig kell vinni a polgári jogi felelősség területén már igen hosszú idő óta érvényesülő azt a tendenciát, amely különböző zsinórmértékek felállításában jelentkezett, és amely végeredményben arra irányult, hogy a vétkesség megítélésének döntő szempontjául ne a károkozó belső, ellenőrizhetetlen, szubjektív körülményei szolgáljanak, mint a büntetőjogban, hanem a társadalomnak az állampolgárok különböző rétegeivel, kollektíváival szemben, különböző helyzetekben támasztott követelményei. Ebből következik, hogy a vétkesség mércéjének a társadalmi követelményeket kell tekinteni, és a vétkesség kérdését messzemenően objektív ismérvek szerint kell megítélni. Ez a megoldás nem csak elvileg helyes, de ettől függetlenül gyakorlati előnyei is vannak: elhárítja azokat a nehézségeket, amelyek a kizárólag szubjektíven felfogott vétkességnek, vagy a vétkesség hiányának a bizonyításához fűződnek.”⁷

6 EÖRSI Gyula: *Kártérítés jogellenes magatartásért*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1958. 71.

7 *A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve. Az 1959. évi IV. törvény és a törvényjavaslatának*

Eörsi már 1958-ban használta a felróhatóság kategóriáját, amikor azt írja, hogy „a felelősség alapja a felróható emberi magatartás. Arra kell törekedni, hogy mindenkinek a felróható magatartása a megfelelő fajtájú és megfelelő súlyú következményeket vonja maga után úgy, hogy a szükséges mértékben, érzékenyen kifejezésre jusson a társadalmi helytelenítés.” A felróhatóság általános, a különböző felelősségi szituációkat is általánosító megfogalmazását „A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve” című munkájában fogalmazza meg. „A felróhatóságnak a polgári jogban van egy általános megnyilvánulása, a vétkesség, és vannak specifikus megnyilvánulásai, amelyek az egyes tipikus károkozás-fajták elleni specifikus védekezési lehetőségek és igények figyelmen kívül maradásából adódnak. Korábban, amikor általános volt az a felfogás, hogy a polgári jogi felelősség vagy vétkességi vagy objektív, a felróhatóság fogalmának nem volt autonóm helye. Vagy a vétkességgel kellett azt azonosítani, vagy pedig az a felelősség tétel lehetőségét jelentette. Ma is (1966-ban) megvannak ennek a felfogásnak a maradványai, amely a vétkességet a felróhatósággal azonosítja, valójában azonban a vétkesség a felróhatóságnak az egyik, de nem egyedüli esete.”⁸

Szocialista ideológiai fordulatokkal, a kapitalista és a szocialista jogot egymással – ügyesen – szembeállítva ugyan, de mindmáig helytállóan érvel Eörsi a kártérítési felelősség preventív funkciója mellett. Az 1962-ben megjelent tankönyvben arról ír, hogy a kármegelőzés elve a polgári jog alapelvei közé tartozik. A kapitalizmus jogában a magánjogi felelősség szabályozásának középpontjában nem a javak megóvása, hanem az okozott károk megtérítése volt. Nem a megelőzés, hanem a jóvátétel szempontja volt előtérben, mert teljesen háttérbe szorult az a körülmény, hogy valamely dolog elpusztulása csökkenti a társadalom rendelkezésére álló javak állagát. Csupán az volt előtérben, hogy a károsult tulajdonos reparációhoz jusson. Lényegében ugyanaz a probléma jelentkezik itt is, mint a reális teljesítés esetében; a nem szerződészerű teljesítést és a szerződésen kívüli károsodást egyaránt kiegyenlítette a kártérítés, amely a tulajdonost teljesen kárpótolta, a társadalom szükségletei kielégítésének szempontja pedig nem állott az akkori magánjog közvetlen védelme alatt. A szocialista jogban azonban a javak megóvása áll előtérben, mert azt a veszteséget, amelyet egy termelésre vagy szükséglet kielégítésre szolgáló dolog elpusztulása vagy megrongálódás jelent, társadalmi mértékben semmilyen kártérítés nem hozhatja helyre. Azt a dolgot újra meg kell termelni vagy ki kell javítani.⁹

Nemzetgazdasági szinten tehát nincs reparáció, de a károkozó tulajdonának terhére történő kártérítési kötelezettség sem korlátlan. Másként fogalmazva, a károsult tulajdonában esett sérelem reparációját sem biztosítja teljes mértékben az alkotmányos tulajdonjog. Az ezzel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság a felelősségcsök-

miniszteri Indokolása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 245. old.

8 EÖRSI Gyula: *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966. 127. old.

9 VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1962. 473. old.

kentő méltányosságot lehetővé tevő Ptk.-beli rendelkezés alkotmányosság vizsgálata kapcsán fejtette ki.¹⁰ A határozat megállapította azt, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog. Nemcsak, mert az Alkotmány arról kifejezetten nem rendelkezik, hanem mert alapjogi volta az Alkotmány tulajdonvédelmi rendelkezéséből sem következik. Az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a „közérdekű” korlátozás arányosságának ismervével – az állammal szemben védi.

A kártérítési jogviszonyban a jog a károsultat elvileg bármely károkozóval szemben oltalmazza és a reparációt – ahol erre sort kerít – a károkozó tulajdonának terhére oldja meg. Az Alkotmány szerinti alkotmányos alapjogi tulajdonvédelem viszont mindenki, vagyis a károsult és a károkozó tulajdonára is vonatkozik. A jognak tehát egy olyan kárelosztási (kártelepítési) mechanizmust kell működtetnie, amelyben nemcsak a károsult, hanem a károkozó alkotmányos tulajdonvédelme is megfelelően igazolható. Ennek a kárelosztási – ellensúlyozó – rendszernek a szempontjait a törvényhozó – a minden tulajdonosra egyaránt kiterjedő alkotmányos tulajdonvédelem keretei között – általában szabadon mérlegelheti.

E mérlegelési szempontoknál nem hagyható figyelmen kívül, hogy a polgári jogi tulajdonjog sérelme és a károkozás nem egymásnak megfelelő fogalmak. Kár alatt a polgári jog tágabb értelemben minden olyan hátrányt ért, amely valamely esemény (kár-ok) folytán valakit személyében vagy vagyonában ér. Szorosabb értelemben a kár a vagyonban mutatkozó hátrány, amelynek csak egy fajtája a károkozó tény folytán beálló polgári jogi tulajdonsérelem (ún. *damnum emergens* típusú kár). A teljes kár fogalmába beletartozik a tulajdon értékknövekményének az elmaradása, a kiesett jövedelem és üzleti haszon stb. (*lucrum cessans*). Ez utóbbi vagyonelemekre pedig a károkozás időpontjában tulajdonjog értelemszerűen még nem áll fenn. Fogalmilag nem jelent tulajdonjogi sérelmet a nem vagyoni kár sem. Vagyis a károsult oldalán jelentkező hátrány nem szükségképpen azonos a tulajdon sérelmével.

Az ellensúlyozó kártelepítési rendszer kialakítása során arra is figyelemmel kell lenni, hogy nem minden kárbekövetkezés vált ki szükségképpen kártérítési kötelezettséget. A modern jogokban is tovább él az a római jogi jogelv, amely szerint a másra át nem hárítható károkat a tulajdonosnak (károsultnak) magának kell viselnie (*casum sentit dominus*). Ennek alapján rendelkezik a Ptk. úgy, hogy a tulajdonos viseli a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni.

Mindebből következik, hogy az Alkotmány tulajdonvédelmi szabályai a károsulti és károkozó pozíciókat egyensúlyozó kárelosztási rendszert csak annyiban határozzák meg, hogy a törvényhozónak a rendszer kialakítása során mindkét pozíciót körültekintően és a tulajdonvédelem szempontjából egyenlő súllyal kell mérlegelnie, vagyis figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét pozícióra

10 800/B/ 1993. AB határozat, ABH 1996, 420. A határozat előadó alkotmánybírája Lábady Tamás volt.

egyaránt vonatkozik. Ezen belül a rendszer részletszabályainak megalkotása, abban az alkotmányos tulajdonvédelem körén kívül eső egyéb szempontok (pl. felelősség, méltányosság stb.) kellő súlyú figyelembevétele, már a törvényhozó szabad mérlegelési körébe tartozik.

Csak határesetekben alkotmányossági kérdés tehát, hogy a törvényhozó a kártelepítési, kárelosztási egyensúlyozó rendszert milyen konkrét polgári jogi kártérítési szabályok kialakításával építi ki. Mivel a kártelepítés mechanizmusa elsősorban nem az alkotmányi és nem is az attól különböző polgári jogi tulajdonvédelmen, hanem a károsulti és károkozói pozíciót egyaránt figyelembevevő kötelmi jogi, relatív szerkezetű jogviszonyon alapul, a kártérítés szabályai fogalmilag is az okozott, a keletkezett kár áthárításának lehetőségeit és feltételeit szabályozzák és nem az alkotmányos tulajdonvédelmet konkretizálják. Ezek a feltételek pedig a deliktum jellegétől és a károkozás tényállás-típusaitól függően sokfélék azért, mert a károsult kárának reparálása a károkozó tulajdonának a terhére történik. A rendszerben a vétlen károkozó általában a kártérítési kötelezettség alól mentesül, ha azonban veszélyes üzeme működtetésével okoz kárt, szabadulása csak kivételes, az abszolút felelősség körében pedig szinte sohasem mentesülhet stb. Másrészt a teljes kártérítés elve sem abszolút (még a tulajdon értékcsökkenése körében sem). Vannak felelősségi alakzatok, ahol a kártérítés mértéke korlátozott (limitált), és vannak tényálláskörök, amelyekben bizonyos kárfajtákat kizárnak a kártérítési processzusból.

Megállapítható tehát, hogy nemcsak a kár és a tulajdonhoz való jog sérelme nem egymást maradéktalanul fedő fogalmak, hanem a kártérítés mértéke sem a tulajdonban keletkezett sérelem nagyságához igazodik. Megállapítható továbbá az is, hogy a kártérítési kötelelem kondícióinak csak egyike a kár okozása, a reparációs kötelezettségnek még további feltételei vannak. Ennek során az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a kártérítés jogintézménye történetileg büntetőjogi gyökerű. A kártérítés alapja eredetileg a büntetés volt, s csak jóval később, a klasszikus liberális jogfelfogásban lett tisztán felelősségi alapú.

Mindezekből következik, hogy a kár megtérítésének deliktuális elvei csak a tulajdonjogra, illetőleg annak sérelmére nem értelmezhetők, hanem azok a kárelosztásnak vagy a kár áthárításának azokat a feltételeit tartalmazzák (felelősség, veszélyes üzem működtetése, okozási elv stb.), amelyek hiányában a kárt a tulajdonosnak (a károsultnak) kell viselnie. Ezért mentesülhet a károkozó a felelősség alól például akkor, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

A polgári jogi kártérítés eszerint tehát nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés a kártelepítésnek, a kárelosztásnak egy – nem is kizárólagos – módja, amelynek részletes feltételeit a törvényhozó reparációs, kármegelőzési, felelősségi, kockázati és egyéb szempontok alapján szabad mérlegeléssel határoz meg a deliktuális jog klasszikus elvei és a kárelosztás modern rendszerei együttes figyelembevételével. Ennek során tekintettel kell

lennie az Alkotmány tulajdonvédelmi rendelkezéseire és a rendszerben számolni kell azzal, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét (károsulti és károkozói) pozícióra egyaránt vonatkozik. Ha azonban a rendszer a maga egészében egyensúlyozó, azaz a pozíciók kiegyensúlyozására törekszik, a kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének stb. meghatározása már a törvényhozó szabadságába tartozik és nem alkotmányossági kérdés. Alapjogi sérelem ugyanis nem áll fenn, a kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését pedig nem lehet közvetlenül az Alkotmányra visszavezetni.

Mivel a tulajdonhoz való jog alkotmányi garantálása nem jelenti a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, s mert a deliktuális felelősség szabályainak sem kell alkotmányosan biztosítaniuk azt, hogy a tulajdonos kára feltétlenül megtérüljön, a kártérítés összegének méltányosságból történő mérséklése önmagában nem alkotmányossági kérdés. A felelősségcsökkentő méltányosság gyakorlását lehetővé tevő Ptk.-beli rendelkezés a bíróság számára mérlegelésen alapuló felhatalmazást ad arra, hogy a kárért felelős személyt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján a felelősség alól részben mentesítse.¹¹

Az új Ptk. 6:519. §-a már generálklauzula jelleggel utal – a deliktuális felelősség körében – a felróhatóság fogalmára, amikor kimentési okként a károkozó számára annak bizonyítását teszi lehetővé, hogy magatartása nem volt felróható. A felróhatóság, helyesebben annak hiánya tartalmában nem különbözik a korábbi Ptk. 339. §-ában szereplő „úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható” fordulattól. Ugyanis a Ptk. Bevezető rendelkezései között az 1:4. § (1) bekezdése értelmében – ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt – a polgári jogviszonyokban, a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ez a rendelkezés az egész Ptk.-t átható alapelvként tételezi az adott helyzetben általában elvárható magatartás elvét, amelynek megsértése a felróhatóság. Ennek egyenes következménye, hogy – a Kodifikációs Bizottság érvelése szerint – a kódexben a későbbiek során nem kell többet kibontani törvény szövegének a felróhatóság tartalmát, így a 6:519. §-ban is elegendő annak kimondása, hogy a felelősség alóli mentesüléshez az vezet, ha a károkozó bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.¹² A felróhatóság tehát értelemszerűen az 1:4. § (1) bekezdésében meghatározott magatartási mérce megsértését jelenti, ami – az eddigiek alapján egyértelműen – magában foglalja, ötvözi a szubjektív és az objektív felelősséget egyaránt.

A deliktuális felelősség új szabályozás köréből még egy elemet szeretnék – csak érintőlegesen – kiemelni, mégpedig az okozati összefüggésre vonatkozó rendelkezést. (Már csak ezért is érintőlegesen, mivel a konferencián szintén előadó Szalma pro-

11 ABH 1996, 420-424.

12 LÁBADY Tamás: *A deliktuális felelősség fontosabb változásai az új Ptk.-ban*. In: A megtartott szó. Válogatott jogi tanulmányok. Szerk.: KOLTAY András és LANDI Balázs. Wolters Kluwer Hungary, 2018.

fesszor egész monográfiát szentelt a kérdéskörnek.¹³⁾ A korábbi Ptk. erre vonatkozó külön szabályt nem tartalmazott, mindössze a jogszabályhely hipotézisében utalt rá, az „aki másnak jogellenesen kárt okoz” fordulattal. Az okozati összefüggés kérdéseit az elmélet, elsősorban és alapvetően a büntetőjog dogmatikája többirányúan vizsgálta és elemezte, a konkrét kérdések esetenkénti mérlegeléssel való megoldása azonban a bírói gyakorlat feladata maradt.

Az elmélet által leginkább elfogadott teória az úgynevezett adekvát kauzalitás, illetve az okkiválasztás elméletei voltak. Ezeket tovább fejlesztve, az okozati összefüggést egyre inkább a tipikus okokra szorították, vagyis azokra az okokra, amelyek az esetek nagy számában szerepeltek valamely károsodás okai között. Eörsi álláspontja szerint a világ mindenoldalú kölcsönös összefüggése szempontjából egyfajta ok-kiválasztásnak kell érvényesülnie, amely vonatkozásban a polgári jogászt elsősorban azok a tényezők fogják érdekelni, amelyeket a kártérítés szankciójával lehet befolyásolni. A polgári jogi felelősség szempontjából tehát az lesz a releváns ok, ami a kártérítés szankciójával befolyásolható, amivel szemben a kártérítés prevenció hatást fejthet ki. Valamely károsodásnak nem csak a közvetlen kiváltó okát lehet a polgári jogi felelősség szempontjából oknak tekinteni, hanem a közvetett okát is, ha a prevenció hatást a polgári jog eszközeivel erre a közvetett okra lehet gyakorolni. Hogy meddig lehet a prevenció hatást elvárni a kártérítéstől, az nagymértékben függ attól, hogy mennyire lehetett a távolabbi okozatként bekövetkezett károsodást előre látni.¹⁴⁾ (Eörsi ezt – mármint az előreláthatóságra való utalást – a hatvanas években írta, de a közvetett károk határaival foglalkozott talán utolsó megjelent írása is a Beck Salamon emlékkönyvben.¹⁵⁾

Ezt az előreláthatóságot, mint az okozati összefüggés határát rögzíti az új Ptk., amikor kimondja, hogy nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre, és kellő gondosság mellett nem is kellett előre látnia.

A szóban forgó rendelkezés előzményei már az új Ptk.-t megelőzően is megjelentek a bírói gyakorlatban. A Legfelsőbb Bíróság már 2008-ban megállapította, hogy az oksági láncolatban az a meghatározó ok, amely az események rendszerinti lefolyása mellett – az általános élettapasztalat szerint – alkalmas az eredmény létrehozására. Az oksági láncban figyelembe veendő szakasz tartamát döntően befolyásolja az, hogy a károsodásra vezető eseménysor elindítója látta-e, illetve láthatta-e a bekövetkezett eredmény.¹⁶⁾

13 SZALMA József: *Okozatosság és polgári jogi felelősség*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2000.

14 VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: i.m.: 486. old.

15 EÖRSI Gyula: *A közvetett károk határai*. In.: Emlékkönyv Beck Salamon születésének 100. évfordulójára, 1885-1985, szerk.: NÉMETH János – VÉKÁS Lajos, ELTE 1985.

16 BH 2008.299.

A károkozónak tehát nem kell előre látnia a kár bekövetkezéséhez vezető teljes oksági folyamatot, csupán azt kell felismernie, hogy az adott magatartás, vagy mulasztás milyen jellegű és nagyságrendű kárt okozhat. E körben azonban nem a konkrét, károkozó tudattartalmat kell vizsgálni, hanem azt, hogy egy kellő gondossággal eljáró személynek mit kell előre látnia. A kártérítési felelősség akkor áll fenn, ha egy átlagosan gondos személynek – tekintettel annak valószínűségére – ezen kockázattal számolnia kell.

Mind ezek alapján, és tekintettel a jogalkalmazói előzményekre is, az előreláthatósági klauzulának, mint az okozati összefüggés korlátjának az alkalmazása feltehetőleg nem jelent majd problémát a bírói gyakorlat számára.

A MAGÁNJOGI IGÉNYEK VÉGREHAJTÁSI JOGÁNAK GAZDASÁGI ELEMZÉSE

1.

Pacta sunt servanda. A jogász számára kevésbé kérdéses ennek az ősi tételnek a máig ható érvényessége, a magánjogászok számára majdhogynem szentírási jellege. *Alterum non laedere.* Vagy ha mégis, akkor az ebből fakadó kárt megtéríteni: ez is örökérvényűnek tűnő parancs, amit a jogszabályok évezredek óta érvényesítenek hol szélesedő, hol szűkülő tartalommal. Ezek egyszerre jogi parancsok, de a társadalmi kódba beivódott erkölcsi normák is, amely erkölcsi tételek ismét jogiasulhatnak például a jóerkölcsbe ütköző szerződések jogi tilalma által. A jog évezredekén át a praktikum terepe volt, mára viszont elvárássá vált, hogy a formállogika szabályai szerint működtethető rendszerré transzformálódjon, amelynek meg kell felelnie a társadalmi elvárásokon túl azoknak a logikai szabályoknak, amelyek gyökerei az antik korba vezethetők vissza, de különböző tudományterületeken – így a gazdaságtudomány keretén belül is – önálló fejlődési utat járnak be. Amennyiben a jog engedelmeskedik a *ratio*-nak, vajon annak a rációnak is engedelmeskednie kell, amit a gazdaság működésének tulajdonítunk?

A jog gazdasági elemzésének tana, módszertana az Egyesült Államokban tevékenykedő közgazdászok és jogászok kooperációjából kinövő, lassan hatvan éves tudományterület,² amelyet mára már nem csak a magánjogi területre, de a büntetőjogra, akár a közigazgatási jogra³ is alkalmaznak, széles nemzetközi irodalmán túl számos magyar szerző is foglalkozott a témával.⁴A tankönyvi irodalom a jogi és közgazdasági alapok

1 Tanszékvezető egyetemi docens (Polgári Eljárásjogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 Coase és Calabresi alább idézett cikkeit tekintik olyan alapvető jelentőségű műveknek, ami a gondolkodást elindította ebben az irányban. Ld. Ronald COASE: *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, 1960 3:1-44.; Guido CALABRESI: *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, Yale Law Journal, 1961 70:499-553. A téma másik leginkább ismert és elismert szerzője az USA-ban korábban szövetségi bíróként is tevékenykedő, akinek több könyve is alapvető jelentőségű a téma kutatói számára. Ld. pl. Richard A. POSNER: *Economic Analysis of Law*, Boston: Little Brown, 1973.

3 NAGY Marianna: *The Application of Rational Choice Theory in the Study of the Administrative Enforcement of Law*, ELTE ÁJK Annales 2010.

4 Ld. pl.: HARMATHY Attila - SAJÓ András (szerk.): *A jog gazdasági elemzése*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984; MENYHÁRD Attila: *A költérből és a foglalóról*, in: A Polgári Jogot Oktatók XXII. és XXIV. Országos Találkozásának Válogatott Tanulmányai, Novotni

bemutatásán túl elsősorban a tulajdoni, illetve a kötelmi kérdésekkel foglalkozik,⁵ és ehhez képest kisebb – de fontos – teret szentel az igények érvényesítésének is. Az irodalom általam eddig feltárt része nem tér viszont ki arra a kérdésre, hogy a már bírósági úton érvényesített igények tényleges, állami kényszer útján történő érvényesítése, végrehajtása miként illeszthető bele ebbe a meglehetősen általános sémába. Előadásomat e téma köré szerveztem, bízva abban, hogy a vitaindító gondolatok alkalmasak lesznek a tárgykör újszerű megközelítésére.

2.

Frank Ignác örökbecsű mondata szerint „hiábavaló volna törvényszéket tartani, ha az ítélet végrehajtása nem következne”. Ugyan a polgári eljárásjog a végrehajtást – dogmatikai okokból részben – leválasztotta a perrendről, a jogerő fogalmába pedig nem érti bele szükségképpen a végrehajthatóságot, a tétel intuitíve könnyen elfogadható az ellenkező feltevésével is: ha egy bíróság által a jogvita végleges rendezése céljából hozott ítélet írott malaszt maradna, s a feleknek nem kellene bízni-félni annak tényleges érvényesülésétől, a bírósági eljárás azt a lényegi elemét veszítené el, amellyel a jogbéke helyreállítását szolgálja. Az a tény, hogy a felek között vita merült fel, vagy más oknál fogva szükség volt bírósági (hatósági) jogvédelemre, ékes bizonyítéka annak, hogy a jogrend védelemre szorul, mert legalább az egyik fél ellenáll a parancsnak, míg a másik fél ezt tartja olyan fontosnak, hogy jogvédelmet kérjen. A végrehajtás intézményesítése tehát szükségképpen eleme a jogrendnek – már ha ez valaki számára is kérdéses lett volna.

3.

A jogász számára a norma tartalma irányadó, valamely kötelezettség teljesítését azon a prizmán keresztül nézi, hogy azt előírja-e vagy mellőzhetővé teszi-e az adott rendelkezés. A jog közgazdasági elemzésének azonban nincsen ilyen előfeltevése (más, a tudományterület sajátosságaihoz igazodó, sokszor egyszerűsítő előfeltevései persze vannak), éppenséggel az a mélyebb elméleti meglátása, hogy a jogviszonyok a racionális döntéshozó választásától függő kimenettel rendelkeznek, s amikor egy ügyletről döntenek, akkor elsősorban a jólétüket tartják szem előtt. Ebből vezetik le meggyőző matematikai és logikai apparátussal, hogy ami a jogász számára evidencia – a szerződés teljesítendő – az közgazdasági szempontból távolról sem az, sok esetben a logikus, ökonomikus választás éppen a szerződés megszűnése. Ebben a racionális

Alapítvány, Miskolc, 2018, 67-78.; SZALAI ÁKOS: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*, L'harmattan, Budapest, 2013.; POKOL Béla: *Posner gazdasági jogelmélete*, Jogelméleti Szemle 2000/3. szám

5 Robert COOTER - Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan*, Budapest, 2014.

döntéshozatali szekvenciában, vagy éppen szimultán játékban – erős egyszerűsítéssel – elsősorban a jóléti közgazdaságtan „törvényei” az irányadók, vagyis hogy a felek mindig saját jólétük maximalizálására törekcsenek, amelyet persze a közgazdasági gondolkodás is módosít, pl. a társadalmi hasznossági kategóriák bevezetésével. És ebben a döntéshozatali folyamatban a normák, legyenek erkölcsi vagy éppen jogi normák, csak egy faktort jelentenek a döntéshozatali lehetőségek tekintetében, szerencsés esetben nem felülírva azt a közgazdasági logikát, amelyet pl. a Pareto-hatékonyság ír le egyedi illetve közösségi szinten.

Itt utalunk rá, hogy a joggazdasági elemzésen belül el kell különíteni a normatív illetve az egyes jogintézmények hatékonyságát elemző módszertani irányzatot. Amíg a normatív elemzés célja a gazdaságtudományéhoz leginkább illeszkedő norma, jogszabály kialakítása, addig az egyes fennálló jogszabályok, rendszerek elemzése azt célozza, hogy az adott jogi kereten belül mutassa ki a gazdasági ösztönzők, ellenhatások dinamikáját. E rövid prezentációban előbb normatív, elméleti szempontokat vizsgálunk, s utána próbálunk konkrét jogintézmények előnyös vagy kevésbé előnyös jogi rendelkezéseivel foglalkozni.

4.

A jogrend a társadalom totalitását átfogja, sokszor olyan kérdéseket is rendez, amelyet elsősorban nem gazdasági, hanem érzelmi síkon értékelünk. Pl. a családi jog rendezi a gyermek feletti szülői felügyeleti jog kérdéskörét, amelyhez nehezen rendelhető érték első pillantásra, mégis elképzelhetetlen, hogy az érvényesítése ne legyen része a jogrendnek. A jólét kategóriája viszont azért hasznos, mert rávilágít arra, hogy valójában ez is olyan érték, amelynek fokozására, maximalizálására az egyén törekszik, késhegyig menő harcot vív érte, holott pénzben nehéz volna kifejezni. Bár jelen keretek között igyekszem mellőzni azokat a területeket, amelyek nem vagyoni jellegű igények érvényesítésére vonatkoznak, az előző eszmefuttatás tanulsága, hogy végső soron az igények érvényesítésének teljes rendje alávethető ennek a prizmának, mert a jólét fokozására törekvő polgár valójában ezekhez is értéket (időt, energiát) rendel.

5.

Ami egyszerűbben belátható, ezért ilyen szűk terjedelemben is megkísérlehető az elemzése: a pénzbeli követelések tényleges érvényesítésének joggazdasági kerete. Mivel itt pénzügyi követelésekről van szó, azok értékét könnyebb meghatározni, úgy az ügylet részesei, mint az érvényesítésben közreműködők szempontjából. Az ügylet főszemélyei a jogosult és az adós, figyelemmel arra, hogy célszerű feltételeznünk egy végrehajtási jogcím meglétét. Mindazonáltal lényeges különbség van abból a szempontból, hogy milyen eljárás eredményeképpen áll elő a végrehajtási jogcím. A tipikus végrehajtási jogcímet

a jogerős bírósági ítélet alapozza meg, nyilván marasztaló, kötelezést tartalmazó, s az önkéntes teljesítésre határidőben nem került sor. Ezek abból a szempontból lényegesek, hogy ha az ügylet joggazdasági dinamikáját tekintjük a szerződés bölcsőjétől, akkor itt a döntési fa jellemzően vizsgált legvégén is túl vagyunk már. A felek szerződést kötöttek, amelynek során felmérték egymás teljesítési képességét és hajlandóságát (persze a történetek fényében: rosszul); a releváns jogi tények azt mutatják, hogy a szerződésszerű teljesítés elmaradt, amire a jogosult – költségei és sikerének esélye felmérése után – az igény bíróság előtti érvényesítésével reagált (most tekintsünk még el az egyszerűsített eljárásoktól). A bírósági perben a szekvenciális játéknak megfelelően feltárult a történeti tényállás, amelyhez a bíró elsőfokon, majd másodfokon jogerős marasztalást fűzött. Szempontunkból kevésbé lényeges a joggazdasági elemzés tökéletes kártérítés-fogalma (amely abból a szempontból jelentős, hogy perindítási iniciatívaként vagy ellenhatásként működik), most egyszerűen feltételezem, hogy a jogosult számára kielégítő az immár végrehajtási kényszer útján érvényesíthető igény.

Hasonló döntési fa áll rendelkezésre a csekélyebb értékű követeléseknél, a 3 millió forintot meg nem haladó követeléseknél, amelyeknél a magyar jogalkotó egy kötelező közjegyzői fizetési meghagyásos eljárást ír elő; ez a statisztikák tanúsága szerint ritkán fordul ellentmondás miatt perbe, vagyis a fentebb felvillantott költséges és időigényes eljárásba. Eredménye viszont ugyanaz: a jogerős fizetési meghagyás ugyanúgy végrehajtás tárgya lehet. A harmadik jellemző végrehajtási jogcím pedig a közjegyző által záradékolt okirat, amely költséghatékony módon kikerüli a végrehajtást megelőző peres vagy fizetési meghagyásos igényérvényesítési fázist és a szigorú törvényi feltételek megléte esetén közvetlen végrehajtási utat biztosít. A végrehajtási jogcím előállításához szükséges lépések és költségek, valószínűségek és döntések elemzése nem képezi tárgyát jelen vizsgálatunknak, annyi azonban kiemelő, hogy a perköltségviselés európai-magyar rendje miatt az itt elért marasztaláson felül az igényérvényesítés költségei is a követelésre rakódnak. Másképpen: a sikeres per költségeinek megtérítési kötelezettsége – még a korábbi döntési helyzetekben – egy fontos faktor a kötelezett-adós számára a megegyezés felé, tudniillik a peresztés költségét helyesen felmérve a potenciális veszteségeit csökkentheti egy időben elfogadott egyezséggel, különösen ha az a költségeket megosztja.

6.

Az igényérvényesítési költségek arányban állnak az igényérvényesítés volumenével. A joggazdasági irodalom tétele szerint, ha a jogsértések száma növekszik, vagy az igényérvényesítés költsége csökken, a keresetek száma (ezzel együtt azok végrehajtása iránti igény) növekszik. Értelemszerű, hogy a keresetek számának növekedése növeli a kényszervégrehajtás volumenét is, de önmagában a végrehajtási eljárás tekintetében is elmondható, hogy azonos bázist feltételezve a végrehajtási eljárás költségeinek

csökkentése – belátható módon – növeli a megindított végrehajtási eljárások számát. Azonos bázis alatt változatlan nagyságrendű végrehajtási jogcímet (jogerős ítéletet, FMH-t záradékolt okiratot) értünk, amelyeknél a magasabb végrehajtási költség adott esetben elriaszthatja a végrehajtást kérőt a tényleges érvényesítéstől. Elriaszthatja különösen, ha a végrehajtási költségek térülése sem várható az eljárástól.

A peres eljárásra nézve dolgozták ki a joggazdászok azt az egyenletet, amely szerint FC (*filing cost*) = EVC (*estimated value of claim*),⁶ amely *equilibrium* az a pont, ahol a racionális döntéshozó döntése megfordul. Kisebbségi igényérvényesítési költség esetén megindítja, nagyobb költség esetén eláll a keresetindítási szándékától, feladva igényét. Fontos rámutatni, hogy ebben az esetben a jogosult teljes mértékben elesik a követelésétől [$EVC=0$], ami az igényérvényesítési rendszer szempontjából hibának, az adott igény 100%-ában megnyilvánuló hibának tekintendő. Utalunk rá, hogy a jogalkotó egyik legfontosabb célja a joggazdászok szerint az igényérvényesítési költségek minimalizálása mellett, a jogérvényesítési hibák minimalizálása. Az a függvény, amelynek $FC > EVC$ tartománya van, azt is jelzi, hogy az igényérvényesítési rendszer biztosan termel (közgazdasági értelemben vett) hibát.

7.

Mármost ez az egyenlet vonatkoztatható a végrehajtási eljárásra önállóan is. Ha feltételezzük a végrehajtási jogcímekek változatlan volumenét (ami egyébként reálisan alaptalan feltételezés, mivel a végrehajtási rendszer hatékonysága visszahat a bírósági igényérvényesítési kedvre is), akkor bizonyára itt is elfogadható a FC_e (*filing cost of enforcement*) = EVC_e (*estimated value of enforced claim*),⁷ mint *equilibrium*. Az ez alatti tartománynál irracionális a végrehajtás megindítása, efeletti tartománynál irracionális a mellőzése.

A magyar végrehajtási jogszabályok, különösen is a szempontunkból jelentős díj-
szabási rendelkezések⁸ a végrehajtási ügyértékhez proporcionális módon szabályozzák a végrehajtási úton történő igényérvényesítés költségeit alsó és felső határral, alsó határként 4000 Ft munkadíjjal, felső határként 1.000.000.- Ft munkadíjjal. Ezekre tételes költségek rakódnak még, amelyek egy része szintén proporcionális (költségátalány), más részük tételes (óradíj, utazási költség). Az ún. kari költségátalány a Vht. 34/A. §-a alapján az eredményes⁹ végrehajtások esetén jár, 400.000.- Ft. végrehajtási

6 Az EVC -t pedig a követelés teljes értékének és a sikeres igényérvényesítés esélyének szorzata adja ($V \cdot p$, ahol $p \leq 1$)

7 Az EVC_e -t a fentihez hasonlóan a követelés teljes értékének és a sikeres végrehajtás esélyének szorzata adja ($V \cdot p$, ahol $p \leq 1$)

8 A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 35/2015. (XI. 10.) IM rendelet (Dsz.)

9 vö.: a bírósági végrehajtási eljárásban felszámítandó általános költségátalány megfizetésének szabályairól szóló 8/2001. (IV. 27.) IM rendelet 1. §-ával

ügyértéig 1.000.- Ft, afelett az ügyérték 1%-a (felső határt a törvény nem szab). További eleme a végrehajtási költségeknek a behajtási jutalék, amelyre a végrehajtó eredményes végrehajtás esetén tarthat igényt és mértéke 5.000.000.- Ft. térülésig 8%, 5.000.000.- és 10.000.000.- Ft térülés között 400 000 forint és az 5 000 000 forint feletti rész 6%, 10.000.000.- Ft. térülés felett 700 000 forint és a 10 000 000 forint feletti rész 3%-a.¹⁰

A jogosult számára ez nagymértékben megkönnyíti a fenti számítás baloldali egyenlegének kiszámítását, figyelemmel arra, hogy ezek a költségek (pl. a közjegyzői eljárási költségekhez hasonlóan) fixált, törvényi költségek. Azok a költségek, amelyek a behajtáshoz kapcsolódnak és arányosak, a végrehajtást kérőt nem terhelik előzetesen sem, így azokkal nem kell számolnia. A számítás másik fele, ti., hogy a végrehajtás becsült értéke a jogerős ítéletbe foglalt követelés (és járulékai), valamint a behajtás esélyének a szorzata. Ennek kiszámítása nem triviális feladat, figyelemmel arra, hogy a végrehajtást kérő vélhetően információhiányos helyzetben van.

8.

Az adósi teljesítési hajlandóság már bizonyítottan hiányzik, a kérdés immár csak a képesség. A jogrend viszont nem a jogosultat, hanem az állam nevében közreműködő szervezet ruházza fel az adós teljesítési képességének a felmérésével, de már csak a végrehajtási eljárás megindítását követően. Vagyis a végrehajtást kérő legtöbbször csak a végrehajtási eljárás megindítását követően kerül egyáltalán abba a helyzetbe, hogy az adós vagyoni helyzetét megismerve, reálisan felmérje a követelés teljesülésének esélyét. Ezt az információs asszimetriát (és teljesítési képességihiányt) enyhíti az igényhez rendelt dologi vagy személyi biztosíték (zálogtárgy, kezés), mindkét esetben azonban fennáll a fedezeti érték csekély voltának veszélye.

Állításom szerint, a jogrend – érthető adatvédelmi megfontolásból is – nem támogatja az igényérvényesítési esélyek felmérésében a jogosultat önálló adatbeszerzési jogosultsággal, számára a kellő információ csak a megindított eljárásból származik. Ugyanakkor a végrehajtást kérő oldalán az információhiány csökkenthető volna egy olyan rész-eljárással, amelyben a végrehajtó – jogerős határozatot feltételezve, de még az elrendelés előtt, kellő garanciákkal körülbástyázva – jogosult volna az adósra vonatkozó információkat még az eljárás megindításáról szóló döntést megelőzően lekérdezni és a végrehajtást kérő tudomására hozni, aki ilyen esetben informált döntést hozhatna, akár a kilátástalanul alacsony megtérülési esély esetén mellőzné a végrehajtási eljárás megindítását.¹¹ Az ilyen eljárások megindulásának mellőzése ugyan veszteség a vég-

10 Vö. Dsz. 14-16. §-ai, ahol a fentebbi főszabály alól számos kivétel található. Költségcsökkentő hatása van továbbá olyan szabályoknak, mint a Vht. 154/A-154/B. §-aiban található, a kiköltözést önként vállaló adóst megillető kedvezmény.

11 Dr. Sz. Szabó Sándor ügyvédet illeti köszönet az észrevételért.

rehajtást kérő oldaláról, de megmenekül a további költségek előlegezésétől, amelyek a behajtás várható sikertelensége miatt a terhén is maradnának. Társadalmi szempontból pedig az állam oldalán nyereségként, ki nem fizetendő eljárási költségként jelentkezének, megjegyezve, hogy a végrehajtási szervezetrendszer az ebből származó bevételtől ugyan elesne, de az azzal járó munkát sem kellene elvégeznie. Ugyanakkor nem csak adatvédelmi, de strukturális megfontolást is tükröz, hogy a végrehajtási eljárás megindítása információs szempontból unilaterális. Az adós ugyanis – az önkéntes teljesítés elmaradásából vélelmezhetően – abban érdekelt, hogy még a meglévő vagyont is elrejtse, elvonja a végrehajtás alól. Ebben az esetben a vele kapcsolatos adatok még kényszereljárás előtti hatósági lekérdezése – amely tényről adatvédelmi okokból értesülnie kellene – figyelmeztetés lenne számára a rosszhiszemű cselekmények megtételére. Ebből a szempontból a kényszercselekmények és az információk beszerzésének egyidejűsége szükségszerűségnek tűnik.

A végrehajtási eljárás megindítása melletti döntést más – pénzügyi, számviteli – megfontolások is támogatják: a fennálló követelés érvényesítésének elmulasztása a korporatív jogosult ügyvezetése oldaláról a fiduciárius kötelezettségének sérelme, esetleg ügyvezetői felelősséget alapoz meg, vagy hűtlen-hanyag kezelésként büntetőjogi következményt vonhat maga után. Számviteli szempontból pedig behajthatatlanként leírni követelést – más feltételek mellett – sikertelen végrehajtás esetén lehet. Ezek a faktorok mind az egyenlet jobb oldalát [EVeC] növelik, növelve a végrehajtás megindításának indokoltságát. Jól látható, hogy e kötelezettségek elhagyása vagy enyhítése azonnal csökkentené a végrehajtási eljárások volumenét is.

9.

A végrehajtási eljárás számtalan más szempontból is rászorul a gazdasági elemzés módszertana által kínált mélyebb szempontú megértésre, az ebből fakadó esetleges jogalkotási vagy jogalkalmazási javaslatokra. Jelen hasábkor korlátozott terjedelme ezek kifejtésére nem adnak lehetőséget, de bízunk abban, hogy a későbbiekben a kutatások ebbe az irányba is fordulhatnak.

A TULAJDONVÉDELEM ÉS A BIRTOKLÁS ÖSSZEFÜGGÉSEINEK GAZDASÁGI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE

A tulajdon a legteljesebb dologi magánjog. A tulajdonjog az a dologi jog, amelynél fogva a tulajdonos a tulajdonjog tárgyául szolgáló dologra bárki jogosulatlan behatását kizárhatja. A tulajdonos kizárási hatalmasságát nevezzük a tulajdonjog negatív oldalának. A tulajdon társadalmi viszonyként a kizárás jogi eszközeinek biztosításával lett jogi viszonyná, s ezek kizárásra irányuló jogeszközök jelentik a tulajdoni jogviszony lényegét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy aki tulajdonos, az a tulajdonát tulajdonperrel követelheti, azaz vindikálhatja, s ez megfordítva is igaz, azaz, akit megillet a vindikálás joga, az tulajdonosnak tekintendő.²

A negatív oldal nem csupán a békés birtoklást biztosítja a tulajdonos számára, hanem megteremti a valóságos lehetőséget a dolog élvezetére és a vele való tényleges és jogi rendelkezésre. A dologélvezeti lehetőséget és a tulajdonjog tárgyával való jogi rendelkezés lehetőségét nevezzük a tulajdonjog pozitív oldalának. Míg jogi szempontból a negatív oldalon, gazdasági tekintetben inkább a pozitív oldalon van a hangsúly. A pozitív oldalban egybefoglalt jogosultságokat taxatívum nem lehet felsorolni, mivel a tulajdonos mindent megtehet, amit a törvények nem tiltanak. Ezek a jogok általánosságban kerültek megfogalmazásra: a törvény megszabta határokon belül, a tulajdonos elvileg teljes jogi hatalommal bír a dolog felett.

A pozitív oldalt kitevő jogosultságok közül több, gyakorlati okokból külön nevesítésre is kerül. Ezek az európai magánjog fejlődése során kialakult pozitív jogosultságok a következők: a birtoklás joga (*ius habendi, ius possidendi*), a használat és gyümölcsöztetés joga (*ius utendi et fruendi*), az elhasználás és a megsemmisítés joga (*ius abutendi, ius annihilandi*), a jogi rendelkezés körében az élők közti vagy halálesetre szóló ügylettel való elidegenítés joga (*ius distrahendi*) és az idegen dologbeli jogokkal való megterhelés joga (*ius onerandi*).³ Az új Ptk. ezek közül a birtoklást, a

1 Egyetemi docens (Európai Állam- és Jegtörténeti Intézet, NKE ÁKK)

2 FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Budapest, Eszterházy Károly Egyetem Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2018²², 301-302; BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018⁶, 185-186; MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: *Római jog*, Szeged 2015⁷, 177-180.; BESSENYŐ András: *Római magánjog. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében*, Budapest –Pécs, Dialóg Campus, 2010⁴, 243-248.

3 BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS, i. m. 186.

használatot, a hasznosítást, a hasznok szedését és a rendelkezést külön is felsorolja példálózó jelleggel.⁴ A felsorolás élén a birtoklás áll, mivel a tulajdon a birtokkal gyakran egybe esik, a birtoklás a feltétele a használatnak, valamint a tulajdonátruházás is birtokátadást feltételez. A tulajdonost megillető tulajdonvédelem központjában is a birtok áll, mivel a tulajdonvédelmi perek a tulajdonost védik, amikor birtokából kivetették, illetve ha birtokában jogosulatlanul zavarják.⁵ Rövid tanulmányomban a tulajdonosnak a birtokláshoz való jogának érvényesülését a gazdasági érdekek szempontjából kívánom vizsgálni, a hatályos magyar polgári jogban. Ennek keretében, elsőként a tulajdonost megillető birtoklási jog érvényesülésének zavaraira kívánok rámutatni, majd ezt követően a gazdaságilag nem kellően hatékony birtokvédelmi eszközök alkalmazásának megváltoztatására teszek javaslatot.

1. A tulajdonos birtokláshoz való jogának érvényesülési zavarai a magyar polgári jogban

A birtoklás jogának tartalmi lényegét képezi az a jogosultság, hogy a dolgot magánál tarthatja, illetve ennek megsértése esetén a tulajdonos számára védelmi eszközök igénybevételére nyílik lehetőség (új Ptk. 5:21. § A tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem).⁶ Az új Ptk. alapján az önhatalom lehetősége (új Ptk. 5:6. §), a possesszórius birtokvédelem (új Ptk. 5:8. §), a petitórius birtokvédelem (új Ptk. 5:7. §) és a tulajdonvédelem eszközeiként a *rei vindicatio* és az *actio negatoria* (új Ptk. 5:36. §) mind megilletik a tulajdonost.⁷ A 19. századi német pandektisztika jelentős eredménye volt annak megfogalmazása, hogy a birtokper előcsatározás egy későbbi, esetleges tulajdonper kedvező alperesi pozíciójáért.⁸ Ez a megállapítás magában foglalja azt a felismerést is, hogy a birtokper könnyített tulajdonvédelem, amely időben hamarabb képes a birtokon keresztül a tulajdonost is védelmezni. Vajon eme kívánalomnak, hatályos polgári jogunk képes-e eleget tenni? A mai magyar birtokvédelem hatékony és gyors védelmet biztosít-e a tulajdonosnak, akit a jogellenes birtokos akadályoz joga gyakorlásában?⁹

4 új Ptk. 5:13. § (2).

5 FÖLDI András: Észrevételek az ún. „tulajdonjogi triászról”, In: JUSZTINGER János, PÓKECZ KOVÁCS Attila, Jogtörténeti tanulmányok IX, Pécs, PTE ÁJK, 2008, 139-141.

6 FÖLDI, i. m. 140.

7 MENYHÁRD Attila: *Birtok és a birtokvédelem*, In: VÉKÁS Lajos/GÁRDOS Péter (szerk.), Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 899-924.

8 BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS, i. m. 181.

9 PÓKECZ KOVÁCS Attila – SCHMIDT Virág: *Az új Ptk. rendelkezései alapján indult birtokperek bírósági gyakorlatának értékelése*, In: BÉLI Gábor, JUSZTINGER János, PÓKECZ KOVÁCS Attila, (szerk.), Hatékonyság és jogbiztonság a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseire, Pécs, PTE ÁJK Római Jogi Tanszék, 2017, 103-115.

A 2013. évi V. törvény (új Ptk.) jelentős újításokat vezetett be a birtokvédelem eszközei körében, ennek köszönhetően pedig a szabályozási terület terminológiája is részben megváltozott. A birtokra vonatkozó szabályok az új Ptk. dologi jogot tárgyaló ötödik könyvének élére kerültek, a tulajdonjogot megelőző részbe. A terminológiai újítások közül ki kell emelni a főbirtokos és az albirtokos fogalmának bevezetését. Az új Ptk. a főbirtokos, albirtokos fogalmát abban az értelemben alkalmazza, hogy az albirtokost is birtokosnak tekinti, aki ebbe a tényleges hatalmi helyzetbe valamilyen erre jogosító jogviszony alapján kerül, azaz birtokát a főbirtokoséból származtatja. Ehhez járul még újításként az is, hogy most már kifejezetten úgy rendelkezik a törvény, hogy közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni a birtokvédelem kérdésében, nem kell előtte feltétlenül igénybe venni a jegyző által lefolytatott igazgatási eljárást. Mindezek a változtatások jelzik, hogy a jogalkotót a birtokos – kivetés, vagy háborítás miatt elszenvedett – sérelme ösztönözte arra, hogy egy gyors és hatékony orvoslásra képes joggyakorlat alakuljon ki, mégpedig a működő rendszer egyes elemeinek megváltoztatásával.¹⁰ A tulajdonos, mint birtokos számára, a jogosulatlanul lévő birtokának visszaszerzésére tehát elméletileg az önhatalom mellett, a birtokvédelem és a tulajdonvédelem eszközei is rendelkezésre állnak. Az elméleti lehetőség gyakorlati érvényesítése azonban gyakran nehézségekbe ütközik, amit két gyakorlati probléma elemzésén keresztül szeretnék érzékeltetni.

Az első gyakorlati példa az állam tulajdonosként való birtokba lépésére irányuló per tanulságos esete, amit a felperes Magyar Állam indított a Politikatörténeti Intézet Közhasznú Nonprofit Kft. elsőrendű és a Magyar Szocialista Párt másodrendű alperesek ellen, a Budapest V. kerület Alkotmány út 2. szám alatti Néprajzi Múzeumban fennálló használati jog törlésére és a kiürített épületrész birtokba adása iránt. A Néprajzi Múzeum épületében található vitás ingatlanrész a 20. század első felében a Kúria épülete volt, az csak a kommunista hatalomátvétel után került a Néprajzi Múzeum használatába, majd a rendszerváltozást követően, 1996-ban a Fővárosi Földhivatal az épület egy részén használati jogot jegyzett be a Politikatörténeti Intézet javára egy, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság és a Politikatörténeti Intézet közötti megállapodás alapján.¹¹ A felperes keresetét, amelyben a használati jog törlését és az épületrész kiürítéssel járó birtokbaadását kérte, az elsőfokú bíróság (Fővárosi Törvényszék) 2017-ben elutasította, amit a másodfokú bíróság (Fővárosi Ítéltábla) is helyben hagyott, 2018-ban. Az ügy így került a Kúria elé, aki a Magyar Állam felülvizsgálati kérelmét részben alaposnak találta és a használati jog bejegyzés érvénytelenségét megállapítva, annak törlését rendelte el. A törlés indokaként azt jelölte meg, hogy a Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak 1996-ban nem volt joga ingatlannyilvántartásba bejegyezhető dologi jogi hatályú használati jog engedésére és az ingatlan megterhelésére. Az évek

10 PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Jogtörténeti adalékok hatályos birtokvédelmünk kialakulásához*, Jura 2017/1, 112.

11 Lásd a Kúria döntése: Pfv. VI.21.480/2018/11.

óta húzódó per azonban nem ért véget, mert a Kúria megállapította, hogy a dologi jog törlése ellenére, az ingatlan kiürítésére irányuló kereset nem alapos, ugyanis a dologi hatályú használati jogban való megállapodás érvénytelensége ellenére, a felek között 1996-ban létrejött egy „*tartalmilag a haszonkölcsönhöz legközelebb álló*” ingyenes használatot biztosító kötelmi viszony, ami továbbra is hatályban van. Ennek a kötelmi viszonynak a kötelezettje a tulajdonos állam, a használatba vevői pozícióban pedig továbbra is a Politikatörténeti Intézet van. A Kúria az indokolásban azt is kifejtette, hogy a felek közti kötelmi jogviszonyt megállapodással vagy egyoldalú jognyilatkozattal is meg lehet szüntetni. Így a tulajdonos-főbirtokos birtokba lépése az albirtokos-haszonkölcsönbe vevővel szemben 2019-ig nem valósult meg. A tulajdonos, azaz a Magyar Állam kötelmi jogviszonyt felmondó nyilatkozata után feltehetően újabb hosszadalmas, az épületrész kiürítését kérő, a birtokbalépésre irányuló perre lehet számítani. Ennek jogi végkimenetele nem lehet kétséges, azonban időpontja meglehetősen bizonytalan. A kiürítési per jogerőre emelkedését követően nyílik csak meg a magyar állam birtokba lépésének lehetősége. A tulajdonos abból fakadó kárainak megtérülésére, ami a birtoklás, használat és hasznosítás elmaradásából fakad, a Politikatörténeti Intézet sajátos kulturális, tudományos jellegére tekintettel, nem túl sok esély mutatkozik.

A tulajdonos állam mellett a magánszemély tulajdonosok birtokláshoz való joga is nehezen érvényesül a gyakorlatban. Ennek egyik leggyakrabban előforduló esete a lakástulajdonos bérbeadók és a lakásbérlők között kialakuló jogviták, melyeknél a lakásbérleti szerződés lejárta után vagy felmondása esetén, a tulajdonos nem kap hatékony jogi védelmet birtokba kerüléséhez. Hatályos jogunk alapján, a lakásbérleti szerződés megszűnésekor a bérlő köteles a lakást és a lakásberendezéseket rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban a bérbeadónak visszaadni.¹² Ha a lakásbérleti szerződés megszűnt és a bérlő továbbra is jogosulatlanul birtokában tartja a lakást, akkor a bérbeadó a jogellenes használat idejére is bérleti díjat kérhet, illetve a lakás visszaszerzése érdekében birtokvédelmi eszközökkel is élhet.¹³ Ennek lakóingatlan esetében a lakás kiürítése iránti per megindításával tud eleget tenni.¹⁴ A birtokvédelmi eszközök érvényesítése hosszabb-rövidebb időt is igénybe vehet, amíg a tulajdonos gazdaságilag nem tudja lakásának birtoklásából fakadó előnyöket élvezni, ráadásul kétséges, hogy a fizetéképtelen bérlőtől hozzájuthat-e a jogellenes használat idejére járó bérleti díjhoz, különösen akkor, amikor a lakásbérlet megszüntetésére is a volt bérlő bérleti díj fizetésének késedelme, illetve hiánya miatt került sor.¹⁵

12 Ltv. 17. § (1) bek.

13 FUGLINSZKY Ádám – TÓKEY Balázs: *Szerződési jog. Különös rész*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 472.

14 RAKVÁCS József: *Lakások és helyiségek bérlete*, Budapest, Hvgorac Lap és Könyvkiadó kft, 2006⁴, 165-168.

15 HORVÁTH Gyula: *Kommentár a lakástörvényhez. Kommentár a lakások és helyiségek bérletére, valamint*

A szerződési gyakorlat az időbeli késedelemből eredő és a tulajdonostól elvont birtok hátrányainak kiküszöbölésére vonatkozóan két megoldást is kidolgozott. Az egyik szerint, már a lakásbérleti szerződésnél megállapodhatnak a felek abban, hogy a bérlő arra az esetre, ha a lakást nem adná vissza önként, előre lemond a birtokvédelemről és egyúttal felhatalmazza a bérbeadót, hogy a bérleményt szükség esetén akár önhatalmúlag is birtokba vegye.¹⁶ Ez a szerződési gyakorlat azonban ütközik az új Ptk. 1:6. § foglalt alapelvi rendelkezéssel, amely rögzíti, hogy a Ptk. rendelkezéseiből fakadó jogok érvényesítésére a bírói út szolgál.¹⁷ A lakás bérbeadója és bérlője főbirtokos-albirtokos viszonyban van, azonban az albirtokos az új Ptk. alapján jogcíme szerint részesül birtokvédelemben a főbirtokossal szemben.¹⁸ Azt azonban, hogy a védelemre jogosító jogcím megvan-e, csak a lakásszerződés vizsgálata alapján lehet megállapítani, ezért a felek nem köthetik ki érvényesen a birtokvitától való tartózkodást és az önhatalom gyakorlására való feljogosítást.¹⁹ A másik szerződési gyakorlatban elterjedt megoldás szerint, a birtokperek elhúzódása miatt előálló gazdasági hátrányok kiküszöbölésére a lakás bérlője szerződéskötéskor közjegyzői okiratba foglaltan tesz egy ún. „*kiköltözési nyilatkozatot*”, amely közvetlenül végrehajtható okiratként hozzásegíti a bérbeadót, hogy a bérlőt a lakásból hosszadalmas birtokviták, pereskedés nélkül távozásra kényszerítse. Ez a közjegyzőket is igénybe vevő gyakorlat szellemesen megoldja a bírósági jogérvényesítés hátrányaiból fakadó gazdasági hátrányokat, de egyúttal további szerződéskötéskor előálló költségek viselésére kényszeríti a feleket, ami a nyilatkozat közjegyzőiokiratba foglalásának díjában nyilvánul meg. Az teljesen egyértelmű, hogy a hosszadalmas pereskedés költségeinek, a tulajdonos birtokától való megfosztásából fakadó egyéb gazdasági hátrányok, valamint a közjegyzői díjnak az összevetése után ez utóbbira esik a felek választása. Ez a megoldás pragmatikussága miatt, emlékeztett az ókori juristák szerződéskötési gyakorlatára, az ún. kauteláris jogra, amely már a szerződés megkötésekor alkalmazott biztosítékokkal, szerződési záradékokkal igyekezett a jogvitáknak elejét venni.²⁰ A fent ismertetett szerződési gyakorlat azonban rávilágít a hatályos birtokvédelemnek a tulajdonosra nézve előnytelen jellegére, s a per jogerős lezárása esetén, a pernyertesnek mégis gazdaságilag jelentős anyagi hátrányt is okozó sajátosságára. Eme megoldás ellen szól az a tény is, hogy a közjegyzőhöz való fordulás költséges volta mellett nem egyformán elérhető a különböző földrajzi helyeken (vidéki kisvárosokban, falvakban általában nem működik közjegyző). Ezen túl,

az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvényhez, Budapest, Complex Kiadó, 2012, 95-96.

16 FUGLINSZKY – TÓKEY, i. m. 472-473.

17 VÉKÁS Lajos: *Bevezető rendelkezések*, In: VÉKÁS Lajos/GÁRDOS Péter (szerk.), *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 58.

18 új Ptk. 5:5. § (3) bek.

19 FUGLINSZKY – TÓKEY, i. m. 473.

20 BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS, i. m. 64.

további hátránya ennek a gyakorlatnak az is, hogy a kellő jogismerettel nem rendelkező állampolgárnak az ügyvéd közbenjárását nem igénylő lakásbérleti szerződésének megkötését mégis jogász igénybevételével teszi biztonságosabbá.

2. A hatékonyabb magyar birtokvédelmi gyakorlat kialakításának gazdasági indokai

Bár az új Ptk. szabályai alapján a főbirtokos (tulajdonos, vagy bérbeadó), illetve az albirtokos (bérlő, haszonkölcsönbe vevő) kategóriái bevezetésre kerültek, a joggyakorlat mégsem juttatja érvényre hatékonyan a tulajdonos-főbirtokosok birtoklásához való jogát. Ez azért is sajnálatos, mivel a jogtudomány álláspontja alapján erre lenne lehetőség. Származtatott birtok esetén, a birtokos azzal szemben, akitől birtokát származtatja, a birtoklás jogcíme szerint kap birtokvédelmet. Ennek alapján a bérlőt a bérbeadóval, a haszonkölcsönbe vevőt a haszonkölcsönbe adóval szemben csak olyankor illeti meg a birtokvédelem, ha a birtoklásra a közöttük fennálló jogviszony alapján a birtokost erre feljogosítja. Ha a kötelmi viszony már nem áll fenn, érvénytelen, vagy hatályát veszítette, a birtokost a birtokvédelem már nem illeti meg azzal szemben, akitől a birtokát származtatja. Ilyenkor az albirtokos a főbirtokos javára a birtok kiadására köteles.²¹

A birtokperек időben való elhúzóódása miatt az egyik fő kérdés az, hogy a per időtartama alatt a dolog birtokát a két fél közül ki kapja meg ideiglenesen.²² Ennek az alapvető kérdésnek három jogtörténeti példáját tartom a jó gyakorlatnak minősülő jellegük miatt, tanulmányozásra érdemesnek.

A római klasszikus jogban az ingatlanok védelmére szolgáló prétor előtti egyik birtokperben, az *interdictum uti possidetis* esetén, a pervesztése esetére többet ígérőnek juttatták (*fructuum licitatio*) a dolog birtokát, a per időtartamára.²³ Ennek az eljárásnak a mai jog számára az az üzenete, hogy az ígért összeg, mint egyfajta biztosíték szerepelt arra az esetre, ha a jogvita idején birtokló személy pervesztes lenne, az összegből a pernyertes fél korábban elszenvedett veszteségei részben megtérülhetnek. A római jogi *fructuum licitatio* eljárása rávilágít arra, hogy már a római juristák is felismerték azt, hogy a birtokviták esetén nem csupán az bír jelentőséggel, hogy ki lesz majd a per győztese, hanem az is értékelendő körülmény, hogy a hosszabb-rövidebb per ideje alatt ki tarthatja azt akár ideiglenesen is birtokában.

A középkorban a dolog ideiglenes birtokát annak a félnek ítélték, aki valószínűsítette, hogy ő a jelenlegi birtokos, hacsak a másik fél nem bizonyította, hogy azt tőle hibásan (*vi, clam, precario*) szerezte. Ezt az ideiglenes döntést a bíró az ügynek a sommás megvizsgálása alapján hozta meg. Olyankor, ha a birtokot egyik fél sem

21 MENYHÁRD, i. m. 910.

22 PATAULT, Anne-Marie: *Introduction historique au droit des biens*, Paris, PUF, 1989, 119.

23 BENEDEK – PÓKECZ KOVÁCS, i. m. 182.

valószínűsítette eléggé a bíró számára, a dolog ideiglenes zár alá vételére került sor. Az *actio spoli* a római jogi *interdictum unde vi* eljárásból alakult ki, egy 1140-ben keletkezett *Redintegranda* kezdetű kánon alapján.²⁴ Ezt az elveszett birtok visszaszerzésére szolgáló jogeszközt tehát a kánonjog alakította ki (*condictio ex canone, reintegranda*), amit aztán az olasz elmélet, majd a 17. századtól kezdődően a német gyakorlat is átvett.²⁵ Az *actio spoli* felperesei birtokosok és birlalók is lehettek, alperese pedig a birtokból kivető személy, illetve minden harmadik személy, aki a kivetés tényének ismeretében szerzett hatalmat a dolog felett. A 30 év alatt elévülő *actio spoli*val a felperes mind ingatlan, mind ingó dolgok birtokának elvesztése esetén élhetett, akár önhatalommal, akár valamilyen jogtalan eljárással (zsarolással, csalással, elvesztett dolog birtokbavételével) történt a kivetés.²⁶ Az *actio spoli* gyakorlati sikeréhez jelentős mértékben hozzájárult, hogy míg a római jogban a harmadik fél, illetve a jogi birtokos zavarása és kivétele ellen a *detentorok* (bérlő, haszonbérlők, haszonkölcsönbe vevő) nem kaptak birtokvédelmet, addig ezt a hiányzó védelmet ez a jogeszköz már orvosolta.²⁷ A középkori *actio spoli* tehát a jogcímek mérlegelésén alapuló döntést eredményezett, ami a mai értelemben vett tulajdonos-főbirtokos ideiglenes birtokba utalását is jelenthette.

Harmadik jó gyakorlatként a hatályba ugyan nem lépett, de kiemelkedő jelentőségű, 1928. évi „Magyarországi Magánjogi Törvénykönyv” címen az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat (Mtj.) említhető. Az Mtj. szabályai alapján, a birtoknak három fő típusa volt megkülönböztethető. A saját birtok, vagy főbirtok, amit saját jogaként gyakorolt a dolog felett tényleges hatalmat gyakorló, ebből a birtokból az idővel tulajdonjog is keletkezhetett. A második típus a használati birtok volt, amelynél más birtokát tartotta valaki magánál kötelmi jogi (bérlés, haszonkölcsön) alapon, amelyből elbirtoklással tulajdon nem keletkezett. Az Mtj. 444. §-a alapján, különbséget kell tenni a főbirtokos és az albirtokos között. Akitől a birtok származik, azt főbirtokosnak, akinél a dolog ténylegesen van, albirtokosnak kellett tekinteni. A harmadik típust a szolgabirtok alkotta, amely olyankor fordult elő, amikor valaki más érdekében (gazdasági, háztartási alkalmazott, megbízott, képviselő) tartotta magánál a dolgot, azaz birlaló volt.²⁸ Az Mtj. birtokvédelmi szabályainak sarkalatos pontja volt, hogy a birlalót a birtokossal szemben nem illette meg a védelem, a

24 BESSENYŐ, i. m. 230.

25 BRUNS, Carl Georg: *Die Besitzklagen des römischen und heutigen Rechts*, Weimar, Böhlau, 1874, 219.

26 FÖLDI András: *A dologi jog történetéből II.*, In: Összehasonlító jogtörténet (szerk. FÖLDI András), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018⁴, 427.

27 SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *Régi és új birtoktan*, In: Új irányok a magánjogban, Budapest, Athenaeum, 1911, 525-528.

28 KOLOSVÁRY Bálint: *A birtok és a birtokvédelem*, In: SZLADITS Károly (szerk.), *A magyar magánjog V. Dologi jog* Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1942, 59.

harmadik személyekkel szemben azonban igen.²⁹ Külön szabályok vonatkoztak a főbirtok és az albirtok eseteire, amelyeknél mindkét személy birtokos volt, így birtokvédelem is megillette őket harmadik személyekkel és egymással szemben is. Az albirtokost főszabályként a főbirtokos ellen is megillette a birtokvédelem, a bérlőt és a haszonbérlőt a bérbeadó és a haszonbérbeadó ellen csak akkor, ha a szerződés lényeges feltételeinek eleget tettek. A főbirtokost az albirtokos ellen csak olyankor, amikor az albirtokos a használati birtokának határain nyilvánvalóan túlterjeszkedett, s ezzel jogosultság hiányában feltehetően jelentékeny kárt okozna a főbirtokosnak.³⁰ Annak ellenére, hogy ezeknél a birtokperекnél jogi kérdések is felmerültek, az Mtj alapján mégsem prejudikáltak a későbbi petitórius tulajdonperек vonatkozásában, csak eldöntötték az alperesi és a felperesi pozíció kérdését.³¹ E harmadik jogtörténeti példa az albirtokosok birtokvédelmét csak akkor engedte meg a főbirtokossal szemben, ha a szerződés lényeges feltételeinek leget tettek. A bérleti szerződés esetén lényeges feltétel a bérfizetés. Tehát az Mtj. szabályai alapján, ha a bérfizetés elmaradása miatt a bérbeadó a szerződést felmondta, a bérlőt már nem illette meg birtokvédelem, a bérbeadóval szemben.

Záró gondolatok

Elemzéseim összefoglalásaként megállapítható, hogy a tulajdonjogból fakadó birtokláshoz való jog kiemelt gazdasági jelentőséggel bír. Rövid tanulmányomban két olyan példát említettem, amikor a tulajdonos-főbirtokos az albirtokos által magánál tartott ingatlan miatt jelentős gazdasági hátrányt szenvedett. Ez az állam és a magánszemélyek esetében is a gazdasági kihasználás korlátozásában, illetve az albirtokosnál lévő birtok költségeinek (pl. rezsi) meg nem térülésében áll, mivel a dologi fedezettel nem feltétlenül rendelkező albirtokos (haszonkölcsönbe vevő, bérlő) kevésbé fizetőképes. Ezért a helyzet megoldását szolgálhatná az ingatlanok a birtokvita idejére történő ideiglenes birtokba helyezése, a tulajdonos-főbirtokosnál. Az ingatlanok esetében a tulajdonjog ráadásul könnyen bizonyítható is. Ha a kötelmi jogviszony alapján a per végén mégis az albirtokos kapná a dolog birtoklási jogát, a tulajdonostól a tulajdonjoga tárgyául szolgáló dologból nagyobb valószínűséggel térülnének meg a pernyertes pénzbeli követelései. Bár a közjegyző előtti nyilatkozattal élő szerződési gyakorlat részben kiküszöböli a fentiekben részletezett gazdasági kockázatot, mégsem tekinthető megnyugtató megoldásnak, hiszen meglátásom szerint, a tulajdon védelmét inkább a hatékony igazságszolgáltatásnak, mintsem szerződéskötési praktikáknak kellene megvalósítania.

29 Mtj 454. § és 457. §.

30 Mtj 456. §.

31 KOLOSVÁRY, i. m. 87.

A SZEMÉLYISÉGI JOGOSULTSÁGOK KÖRE ÉS OLTALMA A PTK. FÉNYÉBEN

1. A személyi és a személyiségi jogok helye a polgári jog római jogi hagyományú (institúciós és pandekta) rendszerekben

A polgári jog római jogi alapozású ötrészes, pandekta rendszerét (*usus modernus Pandectarum*)², az európai polgári jogi kodifikációk közül leghívebben az 1896. évi német BGB követi.³ Hozzáfűzhető, hogy az 1900. évi első teljes magyar Ptk. tervezet⁴ is követte. Ez a rendszerezés nemcsak az európai polgári jogi kódexek hagyományos részeit jelenti, hanem e részekben foglalt polgári jogi *alanyi jogosultságok típusait, szerkezetét és hatályát* is fémjelzi. A pentatonikus felosztás szerint, a polgári jog a következő részekből áll: (1) az általános rész, mely a főként a jogügyletekre vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazza, (ez a rész a magyar kódexhagyományban az 1900. évi tervezet tartalmazta), (2) *kötelmi jog*, (3) *dologi jog*, (4) *családi jog*, (5) öröklési jog. Az

-
- 1 Egyetemi tanár, professor emeritus (Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, KRE ÁJK)
 - 2 Az elnevezés Samuel Stryk, (1640-1710) német jogász könyvéből ered. Ő volt egyike a Digestae és a Pandectae, első kiemelkedő kommentátorainak. Művei közül a “Specimen usus moderni Pandectarum” (1690-1712) vált ismertté. Munkáját folytatta Justus Henning Bömer (1674-1749), „Usus modernus Strykianus” (1733) c. főművével, valamint: Introductio ad ius Digestorum-mal, mely egyike az usus modernus Pandectarum, legkiemelkedőbb kommentárjainak (1791). Lásd: FÖLDI András – HAMZA Gábor, *A római jog története és institúciói*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009, 133-134. 455.; Gábor HAMZA, *Wege der Entwicklung des Privatrechts in Europa*, Schenk Verlag, Passau, 2007, Der usus modernus pandectarum, 69. l; Gábor HAMZA, *Le développement du droit privé Européen, Le role de la tradition romaniste dans la formation du droit privé moderne*, Bibliotheca Iuridica, Publications de la Faculté de Droit de l'Université Eötvös Loránd, Publicationes Cathedrarum, Catedra Iuris Romani, Budapest, 2005, L'usus modernus pandectarum, 98. oldal.
 - 3 *A német BGB* (1896-1900) öt részből áll: Első Könyv, Általános rész (Allgemeiner Teil des BGB); Második könyv, Kötelmi jog (Rechte der Schuldverhältnisse); Harmadik könyv, Dologi jog (Sachenrecht); Negyedik könyv, Családi jog (Familienrecht); Ötödik könyv, Öröklési jog (Erbrecht). Ld. pl. JAUERNIG SCHLECHTRIEM STÜRNER VOLLKOMER *BGB – Bürgerliches Gesetzbuch*, 8. Auflage (valamint a későbbi kiadások), Verlag C.H. Beck, München, 1997, IX-X. oldal.
 - 4 A magyar l'Általános Polgári Törvénykönyv tervezete, első szöveg, Grill Károly, Budapest, 1900.

új magyar Ptk. is⁵, habár ennél több részből, nyolc könyvből áll, gyakorlatilag ezt a szisztematizációt követi. Azzal az eltéréssel, hogy az általános rész helyett a bevezető (szinte alapelvi jellegű) rendelkezések szerepelnek (első könyv). A kódex második könyve „az ember mint jogalany”, a harmadik könyv pedig a „jogi személy” (egyesület, gazdasági társaság, szövetkezet, egyesülés, alapítvány, állam), a negyedik könyv a család, az ötödik könyv a dolgok, a hatodik könyv a kötelmek, a hetedik könyv az öröklés, a nyolcadik könyv a hatálybalépés joganyagát öleli fel. A hatályos magyar kódex tartalmazza a legtágabb értelemben vett (természetes) személyek jogát, beleértve a jogi személyek státuszjogát is. Témánk szempontjából kiemelhető, hogy a kódex második könyve az emberrel, mint jogalannyal, azaz a természetes személyek jogképességével (első rész) cselekvőképességével (második rész) és a személyiségi jogokkal (harmadik rész) foglalkozik.

A polgári jognak, a szintén római jogi hagyományú, második rendszerezése az ún. institúciós felosztás,⁶ mely szerint a polgári jog három részből áll, az első a *személyek joga*, vagy a személyi jog, a második a *dolgokhoz* fűződő jogokat tárgyalja, a harmadik pedig a *kereseteket*.⁷ Ezt a rendszert leginkább az osztrák Általános Ptk. követi (1811). Ebben a törvénykönyvben a személyek jogait a személyekről szóló rész tartalmazza, amelyhez a személyek jogállása mellett, beleértve a családot, a kötelmek is tartoznak. Azért a kötelmek is, mert az utóbbiak csak meghatározott személyek (a hitelező és az adós) között fejtenek ki hatályt. A törvénykönyv dolgokkal kapcsolatos része olyan jogosultságokat szabályoz, amelyek mindenkivel szemben érvényesíthetők. A keresetek, habár ma is funkcionálisan az anyagi jog által oltalmazott alanyi joga-

5 Ld. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, pl. in: Polgári Törvénykönyv, HVG/ORAC, NK-NOVISSIMA KIADÓ, Budapest, 2018.

6 Az institúciós rendszerhez legközelebb az OÁPtk. áll. E Ptk. áll a bevezető rendelkezésekből, majd ezt követik, második részként, a „személyi jogok“ (Von der Personenrechten), és végül a harmadik rész, mely a a személyek és a dolgok közös rendelkezéseit tartalmazza (*gemeinschaftlichen Bestimmungen der Personen- und Sachenrechte*).

A második rész további két részre tagolt, a dolgokra és felosztásukra (*von Sachen und ihrer rechtlichen Einteilung*), melyet követnek a dolgokon alapítható dologi jogok (*dingliche Sachenrechte*), továbbá az öröklési jog (*Erbrecht*), és végül az ún. személyi jogok, más szóval, a kötelmi jog (*persönlichen Sachenrechte – Schuldverhältnisse*). Ld. pl., Armin EHRENZWEIG: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*, Erster Band, Allgemeiner Teil, Manz'sche Verlags- und Universitäts – Buchhandlung, Wien, 1925, .37. 2.sz. l.j. Lásd továbbá: *ABGB, Kodex des österreichischen Rechts, Bürgerliches Recht*, bearbeitet von Franz MOHR, ORAC, Wien, 1998, 2. (Gliederung). Az osztrák kortárs institúciós és pandekta rendszerrel szóló jogirodalomból, ld. különösen, Helmut KOZIOL- Rudolf WELSER/ Andreas KLETEČKA, *Bürgerliches Recht, Band I, Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht*, 14. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2014, 9. 32,33. sz. széljegyzet.

7 Institutiones, I. 3,13 – obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura. – Pomponius, D.23.4.9.: Pacta tertiis nec nocent, nec posunt.

sultságokmegvalósítását szolgálják a modern európai kódexekben, szemben a római jogi hagyománnyal, nem tartoznak a materiális (anyagi) jog, hanem az eljárási jog körébe. A modern eljárási jog azonban, a személy és a személyiségi jogokra figyelemmel, háromfajta keresettípust ismer: (1) tevésre vagy tevés abbahagyására szólót, (2) megállapítási (deklaratív) keresetet, (3) jogalakítási keresetet (az ún. potestatív jogosultságok körében). A személyiségi jogsértéseknél az első két keresetnem általánosan elfogadott oltalmi eszköz, nevezetesen a személyiségi jogsérelem megállapítására és abbahagyására irányuló kereset, amit az új Ptk. is, mint szankciót, elfogad.⁸

Mindkét római jogi rendszerezés a kontinentális európai kódexek rendszerére és ezzel együtt a polgári alanyi jogosultságok típusára, jelentős hatást gyakorolt. Mindkét rendszer szerint a „személyek jogai” fogalma alatt főként a kötelmi jogosultságok értendők, amelyek meghatározott „személyek” (adós és hitelező) között relatív, azaz csupán a felek közötti joghatást váltanak ki, míg a dologi jog fogalma alatt olyan jogosultságok értendők, amelyeknek joghatása mindenkivel szemben érvényesíthető.⁹ E hagyományos osztályozások értelmében mind a kötelmi, mind a dologi jog a vagyoni jog körébe tartozik. Ezzel szemben, a személyiségek joga, a modern magyar és európai jog irodalomban a joggal oltalmazott nemvagyoni, azaz eszmei javak közé tartozik. Ezekhez a javakhoz (mint az élet, a testi épség, az egészség, a szabadság, emberi méltóság, a személyes szféra, névviselési jog, stb.), fűződő jogok, mint *alapjogok*, *abszolút* hatályúak, mivel mindenkinek tiszteletben kell tartania. A „személyi jogok” vagy „a személy jogai” szintagma a római jogi hagyományok értelmében a kötelmekre, azaz minden kötelmi forrásra vonatkozik, mivel ezek relatív szerkezetűek, *inter partes* hatást váltanak ki. Ezzel szemben, a személyiségi jogosultságok abszolút, mindenkivel szemben érvényesülő hatályt váltanak ki. Tartalmuk szerint azonban nem cselekvésre, hanem köteleznek (mint a vagyoni jellegű kötelmi jogok esetében), hanem éppen ellenkezőleg, cselekvéstől való *tartózkodásra*, nemtevésre irányulnak. Olyan értelemben, hogy mindenki köteles tiszteletben tartani másnak a törvénnyel szavatolt személyiségi jogát, azaz e jogot valamely cselekményével, kivételesen mulasztásával nem sértheti. Ha ebből a szémszögből vizsgáljuk a személyiségi jogosultságokat, akkor az állapítható meg, hogy ezek nemvagyoni jellegű kötelmek (kötelezettségek), „negatív tartalommal” rendelkeznek, a törvénnyel oltalmazott személyi jogosultságok

8 Ld. Ptk. 2:51. (1) bekezdésének a)-d) albekezdéseit.

9 Vö.: Friedrich Carl von SAVIGNY, *Das Obligationenrecht als Theil des heutigen römischen Rechts*, I-II, Berlin, 1851-1853; Reinhard ZIMMERMANN, *The Law of Obligations, Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Oxford, 1996; Max KASER, *Divisio Obligationum*, Studies J. A. C. Thomas, London, 1983; FÖLDI András – HAMZA Gábor (BRÓSZ Róbert és PÓLAY Elemér nyomán) *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009, 380., 1222. sz. széljegyzet; LENKOVICS Barnabás, *Magyar polgári jog*, Dologi jog, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2008, 23. ; MENYHÁRD Attila, *Dologi jog*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2010, 120. .

megsértését illető tilalom által. A 19. századi és a 20. század első felében a magyar kodifikációs jogfejlődés az európai trendeket (pl. a német BGB, svájci Kt.) követi, ezen belül, a polgári jog alanyainak egyenrangúságát és nemkülönben a vagyoni és személyiségi (nemvagyoni) jellegű személyiségi jogok oltalmi egyenértékűségét.¹⁰ Vagyis, a polgári jog célja, hogy a polgári jog szankciónak eszköztárával, vagyoni szankcióval egyenlő oltalmat biztosítson a vagyoni és a joggal oltalmazott nemvagyoni, személyiségi, erkölcsi javaknak.

Ha a polgári jogi alanyi jogosultságok típusainak kodifikációs szisztematizációjából következően határozható meg a személyiségi jogosultságok jogi természete. A személyiségi jogosultságok abszolút szerkezetű minősítése alapján semmiképpen sem mondható, hogy ezek „hasonlíthatók” a *dologi* jogosultságokhoz, csupán annak alapján, hogy az utóbbiak is abszolút szerkezetűek. Főként azért, mert a *dologi* jogi jogosultságok nem a személyekre, hanem a dolgokra (*ius ad rem*) vonatkoznak. Annak alapján, hogy a személyiségi jogosultságok „személyek között” váltanak ki hatályt, e jogosultságok inkább a *kötelmi joghoz* állnak közelebb, mintegy a törvényi (jogszabályon alapuló) kötelelem. Ám a személyiségi jogok sok tekintetben *merőben különböznek a kötelmektől is*. Ha a személyiségek jogát a *ius vinculum* (kötelmi jog) szintagmája szemszögeből vizsgáljuk, akkor e jogok mégis (1) atipikus „kötelmet” jelentenek, mivelhogy *mindenkivel szemben érvényesíthetők*, szemben a tipikus kötelmekkel, melyek *inter partes* (felek közötti) hatályt váltanak ki. (2) A személyiségi jogosultságokat *nem a felek jogügyleti akarata* hozza létre, mint ahogyan a hagyományos kötelmek keletkeznek, hanem a *törvényi jogszabály* imperatív rendelkezése révén. Tehát, amennyiben a személyiségi jogok (*sajátos kötelmek* lennének, mindenképpen atipikusak annak alapján is, hogy forrásuk a jogszabály, és nem a jogügylet, ahogyan ez a tipikus kötelmek esetében áll fenn. A személyiségi jogok ebből a szemszögből szemlélve, némi fenntartással, az ún. „törvényes kötelmekhez” hasonlíthatóak. Annál fogva, hogy az új Ptk. a személyi jogosultságok megszegésének szankcióit leválasztotta a kárfelelősségi szankcióktól, első szempillantásra úgy tűnik, hogy a személyiségi jogsérelmek jogkövetkezményei teljesen sajátosak. Annak alátámasztásául az állapítható meg, hogy a személyiségi jogsérelmekre nézve egyértelműen nem alkalmazhatók a szerződési felelősség szabályai, hiszen a személyiségi jogosultságok (forgalmon kívüli jellegük miatt) szerződésből nem eredeztethetők, szerződéssel nem korlátozhatók, mivel kizárólag a törvényi, imperatív jellegű jogszabályokból következnek. A törvénnyel szavatolt személyiségi jogok megsértését, jogi természetük szerint, egyfajta, főszabály szerint, polgári jogi, a Btk.-ban előírt esetekben, azonban egyidejű közjogi (büntetőjogi) deliktumként (is)

10 Az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat (Mjt.) 107. paragrafusában elő irányozta, hogy: „Mindenkinek joga van arra, hogy a *törvénynek és mások jogainak korlátai között személyiségét szabadon érvényesíthesse* és hogy *őt senki ne bántsa*.” Ez a megfogalmazás végül részben bekerült az új Ptk. 2:42 paragrafusának (A személyiségi jogok általános védelme) (1) bekezdésébe.

minősíthetők.¹¹ Így a személyiségi jogsérelmek, szankciók révén egy, a sajátos, különleges a deliktuális felelősséghez közelítenek. A sajátosságot a fő szankció, a sérelemdíj mint egyfajta elégtétel¹² fémjelzi. Az új Ptk. azonban fenntartja a személyiségsérelmek esetére is a deliktuális, kártérítési felelősség szabályainak alkalmazását, amennyiben a sérelmezett a személyiségi jogok megsértéséből eredően (anyagi, vagyoni) kárt is szenvedett.¹³ Ugyanakkor az új Ptk. a sérelemdíjjal kapcsolatos szabályai¹⁴ esetében, amennyiben a sérelemdíjra nézve nincs más sajátos jogszabály, akkor a Ptk. kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, különösképpen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára vonatkozókat. 3) A személyiségi jogosultságok *nemvagyoni* (erkölcsi, eszmei, vagy „testetlen”) jellegűek, szemben a tipikus kötelmekkel, amelyek vagyoni jellegűek, avagy tárgyak dolog vagy szolgáltatás. (4) A személyiségi jogosultságok más személy számára *nemtevésre*, míg a klasszikus kötelmek főszabály szerint tevélegesen magartatásra köteleznek. (5) A személyiségi jogosultságok átruházhatatlanok, míg a klasszikus kötelmi jogosultságok éppen ellenkezőleg, átruházhatók (pl. egy kötelmi követelés engedményezése útján). (6) A személyiségi jogosultságok az ún. alapvető (alkotmánnyal oltalmazott) jogok, *alapjogok* körébe sorolhatók,¹⁵ szemben a tipikus kötelmekkel, amelyek nem tartoznak e jogok körébe. (7) A személyiségi jogok abban a tekintetben is sajátosak, atipikusak, hogy egyidejűleg a *köz-* és a *magánjog* oltalma alatt állnak, míg a tipikus kötelmeket „csupán” a magánjog oltalmazza. (8) Habár a személyiségi jogosultságok nemvagyoni, eszmei jellegűek, jogellenes megsértésük esetében oltalmuk tipikus polgári jogi, *vagyoni szankcióval* (is) illethető. Van

11 Ld. BÉKÉS Ádám, *Büntetőjogi rágalmozás és becsületsértés* /in: A személyiség és a média a polgári és büntető jogban, Az új Polgári Törvénykönyvre és az új Büntető Törvénykönyvre tekintettel (szerk. CSEHI Zoltán, KOLTAY András, NAVRATYIL Zoltán), Complex, Wolters Kluwer, Budapest, 2014)/ ad 380. ; SZALMA József, *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói az európai és a magyar jogban*, KRE ÁJK, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico Politicarum, XXI., Budapest, 2018, 99, 103. .

12 Ld. Ptk. 2:52. paragrafusát, továbbá a Ptk. 2:51. paragrafusának c) pontját.

13 Ld. a Ptk.2:53. paragrafusát (Kártérítési felelősség).

14 Ld., Ptk. 2:52. paragrafusának (2) bekezdését.

15 Ld. az Alaptörvény V. Cikkét: (1),„Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve tulajdona ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.“ „(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmaát.“ „(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog megismeréséhez és terjesztéséhez.“ „(4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.“ Ehhez fűződik az Alaptörvény IX. Cikke (Vélemény- és sajtószabadság), valamint X. Cikke (Tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadsága). Az Alaptörvényben megszabott személyiségi jogosultságok azért tekinthetők alapjogosultságoknak, mert törvénnyel nem szüntethetők meg, azzal, hogy megvalósításuk közelebbi módja és útja sarkalatos törvény útján szabályozottak. Ld. Magyarország Alaptörvénye, Patrocínium, Budapest, 2019, 14-15.

olyan jogrendszer, mely ezt nemvagyoni kártérítéssel, vagy pénzbeli kárpótlással, vagy pénzbeli elégtételnyújtással, sérelemdíjjal szankcionálja. Ám nemvagyoni jellegűre való tekintettel a személyiségi jogosultságok megsértése gyakorta *nemvagyoni jellegű szankciókkal* is járhat, melyek jellegükre tekintettel lehetnek *restitúciós* (előző helyzet helyreállítását célzó) irányultságúak. Feltéve, hogy ez lehetséges (pl. sajtósérelem esetében a helyesbítés). A nemvagyoni szankciók továbbá irányulhatnak a sérelem *megállapítására, abbahagyására, további sérelem eltiltására, vagy akár a sérelem által előállított dolog* (pl. plágium esetében) *megsemmisítésére*, amint ezeket az új magyar Ptk. is előíranyozza. Ilyen szankció továbbá pl. a bírói jogkörben hozott jogellenes (törvényellenes), azaz ártatlannak szabadságelvonása esetében, a jogerős marasztaló bírósági ítélet felülvizsgálata alapján meghozott felszabadító ítélet közzététele.

(9) Mivel a személyiségi jogosultságok „személyhez tapadók”, így csak *személyesen* valósíthatók meg. Kivételt képez az az eset, amikor a személyiségi jogsértés miatt a sértett még életében megindította a pert, de a per haláláig nem fejeződött be. Ekkor jogutódja a sértett nevében a legtöbb jogrendszerben folytathatja a pert. Van azonban egyéb kivétel is, ami pl. német, svájci, stb. jogrendszerekben ismeretes. Ez a halál, és életképesség-csökkenés okozása, valamint a *pietas* eseteiben áll fenn, amikor a sérelem nemcsak a nemcsak a közvetlenül érintett személyiségi jogait, hanem a közeli hozzátartozók személyiségi jogait is sérti. Valójában a harmadik személynek járó sérelemdíj putatív (nem valós) kivétel, hiszen itt a közvetlenül sértett (pl. rokkant) személy lelki sérelme mellett a vele együtt élő közeli hozzátartozót is érintheti. Halál okozása esetén pedig a közvetlen hozzátartozók gyászérzése is fennáll. Külön kérdés a félelem okozása, amiért pl. a svájci Kt. két feltétellel nyújt elégtételt, azzal, hogy ez intenzív (pl. súlyos baleset) és tartós. További hasonló kettős feltétellel kötelezhető, fájdalomdíjra (*Schmerzensgeld*), a svájci jog szerint, az okozó, aki másnak jogellenesen tartós és súlyos *testi fájdalommal* járó sérülést idézett elő. Az életképesség csökkenés (mozgás-látás-halláskorlátozottság) a svájci jog szerint külön esete az ún. *lelki fájdalomnak*, melyért szintén fájdalomdíj jár. 10) A vagyoni jellegű szankciók (sérelemdíj, v. pénzbeli elégtétel, erkölcsi kártérítés) mértékének meghatározása tekintetében az elméletnek egy része, a pönális jogfelfogás, a pénzösszeg meghatározásánál a vétkesség fokától függően, a *pönális* funkciót követi, úgyhogy a sérelmező szándékossága esetében nagyobb, gondatlansága esetében kisebb összeget szab meg. Ezzel szemben áll az *elégtételnyújtási* elmélet, mely szerint a sérelemdíj nem az elkövetőt kell, hogy büntesse (ez a büntetőjog dolga, ha fennáll az egyidejű büntetőjogi inkrimináció), hanem a sérelmezettnek kell nyújtson megfelelő elégtételt. A modern mai európai jogrendszerekben dominál az elégtételnyújtási elmélet. A modern polgári jogban a kártérítés célja nem az elkövető büntetése, hanem a károsult, sérelmezett kárpótlása, elégtételnyújtása.

2. A személyi és a személyiségi jogosultságok körének kolloquiális meghatározása egymástól való elválasztás útján

A rendszertani elemzést követően, ezúttal tételes jogi szempontból, továbbra is fennmarad az előkérdés, hogy a személyi jog, akár úgy is, mint a személyek jogai, azonos jogi tartalommal bír-e, mint a személyiségi jogok köre. Ez annál inkább tisztázandó, mert a régi Ptk. ott, azon jogosultságok tekintetében, amelyekről a módosított régi Ptk., vagy az új Ptk. személyiségi jogosultságokról, személyi, vagy személyhez fűződő jogról¹⁶ szól. A kérdés továbbá azért is indokolt, mert az új Ptk.

16 Ld. VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula, *Magyar Polgári Jog*, I. kötet, Tankönyvkiadó, Budapest, 1965, 163. Ebben a *személyek jogi védelméről* van szó. A szerzők megállapították, hogy „a polgári jog a vagyoni viszonyok mellett, bizonyos, a vagyoni viszonyokkal összefüggő nem vagyoni, *személyiségi* viszonyokat is szabályoz. E viszonyok közül a legfontosabbak azok, amelyek az embernek mint *embernek személyiségével összefüggő nem vagyoni természetű jogai* megsértéséből származnak. (I.m., 163. oldal). Szólván a régi Ptk. személyiségi sérelmének eseteiről, a szerzők megállapítják hogy a Ptk. „a személyhez fűződő jogokat és törvényes érdekeket általánosságban részesíti védelemben, ezek minden formája tekintetében“ és a következő típusokat szabályozza: a) *névjog*, b) a *jóbirnévhez* való jog, c) *levéltitokhoz* való jog, d) a *magánlakáshoz* és a jogi személy céljaira szolgáló helyiségekhez való jog, e) *képmáshoz* és *hangfelvételhez* való jog“. A szerzők továbbá megállapították, hogy „a személyhez fűződő jogokra vonatkozó szabályozás *imperatív* természetű.“ (I.m., 164. oldal). A személyiségi jogok *védelmének eszközeiként* a szerzők megállapították, hogy ez állhat a) a jogsértés megtörténte- nek bírósági *megállapításából*; b) a jogsértés *abbahagyására* és *eltüntetésére* irányuló marasztalásból; c) *elégtételadásból*, pl. nyilvánosítás útján; c) a *sérelmes helyzet megszüntetéséből* és a jogsértést *megelőző állapot helyreállításából* (Ptk. 86. paragrafus). A személyhez fűződő jogok megsértésé- nek szubjektív – a jogsértő *vétkeességétől függő* – szankciója a *kártérítés*. I.m., 165. oldal). A régi módosított Ptk. 355. paragrafusának (1) bekezdése szerint a kárért felelős személy köteles a károsult vagyoni és nemvagyoni kárát megtéríteni. Eredetileg azonban a régi Ptk. a nem- vagyoni sérelmet is (nem téríthető) kárként minősítette. Ld. MISKOLCZI BODNÁR Péter, *Az 1959. Ptk. kárfelelősségi rendszere*, in: Magyarázat a kártérítési jogról (szerk. BARTA Judit, BARZÓ Tímea, CSAK Csilla), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, 24-25. ol GÖRÖG Márta, *Gondolatok a személyiségi jogsérelem csekély volta esetén érvényesítendő sérelemdíj iránti igény- ről*, in: Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára, Szeged, 2014, 162., 15. lj.; LANDI Balázs, *A személyiségi jogok megsértése és szankciói az 1959.-es Ptk.-ban*, In: A személyiség és a média a polgári és a büntetőjogban – Az új Ptk-ra és a Bt-re tekintettel (szerk. CSEHI Zoltán-KOLTAY András-NAVRATYIL Zoltán), Complex, Wolters Kluwer, Bu- dapest, 2014), a 274. oldalon, megállapítja, hogy a nemvagyoni kártérítést az 1959. évi Ptk. hatálybalépésekor nem szabályozta. Landi utal a korabeli LB 1953. évi III. sz. elvi döntésére, mely szerint „a szocialista viszonyok között erkölcsi értékek pénzre nem válthatóak.“ Op. cit., 274. oldal. Hozzá fűzhető, hogy az 1977. évi Ptk-módosítások után a nemvagyoni, személyiségi sérelmek csupán részben szankcionáltak, mégpedig kártérítés útján, de csak a vagyoni kárrész tekintetében, pl. testi épség megsértése esetén a kórházi költségek voltak igényelhetők, a személyiségsérelem nemvagyoni komponense azonban nem volt téríthető.

(joggal) külön választja Második Könyvében „az ember mint jogalany” cím alatt, azaz az embert megillető *jogalanyiságot* (I. cím), az ezzel járó *jogképességet* (első rész) és a *cselekvőképességet* (második rész), mintegy a *személyhez fűződő jogosultságokat*, a harmadik részben szabályozott *személyiségi jogok* körétől. A harmadik rész is szerves része a második könyvnek. A tételes jogi szisztematikus értelmezés azt mutathatja ki, hogy a jogalkotó „az ember mint jogalany” felcímmel jelölt második részhez, igaz elkülönítve, a személyiségi jogosultságokat is, „alfajként” a „személyek”, azaz a „személyhez fűződő” joghoz kapcsolja.¹⁷ Leegyszerűsítve úgy tűnik, mintha az új Ptk. a „személyiségi jogosultságok” alatt a „személyek jogainak” egy „ágát” értené. Ez azt jelenti, hogy a Ptk. szerint, a személyek jogai és a személyiségi jogosultságok nincsenek egymástól szigorúan elválasztva, egymással „*genus proximus*” és „*species*” kapcsolatban állnak. Ez érthető, hiszen, ha egy természetes személy már a polgári jog alanyává vált, a személyhez fűződő jogosultságok mellett, őt egyaránt megilletik a személyiségi jogosultságok is. Hozzá kell fűzni, hogy a Ptk. harmadik könyvében¹⁸ szól a jogi személyek jogalanyiságról, azaz jogképességéről. Míg a személyiségi jogosultságok elsősorban és főszabályként a *természetes személyekhez* fűződnek, addig a személyi jogok (pl. jogképesség), egyaránt kapcsolódnak mind a természetes személyhez (születéstől) mind a jogi személyhez (alapítástól és lajstromoztatástól, azaz nyilvántartásba vételtől), tehát *mindkét jogalanytípust* megilletik.¹⁹ Egyes személyiségi

17 Ld. pl., Polgári Törvénykönyv, (szerk. SZILNER Gyögy), HVG/ORAC, NK Novissima Kiadó, Budapest, 2018, 4 – 13.

18 Ld. a Ptk. 3:1. paragrafusát.

19 Ld. a korábbi és újabb vonatkozó magyar jogirodalmat: BALÁZS P. Elemér, *Személyiségi jog*, in: Szladits Károly (szerk.) *Magyar magánjog*, I. (Általános rész, Személyi jog) Budapest, Grill Károly, 1941, ad 621. ; BOZÓKY Alajos, *A személyjogokról*, in: FODOR Ármin (szerk.) *Magyar magánjog* (Általános rész), Budapest, Singer és Wolfner, ad 455. ; MARTON Géza, *Kártérítés – Kártérítési kötelek jogellenes magatartásból*, Általános Nyomda és Grafikai Intézet, Budapest, 1942, 40. ; ASZTALOS László, *A polgári jogi szankció*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966, 295. ; TÖRÖK Károly, *Személyiségvédelem a polgári jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979; PETRIK Ferenc, *Személy, vagy személyiség*, *Az új Ptk. személyiségi jogi rendelkezései*, Jogtudományi Közlöny, 2011/5. sz.; UŐ: *Kártérítési jog, Az élet, testi épség, egészség megsértésével szerződésen kívüli okozott károk megtérítése*, Budapest, HVG/ORAC, 2002, ad 74.; VÉKÁS Lajos, *Sérelemdíj-fájdalomdíj*, *Gondolatok az új Ptk. reformjavaslatáról a német jog újabb fejleményei tükrében*, Magyar Jog, 2005/4, 198.; MOLNÁR Ambrus, *A sérelemdíj elméleti és gyakorlati kérdései*, Kúriai határozatok, 2013/7, 745. oldal; NAGY Gergő, *Sérelemdíj: mi változik?* – In: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Jogi Tanulmányok*, 2014, ELTE ÁJK, Budapest, 2014, 594/595. o FÉZER Tamás, in: OSZTOVITS András (szerk.), *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*, I. kötet, Opten, Budapest, 2014, 339.; FUGLINSZKY Ádám, *Kártérítési jog*, HVG/ORAC, Budapest, 2015, 829-846. ; UŐ: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben*, Québec, Kanada, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2010, ebben: *A nemvagyoni kár és megtérítése*, 307-335.; SZALMA József *Szerződésen kívüli (deliktuális) felelősség az európai és a magyar magánjogban*,

jogok értelemszerűen csupán a természetes személyeket (pl. élet, egészség, testi épség), mások, akár közvetlenül, akár áttételes vonatkozásban, vagy sajátos változatban, a jogi személyeket is egyaránt megilletik (mint pl. az üzleti titoktartás, üzleti jóhírnév). A *szellemi alkotások* (melyek az irodalmi, tudományos tevékenység eredményeként jönnek létre (belértve a találmányokat és az újításokat, a védett ismereteket) *nemvagyoni komponensei*, összetevői is az alkotói személyiségi jog körébe tartoznak, összhangban

ELTE ÁJK – Bibliotheca Juridica, Budapest, – Bíbor Kiadó, Miskolc, 2008, – ebben: a nemvagyoni kár és alakzatai, 318-343. ; BÍRÓ György (szerk.), BARZÓ Tímea, BÍRÓ György, JUHÁSZ Ágnes, LENKOVICS Barnabás, PUSZTAHELYI Réka, *Magyar Polgári jog, Általános tanok és személyek joga*, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2013, III. rész, A személyiségek joga, 235-309. l; BOYTHA György, *A személyiségi jogok megsértésének vagyoni szankcionálása*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/1. sz., 3-6.; JOBBÁGYI GÁBOR, *Személyi és családi jog*, 5. kiadás, Budapest, Szent István Társulat, 2005; KECSKÉS LÁSZLÓ, *Polgári jog. A személyek joga*, 3. kiadás, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2007; PETRIK FERENC, *A személyiség jogi védelme*, KJK Kiadó, Budapest, 1992; JOBBÁGYI GÁBOR, *Orvosi jog*, Szent István Társulat, Budapest, 2007, szerv- és szövettátültetés, 81, magzatvédelem, 90., 126 oldal; LENKOVICS Barnabás, *Ember és jog, válogatott gondolatok*, Dialóg-Campus, Budapest, 2018, (ld. ebben különösen: embervédelem-életvédelem, 41-132., a jóerkölcs alkotmányos védelme, 265.); SZALMA JÓZSEF, *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói az európai és a magyar jogban*, KRE ÁJK, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Juridico Politicarum, XXI, Budapest, 2018, 285.; SZALMA JÓZSEF, *A személyiségi jogsérelem és szankciói az európai kódexekben, elméletben és gyakorlatban – különös tekintettel a magyar jogra*, in: 60 Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár (szerk. HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR- SZUCHY RÓBERT), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017, 503-536.; LÁBADY TAMÁS, *A nemvagyoni kártérítés metamorfózisa a sérelemdíjra, A bírói gyakorlat kezdeti dilemmái*, Polgári Jog, 2016/2. szám. (4) pont; GÖRÖG MÁRTA, *Gondolatok a személyiségi jogsérelem csekély volta esetén való érvényesítendő sérelemdíj iránti igényről*, in: Ünnepi Kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára, Jakab Éva és Pozsonyi Norbert gondozásában, Szeged, 2014, 159-168. oldal. Uő: *Az általános személyiségi jog megsértésének fájdalomdíjjal való orvoslása*, Jogelméleti Szemle, 2001/4. szám, 1. . Uő: *A fájdalomdíj mértékét befolyásoló körülmények összehasonlító elemzése a német joggyakorlat előtérbe helyezésével*, Jogelméleti Szemle, 2001/4. szám, 1. oldal. Uő: *A személyiség védelme a becsület és a jóhírnév vonatkozásában*, in: CSEHI ZOLTÁN, KOLTAY ANDRÁS, NAVRATYIL ZOLTÁN (szerk.), Complex, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, ad 144. Ld. továbbá: BARTA-BARZÓ-CSÁK (szerk.) *Magyarázat a kártérítési jogról*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, 48-59. 130.; BARZÓ TÍMEA, *A személyiségi jogok megsértésének szankciói*, in: Új magyar Polgári Jog, I. kötet, Általános tanok és a Személyek Joga, Novotni, Miskolc, 2013, ad 288.; PRIBULA LÁSZLÓ, *A sérelemdíj és a nemvagyoni hátrány kapcsolata*, in: BARZÓ TÍMEA, JUHÁSZ ÁGNES, LESZKOVEN LÁSZLÓ, PUSZTAHELYI RÉKA (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*. Novotni és Líceum Art, Miskolc, 2015, 433. ; FÉZER TAMÁS, *A nem vagyoni (erkölcsi) sérelemek megítélése a polgári jogban*, HVG/ORAC, Budapest, 2011, 130.; SÁPI EDIT, *Kártérítés, sérelemdíj a szerzői jogban és az iparjogvédelem területén*, in: BARTA-BARZÓ-CSÁK (szerk.) *Magyarázat a kártérítési jogról*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, ad. 316.

a külön, kódexen kívüli szerzői és találmányi, azaz iparjogvédelmi törvényekkel.²⁰

Az új Ptk. a személyiségi jogosultságokat nem határozta meg törvényi definíció által, hanem körét *felsorolás* útján szabja meg, két csoportba osztván őket: a) az első körbe tartoznak az általánosnak minősíthető személyiségi jog²¹, középpontjában az *emberi méltósággal*²² a második körbe tartoznak a nevesített személyiségi jogosultságok, mint az élet, a *testi épség és egészség*, a *személyes szabadság*, a *magánélet*, a *magánlakás* sérthetlensége, a személyiség *hátrányos megülnöbztetésének* tilalma, a *becsület* és a *jóhírnév*, a *magántitokhoz* és a *személyes adatok* védelméhez való jog, a *képmáshoz* és a *hangfelvételhez* való jog²³ a *közéleti szereplő* személyiségének védelme,²⁴ az üzleti titokhoz való jog (*know-how* –védett ismeret),²⁵ a *névviselési jog*,²⁶ továbbá a *kegyeleti jog*,²⁷ vagy *pietas*. Az egyes ily módon alapvetően eklektikusan meghatározott személyiségi jogosultságokat, azaz az általánosan, vagy különösen felsorolt jogosultságok körét a Ptk. *fokozott oltalomban* részesíti. A Ptk. ugyanis megszabja, hogy „*mindenkinek* joga van ahhoz, hogy a törvény és mások jogainak korlátai között *személyiségét*, így *különösen a magán és családi élet*, *az otthon*, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő *kapcsolattartás* és a *jóhírnév* tiszteletben tartásához való jogát *szabadon érvényesíthesse*, és hogy őt abban senki *ne gátolja*”.²⁸ Hozzá kell fűzni, hogy az egyes nevesített személyiségi jogoknál a Ptk. törvényi definíciót, vagy legalább közelebbi meghatározást nyújt, mégpedig a közéleti szereplő személyiségi jogának védelme,²⁹ a becsülethez és a jóhírnévhez való jog,³⁰ a magántitokhoz való jog,³¹ az üzleti titokhoz való jog,³² a képmáshoz és hangfelvételhez való jog,³³ a névviselési jog,³⁴ a kegyeleti jog³⁵ eseteiben. Egyéb, a Ptk. által felsorolt személyiségi jogosultságok eseteiben (pl.

20 Ld. Ptk. 2:55. paragrafusát (Második könyv, negyedik rész, Szerzői és iparjogvédelem).

21 Az általános személyiségi jogosultságot – vagyis az „allgemeine Persönlichkeitsrecht”-et, a német jogirodalom is külön kiemeli. Ld., Maximilian FUCHS, Werner PAUKER, Alex BAUMGÄRTNER, *Delikts- und Schadenersatzrecht*, 9. Auflage, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2016., 5. oldal.

22 Ld. a Ptk. 2:42. paragrafusának (1) bekezdését.

23 Ld a Ptk. 2:43 paragrafusát.

24 Ld. a Ptk. 2:44. paragrafusát.

25 Ld. a Ptk. 2:47. paragrafusát.

26 Ld. a Ptk. 2:48. paragrafusát.

27 Ld a Ptk. 2:50. paragrafusának (1) bekezdését.

28 Ld. a Ptk. 2:42. paragrafusának (1) bekezdését.

29 Ld. A Ptk. 2:44. paragrafusát.

30 Ld. a Ptk. 2:45. paragrafusát.

31 Ld. A Ptk. 2:46. paragrafusát.

32 Ld. a Ptk. 2:47. paragrafusát.

33 Ld. a Ptk. 2:48. paragrafusát.

34 Ld. a Ptk. 2:49. paragrafusát.

35 Ld. a Ptk. 2:50. paragrafusát.

az élet, az egészség, a testi épség és a szabadság) a törvénykönyv kerüli a definíciót, a közelebbi meghatározást, ezeknek jogi jelentését, körét, érvényesítési feltételeiket, a külön törvényekre, pl. sajtótörvényre, az EÜ törvényre, Btk. stb., tágabb értelemben, értelmezését, a bírói gyakorlatra és a doktrínára bízva. Hozzá fűzhető, hogy a személyhez fűződő jogok fejezetben a rendszerváltást követő módosításokban a régi Ptk. közelebbi meghatározásokat tartalmazott, azokra a személyiségi jogséremlmekre nézve is, amelyeket az új Ptk. közelebbről nem definiál.³⁶

A fokozott oltalmat szavatolja és hangsúlyozza a Ptk.-nak az a rendelkezése,³⁷ mely szerint „*az emberi méltóságot és abból fakadt személyiségi jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani.*” Ami azt jelenti, hogy a személyiségi jogosultságokat a Ptk. abszolút, *mindenkivel szemben érvényesíthető jognak tartja* – ahogyan ezt egyébként más európai kontinentális Ptk. is előírnyozza, – bárki legyen a jogsértő, természetes, jogi személy, vagy az állam szerve által. Utóbbi esetben a Ptk., különösen a bírói jogkörben hozott jogerős döntés alapján történő indokolatlan (törvényellenes) szabadságelvonás esetére, irányoz elő szankciókat, továbbá a törvényellenes, azaz személyiségsértő eljárás lefolytatása miatt a közigazgatási, közjegyzői, végrehajtási jogkörben okozott károkért, illetőleg személyiségi jogsértésért teszi felelőssé az illető szerveket.³⁸ A magyar jogban sajátosnak tekinthető az, hogy a nem az állam, hanem a nevében eljáró szerv a felelősség alánya. Ehhez hozzá fűzhető, hogy Kecskés László az 1988.-as évben megjelent, állami kárfelelősségi immunitásról szóló monográfiájában, melyben helyesen a korábbi (rendszerváltás előtti) állami kárfelelősségi szuverenitás helyett (helyesen és kritikusan szemlélő munkájában) még az állami kárfelelősséget és nem a szerv felelősségét állítja szembe.³⁹ Helyesebbnek tartom a közhatalmi eljárásban okozott személyiségsérelem esetében az állam (primáris) kárfelelősségét a „szerv” kárfelelősségénél, mivel az előbbi érvényesíthetőségi szempontból jobban oltalmazza

36 Ld. pl. GÁRDOS Péter, *A Polgári Törvénykönyv* (Ptk:1959-Ptk.2013, Gt.2006-Ptk: 2013, Csjt.1952-Ptk.2013), Complex Wolters Kluwer, Budapest,2013, 67-74. oldal.

37 Ld. a Ptk. 2:42. paragrafusának (2) bekezdését.

38 Ld. a Ptk. 2:43 paragrafusának b) bekezdését (szabadság), 2:51, paragrafusának (2) bekezdését (közigazgatási jogkörben eljáró személy által okozott személyiségi jogsértés), 2:51. paragrafusának (3) bekezdését (bírói vagy ügyéségi jogkörben eljáró személy által okozott személyiségi jogsértés), továbbá, a Ptk. 6:548. paragrafusának (1) és (2) bekezdését (felelősség közigazgatási jogkörben okozott kárért), és a Ptk. 6:549. paragrafusának (1) és (2) bekezdését (Felelősség bírósági, ügyéségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért). A második könyvben elsősorban a közhatalom által okozott személyiségsérelemről van szó. Tehát, úgy tűnik, itt a Ptk. elvben a (nemvagyoni jellegű) személyiségsérelemről és a vele járó közhatalmi felelősséget szabályozza. Ezzel szemben, a hatodik könyvben hivatkozott paragrafusok a közhatalom gyakorlásából eredő vagyoni jellegű károkért való felelősségéről van szó, bár a kettő egymástól nehezen választható el.

39 KECSKÉS László, *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.

a sérelmezettet. A „szerv” felelőssége végül is az állam regresszjoga (visszkereseti jog) útján érvényesíthető, miután a sérelmezett az államtól elnyerte térítését.⁴⁰

További törvényi jellemzője a személyiségi jogosultságoknak, hogy a megvalósításuk csakis *személyes* lehet, azaz e jogok megsértése esetén csakis a személyiségi jogaiban sértett fél és helyette nem más fordulhat bírósághoz és igényelheti a Ptk.-ban adott sérelemtípushoz fűződő szankciót. Ugyanis a Ptk. megszabja,⁴¹ hogy a „személyiségi jogokat személyesen lehet érvényesíteni.”

Felmerül a kérdés, hogy a Ptk.-ban a nevesített személyiségi jogok körére tekintettel a személyiségi jogok köre *zártkörű-e vagy sem*. Úgy tűnik, nincs szó a zártkörűségről. Mégpedig a Ptk. már hivatkozott 2:42. paragrafusának (2) bekezdésére tekintettel, mely az emberi méltóság jogi szintagmáját, úgy mint általános személyiségi jogot tünteti fel, és ehhez „az abból fakadó személyiségi jogokat” fűzi. Tehát a személyiségi jogok körébe nemcsak a kódex által *expressis verbis*, kifejezetten nevesített személyiségi jogosultságok tartoznak, hanem mindazon egyéb jogosultságok is, amelyek az emberi méltóságból fakadnak.

Ez doktrinális alapon, alá támasztható a jogösszehasonlítás útján, pl. a német BGB 823.⁴² és 249.⁴³ paragrafusai révén is, mely a személyiségi jogok körét felsorolván

40 Ld. SZALMA József, *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói*, KRE ÁJK, Acta Caroliensis, Budapest, 2018, 73-75. oldal.

41 Ld. Ptk. 2:54. paragrafusának (1) bekezdését.

42 A kötelmi jogi reform (2001-2006) utáni német BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) 823. paragrafusának (1) bekezdése (Schadenersatzpflicht) szerint „Aki *szándékosan* vagy *gondatlanságból* másnak életét, testi épségét, egészségét, szabadságát, tulajdonát vagy hasonló jogosultságát jogellenesen megsérti, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni.” Az eredeti megfogalmazás szerint: „*Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, der Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.*“ A BGB tehát a Ptk.-val alapvetően azonos javakat tart személyiségi jogoknak. A BGB sajátos megoldása szerint a jogsértés elkövetése vétkes vagy súlyos gondatlanság, továbbá jogellenes magatartás esetében von magával szankciót. A fő szankció pedig nem a sérelemdíj, mint, hanem kártérítés. Ld. Hans PRÜTTING, Gerhard WEGEN, Gerd WEINREICH, *BGB Kommentar*, 2. bearbeitete und erweiterte Auflage, München, Luchterhand, 2007, 1547. . A kötelmi jogi reform előtti BGB a személyiségsérelem esetében fájdalomdíjat (*Schmerzensgeld*) irányszott elő.

43 A BGB 249. paragrafusa egységesen szabja meg mind a vagyoni mind a nemvagyoni, személyiségsérelemi jellegű jogsértések szankcióit, kártérítés formájában. Ezek elsődlegesen az előző helyzet helyreállítás (természetbeni helyreállítás), másodlagosan pedig a pénzbeli kártérítés. Azzal, hogy amennyiben a sérelmezett, azaz a károsult keresetében kifejezetten a pénzbeli kártérítést igényli, akkor a bíróság a térítést pénzben szabja meg „BGB. Par. 249 (Art und Umfang des Schadenersatzes. (1) *Wer zum Schadenersatz verpflichtet ist, hat den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre.* (2) *Ist wegen Verletzung einer Person oder Beschädigung einer Sache Schadenersatz zu leisten, so kann der Gläubiger statt der Herstellung den dazu erforderlichen Geldbetrag verlangen. Bei der Beschädigung einer*

mintegy az élet, a testi épség, az egészség és a szabadság mellett, „az egyéb hasonló jogosultságokat” (*und sonstige Rechte*) említi. Más szóval, a német BGB is a személyiségi jogok körét illetően, a nyílt enumeráció (felsorolás) „híve”. A hazai tételes jogi nyitott enumerációs megoldás helyességét, megerősítheti mind a magyar és külföldi jogirodalom is.⁴⁴

Ezekben kísérlet történt a doktrinális definíció pótlása céljából, a személyi és a személyiségi jogosultságok megkülönböztetése szintjén. A német és németnyelvű, továbbá a francia jogirodalomban, hasonlóképpen mint a magyarban, nemcsak terminológiai, hanem jogi jeletnéstartalom differenciálása, megkülönböztetése céljából, külön kifejezések szolgálnak a személyi jogokra (*Personenrechte*, n., *droit personne*, fr.) és a személyiségi jogosultságokra (*Persönlichkeitsrechte*, n., *droit de la personnalité*, fr.) nézve.

A szűkebb értelemben vett személyiségi jogosultságok sajátosságaiként, mint egy eklektikus és kolloquiális definíciókísérlet szintjén, a fennebb vázoltak alapján, a következők állapíthatók meg: a) a személyiségi jogok *szigorúan a személyiséghez* kötődnek, attól elválaszthatatlanok, s ennél fogva b) átruházhatatlanok, azaz forgalmon kívüli jogosultságok (tehát piaci értékük nincs), és csak c) *személyesen* valósíthatók meg. Ez alól kivételt képez, ha a személyiségi jogsértés esetén a pert a sértett még életében megindította, de haláláig a per nem nyert befejezést. Ekkor örököse folytathatja a pert. d) E jogosultságokat *mindenkinek tiszteletben kell tartania*. Másként kifejtve, e jogosultságok „kifelé” azaz bármely harmadik személlyel szembeni tilalomként abszolút, a jogsértővel szemben pedig relatív (quasi kötelmi jogi) szerkezetű jogosultságok. A személyiségi jogosultságok főszabályként a természetes személyhez fűződnek. Kivételesen azonban a jogi személyekhez is kapcsolódhatnak, pl. az üzleti titoksértés esetében. A személyi jogok a személyiségi jogokhoz képest tágabb jogi jelentéstartalommal bírnak. Itt olyan jogokról van szó, amelyek mind a természetes személyek, mind a jogi személyek jogi alanyiségéhez fűződnek, és alapvetően *jogi státuszukat* határozzák meg. Szó van a *jogi személyiségük megszerzéséről*: Természetes személynél ennek feltétele az élve születés, ezt megelőzően kivételesen a magzat is jogalany a *nasciturus pro iam nato* véelme szerint. Ide tartozik továbbá a természetes személynél a cselekvőképesség is. A jogi személynél pedig a jogalanyiség a létrejövétel feltételeinek teljesítése útján történik meg, az alapítási határozat, az alapítási aktusok, és a nyilvántartásba vétel révén. A jogalanyiség megszűnésének kérdései a természetes személynél a halálához, jogi személynél, különösképpen a vállalkozásoknál, a csőd- és felszámolási eljárás útján történik. Más szóval, habár a személyiségi jogok is tágabb

Sache schliesst der nach Satz 1. erforderliche Geldbetrag die Umsatzsteuer nur mit ein, wenn und soweit sie tatsächlich angefallen ist. “Ld. pl. Hans PRÜTTING, Gerhard WEGEN, Gerd WEINREICH, *BGB Kommentar*, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Luchterhand, 2007, 369. .

44 Ld. SZALMA József, *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói az európai és a magyar jogban*, KRE ÁJK, Acta Caroliensis, Budapest, 2018, 265-285. oldal.-

értelemben véve a személyek jogainak körébe sorolhatók, mégis, a személyiségi jogokat meg kell különböztetni a személyek jogától, jogaitól. A személyiségi jogok körébe azok a jogosultságok tartoznak, amelyek szigorúan a személyiséghez tapadnak, nem forgalmazhatók és csak személyesen valósíthatók meg, amelyeket mindenkinek tiszteletben kell tartania, s amelyek főszabályként a természetes személyekhez fűződnek. Ezzel szemben, a személyek jogai elsősorban a polgári jog alanyainak jogi értelemben vett létrejövetelét, és megszűnését illetik. A személyek jogai közé sorolhatók a jogképesség, a cselekvőképesség, az aktív és passzív perelhetőség, stb. és elvben mind a természetes, mind a jogi személyekre egyaránt jellemző „státuszjogosultságokat” ölelik fel, azaz jogalanyiságukat érintő jogosultságok körével járhatók körül.

Míg a német és a magyar jog a személyiségi jogosultságok körét eklektikusan, *nyitott felsorolással* szabja meg, addig a francia jog (Code civil, 9. szakasz) a személyiségi jogok, vagy a személyiséghez fűződő jogosultságok alatt *magánszférát* érti⁴⁵, pontosabban az ún. *erkölcsi*, vagy más szóval *testetlen, eszemei, érzelmi javakat*, amik alatt azonban a német és a magyar jogban említettekhez hasonló személyiségi jogosultságokat ért, mint pl. a becsület, a jóhírnév, a névviselés, a magánlakás, a testi intimitás, a levéltitok, a professzionális titoktartás, a képmás, a sajtóhelyesbítés, magánélet⁴⁶, stb. A francia doktrína szerint a polgári jognak egyaránt kell oltalmaznia, a vagyoni és az erkölcsi javakat, mégpedig a polgári jogra jellemző vagyoni jellegű szankciók (kártérítés), vagy amennyiben lehetséges, a megelőző helyzet helyreállításának alkalmazása útján.⁴⁷ Az

45 A *Code civil* 9. szakaszának első bekezdése szintetikus törvényi definíciót tartalmaz, mely szerint mindenkinek tiszteletben kell tartania mások privát életét: „*Chacun a droit au respect de sa vie privée.*” E szakasz második bekezdése szabja meg a szankciót, mégpedig kártérítés, azaz megfelelő intézkedés formájában: „*Le juge peut, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé.*” Ld. in: Guy VENANDET, Pascal ANCEL, Xavier HENRY, Alice TISSERAND-MARTIN, Georges WIEDERKEHR, Pascale GUIOMARD, *Code civil 115 e* édition, Dalloz, Paris, 2016, 76. . Ld. továbbá: Bruguière, Mélange CABRILLAC, *Droit de la personnalité*, D. (Requiel Dalloz) 2011, Chron. (*Chronique de jurisprudence de la Cour de cassation du Requiel Dalloz*), 28; DREYER, *Respect de la vie privée, objet d'une droit fondamental*, CCE (*Communication Commerce électronique*), 2005. étude 18; GAUVIN, *Sanctions de droits de la personnalité*, CCE 2004, chron. 8; DUMOULIN, *Droit de la personnalité des personnes morales*, Rev. Sociétés (Revu des sociétés-Dalloz), 2006, 1; HASSLER, *Droit de la personnalité et crise d'identité*, LPA (*Le petites affige*) 7. Déc. 2004; POLLAUD-DULIAN, *Droit moral de l'auteur*, JCP /Juris.Classeur périodique (Semaine juridique), édition générale/, 1994. I. 3780; LEPAGE, *Célébrité et vie privé*, CCE 1999, chron. 5, ibid, Secret et vie privé, Dr.et patr.(Droit et patrimoine) Mars 2002,.61, stb.

46 Ld. Guy VENANDET, Pascal ANCEL, Xavier HENRY, Alice TISSERAND-MARTIN, Georges WIEDERKEHR, Pascale GUIOMARD, *Code civil 115 e* édition, Dalloz, Paris, 2016, 77-110.

47 Ld. Henrie et Léon MAZEAUD, Jean MAZEAUD, *Leçons de droit civil, tome deuxième; Obligations*, edition Montechrestien, Paris, 1962, 342. oldal, 409. széljegyzetben tárgyalja az erkölcsi és anyagi kárt (*Dommage matériel et dommage moral*). A szerzők szerint az anyagi, vagy. vagyoni

erkölcsi kár (*dommage moral*) éppúgy mint a vagyoni (*dommage matériel*) kár előidézése kártérítéssel jár. Azzal, hogy az erkölcsi kár pénzbeli térítése elégtételnújtási (satisfaction) jellegű.⁴⁸ Hozzá fűzhető, a német kötelmi jogi reform előtti jog (BGB) külön, nem kártérítési jellegű szankcióval, sérelem- azaz fájdalomdíjjal szankcionálta a személyiségsérelmet, a kötelmi jogi reform után pedig vissza tért a kártérítési jellegű szankcióhoz. Mivel a nemvagyoni javak megsértése is, ugyanúgy, mint a vagyoni javak sérelme – „kár”. A magyar jogban a jogfejlődés pont fordítva történt. A német BGB reformja során kitűnt, hogy a nemvagyoni kár, azaz a személyiségsérelem nemcsak deliktumból, hanem szerződésből is eredhet.

Az osztrák jogban is kísérlet történt a joggal oltalmazott személyiségi javak körének általános meghatározására és ez az *eszmei kár* fogalmában nyert meghatározást. Ám ezen túlmenően, exempli causa, az osztrák jog is, közelebbi, kiegészítő meghatározás céljából, a felsorolási módszerhez folyamodott. Welser és Zöchling-Jud a kár fogalmának meghatározása és osztályozása során megkülönböztetik a *személyiség* és a *dolog megsértéséből* eredő károkat. *Személyiségsértés* körébe tartozónak tartják: 1. a *testi sérelmet* (*Körperverletzung*); 2. a *halál* okozását (*Tötung*); 3. a *magánszféra* megsértését (*Verletzung der Privatsphäre*); 3. a *jogellenes szabadságelvonást* (*Freiheitsberaubung*); 4. és a *becsületsértést* (*Ehrenbeleidigung*).⁴⁹ Az osztrák jogirodalom a „nemvagyoni kár” (*immaterielle Schaden*) kifejezés helyett gyakran az „eszmei kár” (*ideelle Schaden*) kifejezést használja. Utalván ezáltal arra, hogy a nemvagyoni kár is kár, de eszmei (nemvagyoni) jellegű. Az osztrák jogirodalom szerint ugyanis meg kell különböztetni a vagyonitól az eszmei kárt,⁵⁰ lévén, hogy nem minden károkozás

kár a vagyon megsértésében nyilvánul meg. A 347. oldalon a 417. széljegyzetben kifejtettek szerint, az erkölcsi kár a nem vagyoni (testetlen) javak, azaz az érzelmek (*sentiments*) megsértésében nyilvánulnak meg.

48 Ld. a francia jogban az erkölcsi kárra vonatkozó jelentősebb doktori disszertációkat: DORVILLE, Paris, 1901; GANOT, Paris, 1924; GIVORD, Grenoble, 1938; DELMAS, Toulouse, 1939. Ld. a további irodalmat: ESMEIN, *Indemnisation du préjudice moral*, D. 1954.Chron.113; FAGNART, MÉLANGÉS LAMBERT, *Vers un droit européen du dommage corporel?* Dalloz, 2002; MÉMETEAU, *Affection*, Gaz. Pal. (Gasette du Palais), 1978.2. Doctr. 400; COUDEVILLE, *Préjudice moral et droit administratif*, D. 1979., Chron. 173; RÉMOND-GOILLOUD, *Préjudice écologique*, D. 1989. Chron. 259; THÉVENOT, *Environnement et préjudice moral*; Ver HULST, *Dommage immatériel résultant des pertes d'exploitation*, *Petites affiches* 3. dec. 2001; VINEY, *Préjudice écologique, Responsabilité civil et assurance*, mai 1998.

49 Rudolf WELSER-Brigitta ZÖCHLING-JUD, *Bürgerliches Recht, Band II Schuldrecht Allgemeiner Teil, Schuldrecht Besonderer Teil, Erbrecht*, 14. Auflage, Manz Verlag, Wien, 2015, 403-418.old.

50 Ld. STRASSER, *Der immaterielle Schaden im österreichischem Recht* (1964); Bydlinski, *Der Ersatz ideellen Schadens als sachliches und methodisches Problem*, *Juristische Blätter*, 1965, 173, 237; UŐ, *Der immaterielle Schaden in der österreichischen Rechtsentwicklung*, in: *Festschrift für Caemmerer*, 1978; KARNER, *Der Ersatz ideeller Schäden bei Körperverletzung*; BYDLINSKI, *Die „Umrechnung“ ideeller Schäden in Geld*, in: *Lieber Amicorum Pierre Widmer*, 2003; SCHWARZE, *Ersatz für immaterielle Schäden bei Vertragsverletzungen- rechtvergleichende Überlegungen zum Vorschlag eines Par. 1316 ABGB im Entwurf*

vezet a vagyon csökkenéséhez. Ezekhez az esetekhez sorolható az az eset, amikor testi sérelemhez *testi fájdalom* járul,⁵¹ vagy amikor egy olyan dolog tönkretételére kerül sor, amihez a tulajdonosnak különleges (érzelmi) kötődése (pl. emléktárgy) van.⁵² A jogrend számos esetben előíranyozta az *eszmei kár téríthetőségét*. Ilyen pl. a *sérelemdíj*,⁵³ az előremenetel megakadályozása,⁵⁴ a nemi önrendelkezés megsértése,⁵⁵ a jogtalan szabadságelvonás,⁵⁶ a kár érzelmi áron való térítése,⁵⁷ az elmaradt pihenő – szabadság sérelme (*Urlaubsfreude*).⁵⁸ E kifejezetten szabályozott eseteken túlmenően, csak ritkán fordul elő más eszmei kárért való kártérítési felelősség, mint pl. *közeli családtag elvesztése miatti szomorúság*, lelki fájdalom, azaz érzelmi sérelem (*Trauerschaden*) esetében.⁵⁹

A svájci jog pontosítja a személyiségi jogsérelemeket, mégpedig a sérelem és a hozzá mért szankciók súlya révén. Megkülönbözteti, amint a hatályos magyar jog is, a *súlyos*, jelentős személyiségi jogsérelemeket az ún. *bagatell* személyiségi jogsérelemtől (ami a magyar jogban sokat vitatott) és súlyuk szerint, a pénzbeli elégtétel összegét is ehhez méri. (Jelentőségük, súlyuk szerint, nem mindegy, hogy közönséges rágalomról, vagy jogtalan szabadságelvonásról van szó.) A svájci jog úgy véli, hogy a személyiség sérelem szankciói nem a sérelem okozójának *büntetése* (ez a büntetőjog „dolga”), hanem a sérelmezett *elégtételnyújtása*. Koller in: Guhl, egymástól szigorúan elválasztja a kártérítést az elégtételnyújtástól (*Genugtuung*).⁶⁰ Szavai szerint, a kártérítés *mellett*, vagy *helyette*, meghatározott körülmények közepette, *elégtétel* követelhető. Ez nem más, mint a nemvagyoni sérelemért járó kiegyenlítés (*Ausgleich*), ún. *erkölcsi kárfelelősség* (*tort moral*). Itt *nincs szó kártérítési szolgáltatásról* és úgyszintén *nincs szó magánbüntetésről* (*Privatstrafe*), hanem a pszichológiai (*lélektani*) értelemben vett *elégtételről* (*Genugtuung*), reális eszközzel, eredménnyel. Ha valaki hivatkozik arra, hogy *becsületsértést* szenvedett, olyképpen, hogy róla más *hazug állításokat* terjesztett,

eines neuen österreichischen Schadenersatzrechtes in Festschrift für Barta, 2009, 191.

51 Ld. az OÁPtk. 1325. paragrafusát.

52 Ld. az OÁPtk. 1331. paragrafusát.

53 Ld. az OÁPtk. 1325. paragrafusát.

54 Ld. az OÁPtk. 1326. paragrafusát.

55 Ld. az OÁPtk. 1328. paragrafusát.

56 Ld. az OÁPtk. 1329. paragrafusát.

57 Ld. az OÁPtk. 1331. paragrafusát.

58 Ld. a Konsumentenschutzgesetz- KschG, Fogyasztóoltalmi törvény, 31/e paragrafusának 3. bekezdését.

59 Ld. Rudolf WELSER Brigitta ZÖCHLING-JUD, *Bürgerliches Recht, Band II Schuldrecht Allgemeiner Teil, Schuldrecht Besonderer Teil, Erbrecht*, 14. Auflage, Manz Verlag, Wien, 2015, 365. 1353,1354. széljegyzet.

60 Ld. Theo GUHL, *Das schweizerische Obligationenrecht*, 9. Auflage, bearbeitet von Alfred KOLLER, Anton K. SCHNYDER, Jean Nicolas DRUEY, Schulthess Verlag, Zürich, 2000, 64, old. b) pontja.

vagy arra, hogy valaki ellenében *erőszakot* követett el,⁶¹ és emiatt az elkövetőt pénzbeli szolgáltatásra marasztalták, *nem kártérítést* nyújt. Az elkövető (jogsértő) bírói marasztalása és a pénzbeli szolgáltatásra való kötelezése nem jelent mást, mint egyfelől a *jogellenes magatartás* azaz *jogsértés (Unrecht) megállapítását*, másfelől ezúton az *elégtétel (jóvátétel) nyújtását (Satisfaction, Genugtuung)*. Egyúttal, és mindenek felett, itt egy meghatározott kiegyenlítésére, jóvátételére kerül sor a személyiségsérelmet okozó befolyásnak. Az elégtételnyújtás oly módon is megítélhető, hogy a pénzbeli marasztalás egy *humanitárius* cél elérése céljából humanitárius szervezetnek jusson,⁶² vagy úgy is, hogy a bíróság a sérelmezett javára *szimbolikus összeget* ítéljen meg, s emellett, külön kérelemre, a sérelmező marasztalásáról szóló ítélet közzétételét is elrendelje. Ami az elégtétel (pénzbeli térítésének) mértékét illeti, ez a törvényi jogszabályok által nyújtott mércék keretében, bírói mérlegelésre tartozik. A baleseti károsult esetében nyújtandó elégtétel megítélésénél a bíróság mindenekelőtt (1) a *sérülés súlyát* és nemét, azaz fajtáját (*Schwere und Art der der Verletzung*), pl. hosszantartó betegség, testi fájdalmak; (2) az érintett személyiségre gyakorolt hatás *intenzitását és tartamát (Intensität und Dauer der Auswirkungen)*; ami úgy tűnik, nem ugyanaz, mint a magyar Ptk.-ban jelzett „sérelem súlya”; (3) valamint az elégtételnyújtásra kötelezett *vétkességének fokát (Grad des Verschuldens des Genugpflichtigen)* veszi figyelembe.⁶³ Doktrinális szempontból ezen álláspont az magyar jogra nézve is jelentős, azaz ezen mércék egy része (felróhatóság foka) a magyar jogban is bevezetésre került. A magyar bírói gyakorlatban felmerült a szankciók rendeltetésének kérdése. Mármost az, hogy a személyiségsérelem esetében vajon a sérelemdíj célja a sérelmező pönalizálása, vagy a sérelmezett elégtételnyújtása.⁶⁴ A magyar bírói gyakorlat (Fővárosi Bíróság, Fővárosi Törvényszék) mindkét célt figyelembe veszi, bár az összehasonlító jogirodalom, amint fentebb utaltunk rá, a svájci jog is, inkább az elégtételnyújtási rendeltetést helyezi előtérbe.

61 BGE 72 II 171.

62 BGE 117 IV 270. Ezt a lehetőséget a rendszerváltás után módosított régi Ptk. kis előírnyozta 84. paragrafusának (2) bekezdésében. Ugyanis abban az esetben, ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat(ott). Ld. GÁRDOS Péter, *A Polgári Törvénykönyv (Ptk:1959-Ptk.2013, Gt.2006-Ptk: 2013, Csjt.1952-Ptk.2013)*, Complex Wolters Kluwer, Budapest,2013, 72. oldal.

63 BGE 107 II 349 E.6; 108 II 432 E.5;112 II 133 (melyben a bíróság az elégtétel mértékének megítélésénél figyelembe vette a közvetlen károkozó vétkességét).

64 Ld. SZALMA József, *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói az európai és a magyar magánjogban*, KRE ÁJK, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, XXI, Budapest, 151-161. .

3. A személyiségsérelem oltalma az új magyar Ptk. rendelkezései szerint

Az új magyar Ptk. második könyve harmadik részének II. címe a személyiségi jogok megsértésének szankcióit irányozza elő.

A szankciók is (mint a jogsérelmek) két csoportba sorolhatók: az egyik csoportba tartoznak azok, amelyek (szubjektív) felróhatóságtól, gyakorlatilag a vétkességtől, függetlenek. A másik csoportba sorolhatók azok a szankciók amelyeknél szükséges a vétkesség (szubjektív felróhatóság) fokának megállapítása.

A szubjektív felróhatóságtól független szankciók. A Ptk. 2:52. paragrafusának rendelkezése szerint (1) Akit személyiségi jogában sértenek, a jogsértés ténye alapján – az elévülési időn belül – az eset körülményeihez képest követelheti a) a jogsértés tényének bírósági megállapítását; b) a jogsértés *abbahagyását* és a jogsértő *eltiltását* a további jogsértéstől; c) azt, hogy a jogsértő adjon megfelelő *elégtételt*⁶⁵, 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. (2) Ha közigazgatási jogkörben eljáró személy sért e jogokat a szankciókat a közhatalmi jogkört gyakorló jogi személlyel szemben kell érvényesíteni (...) (3) Ha bírósági vagy ügyészségi jogkörben eljáró személy sért személyiségi jogot, a szankciókat, a bírósági jogkörben eljáró személy esetén a bírósággal, ügyészségi jogkörben eljáró személy esetén a Legfelsőbb Ügyészséggel szemben kell érvényesíteni (...).

*A (szubjektív) felróhatóságtól függő szankciók körébe a sérelemdíj*⁶⁶ tartozik, mivel mértékének meghatározásánál figyelembe kell venni a felróhatóság (vétkesség) fokát (pl. szándékosság, gondatlanság). A Ptk. vonatkozó rendelkezése szerint (1) „akit személyiségi jogában megsértének, sérelemdíjat követelhet az őt ért nemvagyoni sérelemtől.” (2) A sérelemdíjra vonatkozó kötelezés *feltételeire a kártérítés szabályait* kell alkalmazni. (a sérelemtől felelős személy megállapítására, a kimentés módjára, értelemszerűen a jogellenességre és az okságra vonatkozókat.). A sérelemdíj megítélése során *jogsértés tényének megállapítása mellett további hátrány* bekövetkezésének *bizonyítása nem szükséges*. (Ez érthető, hiszen pl. halálesetkor nyilvánvaló, hogy a közeli hozzátartozó gyászoló lelki fájdalmat, sérelmet szenved). (3) A Ptk. előírja a sérelemdíj mértékét befolyásoló mércéit. Ezek pedig, a) az eset körülményei, b) de különösen a jogsértés súlya, c) a jogsértés ismétlődő jellege, d) a felróhatóság mértéke, f) a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatása. Azzal, hogy a Ptk.

65 Nota bene, a magyar jog az „elégtételyújtás” alatt rendszerint nem pénzbeli szankciót (pl. a jogsérelemtől szóló nyilvánosítást) ért. Szemben a pl. a svájci, német, francia joggal, melyek az elégtételyújtás fogalma alatt (sérelemdíj, nemvagyoni kártérítés formájában) a pénzbeli térítést is érti.

66 Ld. Ptk. 2:52 paragrafusát.

megszabja, hogy a bíróság a sérelemdíjat egyösszegben szabja meg, tehát nem ítéltethő meg (havonta ismétlődő) járadékszolgáltatás formájában. A Ptk. megszabja, hogy a nemvagyoni sérelmekért járó sérelemdíj mellett, amennyiben a sérelmezettet vagyoni jellegű kár is érte, akkor a jogellenesen okozott károkért való felelősség szabályai szerint a jogsértőtől kárának megtérítését is követeleheti.⁶⁷ Amennyiben a sérelmezett kára *közhatalmi szervek* (közigazgatási, bírósági, közjegyzői, végrehajtói jogkörben) jogellenes magatartásból következett be, ezektől kérheti a kártérítést, feltéve, hogy élt *jogorvoslati jogával*.⁶⁸ Azért, van ez így, mert a jogorvoslat eredményeképpen, esetleg, a kár elhárítható. A Ptk. kifejezetten szól arról, hogy a személyiségi jogokat *személyesen* lehet érvényesíteni, tehát maga a sérelmezett érvényesítheti jogát. A Ptk. szerint ez alól kivételt képez a *cselekvőképtelen* személy, az ismeretlen helyen tartózkodó *távollevő* személy, amikor helyettük a törvényes képviselő, a gondnok, vagy hozzátartozó léphet fel. A *korlátozottan cselekvőképes személy személyesen valósíthatja meg* személyiségi jogát.⁶⁹ Amennyiben a személyiségi jogsérelem egyidejűleg *közérdeket* is sért, a jogosult hozzájárulásával az ügyész is keresetet indíthat. Keresetében csak a felróhatóságtól független szankciókat érvényesítheti (pl. a megállapítást, az eltiltást, az előző helyzet helyreállítását). A *közösség bármely tagja* is jogosult *személyisége lényeges vonásának* minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely *nemzeti, etnikai, faji*, vagy vallási közösségével összefüggésben *elkövetett sérelem* kapcsán érvényesíteni személyiségi jogát, és a vagyoni előny átengedésének kivételével, bármely a Ptk.-ban előírt szankciót igényelheti.⁷⁰

4. Összefoglaló helyett

Az első világháború előtti és utáni hagyományos magyar jogirodalom és szabályozás elismerte a személyiségi jogosultságokat és megsértésük esetére (a svájci joghoz hasonló) elégtételnújtási szankciót irányozott elő. Az 1959. évi Ptk. az 1953. évi LB álláspontra való tekintettel ugyan elismeri a „személyhez fűződő jogosultságokat”, de tagadja megsértésük esetén a térítés lehetőségét. A rendszerváltás utáni régi Ptk. módosítások azonban a „személyhez fűződő jogok” fejezetében, felsorolás útján megszabva a személyhez fűződő, gyakorlatilag személyiségi jogok körét. e jogok megsértésére nemvagyoni (sérelem megállapítása, abbahagyása, eltiltása, elégtételnújtás nyilvánosságra hozatal útján sérelmes helyzet megszüntetése, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása), és vagyoni szankciót is előírnyoz, kártérítést. (pl. egyenlő bánásmód, névviseles, jóhírnév, sajtósérelem, képmás és hangfelvétel, levéltitok, üzleti titok, magánlakás, adatvédelem, szellemi alkotások) Az új Ptk. a személyiségi jogok

67 Ld. a Ptk. 2:53. paragrafusát.

68 Ld a Ptk. 6:548 és 549. paragrafusai

69 Ld. a Ptk. 2:54. paragrafusának (1), (2) bekezdését.

70 Ld. a Ptk. 2:54. paragrafusának (3), (4) bekezdését.

körét is nyitott felsorolás alapján határozza meg, egyfelől megszabván az általános személyi jogosultságot, azaz az emberi méltóságot és az abból fakadó jogosultságokat, másfelől nevesítve az egyes személyiségi jogosultságokat (élet, testi épség, egészség, személyes szabadság, személy hátrányos megkülönböztetésének tilalma, becsület és jóhírnév, magántitok, személyes adatok, névviseelés, képmás és hangfelvétel, közéleti szereplő személyiségi joga, üzleti titok, kegyeleti jog). A szankciók tekintetében pedig előíranyozza a felróhatóságtól független, többségükben nemvagyoni jellegű jogkövetkezményeket (mint a sérelem megállapítása, az eltiltás, a sérelmes helyzet megszüntetése, a megelőző állapot helyreállítása, elégtétel adása nyilvánosítás útján). A felróhatóságtól független szankciók körébe tartozik a sérelemmel előállított dolog megsemmisítése, valamint az inkább vagyoni jellegű szankció, a sérelemmel elért vagyoni előny átengedése is. A felróhatóságtól függő, vagyoni jellegű szankciók közé az erkölcsi kártérítés helyett belép az elégtétel – jellegű sérelemdíj, melynek mérték-mércéit az új Ptk. közelebbről szabályozza (pl. a felróhatóság foka, a sérelem súlya, ismétlődő jellege, a jogsértésnek a sértettre s környezetére gyakorolt hatása). Az új Ptk., ha a személyiségi jogsérelemből (vagyoni) kár is keletkezett, a sérelmezőt kötelezi a kárnak a kártérítési jogszabályok szerinti térítésére.

III. A KERESKEDELMI JOGI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ ELŐADÁSAIBÓL

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI AUTONÓMIÁJÁNAK ÁTALAKULÁSA

1. Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatok – Magyary Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989-90-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótol az a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebbről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási intézményrendszerben történő pozícionálása a vázolt időszakban nem vetett fel dilemmákat, a rendszerváltó hangulat egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy a helyi önkormányzatok érdemi szereplői legyenek a megújuló magyar közigazgatásnak, egyúttal ellenpólusként működjenek a központi államhatalom ténykedésének kiegyensúlyozása érdekében. Természetesen nem volt előzmény nélküli a rendszerváltó alapállás, elegendő ebben a körben Magyary Zoltán gondolatait felidézni, aki a decentralizációnak – mint szervezési elvnek – két formája között tett különbséget: elhatárolta egymástól a dekoncentrációt és az önkormányzatot.² Ebből következően a magyar közigazgatás decentralizált szerveivé váltak a helyi önkormányzatok az átmenetet követő években, amely lényegében egyet jelentett a közfeladatok decentralizálásával, más szóval kötelező feladatok előírásával az önkormányzati alrendszer számára.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladat-ellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet”.³ Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdtek szembesülni a helyi önkormányzatok,

1 Tanszékvezető egyetemi docens (Közigazgatási Jogi Tanszék, PTE ÁJK)

2 Vö. MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. Budapest 1942. 112. o.

3 Vö. HOFFMANN István – Nagy Marianna (Szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2012. 350. o.

amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának leg-neuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.⁴ Magyary Zoltán szavaival élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz”⁵ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül. Megfelelően érzékelteti ezt a megállapítást az a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁶

Ez a realitás érződik ki Csefkó Ferenc megfogalmazásából is, amely szerint „amennyiben a helyi önkormányzatok oly erős köldökszinórral kapcsolódnak a központi költségvetéshez, úgy a politikai függetlenségük is megkérdőjelezhető”⁷ Lényegében ez a tétel kristályosodott ki a magyar Alkotmánybíróság korábbi jogfejlesztő gyakorlatában is, amikor a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy „az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul”⁸

A jelzett tendenciák komoly anomáliákat eredményeztek a helyi önkormányzatok finanszírozásának hazai rendszerében, valamint több alkalommal is „újratervezésre” készítették a jogalkotót, amelynek legradikálisabb alakváltozata Magyarország Alaptörvényének és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Möt.v.) az elfogadásával köszöntött a helyi önkormányzati szférára. A jelzett változtatások alapvetően két kérdéskört érintenek:

1. Túlságosan szoros-e a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolat?
2. Biztosítja-e a Kormány az önkormányzati feladat-ellátáshoz szükséges forrásokat?

4 Érdemes megemlékezni arról, hogy például az erős önkormányzati hagyományokkal rendelkező Svájcban akár gazdasági jellegű jogalkotásra is lehet alkalmazni a népszavazás intézményét. Ld. KECSKÉS András – CSEH Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? JURA 2015. 1. sz. 224-235. o.

5 Ld. MAGYARY Zoltán: i. m. 112. o.

6 Ehhez bővebben ld. BERÉNYI Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok. Rejtjel Kiadó, Budapest 2003. 323. o.

7 Vö. CSEFKÓ Ferenc: Az álmódosítások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In: FÁBIÁN Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2011. 111. o.

8 67/1991. (XII. 21.) AB határozat

Előbbi kérdéskör az önkormányzati autonómiával mutat kapcsolódást, míg a második az önkormányzatok adósságproblémáira adhat választ.

Mindezekre tekintettel jelen tanulmányban a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének átalakulását teszem vizsgálat tárgyává a teljesség igénye nélkül, alapvetően azokra a kérdésekre helyezve a hangsúlyt, amelyek szorosabbra fűzik az állam és a helyi önkormányzatok közötti viszonyt, ezzel szűkítve az önkormányzati szféra pénzügyi autonómiáját.

2. A helyi önkormányzati rendszer születése: az Ötv. koncepciója

A fentebb írtakra tekintettel kiemelhető, hogy – divatos szóhasználattal élve – 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritikai vélemény fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, s a szerzők közül többen odáig mennek, hogy „tévút” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkormányzati rendszert alakított ki.⁹ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak,¹⁰ másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános követelményekre.¹¹ A liberális jellegzetesség alapvetően abban manifesztálódott, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

A Charta megalkotásának hátterében 1985-ben a helyi önkormányzatok autonómiájának védelme húzódott meg, ennek érdekében került sor a követendő európai gyakorlat összefoglalására, amelyet megalkotói zsinórmértékül szántak az európai önkormányzati rendszerek kialakításához. A Charta 9. cikke rendelkezik az önkormányzatok gazdasági önállóságának garanciarendszeréről, amely magában foglalja az alábbiakat:

9 Vö. FÁBIÁN Adrián: A magyar önkormányzati rendszer húsz éve. In: FÁBIÁN Adrián (Szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2011. 130. o.

10 Az önszabályozás lehetőségének megjelenése az önkormányzatok esetében egybevágnak a kereskedelmi magánjogban megjelent tendenciákkal. Ld. KECSKÉS András-Halász Vendel: Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers. HVG-Orac – LexisNexis, Budapest-Bécs 2013. 184-185. o., KECSKÉS András: „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban. JURA, 2015. 1. sz. 59-64. o.

11 Formálisan az 1997. évi XV. törvényi hirdette ki hazánkban az egyezményt.

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak,
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia,
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük,
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak,
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését,
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét,
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát,
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.¹²

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta/sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹³ Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni” a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdték a működés finanszírozására felhasználni.¹⁴ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb szá-

12 <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm> (2017.01.07.)

13 GASPARICS Emese-Horváth Erika-LENTNER Csaba: A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja. In: Lentner Csaba (Szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. 612. o.

14 Erről bővebben ld. LEANTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere. In: LEANTNER Csaba (Szerk.): Adózási pénzügytan

mos és komoly mértékű pozitív hatásai mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az Európai Unió tagság keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételébe, majd kötvények kibocsátásába kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹⁵

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”.¹⁶ Mivel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatokra. A jelzett rendszerszintű tendenciák a gyakorlatban számos visszasságot és problémát jelentettek, amelyekre számos önkormányzati konferencia és empirikus kutatás rávilágított. A teljesség igénye nélkül – példálózó jelleggel – kiemelhető, hogy a feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás soha nem fedezte az ellátandó feladatok pénzügyi igényeit, a helyi adók kivetése hatalmas különbségeket mutat(ott) az egyes helyi önkormányzatok között, a cél- és címzett támogatások rendszere nem egy alkalommal politikai feszültségekhez vezetett, s ezáltal a helyi önkormányzatok stabil, gazdaságos működése hiú ábránd maradt.¹⁷

3. A helyi önkormányzati rendszer „újratervezése”: az Möt.v. koncepcióváltása

A helyi önkormányzatok működésének majd' két évtizedes tapasztalatai alapján a 2010. évi országgyűlési választások nyomán megalakult Kormány célul tűzte ki a magyar közigazgatás megújítását, s ennek érdekében elsőként a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. Ennek első lépéseként az Országgyűlés elfogadta az Möt.v.-t, amely – a preambulumban rögzítettek szerint – az „Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések öfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése” érdekében született meg (figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket).¹⁸

és államháztartási gazdálkodás. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. 639-640. o.

15 Megjegyzendő, hogy még ingoványosabbá tették – gazdálkodási szempontból – a helyi önkormányzatok helyzetét a jogalkotó részéről folyamatosan felbukkanó, a helyi adóztatási lehetőségeket célzó átalakítási- és reformkísérletek. Ezek részletesebb tárgyalásához ld. SZILOVICS Csaba: Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései. In: CSEFKÓ Ferenc (Szerk.): Ünnepi kötet IVANICS Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs 2008. 394-403. o.

16 Vö. Fábíán Adrián: i. m. 131. o.

17 Ennek részletesebb tárgyalásához ld. CSEFKÓ Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1997. 101. o.

18 Vö. az Möt.v. preambulumaival

Az önkormányzati rendszert az Möt. alapján ért változtatások teljes körű tárgyalását mellőzve két megjegyzés kívánkozik ide a törvény értékelésével összefüggésben. Egyrészt a törvény preambulumból és az Möt.-hez fűzött indokolásból egyaránt kiolvasható az újraszabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célkitűzés, nevezetesen egy modern, költséghatékony, feladat-orientált önkormányzati rendszer kialakítása, amely azonban az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának.¹⁹ Ez a törvényhozói döntés összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet úgy írhatunk le, hogy – ahogy erre az Állami Számvevőszék is több alkalommal rámutatott – az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlya jelentősen megbomlott.

Másrészt – a rendszerszintű átalakításokkal összefüggésben – szükséges szólni a folytatásról, közelebről arról a tendenciáról, amely a helyi közszolgáltatások közel kétharmadának központosításával, valamint a helyi önkormányzati szervezeten belül realizálódó államigazgatási kompetenciák radikális csökkentésével erőteljesebb központi igazgatási kontrollt épített ki a helyi önkormányzatok működése felett.²⁰ A következőkben az Möt. által bevezetett újítások közül a téma szempontjából legszorosabban kötődő feladat-finanszírozás rendszeréről, valamint a kölcsönfelvétel korlátozásáról értekezem.

3.1. *A feladat-finanszírozási rendszer bevezetése*

A helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjaival összefüggésben kétségbevonhatatlan nívumként értékelhető az Möt. által bevezetett feladat-finanszírozás rendszere, amely – több tekintetben is – új időszámítást eredményez(ett) az önkormányzati szektorban. Általánosságban annyi mindenképpen rögzíthető, hogy az Ötv. alapvetően szabad, kötelezettség nélküli támogatási rendszerét egy kötött, feladat-finanszírozási rezsim váltotta fel.²¹ A forrásfinanszírozás rendszerének alapvető kereteit „tervezte újra” az Möt. hatályba lépése, amely – lényegét tekintve – a központi költségvetési támogatások radikális csökkenését hozta. Ebben a megváltozott atmoszférában az önkormányzatok gazdálkodó tevékenységének is más keretek között kell érvényesülnie. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a költségvetési rendeletek „finomhangolását” tette szükségesszerűvé, hanem az önkormányzatok kénytelenek átgondolni korábbi gazdálkodási gyakorlatukat, átalakítani a helyi adóztatási tevékenységet, valamint újra rangsorolni a különböző kiadásokat.²²

A helyi önkormányzatok feladat-finanszírozásával kapcsolatban az Möt. akként

19 Ehhez bővebben ld. Rixer Ádám: *A köz természete*. Patrocinium Kiadó, Budapest 2013. 95. o.

20 Vö. RIXER Ádám: i. m. 96. o.

21 Ehhez bővebben ld. HOFFMANN István-NAGY Marianna (Szerk.): i. m. 409. o.

22 Vö. FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. CompLex Kiadó, Budapest 2013. 310. o.

rendelkezik, hogy „[a] feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít”.²³ A hivatkozott törvényhely megalkotása mögött meghúzódó jogalkotói szándék abban ragadható meg, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához szükséges működési kiadások fedezete álljon a helyi önkormányzatok rendelkezésére.

A hivatkozott rendelkezéssel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt rögzíthető, hogy a szabályozás meghatározott szempontok figyelembe vételét teszi a jogalkotó kötelezettségévé a támogatás összecszerúságának meghatározásakor, ezek – az Möt. 117. § (2) bekezdése értelmében – a következők: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló elvárható saját bevétele, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Ebből a megfogalmazásból kiolvasható, hogy a kiadási szükségletek meghatározásán keresztül történik a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja.²⁴ Másrészt rögzítendő a feladat-finanszírozás sajátosságaként a felhasználási kötelezettség is, amelynek értelmében a költségvetési támogatás kizárólag az önkormányzat működési kiadásokra fordítható, ennél fogva például a fejlesztési vagy beruházási költségek fedezésére nem használható fel. Ezt a sajátosságot juttatja kifejezésre a törvény ama rendelkezése is, amely szerint a jelzett támogatást „a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni”.²⁵ A felhasználási kötelezettség garantálása érdekében kilátásba helyezett pénzügyi szankción enyhít a törvény „éves szinten” kitétele. Ennek értelmében nem arról van szó, hogy a feladat-finanszírozás keretében az önkormányzathoz került összegből csak az adott feladattal kapcsolatban lehet utalást teljesíteni, hanem arról, hogy éves szinten valamennyi feladat alapú támogatást a kötelező önkormányzati feladatok biztosítására kell fordítani, köteles továbbá az önkormányzat a felhasznált összeggel elszámolni.²⁶

23 Möt. 117. § (1) bek.

24 A részletek ismertetését mellőzve megjegyzendő, hogy a központi költségvetésről szóló törvények tartalmából az a jogalkotói szándék olvasható ki, amely az adott települési önkormányzat gépjárműadó-bevételének, valamint egyéb helyi adóbevételeinek meghatározott hányada függvényében tartja meghatározandónak a következő évi támogatási összeget. Erről bővebben ld. Fábíán Adrián: i. m. 311-312. o.

25 Möt. 118. § (1) bek.

26 Vö. HOFFMANN István – NAGY Marianna (Szerk.): i. m. 416. o.

A szabályozással összefüggésben szükséges szólni két, a fenti feszességet oldó rendelkezésről. A 117. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi – a kötelező feladatok normatív finanszírozási kötelezettsége mellett – az ilyenek nem minősülő, prioritásként értékelt önként vállalt feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújtását.²⁷ Szólnunk kell továbbá az MÖtv. másik kiterjesztést tartalmazó rendelkezéséről is, amelynek értelmében „[k]ivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható”.²⁸ Megjegyzendő, hogy az MÖtv. hatályba lépése előtt számos jogcímen juthattak kiegészítő támogatáshoz a helyi önkormányzatok, ezzel szemben a hatályos szabályozás lényegében szabad mérlegelési jogkörbe utalja a kiegészítő állami támogatásról szóló döntést, ebben a körben a (mindenkori) költségvetési törvény csupán az MÖtv. tényállási elemeire utal vissza.²⁹

3.2. Az önkormányzati költsönfelvétel korlátozása

Korábban említettük, hogy a helyi önkormányzati gazdálkodás „kis magyar fejlődéstörténete” felszínre hozott olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezte. Ezt felismerve a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megindult alkotmányozás keretében prioritásként jelentkezett a helyi önkormányzatok újbóli/további eladósodásának megakadályozása.

A jelzett cél elérése érdekében Magyarország Alaptörvénye két helyen is kitér az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának egyes kérdéseire. Az N) cikk (1) bekezdése akként fogalmaz, miszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A hivatkozott rendelkezés a (költségvetési) gazdálkodás alapelveként emeli ki a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és fenntarthatóságot, lényegét tekintve megmaradva a deklaráció szintjén.³⁰ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmány (alaptörvény) minden rendelkezése normatív parancsként értelmezhető, kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását. A normaszöveg ennek konkretizálása érdekében rögzíti, hogy a fenti „elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős”, valamint azt is, hogy „[az] Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek

27 Példának okáért az előadó-művészeti szervezetek támogatása tekinthető ilyen államilag támogatható önként vállalt feladatnak.

28 MÖtv. 118. § (2) bek.

29 Ehhez bővebben ld. Hoffman István – Nagy Marianna (Szerk.): i. m. 417. o.

30 Ennek részletesebb tárgyalásához ld. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 239. o.

feladatuk ellátása során (...) kötelesek tiszteletben tartani”.³¹

A helyi önkormányzatok működési rendszerébe beiktatott ún. adósságfék intézményesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Alaptörvény 34. cikke (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, amely szerint „[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettség vállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”.

Az Alaptörvény rendelkezésével összefüggésben az alábbi megjegyzések kívánkoznak ide. A normaszöveg „törvény” kitétele az adósságfék kialakításának jogforrasi szintjét határozza meg, amellyel szemben nem alkotmányos elvárás a minősített többséggel elfogadott törvény alkotása, az Alaptörvény felhatalmazása alapján ún. „feles” törvény által is lehetősége van az Országgyűlésnek az önkormányzati kölcsönfelvétel ilyen irányú korlátozására. Az adósságfék bevezetésének célját a normaszöveg a költségvetési egyensúly megőrzésében jelöli meg, amely követelmény – általános értelemben – akként ragadható meg, hogy a helyi önkormányzat bevételei és kiadásai az adott költségvetési évben egyensúlyban legyenek.³² Kritikaként fogalmazható meg, hogy az alaptörvényi rendelkezés nem kapcsolja össze ezt a felhatalmazást a fentebb citált, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét deklaráló rendelkezéssel, pedig az adott költségvetési évben érvényesülő egyensúlyi helyzet hosszabb távon lehet fenntarthatatlan.

Értelmezési kérdéseket vethet fel a „kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását” fordulat, amely lényegében az adósságfék tárgyát jelenti. A nyelvtani értelmezés alapján minden, valamely önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén érvényesíthető lenne az Alaptörvényben rögzített korlátozás, ez azonban súlyosan korlátozná a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, megbéníthatná a gazdálkodó tevékenységet. Éppen ezért olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvételre és „más hasonló”³³ kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás.³⁴ Indokoltnak mutatkozik továbbá azt is jelezni, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé: a normatív korlátot, valamint a Kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételként történő előírását.³⁵

Magyarország Alaptörvénye tehát lényegében megnyitotta a lehetőséget arra vonatko-

31 Alaptörvény N) cikk (2)-(3) bek. Eme rendelkezés rendszerszintű, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elvéhez kapcsolódását tárgyaló elemzéséhez ld. ERCSEY Zsombor: Az adóztatás igazságossága. Patrocinium Kiadó, Budapest 2016. 83. o.

32 Vö. HOFFMANN István – NAGY Marianna (Szerk.): i. m. 353. o.

33 A Gst.

34 Uo.

35 Ebből az is következik, hogy az alkotmányozó célja a kölcsönfelvétel – a kormányzati figyelemmel kísérés gördülékeny biztosítása érdekében történő – korlátozása és nem annak feltétlen tiltása volt.

zóan, hogy a törvényhozó – amennyiben indokoltnak tartja – alkothasson olyan törvényt, amelyben feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához köti a helyi önkormányzatok meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteinek érvényességét. A parlament élt az Alaptörvényben rögzített felhatalmazással és ennek érdekében elfogadta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvényt (a továbbiakban: Gst.), majd – a részletszabályokat meghatározandó – megszületett az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gsr.).³⁶ A törvényi szabályozás főszabálya értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.³⁷ A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a törvény maga enyhít a generális klauzulán, amikor rögzíti, hogy az önkormányzat meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyleteihez [n]incs szükség a Kormány hozzájárulására”.³⁸ A kivételek rendszere a szabályozásban differenciáltnak tekinthető: a törvényhozó egyrészt kötelezettségvállalások fajtái, másrészt azok mértéke alapján ad mentesítést a főszabály alól.³⁹

A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a Kormány nem formális monitoring tevékenységet végez, amely az önkormányzati adósság-állomány alakulására történő kormányzati rálátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálója kíván lenni az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének. Ezt támasztják alá a jogintézmény bevezetését követő egyedi döntések is, amelyek hol zöld utat adtak egyes adósságot keletkeztető ügyletek megkötésének, hol pedig akadályt gördítettek a tervezett aktusok elé.⁴⁰

36 Megjegyezzük, hogy a szabályozás filozófiája némi metamorfózison ment keresztül, mivel a kezdeti elképzelés szerint csak a Kormány előzetes hozzájárulása alapján voltak a helyi önkormányzatok jogosultak az említett ügyletek megkötésére. A Gsr. azonban lazított ezen a koncepción, amelynek eredményeképpen a Gst. eredeti normaszövege is módosításra került annak érdekében, hogy (először) a 2012. évben az érintett önkormányzatok számára nyíljon lehetőség egy évnél hosszabb lejáratú működési hitelek felvételére.

37 Gst. 10. § (1) bek.

38 Gst. 10. § (3) bek.

39 Ennek megfelelően nincs szükség a Kormány előzetes hozzájárulásának beszerzésére, ha az adósságot keletkeztető ügylet a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál, ha az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik, valamint – egyebek mellett – fejlesztési célt szolgál és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot.

40 A Kormány 2012 júniusában 21 önkormányzatnak (pl. Veresegyház, Sopron, Hódmezővásárhely, Lánycsók) adott hozzájárulást, míg nem járult hozzá Köblény és Vékény adósságmegújításához és Budapest XI. Kerület Önkormányzatának fejlesztési célú hitel-megállapodásához.

4. Záró gondolatok

A fenti tanulmányban – rövid – áttekintést adtam a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági alapjairól, ennek keretében történeti nézőpontot is tükröző szemléletmóddal az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásterét és annak hazai metamorfózisát tettem vizsgálat tárgyává. A kirajzolódó tendenciák egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az állam (jogalkotó) a korábbiakhoz képest szorosabban fogja az „aranygyeplőt”, intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati közigazgatással.

Az állam és az önkormányzatok viszonyának ártékelődése tetten érhető a feladat- és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jén történt létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervezésében. Mindkét korábban tárgyalt jogintézmény – az objektivitás és kiszámíthatóság ígérete ellenére – számos szubjektív elemet tartalmaz, amely – a kezdetben deklarált jogalkotói célkitűzésekkel szemben – bizonytalan helyzetet teremthet a helyi önkormányzatok számára. Felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékű lesz egyik vagy másik településen adott kötelező feladat normatív támogatása vagy milyen feltételek mellett adja meg a Kormány egy adósságot keletkeztető kötelezettség-vállaláshoz az előzetes hozzájárulást – túl a normaszövegen.

Az egységes közigazgatáson belül – természetesen – elkerülhetetlen, sőt bizonyos vonatkozásban kifejezetten indokolt kapcsolódási pontok kialakítása a központi hatalom (állam) és a helyi hatalom (önkormányzatok) között, amelynek azonban egyetlen, ám megkerülhetetlen korlátja az önkormányzati önállóság biztosítása.⁴¹ Magyary Zoltán így fogalmazott 1942-ben megjelent alapművében: „[a]z önkormányzat alapgondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk”.⁴² Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lényegét jelentő autonómia sértetlenségének garantálása által képes realizálódni.

41 Vö. ERCSEY Zsombor: i. m. 104. o.

42 Vö. MAGYARY Zoltán: i. m. 116. o.

A PÉNZÜGYI JOG KÉT ÉVTIZEDES FEJLŐDÉSE

Bevezetés

A magyar pénzügyi jog elmúlt két, de még inkább három évtizedét alapvetően áthatja e jogterület „dinamikus fejlődése”: a vonatkozó jogi szabályozás állandó változása. Az adózónak az instabilitáson kívül az az érzése is támadhat, hogy a magyarországi pénzügyi szabályozás a permanens reformok korát éli. Az egyes jogintézmények állandó változásban voltak, a jogalkotó gyakran az adóéven belül több alkalommal is módosította a törvényeket, nem is beszélve az alacsonyabb szintű jogforrások állandó változtatásairól.

A magyar pénzügyi jog tradicionális jellegzetessége a mozaikszerűség. Különböző jogintézményeket implementál az egyes országok eltérő gyakorlatából, amelyeket hosszabb-rövidebb idő alatt és több-kevesebb sikerrel a magyar jellegzetességekhez alakít. Az átvétel szempontjából kiemelt jelentőségű Svédország, amelynek a jövedelemadó rendszerét (elsősorban a személyi jövedelemadóra vonatkozó általános szabályozását) már az 1988. évi adóreformmal átültette a magyar jogalkotó.²

A svéd modell átvétele a 2017. évi adóigazgatási reform vonatkozásában már kifejezetten szerencsésnek bizonyult: a szolgáltató és adózóbarát, ügyfélközpontú adóhatóság képe kívánatos és előremutató fejlődési irány a magyar pénzügyi jog világában és jól mutatja az e jogterület által bejárt fejlődési ívet is.³

A pénzügyi jogi szabályozás államháztartásra vonatkozó normaanyaga összpontosítja a gazdasági, jogi és politikai érdekeket. Nem véletlen, hogy már maga az állami központi költségvetés is legtágabb értelemben egy politikailag, jogilag és gazdaságilag meghatározott pénzügyi alap: a gazdaság, jog és politika kölcsönhatásával önti végleges formába az Országgyűlés. E három tényező egymásra hatása, valamint az állami beavatkozás megjelenik többek között az állami megrendelésekben, valamint a kutatás-fejlesztés kormányzati támogatásában.

1 Egyetemi docens (Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 Érdekes kérdés, hogy a magas jövedelemszinthez igazított szabályozási modellt az akkor még a példaként tekintett országokban alkalmazott átlagfizetéseket meg sem közelítő mértékű fizetésekre kellett alkalmazni.

3 Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Pénzügyminisztérium sokat hangoztatott modell értékű változtatása az állami adóhatóság működését és felfogását alapvetően megváltoztatta.

A pénzügyi jog szerepe kiemelten fontos az állam és a gazdaság működésében. Az adó, mint az állami bevételek egyik legfontosabb forrása alapvetően fedezetet nyújt a közfeladatok teljesítésére. A közfeladatok eredményes elvégzése a polgárok érdeke, ezeket az állam a polgárai érdekében végzi: „a közigazgatás van az emberekért és nem fordítva”.⁴ Ezért alapvető fontosságú, hogy az adózók egyértelműen átlássák a kötelezettségeik teljesítéséért cserébe kapott közszolgáltatásokat és közjavakat, illetve az ezek létrehozásában megnyilvánuló állami szerepvállalást, tevékenységet és erőfeszítést. Pontosán látniuk kell a közterhekhez való hozzájárulásuk értelmét és kereteit.

A közteherviselési kötelezettség megfelelő szabályozottsága nélkül és teljesítésének hiányában egyik állam sem lenne működőképes, nem tudná ellátni közfeladatait és képtelen lenne a közszolgáltatások biztosítására is. Meg kell teremteni az adójogi jogbiztonságot és az adózók jogainak hatékony védelmét. Mivel az alkotmányok – egyebek mellett – rögzítik az alapvető jogokat és kötelezettségeket, állami célokat és feladatokat, tilalmakat, alkotmányi értékeket,⁵ belátható, hogy nem kerülhető el az adózással kapcsolatos kötelezettségek, illetve az alapvető szabályok alkotmányi rendelkezésekbe foglalása.

Az adóztatás legfőbb elvei közé tartozik, hogy az adózók számára a közterheket az állam az adófizető-képességüknek megfelelően írja elő. Fontos követelmény továbbá az is, hogy az adókat egyértelmű és világos szabályok rögzítsék, valamint a fizetési kötelezettség olyan időpontban álljon fenn, amikor arra az anyagi fedezet is rendelkezésre áll, valamint lényeges szempont az is, hogy az adók beszedése ne járjon aránytalanul magas költségekkel. Az adórendszer akkor lehet igazán hatékony, ha stabil és átlátható, kiszámítható kötelezettségeket ír elő az adózó számára, ezt pedig egyszerű formában és egyszerűen teljesíthető módon teszi. Ennek legfontosabb eleme, hogy az adónemek száma ne legyen indokolatlanul magas.⁶

E követelményhez egy olyan adórendszer áll a legközelebb, amely szerint a jogalanyoknak az állam fenntartásának költségeihez fizetőképességük arányában kell hozzájárulniuk, így az azonos jövedelműek azonos mértékű teherviselésre kötelezettek, míg a nagyobb fizetőképességgel bíró alanyokra nagyobb teher hárul. Az adóterhek egyenletes elosztása vitathatatlanul a jogalkotó feladata, ennek érdekében pedig az adójogszabályok meghatározásakor figyelemmel kell lennie az egyének szolgáltatási képességére is. Az adóztatás, az adórendszer, és a közteherviselés igazságosságát elősegítheti az áttekinthető szabályozás, az adókulcsok csökkentése.⁷

4 Vö. KISS István – MAGYARY Zoltán: A közigazgatás és az emberek. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., Budapest 1939, 373. o.

5 Vö. ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998. 39. o.

6 Vö. SZILOVICS Csaba: Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről. Inter-szféra Kft., Pécs 2012, 106. o.

7 Vö. SZILOVICS Csaba: i.m. 106. o.

1. Az adórendszer változásai

Egy adónem megváltoztatása kihat az adórendszer egészére, ezért a változtatások során erre tekintettel kell lenni, továbbá tudni kell azt, hogy az ilyen módosítások eredményei csak hosszabb távon ítéltethők meg megfelelően. A változások – a fogyasztási adók irányába történő áttolódás, az adómérték és terhelési szint csökkenése, valamint az adókötelezettségek teljesítésének egyszerűsítése miatt is – számos előnnyel járnak az adóalanyok számára.

A magyar adórendszer fogyasztás-orientálttá válása mellett és ellen igazságossági szempontból egyaránt lehet érvelni, egyfelől kijelenthetjük, hogy elméletileg az adózói döntési szabadságot növeli, másfelől viszont pont a jövedelmük nagy részét elkölteni és elfogyasztani kénytelen, megtakarítani képtelen társadalmi rétegek jövedelmi és vagyoni viszonyaikhoz képest nagyobb mértékben járulnak hozzá a közösségi szükségletek fedezéséhez.

Az elmúlt évtizedek jogszabályi környezetében a közterhek rendszere túl bonyolult volt, és különösen a járulékok vonatkozásában még a hivatásos szakemberekkel dolgozó adózók sem tudják minden esetben, hogy mely rendelkezéseket, illetve ténylegesen milyen tartalommal kell alkalmazni. Az adórendszer alapvető tradicionális, bár kétségkívül sokat fejlődött hibája a bonyolultság. Az adózók követése is jelentős nehézséggel, energiával és a nyugat európaihoz képest kiugróan magas adminisztrációs költségekkel jár – e más területeket szabályozó joganyagban nem tudnának kiigazodni. A magyar adórendszer rendelkezéseinek összességében az átlagos adózó így is elveszítettnek hiszi magát, hiszen az egyes szabályok bonyolultsága, a szabályrendszer összetettsége és többféle értelmezési lehetősége már jelenleg is sorbítja az adózók adórendszerbe vetett bizalmát és kötelezettségeik teljesítésének értelmébe vetett hitét.

A kelet-közép-európai országok a differenciálási szemponton túl általános tapasztalatként szűrhetnék le, hogy minél bonyolultabb az adórendszer, annál kevésbé működőképes.

Az egyszerűség önmagában nem egy független követelmény az adójogi szabályokkal szemben, de kézenfekvő, hogy a szükségtelen bonyolultság az adózók erőforrásainak szükségtelen igénybevételével csökkenti az adóztatás hatékonyságát és a gazdaságossági versenyképességet is. A jogszabályok egyszerűsége, illetve bonyolultsága alapvetően a jogkövetés költségei (a szükséges idő- és anyagi ráfordítás, amely a jogszabályok tanulmányozásában, a különböző nyilvántartások vezetésében, a bizonylatok megőrzésében, az adóbevallás elkészítésében, az adóhatósággal való kapcsolattartásban ölt testet), valamint az közigazgatási költségek (az állam által az adórendszer működtetésére fordított idő és anyagi eszközök) figyelembevételével mérhető.⁸ Amennyiben a szankció bekövetkezésének kockázata alacsony, az adózók gyakran a szabályok megszegésével csökkentik a

8 Reuven AVI-YONAH-Nicola Satori-Omri Marian: *Global Perspectives on Income Taxation Law*. Oxford University Press, Oxford 2011, 15. o.

jogkövetés költségeit. Minden adópolitikának alapvető, illetve kimondott célkitűzése az egyszerűség, amely növeli a jogkövetés szintjét, és emeli az adózók adójogi jogtudatát is.

Ennek megfelelően az egyszerűsítés az adóreformok alapvető eleme, és az adópropaganda, illetve adómarketing folyamatosan megvalósítandó, zászlóra tűzött, de az országok jelentős részében még ténylegesen el nem ért és megfelelő mértékben talán soha el nem érhető célkitűzése, amelyet minden adójogi jogalkotó és adójogi jogalkalmazó innovatív eszközökkel kíván a gyakorlatban megvalósítani. A túlságosan összetett, átláthatatlan, értelmezhetetlen és szövevényes adórendszer ugyanis még szándék ellenére is nehezen követhető, így alapvetően lerontja a jogkövetés szintjét. A rettentően komplikált adóstruktúra és adójogi jogszabályok emellett elősegítik és bátorítják az adójogi jogszabályok elkerülését, és emelik az adócsalásra való hajlandóságot és annak mértékét. Az ilyen szabályoknak való megfelelés olyan adminisztrációt von maga után, amely nemcsak magában rejti az esetleges gondatlanságból elkövetett hibákat, hanem kifejezetten költséges és időigényes is. A költségek és a többlet idő mellett a túlságosan bonyolult szabályozás csökkenti az adójogi normák iránt érzett adózói tiszteletet is, különösen abban az esetben, hogyha a szabályozás bonyolultsága ténylegesen nem indokolt.

A joganyag terjedelme önmagában nem teszi az adórendszert eltúlzottan összetetté. Az adójogi jogszabályok hossza, a rendelkezések, illetve részletszabályok sokasága és szerteágazósága azonban kifejezetten fontos tényezők, amelyek jelentős nehézségeket és többletköltségeket okozhatnak az adózók számára. Ebben a vonatkozásban az átláthatóság és jogszabályi koherencia alapvető fontosságát érdemes hangsúlyozni, a részletszabályok sokasága ugyanis áttekinthető marad abban az esetben, ha a jogszabály szövege összefüggő és a különböző jogszabály-helyekre történő utalás pontosan és célszerűen szerkesztett. Egyértelmű, hogy ha a különböző rendelkezések túlzott mértékben és számban utalnak egymásra, illetve egyéb jogszabály-helyekre, akkor a jogi helyzet tisztázása az egyes rendelkezések közötti keresgélés miatt több időt, energiát és szakértelmet, de legalábbis odafigyelést követel az adózótól. Néhány adójogi gondolkodó ezzel szemben úgy véli, hogy az adórendszert, illetve az egyes adónemek szabályozását kifejezetten egyszerűsíti az adójogi jogszabályok minél nagyobb tömege, és az összetettebb, illetve bonyolultabb rendelkezések jobban elősegítik az igazságosság érvényesülését, tekintettel arra, hogy lehetővé teszik az egyes adózók, illetve az egyes családok helyzetének figyelembevételével történő szabályozást.⁹

Alapvetően egyet lehet érteni azzal, hogy a sokrétű szabályozás és az adózók helyzetének részletesebb szabályokkal megvalósuló figyelembevétele növelheti az adójogi igazságosságának szintjét, azonban az egyes részletszabályoknak – bár ezek természetesen az e körben foglalkoztatott hivatásos személyek alkalmazását, illetve megbízási körét csökkentik, és ezáltal a gazdaságot, valamint a fogyasztást kevésbé fogják élénkíteni – az adózók számára is érhetőnek, világosnak, és egyértelműeknek kell lenniük. Az ilyen

9 Eric J GOUVIN: Radical Tax Reform, Municipal Finance, and the Conservative Agenda. *Rutgers Law Review* 2004. évi Téli sz. 436-438. o.

szabályok növelik ugyanis az adózó adójogi rendszerbe vetett bizalmát, egyszerűsítik számára a jogszabályoknak megfelelő magatartás tanúsítását, és emelik jogkövetési hajlandóságukat, továbbá csökkentik a jogkövetés költségeit. Ezzel szemben a túlságosan bonyolult szabályok érthetatlenné és értelmezhetatlenné teszik az adójogot, így inkább elrettentik az adózókat a jogszabályok megfelelő alkalmazásától.

1.1. Jövedelemadók

A magyar személyi jövedelemadó rendszere a bevezetése óta jellemző sávosan progresszív rendszerről 2011. január 1. napjával tért át az egykulcsos személyi jövedelemadó alkalmazására főként a foglalkoztatás szintjének emelése, a feketegazdaság arányának csökkentése és az állami bevételek növelése érdekében.¹⁰ Ez azért is volt üdvözlendő, mert addig a jövedelemadókra vonatkozó elvonás mértéke még a magas uniós átlagot (37,5%) is meghaladta (az egykulcsos adó bevezetését megelőzően 40,6%-os volt az átlagos jövedelemadó-terhelési szint).¹¹

A jóléti államok adójogi intézményei és szabályozási megoldásai azonban kézenfekvő módon a kelet-közép-európai adóversenyben nem maradhattak állandó alkalmazásban. A magas adó- és járulékkerhelési szint csökkentése sokáig váratott magára, míg a jogalkotó egy meglehetősen nagy társadalmi vitát kiváltó döntéssel 2011-ben bevezette az egykulcsos személyi jövedelemadót. Az Szja kezdetben csak névleg volt egykulcsos, de az adóalap-kiegészítés intézménye okán ténylegesen több adóterhelési szintet állapított meg. Ennek a kivezetése-a tervezetthez képest kisebb változásokkal-gördülékenyen megtörtént, és ezzel párhuzamosan az adórendszer súlypontja a fogyasztási adókra helyeződött. Az igazságosabb közteherviselés megvalósítása érdekében bevezették a szektorális különadókat, valamint az ágazati adókat, amelyekkel szemben ugyancsak számos bírálat megfogalmazódott (leginkább az Szja kieső bevételeinek pótlását látták benne sokan, és nem a gazdaságban betöltött szerepre való tekintettel telepített további adóterhet).

A személyi jövedelemadó vonatkozásában ez azt is jelenti,¹² hogy mindenkinek jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően kell hozzájárulnia a közterhekhez, az állami költségekhez.¹³

10 Statement by Willy Kiekens, Executive Director for Hungary and Szilard Benk, Senior Advisor to the Executive Director January 18, 2012. 3-4. o. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf> (2012.02.25.)

11 Vö. SZILOVICS Csaba: i.m. 42. o.

12 Lásd a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1.§ (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a törvény célja az arányosság és a méltányosság elvének érvényesítésével az állami feladatok ellátásához szükséges adóbevétel biztosítása, kivételesen egyes társadalmi, gazdasági célok megvalósulásának elősegítése.

13 Richard A. MUSGRAVE-Peggy B. MUSGRAVE: Public Finance in Theory and in Practice. McGraw-Hill Book Company, New York 1989. 227. o.

A progresszív jövedelemadó elméleti alapja, hogy „emelkedő jövedelemhez csökkenő határhasznok tartoznak.”¹⁴ A progresszivitás – amely könnyen belátható módon inkább a közepes jövedelemszintű adóalanyok számára kedvező – sokak szerint azonban növeli a méltányosságot.¹⁵ Ez azonban megvalósítható egy lineáris rendszerben megfelelően kialakított adókedvezmény-rendszerrel is.

A progresszív jövedelemadó teljesítményt visszatartó negatív hatásának felismerése vezetett az adókulcsok csökkentésének és egységesítésének gyakorlatához: a viszonylag alacsony és közel arányos jövedelemadózáshoz, amelynek egyik legversenyképesebb megvalósulási formája az egykulcsos adónemek alkalmazása.¹⁶ Egyetlen lineáris, alacsonyabb adókulcs – a bruttó bevételt egyetlen adómértékkel terheli – kevésbé ösztönzi ugyanis az adóalanyokat a jövedelmük eltitkolására, illetve adott esetben a legális, de költséges adóelkerülési módszerek alkalmazására. A csökkenő adókulcsok a társadalom aktívabb tagjait nagyobb teljesítményre serkenthetik, így nőhet az országban megtermelt GDP, nő az állam összes adóbevétele, és ezáltal növelhetőek az újraelosztás lehetőségei, ezzel is növekedhet a fogyasztás, így közvetetten pedig a foglalkoztatás és jelentősen bővíthet a gazdaság.¹⁷

A fentiekén túl a lineáris, jelesül egykulcsos adónem jobban ösztönzi a teljesítő képes adóalanyokat nagyobb jövedelem realizálására, ugyanis aki többet dolgozik, növeli a bevételét és magasabb adózás utáni eredményre tehet szert. Tehát hiába nagyobb a számított és fizetendő adójuk, arányaiban is magasabb összeget fordíthatnak szabad belátásuk szerinti kiadásaikra, így az egykulcsos adó ténylegesen a fogyasztást célozza.¹⁸ Az adózóknál ugyanis vitathatatlanul több nettó jövedelem marad, amely egyrészt a fogyasztás, másrészt pedig a bankrendszer útján visszajuthat a gazdaságba, élénkítve azt.¹⁹ A progresszív adóstruktúrában azonban az adóalany számára bizonyos energia-befektetések határhaszna már nem akkora, hogy érdemes legyen nagyobb bevételt realizálnia, tekintettel arra, hogy az elvonás arányaiban is nagyobb. Más szóval

14 Erich STREISSLER: Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően. *Közgazdasági Szemle* 1990. évi 1. sz. 79. o.

15 Vö. Christopher Heady: The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems. In: *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*. OECD, Párizs 1991. 87-96. o.

16 Kézenfekvő, hogy az adózók megpróbálják a harmonizált közösségi jogból adódó előnyöket kihasználni a tagállamok pedig mindent megtesznek annak érdekében, hogy jogrendszerüket az ország versenyképességének növelése érdekében alakítsák ki. (Vö. DEÁK Dániel: *Harmonization in...* 478. o.)

17 SZILOVICS Csaba: i.m. 37. o.

18 Deák Dániel: Hungary: Does the Hungarian Local Trade Tax Fall within the Substantive Scope of a DTC? *TAX TREATY CASE LAW AROUND THE GLOBE – 2011*, M. Lang, P. Pistone, J. Schuch, C. Staringer, A. Storck, L. de Boe, P. Essers, E. Kemmeren, F. Vanistendael, eds., Linde, 2011, 50. o.

19 SZILOVICS Csaba: i.m. 37. o.

visszatartó hatása van a jövedelem megszerzést célzó tevékenységekre. Az adóalanyok például nem vállalnak még egy állást, vagy nem igyekeznek még egy ösztöndíjat²⁰ vagy támogatást megpályázni akkor, ha ezáltal magasabb sávba kerülnek és nagyobb adókulccsal adózva kisebb összeget vihetnek haza. A magasabb adókulcs ugyanis emeli a redistribúció szintjét, de visszafogja a munkaerő-kifejtést. Ahogy John Stuart Mill rögzítette 1848-ban: a progresszív adó a magasabb jövedelmeket nagyobb mértékben adóztatja, így ténylegesen bünteti a keményebben dolgozó adóalanyokat.²¹

A magyar személyi jövedelemadó rendszere így jogilag az egykulcsos adón alapul, és kétségtelen, hogy a hatályos struktúra lényegesen egyszerűbbé vált, de még mindig túlságosan bonyolultak az adójog szabályai.

Az adómérték egyszerűbben – akár egyetlen kulcs alkalmazásával – történő meghatározása és jogszabályba iktatása a régió országaiban a versenyképesség egyik meghatározó elemeként jelent meg mai formájában, ezt követően általános tendenciává vált: a kelet-európai országokban általános trend a fogyasztás adóztatása felé történő elmozdulás és az egykulcsos adók bevezetése. Véleményem szerint, ez is része annak az Ádám Antal által megfogalmazott és kimunkált egyetemesedési és egységesülési²² folyamatnak, amelyről a szerző így nyilatkozik: a „fejlett országok bizonyos összehangolt gazdasági akciói, valamint néhány jelentős világméretű vagy regionális pénzgazdálkodási koncentráció koncepciózus ösztönző finansiális aktivitása elismerést érdemel”.²³

A kiemelkedően magas járulékszintek hatályban tartásával az egykulcsos Szja versenyképesség-növelő hatása kevésbé érvényesülhet, továbbá az ezzel járó adminisztratív

20 2011. január 1. napjával megszűnt az adóterhet nem viselő járandóság fogalma. Ez olyan, az összevont adóalapba tartozó, egyéb jövedelemtípus volt, amelyet – kategóriájából adódóan is – figyelembe kellett venni az összes jövedelem meghatározásánál, az adóalap és a számított adó meghatározásánál. Ennek megfelelően e tekintetben adóköteles jövedelemnek minősült, azzal a kedvezménnyel, hogy a rá eső adót nem kellett megfizetni – az Szja tv. 2010. december 31. napjáig hatályos szövegének 34. §-a szerint (amelyet 2011. január 1. napjától hatályon kívül helyezte 2010. évi CXXIII. törvény 32. § 14. pontja) ugyanis az adóterhet nem viselő járandóságok együttes összege alapján az adó mértékére vonatkozó rendelkezés szerint kiszámított összeg csökkentette a számított adót –, azonban a sávosan progresszív struktúrában magasabb sávba tolhatta az adóalany összes jövedelmét, így növelte adófizetési kötelezettségét is. A változással azonban e jövedelmek ténylegesen és teljes mértékben adómentessé váltak (kivéve a hallgatói munkadíjat, amely nem önálló tevékenységből származó jövedelemként az adóalany adóköteles jövedelme, az összevont adóalap része, és így adójóváírás, kedvezmények, valamint szolgálati idő szerzésére és társadalombiztosítási ellátások igénybevételére is feljogosítja az adóalanyt).

21 John Stuart MILL: *Principles of Political Economy*. Longmans, Green and Co., London 1848. 78. o.

22 Vö. ÁDÁM Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. In: *Társadalmi Szemle* 1996. évi 4. sz. 19. o.

23 ÁDÁM Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007, 79. o.

terhek és költségek változatlanul olyan kötelezettséget rónak az adózókra, amellyel kérdésessé válik az egyszerűsítés megvalósulása. A hatályos Szja-struktúra bevezetése mellett felsorakoztatott érvek elfogadhatók, azonban a terhekből nagyobb részt vállaló társadalmi rétegek a jelenlegi rendszerben is nagyobb arányban veszik ki részüket az állam fenntartásából.

A pénzforgalmi adónak hátránya, hogy a túladóztatás lehetőségét érzékelő adóalanyok jogkövetési hajlandósága jelentősen visszaesik, így növekedhet a feketegazdaság mértéke és aránya, valamint a tőke, illetve gazdasági tevékenységek olyan külföldi államokba helyezése, amelyeknél vagy nincs hatályban ilyen típusú adóteher, vagy pedig van az adó összegének felső küszöbe. Ennek gazdasági szempontból erőteljes negatív következményei is lehetnek, tekintettel arra, hogy a magyar kifizetések külföldi bankszámláról történő teljesítése kizárt. Az egységes belső piacon érvényesülnie kell a négy alapszabadságnak, így a tőkeforgalom is szabadon érvényesül²⁴ és valamely környező országból teljesíteni ezeket a kifizetéseket egyáltalán nem bonyolult, még az Szja alanyok jelentős része is rendelkezik külföldön bankszámlával, illetve megtakarítással.

Az egykulcsos adó legfőbb előnye az, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá és jobban követhetőbbé teszi az adózást, ezzel csökkenti a jogkövetés költségeit. Ez akkor valósulhat meg azonban ténylegesen, ha ehhez a többi adókötelezettség, jelesül a bevallási kötelezettség egyszerűsítése is társul. Az adóbevallás elkészítése ugyanis egy átlagos adóalany számára igencsak jelentős nehézséggel jár, a bonyolult kitöltési útmutató még a szakembereknek is okozhat problémát, a laikusok számára pedig helyenként teljességgel értelmetlen. 2011. január 1. napjától megjelent az adónyilatkozat készítésének lehetősége, amely kifejezetten egyszerűsíti a bevallási kötelezettség teljesítését,²⁵ így elmozdulás a laikusok számára kitölthetetlen, bonyolult és értelmetlen adóbevallástól, a „sörlátét-modell” felé.

E gyakorlati megvalósulás jól példázza az Európai Unióban alkalmazott két alternatívát: magas személyi jövedelemadó és alacsony járulékszint (lásd például dán modell), illetve alacsonyabb kulcsú személyi jövedelemadó a munkavállalóknak és jelentős mértékű járulékteher a munkáltatóknak (például Németország és Franciaország).²⁶

A levonandó járulékokat – jelesül egészségbiztosítási járulékot – azok jövedelemcsökkentő hatása, tényleges fizetési terhe miatt és működésükre figyelemmel egyfajta adónak tekinthetjük. Egyes adószakértők szerint nincs is szükség arra, hogy különbséget

24 Ld. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A tőke szabad mozgása. In: MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 297-298. o.

25 A bevallási kötelezettség eddig kizárólag önadózással (klasszikus önadózás, illetve egyszerűsített bevallás adóhatósági közreműködéssel) vagy munkáltatói adómegállapítással volt teljesíthető.

26 Vö. Mogens Lykkesoft: The Danish Model. A European success story. Internationale Politikanalyse 2009. évi 12. sz. 5. o.

tegyünk járulék és adó között, mivel mindkettő a közszolgáltatások finanszírozását segíti elő.²⁷

A jövedelemadók vonatkozásában az EVA 2002-es bevezetését követően 2011-től kezdve még nagyobb mérföldkövet jelentő változásokat láthatunk. A KATA 2012-es törvénybe iktatásával álláspontom szerint az egész világon egyedülállóan egyszerű és versenyképes adózási mód jött létre. Az adóterhelési szint már a bevezetésnél is meglepően alacsony volt, azonban ez a bevételi összeghatár folyamatos emelésével még inkább csökkent.

A 2017-es reformok az anyagi jogra is kiterjedtek, a KATA alanyi körét az ügyvédi irodákra is kiterjesztették. Álláspontom szerint ez a tendencia a legteljesebb mértékben megfelel az egyszerűsítés, a tehercsökkentés és az önkéntes adójogi jogkövetés legkorszerűbb követelményeinek. A jogkövetési költségek csökkennek, és jelentősen fehéredik a gazdaság.

Más kérdés azonban, hogy a KATA-pont a rendkívül vonzó adózási lehetőség megeremtésével mégis adóelkerülési struktúrák részévé válik. A színlelt munkaviszonytól történő elhatárolása álláspontom szerint még mindig magában rejt szürke-, illetve feketezónás kifizetéseket.

1.2. Általános forgalmi adó

Az adórendszerben az Áfa az egyik legfontosabb általános adó, amely tehát az adózó jövedelmén alapuló fogyasztási döntéseit terheli. A közvetett adózás az elmúlt évtizedekben egyre fontosabb szerephez jutott. Ennek megfelelően az Áfa a kormányzati bevételek egyik legfontosabb elemévé vált. Az Áfa bevezetése és alkalmazása ugyanis az állami bevételek megszerzésének, illetve növelésének egyik leghatékonyabb és legegyszerűbb eszköze. Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb mértékű adó terheli, a megtakarítások adóterhei csökkenthetővé válnak, és így növelhető az adózók döntési kompetenciája jövedelmük felhasználását illetően. Ennek megfelelően abban is nagyobb mozgásterük adódik, hogy ténylegesen mekkora összegű adót fizessenek, és hogyan használják fel jövedelmük egészét.

Az adórendszer részeként egy egyszerű és átlátható struktúrájú Áfa, amely követhető levonási lehetőségeket, kedvezményeket és mentességeket tartalmaz, az adórendszer egészének hatékonyságát növelheti. Maga az egyszerűség azonban az Áfa vonatkozásában nem annyira lényeges, mint a különböző jövedelemadókat illetően, egyrészt az Áfa rejtett jellege miatt, másrészt pedig azért, mert az Áfa alanyai gazdálkodó, vállalkozási tevékenységet végző szervezetek, amelyeknél a hivatásos apparátus bevonása az adó-

27 Henk VORDING-William B. BARKER: The relevance of a concept of tax. In: The Concept of Tax in EU Member States – General Introduction and Comparative Analysis. 7-24.o. http://www.eatlp.org/uploads/public/part_I_concept_of_tax_in_eu_member_states_05_05_09.pdf (2010.08.19.)

kötelezettségek teljesítésébe egyébként is elengedhetetlen. Az Áfa közvetett jellegéből adódóan a végső felhasználó általában nem adóalany, így kézenfekvő, hogy az Áfa szabályok részletes ismeretével leginkább csak a társadalom vállalkozási tevékenységet folytató tagjai rendelkeznek.

Az Áfa a szabadpiac törvényeivel összhangban a kereslethez igazítható, a fogyasztásban megnyilvánuló kiadásokon keresztül áttételesen érvényesíti a fizetőképesség elvét, az adóalanyok tekintetében teljes körűen megvalósuló semlegességgel horizontális igazságosságot biztosít, a hozzáadott értéket az értékesítések arányában, minden esetben áthárítottan terheli.

Az Áfával könnyebben befolyásolható a fogyasztás, ezáltal a termelés is, így a gazdaságot befolyásoló szerepe is erőteljesebb.

A magyar Áfa-szabályozás összhangban van az európai uniós követelményekkel, és – az adónem magas fokú harmonizáltsága miatt – e területen nem található jelentős eltérés a tagállami szabályozásokban. A vizsgált példák alapján azonban megfontolandó, hogy a magyar Áfa-rendszerben a jogalkotó bővítette a kedvezményes, illetve preferált kulcsokba tartozó áruk és szolgáltatások körét, valamint jelentősen emelte az alanyi mentesség összeghatárát is.²⁸

1.3. *Illetékek*

Az illetékfizetési kötelezettség az egyén számára a közteherviselés része, amely közjövédelmet, az állami funkciók teljesítésének anyagi fedezeteként állami bevételt biztosít. Mindazonáltal a jogalkotás szabadságának határait természetesen ezen a területen is megszabják az alkotmányos alapjogokból adódó korlátok.²⁹

Az illetékek rendszere a magyar pénzügyi jog három évtizedes működésének stabil pillére. Legfontosabb jogintézményei alapvetően változatlan tartalommal működnek, és leginkább csak a százalékos arányok (mértékek) változtak, valamint jelentősen bővült az egyes mentességi körökre vonatkozó szabályozási tárgykör. E szegmensben megítélesem szerint a belföldi ingatlanvagyonnal rendelkező társaság fogalmának bevezetése volt a leginkább említésre méltóbb jogalkotói újítás (2011). A külföldiek ingatlanvásárlása ugyanis egyrészt a szükséges közigazgatási hivatali engedély megszerzésének kijátszása, másrészt pedig az illetékfizetés elkerülése érdekében cégalapítással egybekötött ingatlanvásárlási gyakorlatot eredményezett. A külföldi magánszemély tehát minden vonatkozó engedélyezési eljárás nélkül gazdasági társaságot alapított, majd ez a gazdasági társaság vásárolta meg az ingatlant. A kapcsolódó költségek az

28 Ennek megfelelően bizonyos élelmiszereket az alacsonyabb adókulccsal adózó termékkörbe sorolt át, az alanyi mentesség összeghatára pedig az évi 6 millió forintos bevételtől – fokozatosan – 12 millió forintos határra módosult.

29 574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.

ingatlan hasznosításából származó társasági jövedelmet csökkentették, majd üzletileg olyan exit-lehetőséget teremtett, hogy a beruházó magánszemély a gazdasági társaságban tulajdonolt üzletrészt (illetve részvényeit vagy tagsági jogait) értékesítette és nem közvetlenül az ingatlant. Ezzel a gazdasági társaságot megszerző vevő nem vált illetékkötelezetté, és nem kellett visszerthes vagyonszerzési illetéket fizetnie.

Az illetékek esetében egyébként az alacsony jövedelem, illetve egyéb vagyontalanság egyáltalán nem volt szempont. Tipikus példa erre az öröklési illeték korábbi szabályozása, amely egyenes ági rokonok közötti öröklés esetére is illetékfizetési kötelezettséget írt elő. Ennek megfelelően előfordulhatott olyan helyzet, hogy az örökös gyermek³⁰ az örökhagyó szülők által adózott jövedelemből megvásárolt, és a vásárlás után visszerthes vagyónátruházási illeték fizetésével megszerzett ingatlan öröklésekor az öröklési illetékfizetési kötelezettség miatt kénytelen volt hitelt vagy kölcsönt felvenni, illetve akár az örökölt ingatlant megterhelni, vagy esetlegesen értékesíteni ahhoz, hogy illetékfizetési kötelezettségének eleget tehessen. Ez véleményem szerint teljesen ellentétes az igazságosság alapvető követelményeivel, és a megítélésem szerint egyértelmű túladóztatást, valamint a gazdasági értelemben vett kettős adóztatás.

Az eljárási illetékek és véleményem szerint a vagyonszerzési illetékek rendszere sokat fejlődött az elmúlt időszakban. Kifejezetten pozitív, hogy az egyenes ági rokonok között eltörölték mind az ajándékozási, mind pedig az öröklési illetéket. E körben fontosnak tartom, hogy a korábban kétségesen csak átmeneti időre szóló új szabályozás a 2013. évi adóévtől kezdve megmaradt, kiszámíthatóságot hozva az illetékek rendszerében.

1.4. Adóeljárás

A szolgáltató adóhatóság modellje a szabályozás több elemében is megnyilvánul. Kifejezetten előremutató, hogy a rendkívül bonyolult és összetett, a laikusok számára teljességgel érthetetlen, de még a szakemberek számára is gyakran nehezen követhető adójogi jogalkotás leegyszerűsítését célzó tájékoztató füzetek magas színvonalon és közérthető formában nyújtanak információt a jogkereső közönség számára. Ezzel összefüggésben kifejezetten pozitív döntésnek tartom, hogy amennyiben az adózó az Állami Adóhatóság által kiadott tájékoztató füzetben foglaltak szerint tesz eleget adókötelezettségeinek, akkor is mentesül az esetleges mulasztási bírság alól, ha annak kiszabása az adózó magatartása miatt egyébként indokolt volt. További, az adózót segítő adóhatósági magatartásforma-váltás, hogy az Adóhatóság munkatársai-különösen a megbízhatónak minősített adózó hibája esetén-először felhívják jogszerű teljesítésre, illetve jogkövető magatartásra az adózót, és ezzel ténylegesen elősegítik az önkéntes jogkövetés szintjének emelkedését. E körben kiemelendő továbbá a kezdő vállalkozásokat mentoráló adóhatósági segítségnyújtás is.

30 A kiskorú halasztott adófizetéssel élhetett.

Összegzés

A jogintézmények fejlődő társadalmi viszonyokhoz való alakítása nemcsak indokolt, hanem elengedhetetlen is. A pénzügyi jog pedig kiemelten az a terület, amelyben a jogalkotónak újabb és újabb kihívásokkal kell megküzdenie a változó technológia és innovatív adózói magatartások okán is.³¹

A magyar adórendszert évtizedeken keresztül a progresszivitás és a bonyolultság jellemezte.³² Az egykulcsos adórendszer bevezetésének előszele már a legfelsőbb sávok kulcsainak csökkentésére és az adóalap szélesítésére irányuló tendenciákkal egyértelműen kirajzolódott. A jogalkotó – megítélésem szerint – a kelet-közép-európai országok (pl. Szlovákia, Észtország, Lettország, Románia) példáját alapul véve úgy vélte, hogy egy szélesebb adóalap meghatározásával és alacsonyabb adókulcsokkal az adóztatás célja jobban elérhető: többen és szívesebben, pontosabban kisebb fájdalommal fizetnek adót, így nemcsak a közteherviselés alkotmányos,³³ valamint az Szja tv-ben rögzített alapelve³⁴ érvényesül lényegesen magasabb szinten, de az állami bevételek is jelentősen megnövekedhetnek.

A magyar kormány a korábbi jelentős kritikák ellenére is az egykulcsos adórendszert tartotta fenn annak érdekében, hogy egy stabil és kiszámítható rendszert valósítson megindokoltnak tartja, hogy ez a magyar Országgyűlés kétharmados többségéhez kötött maradjon. Az új szabályozás elérte a célját, magasabb költségvetési bevételt biztosított, ösztönözte a gazdasági növekedést és javított a foglalkoztatás helyzetén.³⁵

Ebben a vonatkozásban ki kell emelnünk, hogy a fogyasztási adók 2012-ben emelkedtek, e módosulások közül pedig az általános Áfa-kulcs 25%-ról 27%-ra történő emelése érintette leginkább az adózókat, amely megítélésem szerint a személyi jövedelemadóban végrehajtott kedvezményes módosítással együtt (az adóalap-kiegészítés szabályai alkalmazásának eltörlése az összevont adóalap 2.424.000 forintot meg nem haladó részére) az adórendszert hatékonyabbá és versenyképesebbé is tette.

A korábbi progresszív személyi jövedelemadó rendszeréhez képest ez a megoldás, nevezetesen az adókulcsok csökkentése és a versenyképes adóztatás³⁶ egyfelől összhangban áll a vonatkozó nemzetközi trendekkel, bár az egykulcsos adók bevezetése elsősorban a kelet-közép-európai államok sajátossága és ismeretlen a nyugati országokban.

31 Számos területet emelhetnénk ki, az elmúlt időszakban leginkább azonban a kriptovaluták megjelenése és az azokkal összefüggő nyereség adóztatása, valamint a robottanácsadói befektetési szolgáltatás megjelenése bír álláspontom szerint legkiemeltebb jelentőséggel.

32 Vö. Ludwig van den HAUWE: German Income Tax Policy Between Equity and Efficiency. *European Journal of Law & Economics* 1998. évi 5. sz. 267-268. o.

33 Lásd az 1949. évi XX. törvény 70/I. § (1) bekezdése.

34 Lásd az Szja tv. 1. § (1) bekezdése.

35 http://www.piacsprofit.hu/kkv_cegblog/penz/marad_az_egykulcsos_Szja.html (2012.04.12.)

36 Ezeket a kormányzati intézkedések megvalósítását már több éve számos piaci szereplő és elemző sürgeti. Lásd bővebben pl: Brother LAYMAN: Az offshore halála. HVG Kiadó Zrt., Budapest 2010. 272-274. o.

Alapvető, hogy a gazdaság szereplői reagálnak az adókra. A magas, valamint progresszív adók visszafogják a teljesítményt és nem sarkallnak termelésre.³⁷ Az Szja vonatkozásában az egyes adóalanyoknak az adótervezés vonatkozásában – bár sok szerző ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg³⁸ – viszonylag szűk mozgástér áll a rendelkezésére. Még ennél is kisebb számú lehetőségtípus adott számukra az adócsalás elkövetésére – különösen a közzférában dolgozók esetén.

A magyar Szja rendszer ugyanis – annak ellenére, hogy az Szja egy központi, közvetlen adó – működési mechanizmusát tekintve ténylegesen közvetett adónemként működik a nem önálló tevékenységből származó jövedelmek tekintetében: a fizetendő adót – pontosabban az annak nagyságrendileg és előreláthatólag megfelelő összeget – a kifizető már a jövedelem folyósításakor levonja és az állami adóhatóságnak³⁹ megfizeti. Ennek megfelelően az adóalany már csak az adótartalommal csökkentett, nettó összeget kapja meg egy igazolással együtt, amelyben a kifizető rögzíti, hogy mekkora összeget fizetett meg a juttatásban részesülő helyett, és az adózó számára az állami adóhatóság ennek figyelembevételével bevallási tervzetben készíti el az adóbevallását. Ebben a struktúrában az érintetteknek kevés alternatívájuk van tehát adót csalni, hiszen adóelkerülésre, illetve a jövedelmük eltitkolására a bizonyítási teher, illetve az okirati alátámasztottság miatt nincs lehetőségük.

A magas adókulcsok azon túl, hogy nem teszik vonzóvá az egyes tevékenységek végzését, az adókikerülés törvénytelen, valamint törvényes módját (a kiskapukat, mint például tartós befektetési számla,⁴⁰ költség számlák elszámolása például egyéni vállalkozók esetén vagy ingó-ingatlan értékesítések⁴¹) is előtérbe helyezik az adóalanyok számára.⁴² Az adótervezés azonban álláspontom szerint nemcsak nem káros, hanem ennek széleskörű lehetősége kifejezetten elő is mozdíthatja az adójogi jogkövetést, tekintettel arra, hogy az adóalany boldogan fizet kevesebb adót, úgy érezve, hogy ezzel implicit módon újabb pénzösszeghez jutott, pontosabban több maradt a zsebében, ez pedig az államháztartás – a személyi jövedelemadó vonatkozásában a központi költségvetés, illetve végső felhasználását tekintve a települési önkormányzatok⁴³ – számára nagyobb

37 Erich STREISSLER: i.m. 79. o.

38 Brother LAYMANN szerint például „ma 10% az Szja ténylegesen fizetett mértéke”, és „a nagy személyes jövedelmek rég adómentesek az offshore vagy belföldi fiktív számlák révén, mivel vállalkozásaikból így veszik ki az egyébként Szja-köteles jövedelmet”. (Brother LAYMANN i.m. 331. o.)

39 2011. január 1-jétől az APEH helyett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendelkezik hatáskörrel az Szja vonatkozásában.

40 Lásd Szja tv. 67/B. §

41 A hatályos törvény megtartotta az adóalany lehetőségét arra, hogy 3 költség típusban

42 Vö. Milton Friedman: *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press, Chicago 1962. 172-176. o.

43 A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. Törvény 38. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokat együttesen az állandó lakóhely szerint az adó-

bevételt eredményez, mintha a magas adóterhelési szintre tekintettel – akár valamely adócsalási technika alkalmazásával, például fekete vagy sötétke foglalkoztatással – egyáltalán nem folya be bevétel, vagy akár az adóalap lenne lényegesen alacsonyabb a jövedelemeltitkolás miatt.

Ezzel összhangban úgy gondolom, hogy egy cégtulajdonos, aki a saját tulajdonában álló vállalkozásának – például egy gazdasági társaságnak, mondjuk korlátolt felelősségű társaságnak – munkavállalója is egyben, még erkölcsi alapon sem ítélné el azért, ha alacsonyabb munkabér mellett inkább az ugyancsak egyszerűsödő és csökkenő adóterheléssel járó, a társaság szükségleteit gazdasági célszerűségekből kielégítő telephely-bérbéadás, illetve osztalék formájában veszi ki az általa termelt vagyontömeget. Ebben az esetben ugyanis, az európai átlagban is magasnak mondható járulékokról nem is beszélve, kisebb összegű a levonás.

A jogalkotó általi, pénzügyi- és adórendszert érintő változtatások a fentiekből adódóan tehát egyrészt a vállalkozási formák választására és azok gyakoriságára, valamint az egyes üzleti tranzakciók megoldásaira is kihatással vannak, így elengedhetetlen, hogy a pénzügyi jogi szabályozás folyamatosan figyelembe vegye a gazdasággal kapcsolatos kérdésköröket is.

zók által 2009. évre bevallott személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg, ennek a közigazgatási területére kimutatott összeg szerinti 8%-a illeti meg a települési önkormányzatot.

GONDOLATOK AZ ÜGYVÉDI MŰKÖDÉS KOCKÁZATAIBÓL FAKADÓ MŰHIBÁKRÓL

1. Az ügyvédi működés alapvonásai a gazdasági életben

Az elmúlt évek egyik legnagyobb jogalkotási produktuma kétséget kizáróan a közel másfél évtizedes polgári jogi kodifikáció és az annak eredményeképpen elfogadott és 2014. március 15-én hatályba lépett 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.), amely kódexben rögzített polgári jogi szabályok alapvetően arra hivatottak, hogy az általuk biztosított és alapként tekintett magánautonómia és diszpozitivitás lehetőségével élve a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyai kiteljesedjenek, az általuk megfogalmazott célokat szabályozott körülmények között elérhessék². A kódex ennek megfelelően a 20.-21. század fordulójának megváltozott gazdasági és társadalmi viszonyainak megfelelő emberképpel és gazdasági szemlélettel rendelkezik, amelyből fakadóan a professzionális gazdasági szemlélet által megkövetelt magatartás nem csak a piaci szereplőktől, hanem a természetes személyektől is elvárt. A fenti elvárás a magasabb szintű jogalkalmazás igényéből fakadóan a jogi képviseleti szolgáltatásokat akkor is indokol, amikor arra ex lege nem lenne szükség.

Jelen rövid dolgozatban kizárólag polgári jogi aspektusokra figyelemmel arra tesz kísérletet a szerző, hogy a legjellemzőbb ügyvédi tevékenységeket bemutassa, amely bemutatással párhuzamosan röviden ismertetésre kerül a tevékenységből fakadó legjellemzőbb diszfunkciók köre. Figyelemmel arra a tényre, hogy a Ptk. emberképe és gazdasági, társadalmi szemlélete fokozott jogi szolgáltatásokat vár el az ügyvédtől, az ügyvéd szerepe a gazdasági életben elsősorban gazdasági élet közgazdasági kockázatait hivatott mérsékelni. Az ügyvéd szerepe és magatartása ennek megfelelően elsősorban a jogi tanácsadás, jogi képviselet és okiratszerkesztés tevékenységek körére terjed ki. Különösen a jogi tanácsadás és okiratszerkesztés, mint gazdasági események okiratba foglalása alapvetően az okiratba foglalt szerződéses akarat és gazdasági teljesítési érdek kikényszerítéséhez való jogos érdek szempontjából jelentős. Hasonló jelentősége van a gazdasági társaságok létesítő okiratainak megszerkesztésének és a kapcsolódó nemperes

1 Ügyvéd (Fazakas Ügyvédi Iroda), óraadó egyetemi oktató (PPKE ÁJK), egyetemi tanársegéd (KRE ÁJK)

2 VÉKÁS Lajos: A Ptk. társadalmi modellje. In: VÉKÁS Lajos- GÁRDOS Péter (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013. 18-19.

eljárásokban való képviseletnek a gazdasági társaságok tagjai által megfogalmazott tevékenység sikeres ellátásának, illetve a társaság érdekének megfelelően.

A gazdasági életben megkötött szerződések esetében a szerződési szabadság elve és annak korlátainak összessége és tartalma széles körű szakmai konszenzuson alapulnak. Ezen szabadság legfontosabb fő eleme, hogy létezik-e akaratelhatározás a szerződéskötésre, azaz az elhatározás szabadsága fennáll-e, amely kérdés tekintetében az ügyvédnek effektív kötelezettsége áll fent ennek valódiságáról és jogszabályoknak megfelelőségéről meggyőződni, viszont a gazdasági kockázatok felmérése nem feladata. A második főelem a partnerválasztás szabadságának kérdése, amellyel kapcsolatban is fennállnak ügyvédi kötelezettségek a későbbiekben felvázoltak szerint elősorban az ellenőrzés tekintetében, illetve harmadik főelemként a szerződéses tartalom meghatározásának szabadsága jelenik meg, amely körben a tartalom jogszabályi korlátainak feltárása és az arról való tájékoztatás az alapvető feladat³.

A szerződéses szabadság alapvének korlátai mind a szerződési jogban, mind külön jogszabályokban egyaránt fellelhetők⁴, amelyek ismerete és az erről való tájékoztatás az ügyvédi működés egyik alapvető eleme. A korlátok jelenthetnek bizonyos esetekben a szerződéskötési kötelezettséget, illetve léteznek a szerződéses partner oldaláról a kötelezően választandó felet előíró normák, továbbá a tartalmat kötelezően, vagy klauzikálisan kógensen meghatározó jogszabályok, illetve jogintézmények, amelyekről való megfelelő tájékoztatás elengedhetetlen a felek akaratának feltárásához, az akarat jogszabályoknak megfelelő formálásához és ezek alapján a megfelelő ügyvédi tevékenység ellátásához. Mindezen megállapítások megfelelően alkalmazandók a társasági joggal kapcsolatos ügyvédi tevékenységekre a társasági jog jellegzetességeire figyelemmel, illetve az eljárási képviselet tekintetében is alapvető fontosságúak.

2. Az ügyvédi megbízás gondossági kötelme és az eredményelvárás alapvető kapcsolata

Az ügyvédi tevékenység alapvetően megbízási szerződések alapján végezhető, azaz gondossági kötelem adja az alapját. Az ügyvédekkel szemben támasztott ügyféli elvárások azonban a gondosságon túl feltételezik a tevékenység alapján létrehozott aktusok alaki és anyagi jogi alkalmasságát, megfelelőségét, azaz a gondossági kötelem ellenére eredményelvárással párosulnak a megbízási oldalon.

Az eredményelvárás a jogalkalmazás és jogértelmezés kockázatából fakadóan hipotetikusak, különösen a képviseleti tevékenység során, azaz a jogalkalmazás és a jogértelmezés hatósági, bírósági, illetve egyes esetekben szerződéses partneri kockázatát a megbízónak kell viselnie, az alapvetően a 4.1. pontban kifejtettek szerint nem terhelhető az ügyvédre.

3 VÉKÁS Lajos: *A szerződési jog általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 37-39.

4 VÉKÁS: i.m. 41-47.

A fentiekől eltérően a bírói gyakorlat, illetve elsősorban egyes hatósági eljárási szabályok bizonyos ügyvédi tevékenységekkel kapcsolatos megbízási eredményelvárásokat elismernek, elsősorban nemperes eljárások, különösen cégeljárások eseteiben, illetve egyéb hatósági eljárások során. Az eredményelvárás elsősorban a kikényszerítéshez, illetve az okiratok adott cél elérésének megfelelőségéhez kapcsolódnak. Az eredményelvárás alapja az akaratfeltárást követően a jogszabályi korlátokról való megfelelő gondos tájékoztatás, mint az akaratot befolyásoló információk átadása. Ezt követően a véglegesített akarat ügyvédi tevékenység során való képviselése, okiratszerkesztése, ezáltal a jogszabályok által megkívánt tartalom szerinti cél rögzítése, képviselése az elérni kívánt eredmény érdekében indokol elismert eredményelvárást az 5.3. pontban kifejtettek szerint.

Kiindulópontként rögzíthető, hogy a gazdasági életben a szerződések ígéretnek, az ígéretnek okiratba foglalása, illetve a jogi képviselheti tevékenységhez kapcsolódó eljárási magatartások a szerződéses ígéretnek, illetve jogszabályokból fakadó igények kikényszerítéséhez kapcsolódó megbízási elvárásból fakadnak. Az állami kikényszerítés lehetősége alapvető érdeke a gazdasági szereplő megbízási tevékenységének oldalról még akkor is, ha közgazdasági szempontból egyéb megoldások is rendelkezésre állnak különösen a szerződéses ígéret vagy egyéb kötelmi igény teljesítésének biztosítására. Ezen megoldások közül az erkölcs szerepét lehet kihangsúlyozni, illetve az üzletszerűség szempontjából fontos rendszeres tevékenységből fakadó újabb szerződések, üzleti kapcsolatok megkötésére irányuló jó hírnév teljesítést ösztönző szerepét emelhetjük ki, azaz a saját személy általi, illetve a partner általi kikényszerítést az állami utat megelőzően⁵, amellyel kapcsolatos tanácsadás és képviselése is a gazdasági döntéseket, az azok alapján megfogalmazott megbízási utasításokat meghatározó ügyvédi tevékenység.

Amennyiben nem a saját személyben, vagy második személyben fakadó kikényszerítés és igényérvényesítés esetei állnak fent, úgy az állami jogérvényesítés kockázatai fokozottabb gondosságot igényelnek. Ez utóbbi esetben ugyanis különös kockázati tényezőként viselkednek a jogalkalmazás és jogértelmezés anyagi jogi kockázatain túl a megváltozott alaki jogi jogszabályok, az elektronikus ügyintézésből fakadó kötelezettségek teljesítéséből fakadó kihívások, amelyek együttese a fokozott gondosságon túl, professzionális szemléletet követelnek meg az ügyvédtől a kockázatok csökkentése érdekében.

3. Az ügyvédi tevékenység és felelősség történeti előzményei és hatályos szabályozása

A fentiekben éppen csak felvázolt kockázatok együttese, illetőleg a gazdasági és társadalmi, valamint technikai kihívások által alapjaiban megváltozott ügyvédi tevékenység

5 SZALAI ÁKOS: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. Budapest, L'Harmattan Kiadó., 2013. 25-30.

és hivatásgyakorlás különösen indokolja az ügyvédi felelősség és tevékenységből fakadó diszfunkciók, kockázatok kezelésére hivatott kötelező felelősségbiztosítás kérdésének rövid tárgyalását, annak jogtörténeti előzményeinek felvázolását.

A jog érvényesítése akár saját személyében, akár megbízott útján érvényesíti azt a jogkereső fél a jogértelmezés és jogalkalmazás harmadik féltől függő kockázataival jár. A jogalkotó mindezeknek megfelelően kockázatok méltányos megosztására tesz kísérletet évszázadok óta a jogkereső fél védelmének érdekein túl, az ügyvédekkel szembeni közbizalom elvárásából fakadóan, amely közbizalom alapvetően jog talajára épülő állam fundamentuma. Az ügyvédi felelősség és ezáltal a kötelező felelősségbiztosítás jogintézményének a közbizalom tehát az elsődleges indoka, amely azonban kettős természetű, elvégre egyszerre szolgálja a megbízási szerződés feleit, tehát a jogkereső megbízót és a megbízott ügyvédet, ugyanakkor a hivatásrend iránt táplált közbizalmat erősítve az igazságszolgáltatásba vetett társadalmi bizalmat is erősíti.

A jogkereső fél védelmének több módját is rögzítette a jogalkotó az elmúlt évszázadok során, felismerve, az ügyvédi tevékenység jellegzetességei olyan hatékony eszközöket kívánnak meg, amelyek alkalmasak a jogi tevékenységből fakadó kockázatok és veszélyek mérséklésére. A jogban járatlan fél kiszolgáltatottságát hivatott csökkenteni és hatékony ügyellátását elősegíteni az 1486. évi LXIX. törvénycikk azon előírása, amely világosan rögzítette, hogy egy ügyvéd legfeljebb tizennégy személy ügyeit láthatta el. A megbízói kör ezen korlátozása alapvetően kihatott a mai kor fogalmai szerinti műhibák előfordulásának esélyi mérséklésére és ezáltal a precízebb ügyellátásra.

A Tripartitum⁶ mindezek felül egyenesen bírói kötelezettségé tette azon fél védelmét, akinek érdekérvényesítése ügyvédi hiba miatt veszélybe kerülne. Az évszázadokon keresztül szokásjogi úton alkalmazott Hármaskönyv, továbbá egyes negatívan értékelendő ügyvédi magatartásokat is nevesített a magától értetődő összeférhetlenségi szabályokon túl⁷, ilyennek tekintve különösen a hanyagságot, tudatlanságot, rosszindulatot⁸, külön kiemelve a mai fogalmaink szerinti perbeli mulasztás, vagy okiratszerkesztés műhibáit⁹. Az 1567. évi XXVII. törvénycikk már a hatályos joggal egyezően, esküt követelt az ügyvédi hivatás gyakorlásához, a mai fogalmaink szerinti perelhúzást pedig különösen tiltotta, valamint a hitszegés jogkövetkezményét rendelte alkalmazni azon ügyvéddel szemben, aki a másik féltől anyagi előnyt fogadott el, vagy vele összejátszott. Az 1723. évi XXXVIII. törvénycikk is hasonló elvi alapon állt.

6 Tripartitum- Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve (1514) Első rész 15. czim 2. §

7 Tripartitum- Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve (1514) Második rész 22. czim

8 Tripartitum- Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve (1514) Második rész 75. czim 9-15. §§

9 Tripartitum- Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve (1514) Második rész 83. czim 9. §

A kiegyezést követően megalkotott 1874. évi XXXIV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában már a kor követelményeinek megfelelően összefoglalóan, fegyelmi, polgári jogi és büntetőjogi szempontból foglalkozott az ügyvédi felelősség kérdésével, kiindulópontként rögzítve, hogy *„az ügyvéd a fél irányában felelősségre köteleztessék”*.¹⁰ A törvény indokolása elvi érveléssel mondta ki, hogy a szigorú felelősség a bírói felelősséggel azonos szinten áll, amely felelősség *„a közönség biztosítására szükséges; és különben ennek szigorú kezelése emelendi leghathatósabbban az ügyvédi kar tekintélyét”*. A törvény a felelősség tekintetében részletesen ismertette az azokra alapot adó esetköröket. Az 1874. évi XXXIV. törvénycikk 71. §-a pedig az ügyvédi hiba miatt sérelmet szenvedett személyek összessége előtt, azaz nem csak az ügyfelek számára nyitotta meg a kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét, kimondva, hogy *„az ügyvéd teljes kártérítéssel tartozik azon kárért, melyet hivatalos eljárásban cselekvése vagy mulasztása által valakinek akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból okozott, a mennyiben az törvényszerű jogorvoslattal már elhárítható nem lenne.”* A kártérítés egyebekben nem mentesítette az ügyvédet a fegyelmi, vagy büntetőjogi felelősség alól.

Ezt a felelősségi szabályozást lényegében véve átvette az 1937. évi IV. törvénycikk is azzal, hogy az igazságügyminiszter feltételes előírása alapján bevezette az ügyvédi biztosíték intézményét. Az ügyvédi biztosíték a felelősségbiztosítás előképének tekinthető, amely alapján az ügyvédi működés előfeltételeként feltételesen megkövetelhető volt az ügyvédtől biztosíték letétele, amely fedezetként szolgált az ügyvéddel szemben fegyelmi büntetés, vagy a büntetőjogi vagy a polgári eljárásra vonatkozó szabályok alapján kiszabott pénzbírságnak, valamint a bíróság által megítélt kártérítésnek¹¹.

A fentiek szerint röviden felvázolt történelmi fejlődés íve a biztosítási kötelezettség szükségképpen bevezetését vetítette előre, amelyet az 1983. évi 4. törvényerejű rendelet az ügyvédségről írt elő. A kötelező felelősségbiztosítás az 1991. évi XXIII. törvény óta az ügyvédi tevékenység ellátásának egyik alapfeltétele. A hatályos 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről (a továbbiakban: Üttv.) a biztosítást nem csak a klasszikus ügyvédi tevékenységgel, hanem az azokat kiegészítő tevékenységgel okozott kár megtérítésének, továbbá a személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetésének a fedezetére rendeli kötelezően alkalmazni. A felelősségbiztosítás e körben liberalizálttá vált, a termékpiacon megjelentek a klasszikus biztosítási piac szereplői is, a sokáig egyedülként szolgáltató Magyar Ügyvédek Kölcsönös Biztosító Egyesületén kívül, ugyanakkor az ügyvédek döntően továbbra is a Magyar Ügyvédek Kölcsönös Biztosító Egyesülete tagjai és ezen egyesület keretében kötnek biztosítást.

10 1874. évi XXXIV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában Indokolása

11 1937. évi IV. törvénycikk az ügyvédi rendtartás tárgyában 54. §

4. Az ügyvédek kötelező felelősségbiztosítása, a felelősségbiztosítási szerződés egyes jellegzetességei

A kötelező ügyvédi felelősségbiztosítás a klasszikus biztosítási jogviszonyoktól eltérően tehát kettős természettel rendelkezik, amelynek okát a történelmi gyökerekben, illetve a tevékenység jellegzetességeiben lelhetjük fel. Az ügyvédi megbízási szerződés felein túl, ahol kiemelt szerepet kap a megbízó ügyfél védelme különösen fogyasztóvédelmi szempontból, a biztosítás közérdekvédelmi szempontból bír jelentőséggel, mind a hivatásrend tagjai, mind pedig a társadalom irányába.

A Ptk. 6:439. §-a és 6:470. §-a együttes értelmében alapján az ügyvédi felelősségbiztosítás alapján a biztosító köteles a szerződésben meghatározott kockázatra – jelen esetben az ügyvédi tevékenységre, kiegészítő tevékenységre, valamint személyiségi jogi jogsértés eseteire – fedezetet nyújtani, és a kockázatviselés kezdetét követően bekövetkező biztosítási esemény bekövetkezése esetén a szerződésben meghatározott szolgáltatást teljesíteni a biztosítási díj ellenében. A biztosított ügyvéd a szerződés alapján követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles. A kár fogalma e körben kiterjed mind a contractualis, mind a delictualis károk halmazára, bár az ügyvéd alapvetően a saját megbízójának okozhat kárt. A harmadik félnek okozott, szerződésen kívüli károk a törvény által megkövetelt előreláthatóság és különös ok-okozati lánc feltétele okán, jellemzően okiratszerkesztési tevékenység keretében képzelhetők el. Ilyen kár lehetséges nem megfelelő, vagy jogszabályba ütköző tartalommal megszerkesztett olyan okirat esetén, ahol a megbízó szerződéses partnere szenved az okirattól fakadóan kárt.

A szerződés alanyai törvény által meghatározottak mind a biztosító oldaláról¹², mind az ügyfél oldaláról. Ügyfél csak ügyvéd, illetve ügyvédi iroda, valamint európai közösségi jogász és külföldi jogi tanácsadó (a továbbiakban együttesen: ügyvéd)¹³ lehet. Amennyiben az ügyvéd munkáltató, úgy felelősségbiztosítása értelemszerűen kiterjed alkalmazottjaira is.

Az alanyok meghatározottsága folytán, a szerződéskötés folyamata is eltér az általánostól, azaz biztosítást csak már bejegyzett ügyvéd, illetve az ügyvédi kamarai

12 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről hatálya alá tartozó szervezet lehet biztosító, de a Magyar Ügyvédek Kölcsönös Biztosító Egyesülete a fentebb ismertettek szerint továbbra is piacvezető.

13 Az Üttv. elvégezte a jogtanácsosok kamarai integrációját, azonban a jogtanácsosok és az alkalmazott ügyvédek, valamint ügyvédjelöltek nem alanyai a szerződésnek, ők munkaviszonyban állnak és felelőségükre a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy természetesen a munkáltató felelősségbiztosításának hatálya kiterjed e körben a munkavállalói által okozott biztosítási eseményekre.

felvételi kérelme benyújtása érdekében eljáró, az ügyvédi tevékenység végzésének egyéb feltételeit teljesítő személy lehet.

A felelősségbiztosítás megkötése tekintetében az írásbeliség vagy az elektronikus szerződéskötés magától értetődő, a megkötés előtt a megfelelő tájékoztatást a biztosítónak a 2014. évi LXXXVIII. törvény biztosítási tevékenységről való rendelkezései szerint kell megtennie, amely tájékoztatás különösen a biztosítási események jellegzetességei miatt különös jelentőséggel bír. A szerződés időtartama, a díjfizetés, a kockázatviselés, a megszűnés, a kárbejelentés részletszabályai tekintetében is érvényesülnek a hivatásrend specifikumai. A szerződés mindenképpen kamarai tagsághoz kötött azzal, hogy a szünetelés nem érinti a biztosítási kötelezettséget, legfeljebb a díjfizetés tekintetében lehet hatása.

A biztosítási szerződés per definitionem praestare szolgáltatás, azonban a biztosítási események jellegzetességei különös kármegelőzési szolgáltatásokat és intézkedéseket indokolnak mindkét oldalon, amelyek közül kiemelendő a továbbképzések rendszere, valamint azon szakmai anyagok közzététele a biztosító oldaláról, amelyek hatékonyan segíthetik a biztosítási események megelőzését¹⁴.

5. Az ügyvédi tevékenységekből fakadó műhiba fogalma

Az ügyvédnek a Ptk. és az Üttv. által meghatározott és biztosítható kockázatait, mint biztosítási eseményeket, a fenti jogszabályok határolják be, amelyek alapján kerül megszervezésre a kockázatközösség. A biztosítási események mindezeknek megfelelően elsődlegesen az Üttv. 2. § (1) bekezdésében foglalt klasszikus ügyvédi tevékenységekhez kapcsolódnak¹⁵, másodlagosan az Üttv. 3. § (1) bekezdésében felsorolt, az ügyvédi tevékenység gyakorlása keretében kiegészítő jelleggel folytatható tevékenységek jelentik¹⁶, míg harmadlagosan a személyiségi jogi jogsértések Ptk.-ban tételesen rögzített esetei, illetve az 5.1. pontban rögzítettek szerint nevesítetlen esetei

14 Ilyennek tekinthető a Magyar Ügyvédek Kölcsonös Biztosító Egyesülete honlapjára feltöltött szakmai anyagok széles köre, a jellemzően előforduló műhibák ismertetése.

15 Üttv. 2. § (1) Ügyvédi tevékenység:

- a) a jogi képviselő ellátása,
- b) a büntetőeljárásban védelem ellátása,
- c) a jogi tanácsadás,
- d) az okiratszerkesztés,
- e) az okirat ellenjegyzése,
- f) az a)-e) pont szerinti ügyvédi tevékenységgel összefüggésben a szerkesztett okiratok és mellékleteik elektronikus okirati formába alakítása,
- g) az a)-f) pont szerinti ügyvédi tevékenységgel összefüggésben letét kezelése

16 Üttv. 3. § (1) Az ügyvédi tevékenység gyakorlása keretében kiegészítő jelleggel folytatható:

- a) szabadalmi ügyvivői tevékenység,
- b) adótanácsadás,
- c) társadalombiztosítási tanácsadás,

képezik. Az ügyvédi műhiba fogalma alatt az első és másodlagos kockázatok, mint tevékenységek gyakorlása közben a vonatkozó szabályok megsértésével okozott károkat értjük – a megsérthető szabályok alatt értve a jogszabályokat, kamarai szabályzatokat és előírásokat¹⁷, valamint a bírói gyakorlat ismeretének hiányát is.

A fentebb rögzítettek szerint hangsúlyozandó körülmény, hogy bár az ügyvédi megbízás gondossági kötelem, a műhiba bekövetkezte mégis eredményt feltételez, azaz ténylegesen bekövetkezett sérelmet, amelyből fakadóan a műhiba alóli mentesüléshez nem feltétlenül vezet a gondos eljárás követelményének teljesülése.

Megfigyelhető továbbá a gondossági kötelem ellenére a 2. pontban rögzítettekkel összhangban, hogy a megbízói oldalon az ügyvédi tevékenységhez eredményelvárás társul. Jellemzően, a mulasztásos hibák esetében a sérelmet szenvedett felek abból a hipotézisből indulnak ki, hogy mulasztás hiányában az ügyvéd eljárása az általuk kívánt eredménnyel zárult volna. A sérelmet szenvedett felek ilyen esetekben alapvetően nem számolnak a jogértelmezés és a jogalkalmazás kockázatával, azaz, hogy a leggondosabb eljárás ellenére, az általuk várt eredmény nem a megbízott ügyvéd magatartásától függ elsősorban, hanem harmadik féltől. Ilyen esetekben az eredményelvárásban csalódott fél a bekövetkezett joghátrányát az ügyvéd magatartására és mulasztására kívánja visszavezetni és az ügyvédi eljárást ennek megfelelően értelmezi műhibaként.

Az Üttv. által meghatározott esetkörök tekintetében, a bírói gyakorlat és a hivatásrendi szabályok alapján jellegzetes műhibákat, mint biztosítási eseményeket az alábbiak szerint lehet a teljesség igénye nélkül felvázolni.¹⁸

-
- d) biztosítási tanácsadás,
 - e) munkaügyi tanácsadás,
 - f) bírósági, hatósági, illetve más közhatalmi eljáráson kívüli képviselői ellátása,
 - g) pénzügyi és egyéb üzletviteli tanácsadás,
 - h) felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenység,
 - i) bizalmi vagyongazdálkodási tevékenység,
 - j) ingatlanközvetítői tevékenység,
 - k) társasházi közös képviselői tevékenység,
 - l) nem az ügyvédi tevékenység gyakorlója által készített papíralapú dokumentum elektronikus okirati formába alakítása, valamint
 - m) közvetítői eljárásban és büntetőügyekben folytatott közvetítői tevékenység.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott tevékenységeket az ügyvédi tevékenység gyakorlója e minőségében, de az adott tevékenységre irányadó jogszabályokban meghatározottak szerint folytathatja.

17 Különösen, de nem kizárólagosan a 6/2018. (III. 26.) MÜK szabályzat az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól Szabályzat előírásai kiemelve, illetve az 1/2017. (VII. 10.) MÜK szabályzat egységes szabályzat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben meghatározott kötelezettségek körébe tartozó feladatok teljesítésére, az egyéni ügyvédek és egyszemélyes ügyvédi irodák részére

18 A műhibák gyakorlatának bemutatása a Magyar Ügyvédek Kölcsönös Biztosító Egyesülete

5.1. A jogi képvisellel kapcsolatos ügyvédi műhibák – Az árnyékperek kérdése

A klasszikus ügyvédi tevékenységek közül a jogi képviselő ellátása a legősibb és talán a leginkább kockázatos tevékenység. A jogi képviselő ellátása során leggyakrabban a határidő mulasztás műhibája következik be, amely különösen a szigorodó eljárási szabályok rendelkezéseire súlyos joghátrányt előlegeznek meg. A mulasztások mind hatósági, mind nemperes, mind peres eljárásokban előfordulnak. Különösen fontos ezek közül az eljárásra nyitva álló határidők kérdése, amelynek elmulasztása tekintetében a Kúria a BH2013.89. számú eseti döntésében az elmulasztott határidőt olyan súlyúnak ítélte meg, amely szerint az ügyfél bírósághoz való fordulásának alkotmányos joga sérült, ezáltal az ügyvédi mulasztást nem vagyoni kártérítés alapjaként fogadta el. Hasonlóan foglalt állást a Kúria Pfv.III.21.839/2011/3. számú ítélete, amelyben az ügyvédi mulasztás folytán a teljesített ügyvédi munkadíj, mint vagyoni kár megtérítését is előírta, a nem vagyoni kár megtérítésén felül.

A fenti döntések is utalnak arra az álláspontra, amely szerint a határidő mulasztás a megbízó bírói úthoz vagy jogorvoslathoz való alkotmányos jogának sérelmét jelenti, ezáltal közvetett módon a sikeres igényérvényesítés esélyének elvesztését eredményezheti.¹⁹ Az esély elvesztésének megítélése tekintetében alapvetően két álláspont ütközik. Az első álláspont az esélyt önálló vagyoni kártípusként fogja fel, így az ügyvéddel szemben contractuális kárigény előterjesztését lehetségesnek tartja. A második álláspont szerint az esély elvesztése a kárkötelem tekintetében nem értelmezhető, mert sem a kár, sem az ok-okozati összefüggés nem bizonyítható a per kimenetlenség bizonytalansága, azaz a jogalkalmazás és jogértelmezés kockázata okán.²⁰ A bírói gyakorlat mindazonáltal a sérelemdíj segítségül hívásával próbálja a kérdést rendezni. Megjegyzendő e körben, hogy az esély elvesztése, vagy a bírósághoz való fordulás joga, vagy a jogorvoslat joga nem nevesített személyiségi jog a Ptk.-ban. Ezen jogokat egyes szerzők quasi személyiségi jognak tekintik²¹, mások azonban az alkotmányos jogok sérelme talaján találják megítélendőnek.²²

Ahogy a fentiekben kifejtésre került, a mulasztásos műhibák tekintetében a sérelmet szenvedett megbízó hipotetikus eredményt állít. Állításának lényege, hogy az

gyakorlatán alapul, aki időszakonként tájékoztatást ad a nyilvánosság számára a jellemzően előforduló ügyvédi műhibákról.

19 Az esély elvesztésének kár jellege tekintetében joggazdaságtani elemzést végez SZALAI Ákos: A kár fogalma a polgári jogban és a joggazdaságtani irodalomban *Iustum Aequum Salutare* 2018/2., 222-225.

20 NAGY Gergő: A határidő-mulasztásban megnyilvánuló ügyvédi műhibákért való felelősség egyes kérdései- *Magyar Jog*, 2016/3., 172.

21 FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest. 2015. 842.

22 BODONOVICH Klára – VILLÁM Krisztián: A jogi képviselő mulasztására visszavezethető perorvoslati esély elvesztésének kártérítési következményei a régi Ptk. szabályai alapján *Kúriai Döntések* 2014/12., 1322-1326.

ügyvédi mulasztás folytán esettől az eredménytől, melyet az igényérvényesítéssel érhetett volna el, azaz mulasztás hiányában biztosra veszi per vagy ügynyertességét. Az ilyen igényeket a szakirodalom az árnyékper fogalma alá rendeli és mind a bíróságok, mind a felelősségbiztosítók többségében úgy foglalkoznak állást, hogy utólag nem lehet megállapítani, hogy a mulasztás be nem következte esetén az alapügyben eljáró jogalkalmazó miként bírálta volna el az ügyet, azaz bekövetkezett volna-e a megbízó által elvárt eredmény. A Kúria BH2009. 356. számú eseti döntése e körben kimondja, hogy az ügyvéd ellen indított kártérítési per bírósága érdemben nem vizsgálhatja azt a kérdést, hogy a korábbi pert, amelyben az ügyfél pereszes lett, az ügyvéd mulasztása hiányában biztosan megnyerte volna. A döntés és a döntés alapján élő gyakorlat tehát az árnyékper lehetőségét egyértelműen elveti, azaz nem lehetséges a mulasztással érintett alapper quasi lefolytatása a mulasztó ügyvéddel szemben megindított kártérítési perben annak érdekében, hogy a bejelentett kárigény megalapozottsága és vagy összecszerúsége tekintetében dönteni lehessen.²³

Hasonlóképpen foglal állást a bírói gyakorlat a jogorvoslati kérelmekkel kapcsolatos mulasztások esetében is, azaz a bírói gyakorlat szerint nem állapítható meg az okozati összefüggés a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt elmulasztó ügyvéd szerződésszegő magatartása és az ügyfél által a jogorvoslati eljárás elmaradásából származtatott kár között, mivel nem lehet megállapítani, hogy a jogorvoslati kérelem időben történő előterjesztése esetén a jogorvoslatot elbíráló bíróság miként döntött volna, az csak feltételezés szintjén áll, de nem bizonyítható. Kiemelendő, hogy bár a legtöbb esetben az árnyékperek alapvetően a határidő mulasztáshoz kapcsolódhatnak, ilyenek tekintik a joggyakorlat az elmulasztott bizonyítási indítvány megtételének, vagy egyéb perbeli cselekmények elmulasztását is.²⁴

A bírói gyakorlat azonban műhibaként értékelte a tartásdíj érvényesítésével kapcsolatban a késedelmes perindítást, mert ezáltal az igényérvényesítés nem lehetett teljeskörű, illetve a jogintézmény sajátosságai miatt igényvesztés állt be.²⁵ Szintén ügyvédi műhibaként értékelte a bíróság az utasítástól eltérő összegben való keresetindítást.

23 Kivételes esetben előfordult ellentétes bírói álláspont, amelyet Fuglinszky Ádám idéz. A Kúria Pfv. V. 21.194/2012/7. számú ítélete a mulasztó ügyvédet marasztalta, ugyanakkor az ügy több különleges tényálláselemet tartalmazott: ugyanazon peres felek tekintetében, ugyanazon tényállás és ugyanazon ügyvéd képviselője mellett ugyanis több „alapper” is volt, és ahol az ügyvéd nem mulasztotta el a fellebbezési határidőt, azokban a perekben megbízója pernyertes lett, illetőleg azon ügyekben ugyanazon másodfokú tanács járt el, így a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy ha az ügyvéd a fellebbezést a többi ügyben is időben benyújtja, akkor megbízója ezekben az ügyekben is pernyertes lett volna, ezért megállapítható, hogy valóban az ügyvédi mulasztás vezetett a pereszesítéshez, mindezek alapján az ügyvéd kárfelelőssége fennállt.

24 Kúria Pfv.III.22.190/2007/4. számú ítélete

25 Tolna Megyei Bíróság 5.Pf.20.095/2002/4. számú ítélete

dítást, illetve a megbízó tudta nélküli fellebbezés gyakorlását²⁶, vagy annak visszavonását.²⁷ A Debreceni Ítéltábla ÍH.2007. 40. számú döntése annyiban árnyalja a fenti képet, hogy nem műhiba az az eset, amikor a megbízóval történő kapcsolatfelvétel hiányában fellebbezést terjeszt elő az ügyvéd, feltéve, hogy a körülmények alapján megalapozottan következtethetett arra, hogy az a megbízó érdekeit szolgálja és azzal egyébként a megbízó is egyetértene.

Perbeli mulasztások műhibaként értékelésének esetei közül különösen a hiánypótlási határidők elmulasztásai jelentősek. Ezen mulasztásokat a hatóság és a bíróság is szankcionálhatja. A Kúria BH2000. 493. számú eseti döntése műhibának találta azon ügyvédi távolmaradást, amely esetben bár gyógykezelés okán objektíve nem tudott jelen lenni az ügyvéd, de nem gondoskodott helyettesről. A BH1994. 34. számú jogeset a távolmaradás körében kiemelte egyebekben, hogy bár a tárgyi ügyben az idézés téves évszámmal került kiküldésre a bíróság által, az ügyvédnek kétsége sem merülhetett fel a tárgyalás időpontjának helyes idejéről, így a távolmaradás felelősséget alapozott meg.

A határidő mulasztás a gazdasági élet fókuszában álló, a cégeljárás körében különösen jelentős jogkövetkezményeket hordoz magában. A bírói gyakorlat műhibának tekinti a bírói felhívás nem határidőben történő teljesítését és ezáltal a társaság megszűnését és az ebből fakadó károkkért való felelősséget²⁸, vagy a határidőn túl benyújtott cégbejegyzési kérelem műhibáját, amely annak elutasítását eredményezte.²⁹ Végrehajtási eljárásban ilyennek tekintette a bíróság a jogerős ítélet kézhezvételéről való tájékoztatás elmulasztását és ezáltal az önkéntes teljesítés elmaradását eredményező ügyvédi magatartást³⁰, amelynek eredményeképpen végrehajtási eljárás indult és amely költségnövekedést okozott.

Az ügyvédi tevékenység elégtelensége az általa vállalt eljárásokban sok esetben vezethet bírsághoz, vagy egyéb sérelmes fizetési kötelezettségekhez, amelyek tekintetében szintén esetről esetre ítéltetők meg a műhibák. Tipikus esetkörök e körben a késedelmes benyújtásokhoz vagy eljárási cselekményekhez fűzött eljárásjogi szankciók, amelyek megalapozhatják az ügyvédi felelősséget. Ide vezethet továbbá adott esetben olyan téves jogi tanácsadás is, amely tanács alapján eljáró felet éri szankció³¹.

5.2. A tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos ügyvédi műhibák esetei

A keresetindítást, vagy a jogorvoslati eljárást megelőzően különösen fontos a megbízó megfelelő tájékoztatása, mert ugyan a jogalkalmazás és a féltől, illetve az ügyvédtől

26 Szegedi Városi Bíróság 16.P.20.392/2002/11. számú ítélete

27 Fővárosi Bíróság 56.Pf.635.687/2010./3. számú ítélete

28 Miskolci Városi Bíróság 7.P.24.894/20019/26. számú ítélete

29 Bács-Kiskun-Megyei Bíróság 2.Pf.21.957/199/4. számú ítélete

30 Fővárosi Törvényszék 56.Pf.640.151/2012/7. számú ítélete

31 Békés Megyei Bíróság 9.Pf.25.388/2011/3. számú ítélete

eltérő bírói jogértelmezés kockázatát alapvetően a képviselt megbízó viseli, de a megbízói döntés és utasítás előfeltétele a megfelelő tájékoztatás.

A megfelelő tájékoztatás értelemszerűen nem tartalmazhatja az anyagi jogi kérdésben való ügyvéd általi előzetes döntést, azonban a nyilvánvaló jogérvényesítési nehézségek, akadályok feltárását és az azokról való gondos és körültekintő tájékoztatást igen. Ilyennek tekintik a gyakorlat az elévüléstről és annak jogkövetkezményeiről való tájékoztatást³², költségkedvezmények igénybevételeinek lehetőségeiről való tájékoztatást³³, vagy például a társasági jog körében a személyegyesítő társaságok törvény erejénél fogva való megszűnési okainak feltárását.³⁴

5.3. Az okiratszerkesztéssel kapcsolatos ügyvédi műhibák jellemző esetei

Az okiratszerkesztési tevékenység a tájékoztatási kötelezettséggel kéz a kézben jár, elvégre a joghatásokat kiváltó akaratnyilatkozatok okiratba foglalása lehetetlen e nélkül, ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy megfelelő tájékoztatást követően kialakított megbízói akaratot rögzítő okirat hátrányos következményei nem háríthatók át az okiratot szerkesztő ügyvédre.

Az okiratszerkesztés esetében nem megfelelő adatok feltüntetése tekinthető elsődleges ügyvédi műhibának³⁵, de ilyennek minősül az adott eljárásra alkalmatlan okiratok szerkesztése is, amelyek esetében a megbízói eredményelvárás tehát megalapozott³⁶. Kiemelendő továbbá az okiratszerkesztés körében a BH2010. 318. számú eseti döntés, amely szerint bűnsegédként elkövetett csődbüntettet és társtettesként elkövetett közokirat-hamisítás büntetettét valósítja meg az ügyvéd, aki az adós vagyonnal rendelkezésre jogosult eladók és a céget megvásárolni nem kívánó, általa is tudottan fiktív vevők közötti, a cég vagyonáról rendelkező okiratok elkészítésében és a cégjegyzékbe való bejegyzésében működik közre, aminek következtében a tartozás fedezetül szolgáló vagyon eltűnik, és ezáltal a hitelezők számára hozzáférhetetlenné válik, amely delictuális marasztalásra adhat alapot. Az idézet döntés alapjául szolgáló magatartás nyilvánvalóan sérti az Üttv. 39. § (4) bekezdését és 42. § (3) bekezdését, amely szerint az ügyvéd köteles megtagadni az ügyfél utasításának végrehajtását jogi képviselő ellátása során, illetve az okiratszerkesztést, ha az jogszabályba ütközik vagy jogszabály megkerülésére irányul.

Az okiratszerkesztés során, az ingatlanokkal kapcsolatos jogügyletekben való jogi képviselő és okiratszerkesztés quasi ügyvédi monopólium. Mindezeknek megfelelően az egyes műhibák elkerülését, illetve a jogbiztonságot hivatottak biztosítani az Üttv.

32 Fővárosi Törvényszék 56.Pf.638.462/2010/4. számú ítélete

33 Szegedi Városi Bíróság 6.P.20.081/2003/5. számú ítélete

34 Siklósi Városi Bíróság 2.P.20.015/2010/17. számú ítélete

35 Fővárosi Törvényszék 61.Pf.631.351/2010/4. számú ítélete

36 BDT2007.1564.; BDT2007.1630.

imperatív előírásai az ügyfelek azonosítása terén.³⁷ Az ingatlanra vonatkozó vagy ingatlannal kapcsolatos jog vagy tény közhiteles nyilvántartásba való bejegyzésre irányuló eljárásban való jogi képviselőre, illetve közhiteles nyilvántartásba való bejegyzés alapjául szolgáló okirat szerkesztésére irányuló ügyvédi tevékenység során az ügyvéd továbbá köteles az ingatlan-nyilvántartási adatokat és a tulajdonjogra, az ingatlannal kapcsolatos egyéb jogra vonatkozó okiratokat is ellenőrizni.³⁸ Mindkét szabály közvetlen összefüggésben áll a Magyar Ügyvédi Kamara 1/2017. (VII.10.) Szabályzatával, amely a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben meghatározott kötelezettségek körébe tartozó feladatok teljesítésére került kiadásra. Fentieket összegezve az ingatlannal kapcsolatos jogi képviselő és okiratszerkesztési tevékenységek eseteiben az Üttv. és a Kamarai Szabályzatok előírásainak betartásával a legtöbb műhiba elkerülhető, a contrario a műhibák pontosan ezen imperatív szabályok megsértéséből fakadnak.

Klasszikus műhibának ezen esetekben nem megfelelő tulajdoni lap, hamis tulajdoni lap vagy korábbi tulajdonjogot bejegyző határozat tulajdoni lapként való felhasználása³⁹. Ilyen továbbá a fentiek szerint adott fél ellenőrzésének és azonosításának elmulasztása, illetve az adott jogügyletre vonatkozó meghatalmazás alaki vagy tartalmi fogyatékosága, adott esetben hamissága. A Kúria KGD2007. 66. elvi döntése az okiratszerkesztő ügyvéd kötelezettségeként nevesíti a szerződő fél által csatolt meghatalmazás jogszerűségének ellenőrzését azzal, hogy kötelezettségszegése gondatlan fegyelmi vétséget valósít meg. A jogi személyek képviselőinek ellenőrzése a közhiteles nyilvántartásokban szintén kiemelt jelentőségű, figyelemmel az önálló vagy együttes képviselő szabályaira is, amely ellenőrzési kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő képviselői mód rögzítése szintén műhibaként értékelendő.

Nyilvánvaló e körben továbbá, hogy hamis meghatalmazás vagy nem kellően azonosított és ezáltal a szerződésben megnevezettel nem azonos fél esetében, a kívánt jogügylet akarategység hiányában nem jöhet létre. Szintén kárfelelősséget eredményez az az ügyvédi tevékenység, amikor okiratot az ügyvéd a meghatalmazó távollétében jegyzi ellen, azaz nem érvényesül az előtte való jognyilatkozattétel törvényi követelménye.⁴⁰ Ez utóbbi eset elvezethet oda, hogy a hamis meghatalmazást készítő és felhasználó, bűncselekményt elkövető személlyel közösen, egyetemlegesen felel az az ügyvéd, aki anélkül, hogy a meghatalmazó ügyleti akaratáról meggyőződött volna, a meghatalmazást a meghatalmazó távollétében jegyezte ellen, így gondatlan eljárás-

37 Üttv. 32-33. §§

38 Üttv. 45. §

39 A Budapesti Ügyvédi Kamara Ellenjegyzési Tájékoztatója szerint az okiratszerkesztés napjánál korábbi tulajdoni lap nem használható fel ügyvédi tevékenység során. http://bpugyvedikamara.hu/wp-content/uploads/2018/01/Ügyvedi_ellenjegyzes_tajekoztato_v08.pdf

40 BH2008.118.

sával maga is hozzájárult ahhoz, hogy harmadik személyt a hamis meghatalmazás folytán kár érjen.

Műhiba lehet okiratszerkesztés során, közvetlen összefüggésben a felek tájékoztatói kötelezettségével egyes anyagi jogi jogintézmények nem megfelelő alkalmazása, okirati megfogalmazása. Ilyennek tekintette a Kúria Pfv. 20.426/2011/3. számú ítéletében, hogy amennyiben a foglalói rendeltetés nem tűnik ki az okiratból, úgy az csak vételárrészletnek minősülhet. Klasszikus műhiba a tájékoztatási kötelezettség tekintetében a tulajdoni lap tartalmának, különösen a teherlap tartalmának nem kellő ismertetése⁴¹. Nyilvánvaló e körben, hogy pl. egy elidegenítési és terhelési tilalom a teher jogosultjának beleegyezése nélkül az adásvétel teljesülését megghiúsítja. A kármegelőzés körében tehát olyan tulajdoni lap beszerzése kötelező, amely ezen kockázatokat, különösen a rangsor elvéből eredő kockázatokat kizárja, elvégre egy érkeztetés előtt bejegyzett teher az ügyletet megghiúsíthatja.

Az ügyvédtől tehát okiratszerkesztés esetén elvárható, hogy a felek által kívánt joghatás kiváltására alkalmas, azaz bejegyzésre alkalmas okiratot szerkesszen. A tájékoztatás nem lehet öncélú és l'art pour l'art jellegű. A joghatás kiváltására alkalmas okirathoz, azaz a törvény által akceptált eredményelváráshoz szükséges megfelelő megoldás kiválasztása ügyvédi feladat. A gondos eljárás e körben kiterjed arra, hogy az ügyvéd felhívja a feleket egyéb cselekmények elvégzésére, így különösen arra, hogy az ügyfél határidőben beszeresse a teher jogosultjának beleegyező nyilatkozatát.⁴² Természetesen elvárt az esetleges hiánypótlás megfelelő teljesítése, illetve a felek teljesítésre való felhívása. Szintén jelentősége van e körben a harmadik személy, tipikusan a gyámhatóság jóváhagyásától függő szerződések esetében adott gondos tájékoztatásnak, különösen hogy a gyámhatóság milyen feltételekkel adhat hozzájárulást a kiskorú ingatlan tulajdonának adásvétel útján történő átruházásához. A vételár ügyvédi letétbehelyezésének lehetőségének megfelelő ismertetése is a joghatás kiváltását hivatott előmozdítani.⁴³

Különösen fontos a megfelelő tájékoztatás széljegyekről, azok mögöttes tartalmáról⁴⁴, a közbelső jogszerzésről⁴⁵, a közös tulajdonról, a tulajdonjog és a bérleti jog különbözőségéről, az elővásárlási jogról és annak adott esetben eltérő közigazgatási gyakorlatáról, az ingatlan sajátosságaiból fakadó külön eljárásrendekről.⁴⁶

41 EBH2007.1701.

42 Fővárosi Ítéltábla Pf. 20.180/2012/3.számú ítélete

43 Kúria Pfv. 21.660/2007/7. számú ítélete

44 BH2011.281.

45 BH2006.287.

46 különösen jelentős a 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról

Műhiba a szárazbélyegző lenyomatának hiánya⁴⁷, az „ellenjegyzem” kifejezés hiánya⁴⁸, az ellenjegyzés időpontjának hiánya, a felek ügyletkötői minőségének nem megfelelő feltüntetése⁴⁹, nem megfelelő helyrajzi szám alkalmazása, ahol a szerződés lényeges tartalmi elem hiányzik.⁵⁰ Klasszikus műhibaként értékelendő az előszerződés és a szerződés közötti különbségtételről való nem megfelelő tájékoztatás, a vételi jogról való nem megfelelő tájékoztatás, a nem megfelelő jogcím alkalmazása⁵¹, a szerződés ellenjegyzése annak tartalmát valamely okból megérteni képtelen fél esetében annak ellenjegyzése⁵², a teljesítési kockázatok nem kellő feltárása⁵³, illetve nem megfelelő tájékoztatás az aóó és illetékszabályokról. Szintén műhibára vezethet olyan okirat szerkesztése, amely alapján a fél jogszerzése jogszabályba ütközik. E kockázatok a jogszabályi korlátok, illetve a felek ellenőrzésével elkerülhetők.

A gazdasági szereplők tekintetében kevésbé releváns, ezért csak megemlítésre kerül a végintézkedések tekintetében való műhibák köre, amelyek alapvetően a Ptk. Hetedik Könyvében foglalt alaki és anyagi jogi normák megsértésére vezethetők vissza.

5.4. Az ügyvédi letétkezeléssel kapcsolatos műhibák alapvonásai

Az ügyvédi tevékenységek egyik legfontosabb részterülete a letétkezelés, amely különös bizalmat feltételez. A letétkezelés részletszabályait a 7/2018. (III.26.) MŰK szabályzat a letét és pénzkezelés, valamint a letétnyilvántartás részletes szabályairól tartalmazza. A letétkezelés az ügyvédekkel szemben támasztott közbizalom egyik sarokköve, így a szigorú felelősségi szabályok indokoltsága magától értetődő.

A műhibák első körét a letétkezelés tekintetében az jelenti, ha a letéteményes ügyvéd anélkül szolgáltatja ki a letét tárgyat, hogy annak feltétele bekövetkezett volna. Ez az esetkör alapvetően kellő gondosság tanúsítása mellett megelőzhető. Klasszikus műhiba, amikor a letéteményes azért nem szolgáltatja ki a letétet, mert az valamely külső ok miatt kikerült a rendelkezése alól, azaz az őrzési kötelezettség nem teljesítése következik be. A kockázatokat e körben megfelelően mérsékli pénzeszközök esetében a letéti számlára való fizetés teljesítésének kötelezettségének előírása. Műhibaként tekinthető továbbá a letét tárgyával való sajátjakénti rendelkezés, illetve az elszámolási kötelezettség elmulasztása, amelynek büntetőjogi jogkövetkezményei is beállhatnak.

Műhibaként nem értelmezhető az úgynevezett fiktív letétek köre, azaz a letéti szerződés elnevezése ellenére kölcsön-, vagy befektetési céllal kerül megkötésre. Az

47 KGD2005.101.

48 KGD2005.14

49 KGD2010.149

50 KGD2007.158

51 BH2013.17.

52 Kúria Pfv. 22.042/2008/8. számú ítélete

53 Kúria Pfv. 21.038/2015/3. számú ítélete

Üttv.48.§ (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az ügyvéd a letétet a letét céljától eltérően nem használhatja, azt nem hasznosíthatja, továbbá azt más birtokába, őrizetébe a törvény eltérő rendelkezése hiányában nem adhatja. Mindezek szerint az ilyen fiktív szerződések egyértelműen az Üttv. előírásainak megkerülését jelentik, következésképpen az nem ügyvédi letét, nem ügyvédi tevékenység, ilyen esetben a felelősségbiztosító kötelezettsége sem állhat be a tárgyi hatály hiánya okán.

6. Záró gondolatok

Az ügyvédi tevékenység sokrétűsége folytán megállapítható, hogy a megbízási kötelem gondossági jellege nem kizárólagos. Valamennyi az ügyvédi tevékenységet a megbízók eredményelvárással párosítanak, amelyek közül egyes eredményelvárásokat a jog akceptál, másokat egyértelműen kizár, viszont a jogérvényesítés és a jogi eljárásokban való részvétel mindenképpen kockázatokkal jár, amely kockázatok mérséklése a jogkereső fél és a közérdek védelme érdekében indokolt, amelynek széles eszközrendszere épült ki történelmi fejlődés eredményeképpen.

Az ügyvédi tevékenység kockázatainak mérséklésének egyik eszköze a felelősségbiztosítás intézménye és annak kötelező jellege, valamint egyéb szakmaspecifikus imperatív jogszabályi kötelezettségek előírása. További eszközök az ügyvédi önkormányzatiságból fakadó önszabályozó hivatásrendi normákban lelhetők fel. Mindebből fakadóan valamennyi kárigény esetében különösen fontos az adott ügyvédi megbízás és az az alapján ellátott ügy alapos elemzése ezen eszközök alapján, azaz az elemzéshez a jogszabályi rendelkezéseken és a bírói gyakorlaton túl a biztosítási feltételek és az ügyvédi kamara fegyelmi joggyakorlatának alkalmazása együttesen indokolt.

A kockázatok mérséklése a fenti eszközök által kialakított normák betartásával alapvetően biztosított, de mérsékléshez vezet az ügyvéd professzionális szemlélete és ügyellátása. A nem várt diszfunkciók és műhibák esetére alapvetően ugyan a kötelező felelősségbiztosítás kockázatviselése vehető igénybe, amely eset azonban nem abszolút és parttalan. A biztosítás tárgyi hatálya kizárólag az ügyvédi tevékenységhez kötött, kizárólag azon károk esetében nyújt védőpajzsot, amely károk összefüggésben állnak a biztosított ügyvédi tevékenységével, valamint a biztosító szerződési feltételei további kizárt kockázatokat is tartalmazhatnak a jogszabályi kereteken belül. A felelősségbiztosítás által nem fedezett, illetve az az alól kivett károk és kockázatok megtérítésére és viselésére a polgári jog szabályai szerint köteles az ügyvéd.

Harsányi Gyöngyi¹

AZ ÉRTÉKPAPÍRJOG FEJLŐDÉSÉNEK FŐBB ÁLLOMÁSAI 1998-2018

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara megalapításának 20 éves évfordulója előtti tisztelgésnéppen egy nagyon speciális jogterület, nevezetesen az értékpapírjog fejlődését, pontosabban e két évtizedben bekövetkezett fejlődési ívének legjelentősebb állomásait, csomópontjait kívánom bemutatni egy kronológiai láncre fűzve.

1998-ban, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának alapítása idején, a magyar jogrendszer már nagyrészt alkalmazkodott a rendszerváltás nyomán kialakult piacgazdasági berendezkedéshez, feléledtek a – szocialista éra idején csipkerózsika álmukat alvó – jogterületek és megszülettek e jogterületek körébe tartozó jogszabályok. Az alapítás éve azonban a kialakulóban lévő tőkepiacunk szempontjából nem a legsikeresebb év volt, mivel a gazdaság éppen válságot élt át.

A magyar jogásztársadalom ugyanúgy, mint a gazdasági szakemberek az 1996. évi CXI. számú törvény² új jelenségeivel ismerkedtek, ugyanis ez a jogszabály vezette be a dematerializált értékpapírokat illetve a befektetési szolgáltatásokat. E törvény nemcsak azért jelentős, mert először jelentek meg a magyar jogban ezek a sajátos jogintézmények, hanem azért is, mert egyidejűleg e terület európai szintű szabályozását megvalósító 93/22/EGK. számú irányelv³ követelményeit messzemenően figyelembe véve, eredendően harmonizált szabályanyagot fogalmazott meg. Ez azonban nem mentesített az alól, hogy meg kellett fizetni a tanulópenzt. Az 1998. őszén bekövetkezett folyamatok miatt a befektetők a tőzsdéken és a tőkepiac egyéb területein súlyos veszteségeket szenvedtek el, amely esemény figyelmeztetőleg hatott a tőkepiac szabályozóira. A befektetési szolgáltatók színrelépése, nemcsak a befektetővédelem garanciális és intézményi rendszerének elégtelenségét hozta felszínre, hanem az is nyilvánvalóvá vált, hogy nemcsak a befektetők, hanem a befektetési szolgáltatók is védelemre szorulnak.⁴

1 Egyetemi docens (Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 Az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az árutőzsdéről szóló törvény (továbbiakban II. Épt.)

3 Az értékpapírok területén érvényesülő befektetési szolgáltatásokról szóló 93/22/EGK (1993.V.10.) irányelv (módosította a 95/26/EGK irányelv, hatályon kívül helyezte a 39/2004/EK számú irányelv)

4 TÓTH Judit – BALCZÓ Gábor – KITTKA András: A tőkepiac jövőbeni szabályozásának le-

A tőzsde összeomlása aztán végképp elodázhatalanná tette a tőkepiac szabályozását ellátó legfőbb jogszabályok megreformálását.⁵ Az ennek hatására kidolgozott tőkepiac szabályozásfejlesztési koncepció eredménye lesz aztán a magyar tőkepiac átfogó rendezését megvalósító 2001. évi CXX. törvény, vagyis a tőkepiaci törvény (a továbbiakban: Tpt.).

1. A magyar értékpapírjog szabályozási struktúrája

Ha a Jogi Kar megalapításának időpontját, azaz 1998-at kimerevítjük az idősíkban, azt láthatjuk, hogy addig az értékpapírjog területére tartozó nagyon sok, fontos jogszabály megszületett már. Ezen állításom bizonyítása előtt szükségesnek mutatkozik a magyar értékpapírjog sajátos szerkezetének bemutatása.

Az értékpapírjog területére tartozó jogszabályok összessége három részre tagolható, az első az alapfogalmakat, alapintézményeket meghatározó normák, a második az egyes, egyedi értékpapírokat megteremtő jogszabályok, a harmadik pedig azoknak a jogforrásoknak a köre, amelyek az értékpapírok kibocsátásának, forgalmazásának, kereskedésének, és az értékpapírügyleteknek a kérdéseit szabályozzák.

2. Az értékpapírjogi jogszabályok megjelenésének kronológiája 1998-ig

Az értékpapír többszintű szabályozásának sajátosságai megragadhatók a vonatkozó jogszabályok kialakulásának történetiségében is. Bizonyos értékpapírok, illetőleg a rájuk vonatkozó jogszabályok – annak ellenére, hogy az értékpapírok a piacgazdaság instrumentumainak számítanak – már jóval korábban, a piacgazdaságra való áttérés előtt, azaz a szocialista gazdasági rendszerben – megjelentek a magyar jogban. A nyolcvanas évek elején megkezdődött a pénzügyi intézményrendszerünk korszerűsítése, melynek keretében a piac és a verseny szerepének erősítése, az állami hitelmonopólium oldása majd megszüntetése és a közvetlen tőkeáramlás elősegítése érdekében került sor az értékpapírok bevezetésére.

Ily módon a *nyolcvanas évekre* tehető az egyes értékpapírokra vonatkozó jogszabályok jelentős részének a megszületése. 1982-ben jelenik meg a kötvényt bevezető jogszabály (1982. évi 28. tvr.). 1985-től beszélhetünk a közraktári jegyek, valamint a váltó és a csekk újbóli alkalmazásáról a gazdaságban. E három értékpapír esetében a nyolcvanas években még jogszabályalkotásra sem volt szükség, hiszen voltak hatályos jogszabályok, nevezetesen az 1875. évi XXXVII. törvény a közraktári jegyről, az 1965. évi 1. tvr. és az 1/1965. (I.24.) IM rendelet a váltóról, továbbá az 1965. évi 2. tvr. és a 2/1965. (I.24.) IM rendelet a csekkokról. Itt tehát csak olyan kormányzati döntés kellett, amely lehetővé tette alkalmazásukat a gazdasági forgalomban. További értékpapírokra vonatkozó

hetőségei In: Gazdaság és jog 2000/7-8. szám 19., 25. oldal

5 KRAUDI Adrienne: Az értékpapírtörvény felülvizsgálatának elmúlt éve (Az univerzalitás küszöbén) In: Gazdaság és Jog 1999/1. szám 8-11. old.

jogszabályok is ezekben az években láttak napvilágot. 1987-ben bevezetésre került a kincstárjegy (1987. évi 23. tvr.), 1988-ban a 94/1988. (XII. 22.) MT rendelettel a vagyonjegy, a 1988. évi VI. törvénnyel a részvény, 1988. évi 18. tvr.-rel pedig a letéti jegy. Az egyedi értékpapírokra vonatkozó jogforrások megjelenésének sorozata után került sor az értékpapírok általános ismérveinek törvénybefoglalására, ugyanis az 1988. évi XXV. törvény alapján jelentek meg a Polgári Törvénykönyvben az értékpapír jogintézményének általános szabályai. E rendelkezések az értékpapír fogalmára, típusára, a forgatmány fajtáira és joghatásaira, az értékpapír jogosultjának jogállására vonatkoztak. Jellemzően tehát a nyolcvanas évek az egyedi értékpapírokat megteremtő, illetve a gazdaságba bevezető jogszabályok évtizede volt. Az egyes értékpapírokra vonatkozó jogszabályok az adott értékpapír fogalmát, kellékeit, a kibocsátásukra jogosultak körét, futamidejét, elévülési idejét és egyéb alapvető ismérvét határozták meg, azonban annak szabályozása, hogy ezeket az értékpapírokat hogyan lehet forgalomba hozni, kibocsátani, miként lehet velük kereskedni, ügyleteket kötni, más jellegű jogszabályokat tettek szükségessé, amelyek megalkotása már a kilencvenes évekre maradt.

A rendszerváltást követően a *kilencvenes évek*ben tovább folytatódik az egyes értékpapírokra vonatkozó jogszabályok megalkotása (befektetési jegy⁶, kárpótlási jegy⁷, szövetkezeti részjegy és üzletrés⁸, jelzáloglevél⁹, kockázati tőkealapjegy¹⁰ és a közraktári jegy modern szabályozása¹¹) és ebben az időszakban jelennek meg az értékpapírok kibocsátására, forgalmazására, kereskedelmére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó törvények.

Ezek a szabályok már olyan tőkepiaci ügyletekre, szerződéses viszonyokra vonatkozó normákat állítottak fel, amelyekben az értékpapírok játszották a főszerepet. 1990-ben jelent meg az első Értékpapírtörvény (1990. évi VI. törvény), majd 1996-ban a második Értékpapírtörvény (1996. évi CXI. törvény).

„A kilencvenes években a piacgazdaságra való áttérés folyamatába illeszkedve születtek meg a gazdasági átalakulás hordozótörvényei. Ilyen hordozótörvényként jelentek meg az Értékpapírtörvények.¹²

3. Az értékpapírbjog fejlődésének produktumai az ezredforduló első évtizedében

A kétezres évek első évtizedének sajátossága, hogy már nem születnek új értékpapírokat létrehozó jogszabályok (legfeljebb a meglévőket módosító rendelkezések). Ezek az

6 1991. évi LXIII. törvény

7 1991. évi XXV. törvény

8 1991. évi I. törvény

9 1997. évi XXX. törvény

10 1998. évi XX. törvény

11 1996. évi XLVIII. törvény

12 SÁRKÖZY Tamás: Az új Ptk. szövegtervezetéről a gazdasági jog oldaláról. In: Gazdaság és jog 2007/1. szám.3. oldal

évek kizárólag az értékpapírforgalmazás és az értékpapírügyletek szabályozására vonatkozó jogforrások megjelenésének és módosításainak éveit. Ebbe a körbe tartozik a tőkepiaci törvény (2001. évi CXX. törvény), valamint a befektetési vállalkozásokról és árutőzsdei szolgáltatókról, és az általuk végezhető tevékenységről szóló törvény (2007. évi CXXXVIII. törvény)

E két rendkívül fontos jogforrás egymás mellett említése egy érdekes sajátosságra hívja fel a figyelmet. Rövid időn, mindössze hat éven belül teljesen megváltozott a szabályozási koncepció.

Míg az 1998-as tőkepiaci válság után a tőkepiac globális szabályozásának az igénye merült fel, nevezetesen, hogy egy jogforrásban kapjon helyet a tőkepiaci működés legfőbb pilléreinek, az értékpapír kibocsátás, a befektetési szolgáltatások, a befektetési alapok, valamint a tőzsde és a tőzsdei ügyletek normáinak meghatározása. Ez volt a Tőkepiaci törvény.

2007-ben azonban új fordulat következett. Megjelent a pénzügyi eszközök piacairól szóló 39/2004/EK számú irányelv¹³, valamint a 2006/73/EK számú irányelv, amely hazánkban egy önálló, új törvényben, a befektetési vállalkozásokról és árutőzsdei szolgáltatókról és az általuk végezhető tevékenységről szóló 2007. évi CXXXVIII. törvényben (továbbiakban Bszt.) került implementálásra.

Az új irányelvekben olyan mértékben megerősített, mondhatni hatványozódott a befektetési vállalkozásokra vonatkozó normák mennyisége, hogy az már szétfeszítette a Tpt. kereteit, és (az árutőzsdei szolgáltatásokkal együtt) önálló jogforrási rangra emelkedett, amely egyben azt is jelzi, hogy e területnek egyre nő a jelentősége európai léptékkal mérve is. E terjedelmes jogforrásból e tanulmány keretei között csak három – magánjogi szempontból jelentős – terület szabályozásának alakulását vizsgáljuk. Ezek pedig a befektetési jogviszony alanyai körében a befektető fogalmának változása, a befektetési jogviszony közvetlen tárgya tekintetében a befektetési szolgáltatások és kiegészítő befektetési szolgáltatások szabályozásának módosulásai, végül a befektetési jogviszony tartalma körében a tájékoztatási kötelezettség megnövekedett jelentőségének jogszabályi megfogalmazása.

3.1. A befektető fogalom változásai

A befektetési jogviszony alanyi köre jelentős változáson ment át 1996-tól napjainkig. A II. Épt.-ben és a Tpt.-ben közel azonos módon kerültek meghatározásra az alanyok. E két jogszabály által átfogott tíz éves időtartamban a befektetési szolgáltatási jogviszony alanyaira nézve egységes felfogás érvényesült, nevezetesen a befektetési jogviszony egyik pólusán, a befektetési szolgáltatók, másik pólusán a befektetők helyezkedtek el.

A 2007. évi szabályozás azonban alaposan megváltoztatta az alanyok, ezen belül a befektető fogalmának meghatározását is.

13 Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)

A befektető jogi szempontú meghatározására a II. Épt.-ben konkrét fogalmat tartalmaz. Ennek értelmében befektetőnek az a személy minősül, aki a kibocsátóval, befektetési szolgáltatóval vagy más befektetővel kötött szerződés alapján saját vagy más pénzt, egyéb vagyontárgyát részben vagy egészben az értékpapírpiac, illetve az értékpapírtőzsde hatásaitól teszi függővé, azaz kockáztatja. A jogalkotó ezt a befektető fogalmat – vélhetően – a „laikus”, vagy „egyszerű” befektetni szándékozó jogalanyokra konstruálta meg. Egyetérthetünk azzal a törvényi céllal, mely külön kezeli egyfelől a pénzüket vagy értékpapírjaikat befektetési célra felajánló, szakértelemmel nem rendelkező természetes és jogi személyeket, másfelől azokat a jogalanyokat, akik maguk is a megfelelő szakértelem birtokában, a befektetési szolgáltatókkal egyenrangú partnerként léphetnek egy adott befektetési kötelemben szerződő félként. Az előbbi kör kétségtelenül fokozottabb védelmet igényel. Ezt a valós igényt pedig a törvény úgy tudja teljesíteni, hogyha külön kezeli, külön mércével méri – a törvény által biztosított és garantált védelem szempontjából – a „szakbefektetőket”. Ez volt a magyarázata az „intézményi befektető”, mint befektetői kategória megalkotásának. Eszerint intézményi befektetőnek minősült a bank, a szakosított hitelintézet, a befektetési társaság, a biztosító részvénytársaság, a befektetési alap, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és mindazon devizakülföldi, amely a saját joga alapján ilyennek tekintendő.

A befektető törvényi fogalmának módosítását tapasztalhattuk a Tpt.-ben is, amely szerint „befektető az a személy, aki a befektetési szolgáltatóval, befektetési alapkezelővel, árutőzsdei szolgáltatóval, vagy más befektetővel kötött szerződés alapján saját vagy más pénzt, egyéb vagyontárgyát részben vagy egészben a tőkepiac, illetve a tőzsde hatásaitól teszi függővé, azaz kockáztatja”. A II. Épt.-hez képest változott az az alanyi kör, amellyel kötött befektetési tárgyú szerződés minősített valakit befektetővé. A befektetési alapokkal, illetve az árutőzsdei szolgáltatóval kötött ügyletek alanyaival bővült a befektetők köre, a kibocsátóval szerződést kötő személy viszont kikerült a befektető kategóriájából. Ez nem tűnt indokoltnak, hiszen az a személy, aki az értékpapír kibocsátójától közvetlenül szerzi meg az értékpapírt, ugyanolyan kockázatos ügyletet köt, mintha a befektetési szolgáltató útján teszi ugyanazt.

A Bszt.-ben sokkal nagyobb változás következett be, mivel a befektetési vállalkozással szerződést kötő személy már nem minősült befektetőnek, csupán ügyfélnek. Nem érthető a jogalkotó törekvése e módosítással, miszerint az a személy, aki befektetési szolgáltatás nyújtására köt szerződést, az nem minősül befektetőnek. Ez a felfogás nincs összhangban a valósággal. Azok a paraméterek, amelyek a befektetési szolgáltatásokat igénybe vevőket – a korábbi törvények szerint – befektetővé tették, nem változtak meg. Nem igényel bizonyítást, hogy bármelyik tevékenység, amelyet a törvény befektetési szolgáltatásnak minősít, a tőkepiac kockázatos tranzakciói közé tartozik. Ebből következően az a személy, aki ilyen szolgáltatásra ad megbízást, az a vagyontárgyait kockáztatja, a tőkepiac hatásaitól teszi függővé. A befektető törvényi fogalma és

közgazdasági tartalma tehát a továbbra is ráillik arra a személyre, aki a befektetési szolgáltatást igénybe veszi.

A hatályos jogszabály szerint tehát a befektetési vagy kiegészítő szolgáltatást igénybe vevő jogalany az ügyfél, melynek a törvény értelmében három alapvető kategóriája képezhető. Az egyik a lakossági ügyfél, aki a jogalkotó szerint olyan személy, akire a legnagyobb figyelmet szükséges fordítani, számára a legrészletesebb tájékoztatást kell adni, és az ő esetében a legkifinomultabbak a tájékoztatói kötelezettségek. A másik kategória a szakmai ügyfél, aki számára már nem szükségesek a részletes információk és a tesztek elvégzése sem, végül a harmadik kategória az elfogadható partner az, akit a befektetési vállalkozás lényegében magával egyenrangú félként kezelhet.

Azt, hogy ki minősülhet szakmai ügyfélnek, a törvény taxatív felsorolja.¹⁴ Ha a szakmai ügyfélnek minősülő szervezetek felsorolását áttekintjük, megállapíthatjuk, hogy azok gyakorlatilag megfelelnek azon személyeknek, akiket a Tpt. intézményi illetve minősített befektetőnek nyilvánított.

A jogalkotó tehát a Bszt.-ben – a korábbi, jól körülhatárolt, stabilabb kategória helyett – egy meglehetősen képlékeny, időben „mobil” határvonalakkal rendelkező, a Tpt. által alkalmazott intézményi és minősített befektető fogalmakból kölcsönzött elemekkel tarkított, meglehetősen bizonytalan, esetleges ügyfél kategóriát vázolt fel.

3.2. A befektetési szolgáltatások szabályozásának fejlődése

Ha csak a befektetési szolgáltatások és kiegészítő befektetési szolgáltatások körét nézzük, az *I. Épt.*-ben még nem találkozhatunk a befektetési szolgáltatások kimunkált és részletes meghatározásával. Ez a törvény még egyedül az értékpapírok vételére és eladására vonatkozó megbízást szabályozza, tehát ebben az időben egyedül a bizományi tevékenység kifejtése lehetett a befektetésre irányuló jogviszony tárgya.

Első ízben a *II. Épt.* adta meg a befektetési szolgáltatások és kiegészítő befektetési szolgáltatások körét. Befektetési szolgáltatásnak minősült az ügynöki tevékenység, a bizományosi tevékenység, a kereskedelmi tevékenység, a portfólió-kezelés és a jegyzési garanciavállalás üzletszerű folytatása. Kiegészítő befektetési szolgáltatásnak minősült az alábbi tevékenységek üzletszerű folytatása, nevezetesen az értékpapír-kezelés és az ehhez kapcsolódó szolgáltatás, az értékpapír letéti őrzés, tanácsadás vállalkozásoknak a tőkeszerkezettel kapcsolatban, továbbá tanácsadás és szolgáltatás a vállalkozások egyesülésével, szétválásával és a tulajdonosi szerkezet átalakításával kapcsolatban, az értékpapír forgalomba hozatalának szervezése és az ehhez kapcsolódó

¹⁴ Szakmai ügyfél pl. a befektetési vállalkozás, az árutőzsdei szolgáltató, a hitelintézet, a pénzügyi vállalkozás, a biztosító, a befektetési alap, a befektetési alapkezelő, a kollektív befektetési társaság, a kockázati tőkealap és a kockázati tőkealap-kezelő, a magánnyugdíjpénztár és az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, az elszámolóházi tevékenységet végző szervezet, a központi értéktár,...

szolgáltatás, befektetési tanácsadás, befektetési hitelnyújtása, értékpapír-számlavezetés, ügyfélszámla-vezetés.¹⁵

A *Tpt.* kisebb bővítéseket eszközölt a befektetési szolgáltatások, és kiegészítő befektetési szolgáltatások körében. Ennek keretében az értékpapír forgalomba hozatalának szervezése kikerült a kiegészítő szolgáltatások köréből és innentől befektetési szolgáltatásnak minősült. A kiegészítő befektetési szolgáltatások köre viszont bővült, oly módon, hogy bekerült az értékpapír kölcsönzés, és a nyilvános vételi ajánlat útján részvénytársaságokban történő befolyásszerzés szervezése és az ehhez kapcsolódó szolgáltatás.¹⁶

A *Bszt.*-ben alapvető változások következtek be a befektetési szolgáltatásoknak és kiegészítő szolgáltatásnak minősülő tevékenységek meghatározásában is.

Befektetési szolgáltatási tevékenységnek minősül a rendszeres gazdasági tevékenység keretében, pénzügyi eszközre vonatkozóan végzett megbízás felvétele és továbbítása, megbízás végrehajtása az ügyfél javára. E tevékenységek gyakorlatilag a korábban bizományosi tevékenységként jelölt befektetési szolgáltatásnak felelnek meg. A bizomány elemeinek elkülönített jelölése kifejezésre juttatja azt, hogy a piaci szereplők tevékenysége során a bizományosi tevékenység alapelemei elválhatnak egymástól.

A korábbi szabályozás szerinti kereskedelmi tevékenység, mint befektetési szolgáltatás helyébe, most elkülönítetten a saját számlás kereskedés, valamint a multilaterális kereskedési rendszer működtetése került. A portfóliókezelés a régi szabályok szerint is befektetési szolgáltatásnak minősült, viszont a befektetési tanácsadás a kiegészítő szolgáltatások köréből emelkedett a befektetési szolgáltatások szintjére, érzékeltetve e tevékenység jelentőségét. Befektetési szolgáltatásként került meghatározásra az új törvényben a pénzügyi eszköz elhelyezése (placement) is, amely az értékpapír *Tpt.* szerinti forgalomba hozatalát, illetve értékpapír nyilvános értékesítésre történő felajánlását jelenti. A jogszabály kettébontja ezt a tevékenységet és különálló szolgáltatásként kezeli attól függően, hogy a pénzügyi eszközök elhelyezése vételi kötelezettségvállalással, illetve anélkül történik. Amennyiben az értékpapír (egyéb pénzügyi eszköz) elhelyezése annak vételére vonatkozó kötelezettségvállalással párosul, úgy az gyakorlatilag a jegyzési garanciavállalásnak felel meg. Míg ha vételi kötelezettségvállalás nélkül történt a pénzügyi eszköz elhelyezés, úgy azon az értékpapír kibocsátás szervezésére és lebonyolítására irányuló tevékenységet értjük. Összegezve megállapíthatjuk, hogy a befektetési szolgáltatások tekintetében alapvető különbségek tapasztalhatók az egyes tevékenységek terjedelmének, határainak és súlypontjainak meghatározásában az előző szabályozásokhoz képest.

A kiegészítő szolgáltatások köre is módosuláson esett át. Korábban is kiegészítő befektetési szolgáltatásnak minősült a pénzügyi eszköz letéti őrzése és nyilvántartása, valamint az ehhez kapcsolódó ügyfélszámla vezetése, továbbá a letétkezelés, valamint

¹⁵ II. Épt. 4.§.

¹⁶ Tpt. 81. §.

az ehhez kapcsolódó értékpapírszámla vezetése, nyomdai úton előállított értékpapír esetében ennek nyilvántartása és az ügyfélszámla vezetése, illetve a tőkeszerkezettel, üzleti stratégiával és az ezekkel összefüggő kérdésekkel, valamint az egyesüléssel és a vállalatfelvásárlással kapcsolatos tanácsadás és szolgáltatás, végül a befektetési hitelezés. A befektetési szolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó valutával és devizával történő saját számlás kereskedés, a jegyzési garanciavállaláshoz kapcsolódó szolgáltatás, illetve bizonyos törvényben meghatározott származtatott ügyletek alapjául szolgáló eszközökhöz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatás azonban új elemnek számít ebben a körben. Szintén új kiegészítő szolgáltatásként került beiktatásra a befektetési elemzés és pénzügyi elemzés.¹⁷

3.3. A tájékoztatási kötelezettség szabályozásának fejlődése

A befektetési vállalkozások által folytatható tevékenységek körének szabályozásában tapasztalható fejlődés mellett e jogforrásokban a tájékoztatási kötelezettség szabályozása az a terület, amely a legjelentősebb változást mutatja.

3.3.1. A tájékoztatási kötelezettség szabályozása a II. Épt.-ben és a Tpt.-ben

A II. Épt. és a Tpt. egyaránt – a keletkezésük korszakához viszonyítottan – széles körűen szabályozta a befektetési szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettséget (ami azonban igen szűk körű szabályozásnak bizonyul a ma hatályos jogszabály terjedelmes rendelkezéseihez képest). E jogszabályok a tájékoztatási kötelezettség négy irányát különböztették meg. A befektetési szolgáltató még a szerződéskötés előtt köteles volt tájékoztatni a szerződni szándékozó befektetőket a befektetési eszköz árfolyamáról, az ügyletkötést megelőző időszak árfolyam-alakulásáról, piaci helyzetéről, a nyilvános információkról, az ügylettel járó kockázati tényezőkről, a befektető rendelkezésére álló befektető-védelmi rendszerről és egyébként minden olyan információról, amely a szerződés megkötése és teljesítése szempontjából lényeges lehetett. A szerződés megkötése előtt köteles volt vizsgálni a befektetési szolgáltatót azt is, hogy az ajánlott befektetési eszköz, ügylettípus, befektetési konstrukció a befektető számára megfelelő-e annak piaci ismeretei és kockázatviselő képessége szempontjából. A tájékoztatás megtörténtét a befektetési szolgáltató köteles volt belefoglalni a szerződésbe. További tájékoztatási kötelezettséget rótt a jogszabály a befektetési szolgáltató terhére arra az esetre, ha a befektető határidős vagy opciós ügylet megkötésére adott megbízást. Ekkor ugyanis külön kockázatfeltárási nyilatkozatot volt köteles tenni a határidős vagy opciós ügylet sajátosságaiból eredő, a befektetőre háramló különleges kockázatról, mely nyilatkozat tudomásulvételét a befektetőnek aláírásával kellett igazolni. Mindez

¹⁷ Bszt. 5. §.

a kötelezettség azonban nem terhelte a befektetési szolgáltatót, ha „szakbefektetővel” állt szemben, vagyis ha intézményi befektetővel készült szerződést kötni, továbbá, ha a szerződés korábban létrejött keretszerződés alapján megkötött eseti megbízásra irányult, olyan befektetési eszköz, áru vagy származtatott ügylet tekintetében, amelyre vonatkozóan a befektető a tájékoztatást már megkapta, illetve, ha a tájékoztatásról írásban vagy más hitelt érdemlő módon lemondott. Tájékoztatási kötelezettség terhelte a befektetési szolgáltatót szerződő partnere irányában arra nézve is, hogy milyen befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltató tevékenységre rendelkezett engedéllyel. Végül tájékoztatni kellett a befektetőket arról is, hogy a megkötni kívánt ügyletkez kapcsolódóan milyen mértékű díjak, jutalékok, költségek illették meg a befektetési szolgáltatót.¹⁸

3.3.2. Tájékoztatási kötelezettség szabályozása a Bszt.-ben

A Bszt. a tájékoztatási kötelezettség tekintetében sokkal részletesebb, alaposabb, több rétegű szabály együttest alkotott.

Először a befektetési vállalkozást terhelő tájékoztatási kötelezettség általános szabályait határozza meg, ezt követően az előzetes tájékoztatási illetve előzetes tájékoztató kötelezettség körét vonja meg, majd a jogviszony fennállása alatti tájékoztatási kötelezettséget rögzíti, végül a szerződés teljesítését követő, „utólagos” tájékoztatási kötelezettség szabályait állapítja meg.

a) A tájékoztatási kötelezettség általános szabályai

Generálklauzulaként is felfogható az a követelmény, hogy a befektetési vállalkozás világos, egyértelmű, pontos tájékoztatást köteles nyújtani ügyfeleinek. Nem hangsúlyozhatja a befektetési szolgáltatás, a kiegészítő szolgáltatás vagy a pénzügyi eszköz előnyös tulajdonságait, anélkül, hogy ezzel egyidejűen a kockázatok tárgyilagos és pontos bemutatására sor ne kerülne. A befektetési vállalkozást terhelő általános tájékoztatási kötelezettség alapján köteles tájékoztatni az ügyfelet (a leendő szerződő felet) a befektetési vállalkozásra vonatkozó alapvető tudnivalókról, a befektetési vállalkozás működésének és tevékenységeinek szabályairól, a szerződésben foglalt ügylettel kapcsolatos tudnivalókról, továbbá a szerződéskötéshez, illetve az egyes ügyletek megkötéséhez kapcsolódó – ügyfelet terhelő – költségekről, díjakról.

A tájékoztatási kötelezettség ezen tartalmi elemi azok, amelyek már a II. Épt.-ben és a Tpt.-ben is helyet kaptak és a Bszt.-ben megerősítést nyertek, mint általános követelmények, és szabályozási kör bővül is, a tekintetben, hogy a tájékoztatás megtételének idejét és formáját is meghatározza. Fő szabályként fenti általános

¹⁸ Vö. II. Épt. 69. § és 71. §. valamint Tpt. 115-116. §

tájékoztatást a befektetési vállalkozásnak olyan időben kell megadnia, hogy az ügyfélnek – a helyzet sürgősségére és a válaszintézkedéshez szükséges időre, valamint a szerződés tárgyát képező ügylet összetettségére tekintettel – kellő idő álljon rendelkezésre a tájékoztatásban foglalt információk megértéséhez és a megalapozott döntéshez.

A befektetési vállalkozás tájékoztatási kötelezettségét írásban, vagy egyéb tartós adathordozón köteles teljesíteni. A befektetési vállalkozás az általános tájékoztatási kötelezettségét úgy is teljesítheti, hogy azt nem kifejezetten egy adott leendő szerződő félnek vagy ügyfélnek címezi, hanem egy általa meghatározott honlapon teszi elérhetővé. A tájékoztatás általános szabályai körében a törvény pozitív és negatív irányból is meghatározza azokat a legfontosabb követelményeket, amelyeket a befektetési vállalkozásnak szem előtt kell tartania a tájékoztatás során.

Az a tény, hogy a Bszt. nagy fontosságot tulajdonít és igen tág teret szentel a tájékoztatási kötelezettség szabályozásának, mindenképpen pozitív változásként értékelhető a Tpt. ilyen tárgyú korábbi előírásaival szemben. Ugyanakkor sok tekintetben olyan részletekbe menő előírásokat tartalmaz, amelynek olvasása során felmerül a gondolat, hogy vajon a gyakorlatban ezt mennyire tartják be, illetve hogy egyáltalán be lehet-e tartani.

Azt is hozzá kell tenni azonban, hogy akár a tájékoztatás általános szabályai körében előírt, akár a tájékoztatás későbbi stádiumaiban teljesítendő követelményeknek ez a rendkívül széles spektruma csak a lakossági ügyféllel szemben terheli a befektetési vállalkozást. A szakmai illetve intézményi befektetőkkel szemben a tájékoztatási kötelezettség terjedelme jóval szűkebb.

b) Előzetes tájékoztatási kötelezettség

Az előzetes tájékoztatási kötelezettség teljesítése időben külön válik. Bizonyos adatokról, tényekről a szerződéskötést megelőzően kell a tájékoztatást nyújtani, bizonyos adatokról, tényekről pedig közvetlenül a megbízás tárgyát képező szolgáltatás teljesítése előtt. Legkésőbb az adott *szerződés megkötését megelőzően* köteles tájékoztatni a befektetési vállalkozás a leendő szerződő felet, mint megbízót a szerződés feltételeiről, és a szerződésben foglaltakkal közvetlenül összefüggő adatokról.

Tájékoztatja például a lakossági ügyfelet az ügyfél tulajdonát képező vagy őt megillető pénzügyi eszköz kezelésével kapcsolatosan, hogy az a befektetési vállalkozás nevében eljáró harmadik fél kezelésébe, vagy harmadik fél kezelésében lévő gyűjtőszámlára kerülhet. A tájékoztatásnak ki kell térnie a pénzügyi eszköz, illetve az ügylet kockázatára, a pénzügyi eszköz piaci helyzetére, a pénzügyi eszköz szerződéskötés időpontját megelőző időszakra vonatkozó árfolyam-alakulására. Tájékoztatást kell adnia arról is, hogy az adott pénzügyi eszközre vonatkozó tranzakció, pénzügyi kötelezettségvállalás eredményeképpen az ügyfél pótlólagos befizetési kötelezettségre számíthat-e a pénzügyi eszköz megszerzésének költségén felül. A költségekkel és díjakkal kapcsolatos

tájékoztatása – mely a korábbi törvényekben is a tájékoztatás részét képeztek – során tájékoztatást ad a teljes árról, vagyis az ügyfél által a pénzügyi eszköz megszerzésével, tartásával, a szerződés létrehozatalával, fenntartásával és teljesítésével kapcsolatosan viselendő minden költségről, díjról, jutalékról, hozzájárulásról, adóról.

c) Előzetes tájékoztatói kötelezettség

A tájékoztatás szükségessége nem csak egy irányban érvényesül. A megbízó szempontjából teljesen indokolt és szükségszerű az a követelmény, hogy az általa kötendő ügyletről a megbízott, azaz a befektetési vállalkozás megfelelő tájékoztatást nyújtson. Ezt a kötelezettséget minden korábbi, befektetési szolgáltatásról szóló jogszabály is megfogalmazta. Azonban az, hogy a megbízottnak is szüksége van adatokra, tényekre, információkra a megbízás elvállalása illetőleg a szerződés teljesítése érdekében, az eddigi jogszabályokban nem került megfogalmazásra. Ezt a hiányt pótolta a Bszt., amely részletesen szabályozza ezt a kérdést is, nevezetesen, hogy a befektetési vállalkozásnak nemcsak tájékoztatói kötelezettsége van, de alaposan tájékozódnia is kell az ügylet elvállalása előtt. A befektetési vállalkozás köteles meggyőződni arról, hogy a leendő ügyfél rendelkezik-e megalapozott befektetési döntés meghozatalához megfelelő ismeretekkel, fel kell tárnia a leendő befektető jövedelmi helyzetét és befektetési céljait, meg kell vizsgálnia, hogy az általa kínált szolgáltatás – a befektetési időszak teljes tartamára vonatkozóan – alkalmas-e a befektetési célok megvalósítására, a kockázat mértéke megfelel-e az ügyfél teherbíró képességének. Az előzetes tájékoztató eredményeként a befektetési vállalkozást a szerződéskötést megelőzően *ügyfél minősítési kötelezettség* terheli.

Az előzetes tájékoztató keretében a befektetési vállalkozásnak lehetősége van arra, hogy az ügyféltől a vagyoni és jövedelmi helyzetére vonatkozó írásbeli nyilatkozatot és e nyilatkozat alátámasztására szolgáló okiratokat kérjen, és lehetősége van arra is, hogy az ügyfélnek esetlegesen más befektetési vállalkozással vagy árutőzsdei szolgáltatóval fennálló megállapodásának ismertetését, feltárását kérje.

Az ilyen mélységű tájékoztatói kötelezettség lakossági ügyfél esetén terheli a befektetési szolgáltatót. Ha viszont a befektetési vállalkozás szakmai ügyfél részére végez befektetési tanácsadási vagy portfóliókezelési tevékenységet, akkor nem szükséges annak vizsgálata, hogy az ügyfél megfelelő tapasztalattal és ismerttel rendelkezik-e az ügylettel együtt járó kockázatok megértéséhez és értékeléséhez.

Szakmai ügyfél esetén a befektetési vállalkozás mentesül annak vizsgálata alól is, hogy az ügylettel együtt járó kockázat mértéke megfelel-e az ügyfél pénzügyi teherbíró képességének. E feltételt eleve teljesítettnek tekinti.

Ha a befektetési vállalkozás az előzetes tájékoztató során megszerzett információ alapján úgy ítéli meg, hogy a szerződésben foglalt pénzügyi eszköz vagy ügylet nem megfelelő a leendő szerződő fél számára, erre felhívja annak figyelmét. Ha pedig a leendő szerződő

fél nem adja meg a szükséges információt vagy a megadott információt a befektetési vállalkozás elégtelennek tartja, felhívja a figyelmét arra, hogy ebben az esetben nem képes a szerződésben foglalt pénzügyi eszköz vagy ügylet megfelelőségét megállapítani.¹⁹

d) A megbízás végrehajtását követő tájékoztatás

Míg a Ptk. a megbízás teljesítéséről értesíteni rendeli a megbízót, tehát értesítési kötelezettségként fogalmazza meg, addig a Bszt. szerint a teljesítés megtörténtéről tájékoztatást kell adni az ügyfélnek. A befektetési vállalkozás az általa a befektetési szolgáltatási tevékenysége keretében végrehajtott megbízást követően *haladéktalanul köteles tájékoztatni az ügyfelet a megbízás végrehajtásáról* illetőleg az ezzel kapcsolatos információkról. Lakossági ügyfél esetén írásban vagy más tartós adathordozón haladéktalanul, de legkésőbb a megbízás végrehajtásának napját követő kereskedési napon, vagy ha a megbízást a befektetési vállalkozás harmadik személy közreműködésével hajtotta végre, e harmadik személy igazolásának kézhezvételét követő munkanapon tájékoztatást ad a megbízás végrehajtásáról.

Némileg eltér ettől az az utólagos tájékoztatási kötelezettség, amely a befektetési vállalkozás portfóliókezelési tevékenységéhez kapcsolódik. Ekkor ugyanis az ügyfél számára rendszeresen, de legalább félévenként jelentést készít és azt írásban vagy más tartós adathordozón az ügyfél rendelkezésére bocsátja. Ezen túlmenően pedig a végrehajtott ügylettel kapcsolatos tájékoztatását – az ügyfél rendelkezése szerint – ügyletenként, vagy a rendszeres jelentési kötelezettsége keretében adja meg.²⁰

4. Az értékpapírjog fejlődésének produktumai a 2010-es években

A 2010-es évek jogalkotásának értékpapírjog szempontjából is jelentős terméke volt az új Ptk., melynek az értékpapírok szempontjából leglényegesebb változtatása az általános értékpapír kategória megteremtése volt, vagyis az egyedi minősítési rendszerrel a normatív szabályozásra való áttérés. A régi Ptk. 338/A. § (2) bekezdésében ugyanis kimondta, hogy értékpapírnak csak az az okirat (más módon rögzített, nyilvántartott, továbbított adat) tekinthető, amely jogszabályban meghatározott kellékekkel rendelkezik és kibocsátását, ebben a formában történő megjelenítését jogszabály lehetővé teszi. Az új Ptk. szerint azonban már nemcsak az minősül értékpapírnak, amelynek kiállítását, ilyen formában történő megjelenését jogszabály lehetővé teszi, vagyis amelyet konkrét jogszabály megteremtett, hanem meghatározva néhány általános tartalmi kelléket, deklarálja, hogy ha azok valamely okiratban szerepelnek értékpapírnak minősülnek, azaz bárki kitalálhat új értékpapírokat. Az új Ptk. két új értékpapírt is teremtett, a zálogjegyet és az átváltozó kötvényt.

¹⁹ Bszt. 44-46. §

²⁰ Bszt. 67-69. §

Tovább folytatódott a Tpt. szabályozási területének karcsúsodása is, mivel a befektetési szolgáltatások után a befektetési alapok szabályozása is kikerült a globális szabályozás védőernyője alól és önálló jogforrási rangra emelkedett.

A befektetési alapokra vonatkozó jogszabály 1991-ben jelent meg először a magyar jogrendszerben önálló jogszabályként.²¹ Egy évtized múltán 2001-ben a jogalkotó a Tpt.-ben helyezte új „alapokra” a befektetési alapok szabályozását. Egy újabb évtized elteltével a befektetési alapokra vonatkozó joganyag ismét önálló jogforrásban került szabályozásra. Először a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formáról szóló 2011.évi CXCVIII. törvény született meg, majd ezt váltotta a – jelenleg is hatályban lévő – 2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről. A módosításra az alternatív befektetési alapkezelőkről szóló európai uniós rendelet, valamint új uniós irányelvek²² implementálásának szükségessége vezetett. A szabályozás központjában az alternatív befektetési alap (ABA) és alapkezelő (ABAK), illetve a nyilvános nyílt végű befektetési alap (ÁÉKBV), illetve kezelője áll.

Végül ennek az évtizednek a jogalkotási produktumaként – az eredeti szabályozás után ötven évvel – a váltóra vonatkozó szabályozás is új köntösben jelent meg a 2017. évi CLXXXV. törvényben, és ezzel ismét egy egyedi értékpapírt szabályozó jogforrás modernizálására került sor.

Írásomban az értékpapírszabályozás két évtizedet átívelő fejlődési „folyamatábráját” kívántam megrajzolni, érzékeltetve, hogy e speciális jogterület keretébe milyen jogszabályok, jogintézmények sorolhatók, és azok milyen utat jártak be. Ez az összefoglaló nem kívánt a szabályozások változásainak mélyére nézni, csupán a legjelentősebb változások, módosulások mibenlétének, gazdasági hátterének pillanatképeit felvillantani. Ez is alkalmas annak bizonyítására, hogy a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara fennállásának húsz éve alatt* a magyar értékpapírszabályozás sokat változott, érlelődött, gazdagodott, jogi leképeződését adva a magyar és az európai tőkepiac nagyarányú és gyors átalakulásának és fejlődésének.

21 Az 1991. évi LXIII. törvény

22 2011/61/EU irányelve az alternatív befektetési alap-kezelőkről (ABAK-irányelv) és a 2009/65/EK irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokról (ÁÉKBV-irányelv)

A MAGYAR KERESKEDELMI JOG EGYES TERÜLETEINEK A FEJLŐDÉSE 1998 ÉS 2018 KÖZÖTT

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának első húsz éve előtt annak a jogalkotási folyamatnak a bemutatásával kívánok tisztelettel adózni, amely a kereskedelmi jog hazai szabályait korszerűsítette. A kereskedelmi jog kifejezés e tanulmányban az alábbi jogterületek összességét jelöli: a gazdasági forgalom szerződéseinek joganyaga, társasági jog, csődjog, versenyjog, fogyasztóvédelem és az értékpapírokra² vonatkozó szabályok. Ezek a jogterületek állnak talán legközelebb a gazdasághoz, fejlettségük segíti a gazdaság jó működését, lemaradásuk akadályozhatja a gazdaságot, késleltetheti, bonyolultabbá, nehezebben kiszámíthatóvá és drágábbá teheti az üzleti tevékenységet.

1. Fordulópontok

A kereskedelmi jog öt kiemelt területének elmúlt két évtizedes fejlődését vizsgálva számos különbséget észlelhetünk. Két esemény – Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása és a Ptk. hatályba lépése – azonban a jogterületek többsége szempontjából fontos szerepet játszott a vizsgált időszakban.

A csatlakozás szinte az egész magyar jogrendszer felülvizsgálatát igényelte és intenzív jogharmonizációhoz vezetett. Az Európai Unióhoz való csatlakozásra felkészülés a kereskedelmi jogon belül kiemelten érintette a versenyjogot és a fogyasztóvédelmet. A társasági jogalkotás is figyelembe vette az Európai Unió társasági jogi irányelveit. Az időszak végén az Európai Unió határon átnyúló fizetéseképtelenségi helyzetekre vonatkozó normáinak az átvétele eredményezett változást a – korábban tisztán nemzeti – csőd-szabályokban.³ Az üzleti élet szerződéseinek szabályozására nem hatott a csatlakozás, mert a szerződések jogának szabályozását 2004 előtt tagállami hatáskörnek tekintették.

A kereskedelmi jog egyes területeinek a fejlődésére hatott a Polgári törvénykönyv megalkotása. A 2013. évi V. törvény látványos változást eredményezett a gazdasági

1 Tanszékvezető egyetemi tanár, dékán (Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék, KRE ÁJK)

2 Az értékpapírjogban bekövetkezett változásokat HARSÁNYI Gyöngyi részletesen bemutatja Az értékpapírjog fejlődésének főbb állomásai 1998-2018. című tanulmányában, így erre jelen írás nem tér ki.

3 A csatlakozásra való felkészülés látványos változást eredményezett – a jelen tanulmányban nem szereplő – értékpapírjogban is.

forgalom szerződéseinek joganyagában, a társasági jog és a fogyasztóvédelem körében.⁴

2. Fejlődési korszakok

Az előző pontban említett körülményekre tekintettel, a vizsgált két évtized során bekövetkező fejlődés négy korszakra osztható, nevezetesen a csatlakozás előkészítésének időszakára, a Ptk. kodifikáció intenzív záró évtizedére, a Ptk. hatályba lépésével bekövetkező változásra és az ezt követő időszakra. 1998 és 2004 között a jogharmonizáció véghajrája zajlott. Korábban még át nem ültetett jogszabályok léptek hatályba és a magyar jogba már korábban beillesztett európai normák ismételt felülvizsgálatára, az európai jogfejlődés legújabb eredményeinek az átvételére került sor, amely tevékenységet a hazai jogalkotási szakzsargonban „futó vadra lövésnek” neveztek. A 2005 és 2013 közötti időszak komoly pezsgést hozott a civilisztika területén, az akkor hatályos normák jogtudományi vizsgálata számos hibára mutatott rá, sok jó javaslatot fogalmaztak meg – többek között – a joggyakorlat elemzése nyomán. Másfelől a jogalkotás visszafogott volt azokon a területeken, amelyeken a reformot a Ptk. – tényleges elkészülési idejénél sokkal korábbra várt – megalkotásától remélték. A Ptk. hatálybalépése a kereskedelmi jog számos területén változást jelentett. A 2014. március 15. napját követő időszakot külön korszakként egyrészt azért kell figyelembe venni, mert minden jelentős törvény alkalmazásának kezdetén merülnek fel értelmezési kérdések, amelyek felértékelik a joggyakorlat jogértelmező szerepét, másrészt azért, mert viszonylag sok norma módosult a kódex kereskedelmi jogi területre eső szabályai – elsősorban a társasági jog – területén. A jogalkotás a várttal szemben korántsem tétlenkedett ebben a rövid időszakban.

3. A differenciált jogfejlődés okainak áttekintése

A kereskedelmi jog öt kiemelt területének fejlődési különbségeire tekintettel, nem lehet a kereskedelmi jog egészének két évtizedes fejlődését egységesen bemutatni. Mielőtt belefognánk a jogterületenkénti áttekintésbe, célszerűnek látszik azt megvizsgálni, hogy milyen külső körülmények hatottak a jogfejlődésre, mert ezek fényében válnak érthetővé a haladás sebességét illető különbségek.

Bizonyára több oka is van annak, hogy egy többé-kevésbé véletlenszerűen kiválasztott időszakban⁵ egyes jogterületek miért fejlődnek gyorsabban, míg mások

4 A Polgári törvénykönyv megalkotása jelentős – a jelen tanulmányban nem szereplő – értékpapírjog szempontjából is, és – kis mértékben – a versenyjogot is érintette. A Ptk.-ban újraszabályozott jogintézmények (mindenek előtt a zálog) hatást gyakoroltak a csődjogi szabályokra is.

5 Az 1998–2018 közötti időszak jogfejlődését arra tekintettel vizsgáltam, hogy a tanulmányt tartalmazó kötet az 1998-ban a KRE ÁJK-n megindult jogász képzés húszéves évforduló-

lassabban. Az okok bonyolult rendszeréből hadd emeljek ki négyet. A kereskedelmi jog egyes területeinek különböző ütemű fejlődése egyrészt az eltérő kiinduló helyzetre vezethető vissza, másrészt eltérő erősségű társadalmi-gazdasági igények jelentkeznek a jogalkotás iránt. Azzal is magyarázható az eltérő ütemű fejlődés, hogy a jogharmonizáció különböző követelményeket támasztott az egyes jogterületekkel szemben. Végezetül, a kereskedelmi jog egyes területein a Ptk.-hoz való kötődés eltérő ereje is befolyásolta a fejlődést.

4. Eltérő szintű fejlettség, mint kiinduló pont

A második világháborút követő időszakban megtorpanó jogfejlődés⁶ a szocialista korszak utolsó évtizedében némileg megélénkült, majd a rendszerváltást közvetlenül követő években – gyakorlatilag a vizsgált időszakot megelőző évtizedben – megvalósult a piacgazdaság jogrendszerének a kiépítése.

- a) A gazdasági forgalom szerződéseinek joganyagát a szocializmus kevésbé érintette, mint a kereskedelmi társaságokra, a csődre és a kartellre vonatkozó jogszabályokat, mivel az ideológia nem volt annyira elutasító a szerződéssel, mint jogintézménnyel szemben.⁷ Az 1959-ben – korábbi jogszabályi előzményeket nélkülöző módon – elfogadott Polgári törvénykönyvet szocialista jogalkotási terméknek minősítették, noha tartalmában igen sokat megőrzött a korábbi Magánjogi törvényjavaslatból és az 1875. évi Kereskedelmi törvény bizonyos elemeit is átvette. A gazdasági forgalom szerződéseinek joganyaga a Ptk. 1977. évi módosítása révén változott. Az üzleti gyakorlat új szerződéstípusokat kezdett alkalmazni, amelyek magánjogi szempontból szabályozatlanok voltak, de amelyeket adó- és vám szempontból jogszabályok rendeztek.⁸

jára jelenik meg, és az ott folyó szakmai munka előtt tisztelig.

- 6 A kereskedelmi jognak volt olyan területe, amelynek szabályanyagát teljesen hatályon kívül helyezték, vagy csak fragmentumokat hagytak meg és sokszor ezeket a töredékeket is csak partikulárisan (pl. csak a nemzetközi kapcsolatokban) hagyták érvényesülni. A kereskedelmi jog egyes területei közül gyakorlatilag kiiktatták a társasági jogot és a csődjogot a szocialista időszak kezdetén.
- 7 Az 1875. évi Kereskedelmi törvényben szabályozott kereskedelmi szerződések közül azonban elvesztek – legalábbis egy fél évszázadra – az alábbi szerződéstípusok: értékpapírok vétele, a tengeri fuvarozás és hajókölcsön kötése, ingók átdolgozása ill. feldolgozása, a bank és pénzváltóügyletek, a közraktári ügylet, a termelők saját terményeinek át- vagy feldolgozása és a kereskedelmi ügyletek közvetítése.
- 8 A faktoring és a lízing szerződést például szabályozta a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt), és 1997-ben kihirdették a nemzetközi faktoringra és a lízingre vonatkozó Ottawai UNIDROIT egyezményeket. A faktoring esetén a nemzetközi követelés-vételről szóló egyezményt az 1997. évi LXXXV. törvénnyel, míg a lízing esetén a nemzetközi lízingről szóló egyezményt az 1997. évi LXXXVI. törvénnyel hirdették ki.

- b) A társasági jog már túllépett a szocialista útkeresési korszakon, a vizsgált korszak kezdetén hatályos 1997. évi CXLIV. törvény már a második volt a gazdasági társaságokat szabályozó törvények sorában.
- c) A csődjogot a szocialista ideológia kezdetben teljesen mellőzte, de később rákényszerült bizonyos normák megalkotására.⁹ A szervezet fizetéseképtelenség miatti jogutód nélküli megszűnésére vezető eljárást felszámolásnak nevezték, kerülendő a rossz emlékeket ébresztő csőd elnevezést, viszont a reorganizációs célú eljárás kapta – megtévesztő módon – a csődeljárás nevet. A szocialista állam az esetek többségében pénzügyi mentőövet dobott a bajban lévő állami vállalatoknak és ez a túlzott segítség hozzájárult ahhoz, hogy a gazdaság szereplői elkényelmesedjenek.
- d) A fogyasztóvédelem elvi okokból hiányzott a szocialista jogból. Egyes jogintézmények azonban (szavatosság, jótállás, tisztességtelen általános szerződési feltételek, utazási szerződés) kódex szintű szabályozással rendelkeztek. Már az 1984. évi és az 1990. évi versenytörvény tiltotta a fogyasztók megtévesztését, és számos alacsonyabb szintű jogi norma szabályozott olyan kérdéseket (pl. élelmiszer biztonság, üzletek nyitvatartása, éttermek higiénijája, stb.), amelyeket ma a fogyasztóvédelemhez sorolunk. A rendszerváltás egyik ikonikus jogalkotási eseménye a termékfelelősségről szóló törvény megalkotása volt, amellyel megtörtént a – korábban csak a jogtudósok munkáiban nevesített – fogyasztóvédelem jogalkotási elismerése.
- e) A versenyjogi normák közül a szocialista korszakban is hatályban maradtak az 1923. évi V. tc. tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályai, és ezek bekerültek az 1984. évi versenytörvénybe is, de alkalmazásuk nem lett sokkal gyakoribb. A kartellre vonatkozó 1931. évi XX. törvénycikk¹⁰ nem volt hatályban a szocializmus idején, de az 1984. évi versenytörvény már tartalmazott versenykorlátozást

9 A szocialista jogalkotás a szanálásra helyezte a súlypontot, megpróbálták költségvetési segítséggel kihúzni a bajból a gazdasági egységet, annak megszüntetése helyett. Jellemző megoldás volt, hogy a pénzügyi nehézséggel küzdő állami vállalatot beolvasztották egy hasonló tevékenységű másik állami vállalatba. Az eljárásban a hitelezőknek semmilyen szerepük nem volt. Az alapvető elképzelés, a vállalat talpra állítása helyes volt. A megvalósítás azonban az esetek döntő többségében nem iktatta ki a veszteség okait. Az állami juttatás többnyire csak felületi kezelést jelentett és csak átmeneti javulást hozott. A gazdaságból hiányzott az alacsony hatékonyságú gazdálkodásért való felelősség. A szanálás gyakorlata hozzájárult a gazdaság szerkezeti problémáinak fennmaradásához. A szabályozás széttagolt volt: külön-külön jogszabályokban elhelyezett, más tartalmú normák vonatkoztak egyfelől az állami vállalatokra, másfelől a szövetkezetekre és a társaságokra, utóbbiak között a egyes vállalatokra és a jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokra további sajátosságok voltak irányadók. Az állami vállalatok felszámolása államigazgatási eljárás keretében zajlott.

10 Az, hogy a versenyjogot annak ellenére sem likvidálták teljes egészében, hogy verseny nem volt a szocializmusban, azzal magyarázható, hogy a Párizsi Uniós Egyezmény kötelezte a részes államokat arra, hogy a tisztességtelen versennyel szemben védelmet nyújtsanak.

tiltó normákat és tiltotta a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést is. 1990-ben új verseny törvény¹¹ lépett hatályba, amely már a vállalkozások összefonódására vonatkozó normákat is tartalmazott, így teljessé vált a versenyjogi szabályozási paletta. 1996-ban a Parlament elfogadta az LVII. törvényt (Tptv.), amely 1997. január 1-jén, azaz közvetlenül a vizsgált időszak kezdetét megelőzően lépett hatályba. A Tptv. nem csupán a horizontális, hanem a vertikális kartelleket is tilosnak minősítette, de árnyalt kivételi és mentesülési rendszert hozott létre.

A kereskedelmi jog egyes területei differenciált képet mutattak a vizsgált korszak kezdetén. A társasági jog és a versenyjog – a szocialista korszak mélyrepülése ellenére – viszonylag korszerű szabályokkal rendelkezett. A fogyasztóvédelem elkezdte ledolgozni a hátrányt, ami abból fakadt, hogy a szocialista korszakban csak egyes részterületeit szabályozták. Az üzleti szerződések – a korábbiakhoz hasonlóan – nem részesülnek magánjogi jellegű szabályozásban. A fizetéseképtelenségi jog megindul a polgári világban megszokott szabályok visszaállítása irányába, de az állam – mint legfőbb hitelező és egyben legfontosabb tulajdonos – igyekezett kivonulni a gazdaságból, ami olyan mértékű forráshiányt teremtett, hogy az új szabályok ellenére olyan vállalkozások is kihullottak a rostán, amelyek megmenthetők lettek volna.

5. A gazdaság által a jogalkotással szemben támasztott eltérő követelmények

A kereskedelmi jogterületek differenciált fejlődésének további oka az, hogy a gazdaság eltérő követelményeket támaszt a jogalkotással szemben.

- a) Ami a gazdasági szféra tevékenységéhez szükséges szerződések szabályozását illeti, a gazdaság nem támaszt határozott igényeket a jogalkotással szemben a normák bővítése, korszerűsítése iránt. A magyar gazdaságban terjedő újfajta szerződések¹² tartalma azon vállalkozások érdekeit tükrözi, akik elterjesztik ezeket az új típusokat. Ez nem csupán a másik oldal ismerethiánya miatt alakul így, hanem azért is, mivel a tőkehiányos gazdaságban sokszor olyan vállalkozások számára nyújtanak pótlólagos erőforrásokat, akik nem jutnak hitelhez. Ilyen helyzetben a lízingcégeknek és a faktorálással foglalkozóknak nem állt érdekében az, hogy jogszabályok szülessenek, amelyekről alappal feltételezhetnék, hogy a szerződéses jogokat – a gyakorlatban kialakult helyzetnél – arányosabban telepítik és a kötelezettségeket arányosabban osztják el a felek között.
- b) A társasági jog 1980-as évekbeli igen látványos fejlődését döntően a gazdaságnak az az égető szükséglete mozdította elő, hogy megteremtse a tőkeimport feltételeit. A külföldi tőke bevonásának jótékony hatását a magyar gazdaságpolitika már a vizsgált periódust megelőzően felismerte. A magyar gazdaság számára létfontosságú

11 1990. évi LXXXVI. törvény (Tpt.)

12 Lízing, faktoring, franchise.

volt a tőkeegyesítő társaságok létrehozásának lehetősége, a pótlólagos külföldi tőke és az új korszerű technológiák beáramlását biztosító szervezeti keretek kiépítése. A vizsgált korszak kezdetén már a korábbi szabályok gyakorlati tapasztalatainak feldolgozása, a tagkizárási visszásságok felszámolása, a cégbejegyzés gyorsítása, a kisebbség- és hitelezővédelem erősítése jelentett feladatot.

- c) A korszerű fizetéképtelenségi jog iránti gazdasági igény korántsem jelentkezett ilyen élesen. A kifizetetlen tartozásokat a szocializmusban nem kezelték kellő szigorral, tekintettel arra, hogy mind az adós, mind a hitelező állami tulajdonnal gazdálkodott. Az üzleti gondolkodás a mai napig az indokoltnál sokkal kevésbé elítélő a társasági vagyon felélésére, a vagyon kimentésére irányuló magatartások iránt és a társadalom is – túlzó mértékű – megértést tanúsít az üzletvitel sikertelensége iránt, ami – részben – magyarázható a KGST felbomlása nyomán bekövetkezett piacvesztéssel és a gazdasági válságokkal. Megkockáztathatjuk, hogy a fizetéképtelenségi jog változásainak hátterében a jogi és szervezési szempontok (pl. a bíróságok tehermentesítése) még azokon a területeken is nagyobb súllyal estek latba, ahol gazdasági indokokkal is magyarázhatók voltak a változások (eljárások gyorsítása, reménytelen eljárások egyszerűsítése).
- d) A fogyasztóvédelem az a jogterület, ahol a gazdaság egyöntetűen ellenérdekelt a fogyasztók számára jogokat teremtő és a vállalkozásokat kötelezettségekkel terhelő normák megalkotásában. A fogyasztóvédelmi szabályokhoz való alkalmazkodás energiák felhasználását igényli és költségekkel jár. A jogalkotás által generált kiadásoknak csak egy része hárítható át a fogyasztókra és a forgalom csökkenésének veszélyét hordja magában. A fogyasztóvédelmi szabályok még azon vállalkozásoknak sem előnyösek, amelyek már a jogszabály hatálybalépése előtt önként megvalósították a bevezetésre kerülő intézkedéseket, mert elvesztik versenyelőnyüket.
- e) A versenykorlátozások jogának szabályozásához szemléletváltásra volt szükség. A szocialista gazdaságpolitika szorgalmazta az állami vállalatok egyesülését, mert úgy látta, hogy a világpiacon versenytársakhoz képest kicsi és tőkeszegény magyar vállalatok így lehetnek versenyképesebbek. Nem érzékelték a monopolhelyzetből fakadó veszélyeket sem, hiszen azt tartották leghatékonyabb megoldásnak, ha a rendelkezésre álló erőforrásokat egy kézbe adják. Ezt a gazdaságpolitikát olyanul kellett felváltani, amely nem erőlteti a fúziókat, nem szorgalmazza a magyar vállalkozások együttes külföldi fellépését, a korábbiakhoz képest sokkal nagyobb önállóságot biztosít a vállalkozások számára, csak a versenyjogilag elfogadhatatlan kapcsolatok kialakítása ellen és a tiltott magatartásokkal szemben lép fel. Nem csupán az állam kényszerült szemléletváltásra, hanem a vállalkozások is. Nekik egyszerre kellett tudomásul venni a korábbi paternalista állam visszahúzódásával együtt járó nagyobb vállalati önállóságot és a szerződési szabadságot felülíró versenykorlátozási tilalmakat. A versenyjog és a gazdaság kapcsolatát illetően az

látszik megállapíthatónak, hogy a versenyjogi normák a gazdasági alanyok többségének az érdekét szolgálják a kisebbséggel szemben, nevezetesen a tisztességesen gazdálkodókat védik a tisztességtelenül versenyző vállalkozásokkal szemben, az önálló döntéseket hozó vállalkozásokat a kartellezőkkel szemben, és a kicsiket oltalmazzák a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozások visszaéléseitől.

Összességében a gazdasági igények jogalkotásra gyakorolt hatása kapcsán azt állapíthatjuk meg, hogy a társasági jog fejlesztése iránt mutatkozik erőteljes társadalmi szükséglet, a gazdaság ebben a körben igényli a gyors cégbejegyzést, a tagkizárási manipulációs lehetőségek megszüntetését, a közérthető és minden cégbíróságon egységesen értelmezett társasági jogi és cégjogi szabályok bevezetését. Ezzel szemben, a vizsgált időszak kezdetén nem mutatkozott különösebben erőteljes társadalmi-gazdasági igény a csődjog és a gazdasági szerződések szabályozásának bővítése iránt. A nagy lobbierő, a jogalkotásra hatást gyakorolni képes vállalkozások nem feltétlenül érdekeltek annak a versenyjognak a fejlesztésében, amely sokszor a kisebb méretű vállalkozások érdekét szolgálja, akik viszont nem képesek sürgetni, befolyásolni a jogalkotást. A fogyasztóvédelmi jog fejlesztését illetően, a gazdasági szféra egységesen és kifejezetten ellenérdekelte. Az, hogy a gazdaság csekély érdeklődése, sőt olykor érdekeltségének a teljes hiánya ellenére a kereskedelmi jog valamennyi területén fejlődést tapasztalhatunk, az jórészt a következő pontban bemutatásra kerülő jogharmonizációs kötelezettségnek köszönhető.

6. Jogharmonizációs húzóerő

A társasági jog, a versenyjog és a fogyasztóvédelem fejlődését már az 1990-es években és a vizsgált időszakban is gyorsította az a körülmény, hogy ezeken a területeken az Európai Közösség is aktív jogalkotó tevékenységet folytatott és a csatlakozni kívánó tagok számára előírta a joganyagok lehetőség szerinti átvételét.¹³ A fizetésképtelenségi jog szabályozása a vizsgált időszak második felében került az Európai Unió látókörébe, elsősorban arra tekintettel, hogy a csőd következményei nem állnak meg a tagállamok határain, a fizetésképtelen vállalkozásnak hitelezői és – sokszor – vagyoni eszközei is vannak azon az országon kívül, amelyben a székhelye található. A kötelmi jog fejlődésének viszonylag lassúbb tempójához az is „hozzájárult”, hogy ezen a területen az Európai Unió is szerényebb jogalkotási eredményeket tudott felmutatni. A kivétel azonban erősíti a szabályt. A biztosításra vonatkozó európai irányelveket hazánkban is megfontolták, és azok tartalma megjelenik a hazai biztosítási joganyagban – bizonyos mértékben – a biztosítási szerződések módosított normáiban is.

13 A jelen tanulmányban nem vizsgált értékpapírjogra is igaz a megállapítás.

7. A Ptk. kodifikáció

Az egyes jogterületek Ptk. „érintettsége” nagymértékben befolyásolta azok fejlődését. A kodifikáció kettős hatást gyakorolt a vizsgált jogterületekre. A Ptk.-ban rögzített új szabályok egyfelől korszerűsítették a korábbi joganyagot. Kénytelen vagyok rögzíteni azonban egy kevésbé előnyös hatást is, nevezetesen azt, hogy a kodifikáció elhúzó-dása némileg késleltette egyes kereskedelmi jogi területek fejlődését. Szerencsére a késleltető hatás nem érvényesült a csődjogban és a versenyjogban, mivel ezeknek a Ptk.-ba illesztését nem is tervezték. A késleltető hatás csekély mértékű volt a társasági jogban és az értékpapírjogban, amely területeken a kodifikáció viszonylag kései stádiumában vált véglegessé az, hogy a joganyag zömét (társasági jog), vagy legalapvetőbb szabályait (értékpapírjog) beépítik a Ptk.-ba. A kodifikáció elhúzó-dása nem érintette hátrányosan a fogyasztóvédelmet, ahol az európai irányelvek rövid határidejű átültetésének jogharmonizációs kötelezettsége miatt folyamatosan születtek új szabályok. A kodifikáció elhúzó-dása leginkább az üzleti szerződések szabályozásában érezte negatív hatását, ahol a Ptk. közeli megalkotásának reménye miatt nem került sor az egyes szerződések alsóbb szintű jogi normákban történő szabályozására. Az új szerződéstípusok rendeleti szabályozásának elmaradása nem csupán azért volt hátrányos, mert így később születtek meg a jogi normák, hanem azért is, mert a szabályozási hibák, hiányosságok – amelyek ilyen esetben szinte törvényszerűen bekövetkeznek – a Ptk. szövege kapcsán jelentkeztek, és ezeket – a kódex-jelleg miatt – nehezebb kijavítani, pontosítani, kiegészíteni.

8. A külső körülmények differenciált hatása a kereskedelmi jogra

A kereskedelmi jog két évtizedes fejlődését befolyásoló hatások – a kiinduló helyzet eltérő fejlettségi szintje, a gazdasági igények, a jogharmonizáció és a Ptk. kodifikációhoz való kötődés erőssége – eltérő intenzitású hatást gyakoroltak a kereskedelmi jogra. Álláspontom szerint még csak az sem állapítható meg, hogy mindegyik külső hatás minden korszakban a kereskedelmi jog valamennyi – jelen tanulmányban vizsgált – területének¹⁴ a fejlődése irányába mutatott. A továbbiakban a kereskedelmi jog egyes területeinek az 1998 és 2018 közötti fejlődését igyekszünk egyenként bemutatni, felmutatva a differenciált fejlődés okait, és utalva a fejlődésnek a vizsgált két évtizeden belüli eltérő – hol felgyorsuló, hol lelassuló – tempójára, az „alkorszakokon” belül. A korszak fejlődésének bemutatása minden jogterület esetében a kiinduló helyzet rövid ismertetésével kezdődik.

14 Vázlatos áttekintést adunk a kereskedelmi szerződések, a társasági jog, a csődjog, a fogyasztóvédelem és a versenyjog fejlődéséről, de nem esik szó az értékpapírjogról.

9. Kereskedelmi szerződések

9.1. *Kiinduló helyzet*

A magyar gazdaságban is alkalmazásra kerülő új típusú szerződések sokféle jogi szabályozásban részesültek – pl. pénzügyi-, adó- és vámszempontról rendezték ezeket, a franchise-t egy időszakban még versenyjogi szempontból is szabályozták¹⁵ –, de a magánjogi szabályozás még hiányzott 1998-ban.

9.2. *A csatlakozásig terjedő időszak*

A kereskedelmi szerződések tekintetében a csatlakozásig terjedő időszakban nem mutatkoznak érdemi előrelépés jelei. Ez a passzivitás – bizonyos mértékig – annak is betudható, hogy a jogalkotó figyelme más – a csatlakozási tárgyalások szempontjából sürgősebb – teendők felé fordult. A jogharmonizációs kötelezettség vezetett viszont egy új szerződéstípus szabályozásához, nevezetesen az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvény megalkotásához.¹⁶ Egyes új szerződéstípusok pénzügyi jellegű szabályozására is sor került, így a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény pl. tartalmazott lízingre vonatkozó normákat.

9.3. *A kodifikációs időszak*

A kodifikáció kifejezetten fékező hatást gyakorolt a kereskedelmi szerződések szabályozására, mivel a monista Ptk. koncepció elfogadása egyben azt is jelentette, hogy kereskedelmi törvény megalkotására nem került sor. Sajnálatos módon a gyakorlatban már rendszeresen alkalmazott szerződésekre vonatkozó normák alacsonyabb szintű jogszabályban történő rendezése is elmaradt.

9.4. *A Ptk.-ban¹⁷ megjelenő szabályozás*

A Ptk. kettős szerepet tölt be az üzleti szerződések szabályozásában, egyrészt előremutat az, hogy a kódex szabályoz néhány új szerződéstípust, negatívum azonban, hogy a szabályozás köre és módja nem mindenben tükrözi a gyakorlat igényeit és elvárásait.

15 A franchise-t a versenyjogban szabályozták, a franchise csoportmentességi rendelet definíciót is tartalmazott rá.

16 A jogszabály nem volt hosszú életű. Hatályon kívül helyezte: 2013. évi CLXXVII. törvény 67. § g) pontja. Hatálytalan: 2014. III. 15-től

17 A 2013. évi V. törvényt 2013 február 11-én fogadta el a Parlament, és a kódex 2014. március 15-én lépett hatályba.

9.4.1. Franchise

A franchise szerződés Ptk.-beli szabályozása tér el leginkább az üzleti gyakorlatban kialakult szerződéstípustól, amelyben a vállalkozások együttműködése, társasági joghoz hasonló közös érdekeltsége, az üzleti tevékenység folytatásának nagyobb fokú biztonsága dominál. A Ptk. 6:376-378. §-ai viszont egyszerű szerződéses kapcsolatként szabályozzák a felek együttműködését, központban a szerzői és iparjogvédelmi jogok használati lehetőségének a megteremtésével és azok használatának a kötelezettségével.

9.4.2. Faktoring

A Ptk. 6:405-408. §-ai egyedi szerződésként szabályozzák a faktoringot, ahelyett, hogy – a gyakorlatban kialakult módon – tartós jogviszonyként, számos szerződésre kiterjedő, kockázatközösségi elemeket is magában hordozó kapcsolatként kezelnék azt. A kódex a faktoringot nem határolta el a követelés-vételről és – álláspontom szerint – túlzott védelmet biztosít a harmadik személyek számára, amikor a nyilvántartásba vételi kötelezettség elmaradása esetére akként rendelkezik, hogy a követelés nem száll át a faktorra.

A faktoring Ptk.-ban történő szabályozásával gyakorlatilag egy időben, a szerződés pénzügyi jellegű szabályait is módosította a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) helyébe lépő 2013. évi CCXXXVII. törvény.

9.4.3. Lízing

A Ptk. 6:409-415. §-ai a gyakorlatban alkalmazott sokféle lízingfajtaból, csak a pénzügyi lízingszerződés szabályait tartalmazzák, ráadásul nem pont ugyanott húzzák meg a pénzügyi és az operatív lízing közötti határokat, mint ahogy azt a gyakorlat tette, és – álláspontom szerint – túlzott védelmet biztosítanak a harmadik személyek számára a nyilvántartásba vételi kötelezettség elmaradása esetén. A kódex a kellékszavatossági jogok gyakorlásának lehetőségét bizonyos esetekben megosztja a lízingbe adó és a lízingbe vevő között.

A jogirodalom vitatta azt a Ptk. szabályt, mely szerint nem jár lízingdíj arra az időszakra, amíg a lízingbe vevő nem használhatja a lízingtárgyat.

A lízing Ptk.-ban történő szabályozásával gyakorlatilag egy időben a szerződés pénzügyi jellegű szabályait is módosította a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) helyébe lépő 2013. évi CCXXXVII. törvény.

9.4.4. Forgalmazási szerződés

A Ptk. 6:372-375. §-aiban rögzített forgalmazási szerződés olyan üzleti kapcsolatot szabályoz – saját nevében saját javára történő eladást –, amely szűkebb, mint a Draft

Common Frame of References által rendezett disztribúciós szerződés, annak csak egy fajtája. Az új szabályok közül vitatható a jóhírnév megóvás kötelezettsége és a szállító (eladó) utasításadási és ellenőrzési joga.

9.4.5. Közvetítői szerződés és tartós közvetítői szerződés

A Ptk. 6:288-292. §-ai szabályozzák a közvetítői szerződést és 6:293-301. §-ai rendezik a tartós közvetítői szerződést. A gazdaság számára nagyon fontos, hogy a jog világosan rendezze a piackutatásra, ajánlattételre – tartós közvetítői szerződés esetén szerződéskötésre is – irányuló jogviszonyban a felek jogait és kötelezettségeit, ide értve a díjazásukat is. E feladatának a Ptk. eleget tesz. Kérdéses lehet az új szabályok és a – Ptk. hatályba lépésével egyidejűleg hatályon kívül helyezett, a 8.1. pontban említett – kereskedelmi ügynöki szerződés¹⁸ viszonya. Míg utóbbi normák olyan európai iránymutatáson alapultak, amelyek a két fél viszonyában a kiszolgáltatót ügynök védelmét célozták, a közvetítői szerződés és tartós közvetítői szerződés szabályozása a felek egyenjogúságán és mellérendeltségén alapul. Tekintettel arra, hogy a kódex szabályozási koncepciója – a fogyasztók és a vállalkozások közötti jogviszonyokat kivéve – egyenjogú és mellérendelt felek kapcsolatának szabályozására épül, ezért kétség kívül nehézséget okoz az olyan jogviszonyok szabályozása, amelyben hiányzik a felek közötti egyensúly. Ilyen helyzetben azonban a hatályos szabályozás nem tölti be azt a célt, amit az európai jogalkotó várt a tagállami szabályoktól.

9.4.6. Bizalmi vagyonkezelői szerződés

A Ptk. egy olyan szerződéstípust is szabályoz, amely a magyar üzleti életben előzmény nélküli, vagy legalábbis nem alkalmaztak tömegesen a Ptk. 309.-330. §-aiban szabályozott bizalmi vagyonkezelői szerződéshez hasonló konstrukciókat. A kódex viszonylag visszafogottan és valamennyi érintett jogalany érdekeit figyelembe véve szabályoz egy sokféle célra felhasználható, gyorsan változó, új jogintézményt.

9.5. A Ptk. hatálybalépését követő időszak

A koncessziós szerződést már az 1998 és 2018 közötti időszak kezdete előtt szabályozta az 1991. évi XVI. törvény. A vizsgált időszakban kiderült, hogy a koncessziós szerződéstől nem várható az, hogy a gazdasági verseny élénkítésének általános szerződéstípusává váljon. Azokon a területeken, ahol ma is alkalmazzák, az új jogszabályok a koncessziós pályázat leteltét követően – új pályázat kiírása helyett – a megfelelőnek minősülő vállalkozások ismételt koncessziós tevékenységére biztosítanak lehetőséget.

18 A kereskedelmi ügynöki szerződésre vonatkozó szabályokat hatályon kívül helyezte a 2013. évi CLXXVII. törvény 67. § g) pontja.

A megoldás – vitán felül – gyorsítja a partner kiválasztását, de nem generál versenyt, így kevésbé alkalmas arra, hogy a közpénzek felhasználásának a nyilvánosság bevonásával megvalósított leghatékonyabb módja kerüljön alkalmazásra.

10. Társasági jog

10.1. Kiinduló helyzet

Az 1998. évi kiinduló helyzet két frissen elfogadott törvényt mutat, nevezetesen a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (második Gt.) és a cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (első Ctv.) volt ekkor hatályban.

10.2. A csatlakozásig terjedő időszak

Ebben az időszakban gyakorlatilag az 1998. évi kiinduló helyzet állt fenn. Tekintettel arra, hogy már a 1997. évi CXLIV. törvény megalkotásakor is egy eurokonform társasági jog kialakítása volt a jogalkotó célja, ezért a második Gt. a csatlakozás érdekében nem szorult módosításra. A társasági jogot és a cégjogot egymásra tekintettel, egyidejűleg megalkotott törvények szabályozták.

10.3. A kodifikációs időszak

A társasági jog tekintetében a 2004-2013 közötti időszak valójában két részre bomlik.

10.3.1. A harmadik Gt.

2006-ban megszületett a harmadik Gt. (2006. évi IV. törvény), és ugyanebben az évben a második Ctv. (2006. évi V. törvény). E jogszabályok létrehozásával a jogalkotó egy nemzetközileg versenyképes, mind a német, mind az angol-amerikai befektetők számára ismerős megoldásokat alkalmazó, gyors társaságalapítást lehetővé tevő társasági és cégjogi rezsímet kívánt megteremteni.

10.3.2. A társasági jog integrálása a Ptk.-ba

Hosszas vitákat követően, az a döntés született a kodifikáció viszonylag kései stádiumában, hogy a társasági jog anyagi szabályai kerüljenek be a Ptk.-ba. Sajnálatos módon, e változással nem sikerült egyidejűleg a cégtörvényt, a csődjogot és a munkajognak a vezetőkre vonatkozó szabályait is megváltoztatni. A legfontosabb módosításokat kis késéssel, a kódex szabályait követve, a Ptk.-nak prioritást adva, de a többi törvény logikáját felülírva vezették át. A társaság vezető tisztségviselőire és a munkajogi vezetőkre vonatkozó szabályok teljes összhangja a mai napig nem valósult meg.

10.4. *A Ptk. társasági jogi szabályai*

A társasági jog Ptk.-ba történő integrálásának fontos eredménye az, hogy megvalósult a jogi személyek egységes szabályozása – bár e változásból főként nem a gazdasági társaságok, hanem a többi jogi személy profitál. A gazdasági társaságokra vonatkozó joganyag a korábinál eggyel több szinten elhelyezett normák együttes olvasása nyomán ismerhető meg, a többlépcsősé vált szabályozás alkalmazása nehezebb. Pozitív változásként értékelem azt, hogy a közkereseti társaság és a betéti társaság is jogi személynek minősül. Helyénvaló változásnak tekinthető az, hogy a diszpozitív szabályozás vált a társasági joganyagban főszabállyá. Sajnálatos, hogy nem világos minden esetben az, hogy egy norma diszpozitív vagy kógens (esetleg imperatív). Vitatható az az új rendelkezés¹⁹, amely lehetővé teszi a kft. pénzbeli hozzájárulás nélkül történő alapítását és az átmeneti osztalékfizetési tilalommal ezt ellensúlyozhatónak véli. Félő, hogy a vagyontalan és emiatt kölcsönt is hiába igénylő társaságok nem érnek majd el nyereséget, amelynek tőkésítése révén reméli a jogalkotó előteremteni a törzstőke minimumának megfelelő összeget.

10.5. *A Ptk. társasági jogi szabályainak módosítása, értelmezése*

A kódex stabilitásába vetett hit ellenére, a Ptk. társasági normáinak nem kis része módosult az elmúlt néhány évben.²⁰ A módosított normák közül az egyik legfontosabb a vezető tisztségviselő külső felelősségére vonatkozó szabály volt²¹.

A joggyakorlat első éveiben sok bírói értekezlet, konferencia, megbeszélés témáját képezte az, hogy a Ptk. egy-egy szabálya vajon diszpozitívnek vagy kógensnek tekintendő. A Ptk. értelmező szabályát²² valójában a joggyakorlatnak kellett kiegészítő értelmezéssel ellátnia.

¹⁹ Ptk. 3:162. §

²⁰ A gazdasági társaság fogalmát (3:88. §), a kft. tagja (3:184. §) és a részvényes (3:261. §) javára történő kifizetés, és az osztalékkelőleg (3:263. §) szabályát módosította a 2015. évi CI. törvény. A zrt. részvényeinek nyilvános forgalomba hozatalára vonatkozó speciális lehetőséget iktatott be a 2016. évi LXXVII. törvény. A létesítő okirat formáját (3:95. §), a társaság alapításának bírósági bejelentését (3:100. §), az előtársaságot (3:101. §), a létesítő okirat módosításának ellenjegyzését (3:102. §) érintő módosítást valósított meg a 2017. évi CXXXVI. törvény. A hatósági engedélyhez kötött tevékenység végzésének megkezdésére vonatkozó szabályt (3:97. §) módosította a 2017. évi L. törvény.

²¹ A Ptk. 3:24. §-t a 2016. évi LXXVII. törvény módosította

²² Ptk. 3:4. § (3) bek.

11. Fizetéképtelenségi jog (felszámolási és csődeljárás)

11.1. *Kiinduló helyzet*

1998-ban már évek óta hatályban volt az 1991 évi XLIX törvény (Cstv.), sőt annak már két novelláris szintű, jelentős módosítására is sor került.²³

11.2. *A csatlakozásig terjedő időszak*

Az időszak során fogadták el – többek között a 2004. évi XXVII. törvényt (III. Cstv. novella), amely kifejezetten Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása által igényelt változtatásokat valósította meg a fizetéképtelenségi jogban.

11.3. *A 2005-től tartó időszak*

A fizetéképtelenségi jog tekintetében nincs értelme alkalmazni a kereskedelmi jog más területein irányadó tagolást, mert a fizetéképtelenségi jog fejlődésében sem a kodifikáció, sem a Ptk. hatályba lépése nem eredményezett érdemi változást. A csődtörvény azonban időről-időre módosult és a novelláris változtatások száma sem elhanyagolható. A 2006. évi VI. törvény (IV. Cstv. novella) 2006. július 1-től kezdődő hatállyal újra szabályozta a felszámolás iránti kérelmet. A végelszámolási eljárás átkerült a cégeljárási törvénybe 2007. január 1-i hatállyal, a zálogjoggal biztosított követeléssel rendelkező hitelezők kedvezőbb helyzetbe kerültek. A 2009. évi LI. törvény (V. Cstv. novella) automatikus, azonnali és meghosszabbítható csődvédelmet vezetett be, kisebb arányú hitelezői egyetértést követelt meg az egyezséghez, a – régi-új szabályok szerint – sikertelen csődeljárás esetén automatikusan indul a felszámolási eljárás, növekszik a vagyonfelügyelő szerepe, a novella alapján megszüntetési eljárásra kerül sor kis hitelezői követelésállomány esetén.

A 2017. évi XLIX. törvény (VI. Cstv. novella) a 2015/848 EU rendelet hatálya alá tartozó határon átnyúló fizetéképtelenségi eljárásokra vonatkozó sajátos rendelkezéseket iktatott be a Cstv.-be (6/B-6/Q §§).

A Cstv.-t közel száz alkalommal módosították, és a módosítások zöme az 1998-2018. közötti időszakra esik. A jogalkalmazást nehezíti továbbá az is, hogy a toldozott-foldozott Cstv.-n túl számos külön jogszabály is született ebben az időszakban.²⁴ A jogalkotási

²³ Az 1993. évi LXXXI. törvény (I. Cstv. novella) és az 1997. évi XXVII. törvény (II. Cstv. novella):

²⁴ 114/2006 (V. 12) Kormányrendelet a felszámolók névjegyzéke, 1237/2009 (X. 20.) Kormányrendelet az adósi vagyon elektronikus értékesítése a felszámolás során. A 2011. évi CXXVII. törvény módosította a cégnyilvántartásról, bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvényt és a korábbi kényszer-végelszámolást felváltotta a kény-

hullám azonban korántsem ért véget, köszönhetően elsősorban annak, hogy újabb európai normákat kell beilleszteni a hazai jogba, illetőleg jogunk átvizsgálásra szorul az Európai Unió legújabb normáinak²⁵ történő megfelelés biztosítása érdekében.

12. Fogyasztóvédelem

12.1. *Kiinduló helyzet*

1998-ra – vizsgált időszakunk elejére – a jogalkotás már elismerte a fogyasztóvédelmet, mint önálló jogterületet. A fogyasztóvédelmi jogba számos olyan norma is beletartozik, amely régebbi keltezésű. Ebbe a körbe sorolható az 1959. évi IV. törvény (régii Ptk.) számos szabálya, így a tisztesség elve, a szavatosság, a jóállás, a tájékoztatási kötelezettség, 1977-től az utazási szerződés. A régebbi gyökerű normák közé sorolom az akkor új versenytörvény – az 1996. évi LVII. törvény (Trvt.) – III. fejezetét, mivel már az 1984. évi és az 1990. évi versenytörvények is szabályozták a fogyasztó megtévesztésének a tilalmát.²⁶ 1991-től létezik Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség. A rendszerváltást követően fogadták el a termékfelelősségről szóló törvényt.²⁷ A vizsgált időszak kezdetét megelőzően lépett hatályba a Fogyasztóvédelmi törvény.²⁸

12.2. *A csatlakozásig terjedő időszak*

A 1998-2004 közötti időszak során számos fogyasztói szerződésre vonatkozó kormányrendeletet fogadták el, európai uniós irányelvek alapján, köztük a távollévők között megkötött szerződések²⁹, a házaló kereskedés³⁰, és az ingatlanok időben megosztott használati jogának átengedésére irányuló szerződés szabályait. Az utazási szerződés alapvető Ptk.-beli normáit részletszabályokkal kiegészítő az utazásszervező- és közvetítő tevékenységről szóló 2013/1996. (XII. 23.) Kormányrendeletet többször is módosították.

szertörlés, A 359/2011 (XII. 30.) Kormányrendelet stratégiaileg kiemelt jelentőségűnek minősített gazdálkodó szervezetekre vonatkozó speciális szabályokat vezetett be. A 2015. évi CV. törvény meghonosította a magáncső intézményént a Bizottság 2014/135/EU ajánlása nyomán.

25 A Tanács 1346/2000/EK Rendelete a fizetéseképtelenségi eljárásokról, majd a helyébe lépő 2015/848/EU rendelet 2017. június 26-tól alkalmazandó. Figyelembe kell venni a Bizottságnak az üzleti kudarc és a fizetéseképtelenségi új megközelítéséről szóló 2014/135/EU ajánlását is.

26 Az említett versenytörvények a fogyasztó fogalma alatt a személyek szélesebb körét értették, mint a hatályos szabályok.

27 1993. évi X. törvény a termékfelelősségről

28 1997. évi CLV. törvény

29 17/1999. (II.5.) Kormányrendelet

30 44/1998. (III. 11.) Kormányrendelet

12.3. *A kodifikáció időszaka*

A Ptk. előkészítésének időszaka kodifikációs szempontból annak a kérdésnek a megválaszolását igényelte, hogy a csatlakozás időpontjára gyakorlatilag teljes körűen harmonizált fogyasztóvédelmi joganyagból mi kerüljön be a kódexbe. A jogalkotó azzal a nehézséggel szembesült, hogy a fogyasztót preferáló normaanyag – beültetése esetén – idegen testet képez a mellérendelt és egyenjogú felek szerződéses kapcsolatát szabályozó kódexben. A kodifikáció időszakában ezért a jogtudományt döntően nem az új szabályok tartalma, hanem a Ptk.-ba beültetendő normák körének és a kodifikálás mikéntjének a meghatározása kötötte le. Utóbbi területen végül elfogadottá vált, hogy – szemben a szerződésekre vonatkozó normák általános diszpozitivitásával – a fogyasztóvédelmi szabályok kógensek legyenek. Az is világossá vált, hogy a fogyasztókkal szembeni szerződések tisztességtelen általános szerződési feltételeire vonatkozó korábban átültetett szabályok a jogkövetkezmények tekintetében nem megfelelőek, ezért az újonnan megalkotandó kódexben más tartalommal kell azokat rendezni.

Ebben az időszakban azonban a kódexalkotástól függetlenül is érdemi jogharmonizációs munka zajlott. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Frtv.) átültette jogunkba a 2006/2004/EK irányelvet (UCP irányelv). Az egyes fogyasztói szerződéseket újraszabályozó európai irányelvek nyomán új rendeletek születtek a távollévők között megkötött szerződésekre³¹ és – a házaló kereskedést nevében is megváltoztató módon – az üzleten kívül kötött szerződésekre³² vonatkozóan. A szabályozási tárgykör kiszélesítését a szerződés elnevezésének megváltoztatásával tette egyértelművé a jogalkotó, amikor az ingatlanok időben megosztott használati jogának átengedése (time-share) helyett a szállás időben megosztott használati jogára vonatkozó szerződésre vonatkozó normákat alkotott.³³ Törvényben szabályozták a fogyasztónak nyújtott hitelt³⁴, felváltva a korábbi fogyasztói és fogyasztási kölcsönre vonatkozó normákat. A korábbi rendelet helyébe az utazási szerződésről szóló 281/2008. (XI. 28.) Kormányrendelet lépett.

A fogyasztóvédelem szervezeti rendszerét módosította a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Kormányrendelet.

12.4. *A Ptk.*

A kodifikáció számos pozitív fejleménnyel járt. Közeledett egymáshoz a fogyasztó – korábban az egyes jogszabályokban nagyon eltérő módon definiált – fogalma, azáltal,

31 45/2014. (II. 26.) Kormányrendelet

32 Az üzleten kívül fogyasztóval kötött szerződésekről szóló 370/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet

33 141/2011. (VII. 21.) Kormányrendelet

34 2009. évi CLXII. törvény

hogy a Ptk.-ban is követelménnyé vált az, hogy a fogyasztó természetes személy legyen. A kódex – az általános szabályokhoz képest – a B2C kapcsolatban³⁵ a fogyasztóra kedvezőbb normákat, határidőket tartalmaz. A Ptk.-ban kerültek elhelyezésre a korábban külön törvényben szabályozott jogintézmények (pl. termékfelelősség) és – a Ptk. 6:254. §-ában szabályozott utazási szerződés mellett – új rendelkezések (pl. fogyasztói adásvétel, biztosítás, fogyasztó által vállalt kezesség, fogyasztó által vállalt garancia, termékszavatosság) beiktatására is sor került. Összességében korszerűsödő fogyasztóvédelmet eredményezett a kodifikáció.

Az új törvény hatálybalépése azonban néhány negatív fejleményt is magával hozott. Hatályon kívül helyezték a Fogyasztóvédelmi törvény egyes részeit³⁶, így eltűnt a törvénynek a fogyasztói alapjogokhoz igazodó szerkezete.

12.5. A Ptk. hatálybalépését követő időszak

A Ptk. hatálybalépésével nem állt meg az egyes fogyasztói szerződések szabályainak – európai mintára történő – korszerűsítése. Az üzleten kívül fogyasztóval kötött szerződések normáit tartalmazó 2004. évi szabályokat felváltotta a 45/2014. (II. 26.) Kormányrendelet.

Komoly változás történt a fogyasztóvédelem irányításában. A hatásköri szabályok ügýtípusról függően alakulnak. Sokrétű intézményrendszer alakul ki. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság átláthatóbb volt az átlagos fogyasztó számára, bár helyesíthető az átszervezés célja, nevezetesen az, hogy alapesetben a fogyasztó számára könnyen elérhető járási szintre telepítsék az ügyintézését.

13. A versenyjog fejlődése

13.1. Kiinduló helyzet

A versenykorlátozások joga egyike volt az Európai Megállapodásban kifejezetten nevesített néhány jogterületnek, ahol az uniós *acquis* átvételét elvárásaként rögzítették. Már az 1990. évi LXXXVI. törvény (Tpt.) kidolgozása során tanulmányozták az EK versenyjogát, és az 1996. LVII. törvény (Tptv.) elfogadásának a fő indoka a jogharmonizáció megvalósítása volt. A vizsgált időszakunk kezdetére az ún. vállalati versenyjog az Európai Unió versenyjogának minden lényeges jogintézményét tartalmazta. Mégis egy versenyjogi probléma megoldatlansága késleltette hazánk csatlakozását. A tagállamokra vonatkozó versenyjogi előírások – többek között – korlátozták azt, hogy milyen

35 Business to Consumer

36 A Fogyasztóvédelmi törvényben a minden termékre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség az árra és a csomagolásra szűkölt, a címkézés, használati-kezelési útmutató, a megfelelőség értékelése alsóbb szintű jogszabályokba került.

esetben nyújtható állami támogatás, és az milyen mértékű lehet egy beruházás teljes költségéhez képest. Magyarország úgy értelmezte, hogy ezeknek az elvárásoknak csak azt követően kell megfelelnie, ha már taggá vált, Brüsszel viszont már az előcsatlakozási fázisban is számon kérte e normák betartását. Egyetlen tagállami versenyjognak, így a magyarnak sem része az államra és a közüzemi vállalatokra vonatkozó szabályrendszer, így versenyjogunk harmonizáltságának magas foka már a vizsgált időszak elején megállapítható, a külföldi tőkét hazánkba csalogatni igyekvő kormányzati politika ellenére is.

A versenyjog másik részét – a tisztességtelen verseny tilalmát – illetően az európai versenyjog nem támasztott elvárásokat, viszont itt – a szellemi alkotásokkal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásra³⁷ tekintettel – a szocialista korszakban is elfogadható szintű szabályok voltak hatályban.

13.2. *A versenyjog fejlődése a csatlakozásig*

A hazai versenyjog fejlődésében 1998 még nem jelent fordulópontot, mivel három csoportmentesítési rendelet megalkotásával csak 1999-ben zárul le a kartelljog alapintézményeinek a kiépítési folyamata, és valójában ezt követően kezdődik egy új korszak. 2000-tól a szűkebb értelemben vett versenyjogi normák körében már csak a korábbinál lassabb fejlődést látunk, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokra és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó anyagi jogi szabályok pontosításának a korszakáról beszélhetünk.

A Tpv-t módosító 2000. évi CXXXVIII. törvény a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás esetcsoportjait – európai mintára kiegészítette – a döntéssel, meghonosította a csekély jelentőségű megállapodás jogintézményét, rögzítve, hogy ezekre főszabályként nem vonatkozik a tilalom, de tilosnak nyilvánította az ún. kőkemény versenykorlátozásokat, bevezette a keresleti és kínálati helyettesíthetőség fogalmát az érintett piac árupiaci vetületének meghatározása érdekében. 2000-ben pontosították a gazdasági erőfölény fogalmát, és rögzítették azt, hogy milyen szempontokat kell vizsgálni annak eldöntéséhez, hogy egy vállalkozás gazdasági erőfölényben van-e.

A 2003. évi XXXI. törvény megeremtette az Európai Közösség versenyjogának hazai alkalmazásához szükséges eljárási és hatásköri normákat.

A 2005. évi LXVIII. törvényben definiálták, hogy mikor nem függetlenek a vállalkozások, mikor tartoznak egy vállalatcsoporthoz. Megszűnt a GVH-nak a kartelltilalom alóli egyedi mentesítési joga. A vállalkozásoknak – a Tpv-t-ben 2005-ben rögzített szempontok alapján – maguknak kell eldönteni azt, hogy a megállapodás vajon mentesül-e a tilalom alól. Ez a változás – bár nehezebb helyzetbe hozta a vállalkozásokat – kétséget kizáró módon összhangban volt azzal, hogy az Európai Bizottság sem vállalta fel az egyedi mentesítő határozatok kibocsátását.

³⁷ A Párizsi Unió Egyezmény kötelezte a részes államokat arra, hogy a tisztességtelen versennyel szemben védelmet nyújtsanak.

A csoportmentesítési rendeleteket 2002-ben és 2004-ben is módosították.

2002-ben – az EK versenyjogi jogfejlődését követve – a kizárólagos értékesítési, a kizárólagos beszerzési megállapodásokra, valamint a franchise szerződésekre vonatkozó csoportmentesítési rendeletek helyébe egy olyan új rendelet lépett, amely a vertikális kartellekre általában³⁸ vonatkozott. Ebben az évben módosultak a kutatási és fejlesztési megállapodásokra³⁹, valamint a szakosítási megállapodásokra⁴⁰ vonatkozó rendeletek is.

2004-ben újrafogalmazták a biztosítási⁴¹ és a gépjármű kereskedelemre és szerviz-megállapodásokra vonatkozó csoportmentesítési rendeletet.⁴²

13.3. A 2005-től kezdődő időszak

Tekintettel arra, hogy a Ptk. kodifikáció és az elfogadott kódex nem gyakorolt érdemi hatást a versenyjogra, így nem indokolt a csatlakozást követő időszakon belül elkülöníteni a Ptk. hatályba lépése előtti és azt követő időszakot. A versenyjog fejlődése végig a jogharmonizáció jegyében zajlott.

2008-ban változtattak a kartell definíciójának azon részén, hogy kik hozhatják meg azt a döntést, amely – a megállapodás és az összehangolt magatartás mellett – kartellnek minősül.⁴³ Terminológiai változtatásként a „fogyasztó” fogalmát a szélesebb személyi kört felölelő „üzletfél” fogalommal váltották fel számos rendelkezés kapcsán.⁴⁴

2009-ben törvényi szintre emelték az engedékenységi politikát. Bevezették a kartellekről érdemi információt szolgáltató személyeknek szóló anyagi kompenzációt, mely jogintézménynek később az elnevezését és a szabályait is módosították.⁴⁵

2011-ben módosították a kartell fogalmát a döntés tekintetében.⁴⁶

2013-ban pontosították azokat a normákat, amelyekkel 2008-ban a „fogyasztó” fogalmát az „üzletfél” fogalomra cserélték le. A 2013. évi CXCI. törvény eltérő szabályokat rögzített a közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített vállal-

38 55/2002. (III. 26.) Kormányrendelet

39 54/2002. (III. 26.) Kormányrendelet

40 53/2002. (III. 26.) Kormányrendelet

41 18/2004. (II. 13.) Kormányrendelet

42 19/2004. (II. 13.) Kormányrendelet

43 2008. évi CLXXV. törvény 29. § (6) bekezdés

44 Az üzletfél fogalmat használja a tipikus megállapodások felsorolása kapcsán a 11. § (2) bekezdés c) pontja, az érintett piac földrajzi területét meghatározó 14. § (3) bekezdése, az egyedi mentesülésről szóló 17. § b) pontja.

45 Módosította a 2013. évi CCI. törvény, a 2016. évi CLXI. törvény, a 2017. évi CXXIX. törvény, és a 2017. évi CXCVII. törvény.

46 „...a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése ...”

kozásokra. A jogalkotó 2013-ban⁴⁷ lehetővé tette az egyezséget a versenyfelügyeleti eljárás gyors lezárása érdekében. Bírságcsökkentésben részesül az olyan vállalkozás, amely hajlandó elismerni azt, hogy jogsértést követett el. A szabályokat az intézmény nagyobb hatékonysága érdekében 2015-ben⁴⁸ és 2017-ben módosították.⁴⁹

A 2013. évi CCI. törvény újraszabályozta a vállalkozások összefonódását, a korábbi engedélyeztetési kötelezettség helyett bejelentési kötelezettséget előírva és emelve a küszöbszámokat. A 2016. évi CLXI. törvény a korábban meghatározott méretnagyság alatti szinthez is bejelentési kötelezettséget írt elő, bizonyos esetekben.

2016-ban egy kivételszabályt iktattak be a csekély jelentőségű megállapodás szabályai közé, amikor mégis tilosnak minősül az ilyen megállapodás.⁵⁰ A Tpv. 2016. évi módosítása során részletesen szabályozták a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítésének szabályait. A magánjogi igényérvényesítés 2017 elejétől hatályos szabályait a 2017. évi CXXIX. törvény módosította.

A 2017. évi CXXIX. törvény újradefiniálta a csekély jelentőség fogalmát, megkülönböztetve a versenytársak közötti gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokat a vertikális megállapodásoktól, a lehetséges versenytársakat is versenytársnak minősítve.

2018-ban változtattak a versenyjogi és polgári jogi jogkövetkezmények együttes alkalmazását lehetővé tevő – 2017-ben módosított⁵¹ – szabályon.

A Tpv.-n kívüli változások közül említést érdemelnek a csoportmentesítési rendeletek.

2011-ben egyes csoportmentesítési rendeletek modernebb változatai jelentek meg⁵².

2017 végén a biztosítók közötti bizonyos megállapodásokra vonatkozó 203/2011. (X.7.) Kormányrendeletet hatályon kívül helyezte a 457/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet 346. §-a.

A tisztességtelen verseny körében a 2013. évi CCI. törvény definiálta a Tpv.-ben – a korábban a Gazdasági reklámról szóló törvényben szereplő – összehasonlító reklámot és rögzítette a rá vonatkozó követelményeket. 2013-ban deklarálták azt is, hogy magatartási kódex nem ösztönözhet a Tpv. által tiltott magatartás tanúsítására. A jogsértések következményeként bevezették az érdekelvű felelősséget. A tisztességtelen verseny körébe tartozó változásként említendő az is, hogy a 2018. évi LIV. törvény –

47 2013. évi CCI. törvény 59. §

48 2015. évi LXVIII. törvény 11. §

49 2017. évi CXXIX. törvény 79. §

50 2016. évi CLXI. törvény

51 2017. évi CXXIX. törvény 79. § (2) bek.

52 A 202/2011. (X. 7.) Kormányrendelet a szakosodási megállapodások, a 203/2011. (X. 7.) Kormányrendelet a biztosítási megállapodások, a 204/2011. (X. 7.) Kormányrendelet a gépjármű utópiacára vonatkozó megállapodások, a 205/2011. (X. 7.) Kormányrendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak és a 206/2011. (X. 7.) Kormányrendelet a kutatási fejlesztési megállapodások versenykorlátozás tilalma alóli mentesítésének új szabályait tartalmazta.

európai mintára – a Tpv-től elkülönülten szabályozza az üzleti titok megőrzésére, tisztességtelen megszerzésére vonatkozó előírásokat.

2008-ban szűkült a Tpv. III. fejezetének személyi hatálya. A Tpv. ekkortól már nem tiltja a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását. A módosítás a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi LXVII. törvénnyel következett be. Az Európai Unió által támogatott irányba tett lépést a magyar jogalkotó, amikor a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása helyett az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását kezdte tiltani.

14. A korszakok jelentősége

Az egyes időszakok jogfejlődését vizsgálva, többféle helyzetet különböztethetünk meg. Vannak sorsfordító időszakok, amelyek radikális fordulatot hoznak, gyökeres változást eredményeznek. A közelmúltban az 1950-es és az 1990-es évek tekinthetők ilyen sorsfordító időszaknak, amelyben alapvető jogintézményeket helyeztek hatályon kívül, helyükbe másfajta ideológia alapján, radikálisan más gazdaságpolitikai koncepciónak megfelelő, új jogintézményeket alkottak. Vannak továbbá konszolidációs időszakok, amikor a korábbi fordulat révén kiválasztott irányba haladva, a jogalkotás megteremti a célok eléréséhez szükséges eszközöket, folyamatosan finomítja, csiszolgatja azokat, rögzíti és a társadalom tagjaival, továbbá a gazdasági szereplőkkel elfogadtatja az új normákat. Az 1960-as és 1970-es évek tekinthetők talán ilyen konszolidációs időszaknak, azzal, hogy az 1968-as reform és az 1973-as visszarendeződés akár fordulat is lehetett volna, ha hosszabb kifutáshoz jut. Jellemzője a konszolidációs korszaknak az, hogy az időszak elején a jogi szabályozás már fő vonalaiban adott, a korszak során ezek pontosítására, praktikus okokból megfelelőbbel való helyettesítésére kerül sor. Szerencsés esetben a konszolidációs korszak kodifikációs összeggel zárulhat. Végül előfordulhat olyan időszak is, amikor nem történik igazán említésre méltó változás, legfeljebb megváltoztatják az elnevezéseket, lecserélik a terminológiát. A pangás korszakának végén a jog érdemben nem más és nem is fejlettebb, mint az időszak kezdetén volt.

Az 1998 és 2018 közötti időszak közvetlenül követ egy sorsfordító időszakot és a kezdeti éveket talán még odasorolhatnánk. A vizsgált 20 év semmiképpen nem tekinthető pangási időszaknak. Ettől a piacgazdaságra áttérés kiteljesítése, az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt felgyorsuló, de a korszakon ezt követően is végigvonuló jogharmonizáció, a válságok hatása és a kereskedelmi jog néhány területén megfigyelhető kodifikáció, vagy jelentősebb jogszabályváltozásra történő felkészülés megkímélt bennünket. Az 1998 és 2018 közötti időszak egésze leginkább konszolidációs időszaknak tekinthető. A világ legfejlettebb jogrendszerre – mindenekelőtt az Európai Unió jogalkotására – figyelő, az új megoldások befogadására nyitott, és némi saját innovációs tehetséggel is megáldott hazai jogalkotás sikeres korszakot

tudhat maga mögött. A kereskedelmi jog jelenlegi helyzete – minden kritikai megjegyzésünk ellenére – 2018-ban látványosan jobb, mint 1998-ban volt. Ami miatt a tanulmányban – ünneprontó módon – hibákat és hiányosságokat is említettünk, az főként a kényelmes „hátradőlés” elkerüléséért volt, nehogy az előttünk álló évtized a pangás időszakába forduljon át.

**IV. A MUNKAJOGI ÉS SZOCIÁLIS JOGI
SZEKCIÓ ELŐADÁSAIBÓL**

A SZOCIÁLIS SZABÁLYOZÁS 25 ÉVE – A SEGÉLYEZÉSI RENDSZER JELENTŐSEBB MÓDOSÍTÁSAI

1. Bevezetés

A szociális szabályozás alapvetően a 1990-es évek elején kapott új keretet a szociális törvény hatályba lépésével. A szociális törvény egy rendkívül nehéz gazdasági-társadalmi környezetben született, amikor a rendszerváltás folyamatában egyszerre csökkentek az államháztartás bevételei és növekedtek meg a szociális problémák kezeléséhez szükséges források iránti igények. Tehát a szociális szabályozás új struktúrája egy kivételes társadalmpolitikai pillanatban keletkezett, éppen ezért érdekes, hogy még ma is hatályban van, amikor a fent említett gazdasági és társadalmi feltételek jelentősen megváltoztak. Az elmúlt negyedszázadban a társadalmi és gazdasági folyamatok változásait tükrözi az a számtalan módosítás, amely folyamatosan átalakította a szabályozás egyes elemeit. Ugyanakkor csak egyszer került sor olyan kísérletre, amely teljesen új törvény megalkotására, ezzel új szabályozási környezet kialakítására törekedett.² Jelen tanulmány a terjedelmi korlátok miatt nem vállalkozhat arra, hogy a szociális szabályozás történetét a társadalmi folyamatok tükrében mutassa be, de arra igen, hogy a szociális szabályozást érintő számtalan módosítás rengetegében rámutasson a szabályozás gerincét alkotó fontosabb tényezők változására és módosítására. A terjedelmi korlát azt sem teszi lehetővé, hogy a törvényben szabályozott valamennyi ellátást elemezzük, itt most csak arra van lehetőség, hogy a pénzbeli ellátásokat szabályozó joganyag változásainak legmeghatározóbb, koncepcionális jellegű elemeit mutassuk be.

2. Segélyezés – értelmezési keret

A szociális szabályozás nem korlátozódik a szociális törvényre és a törvény végrehajtási rendeleteire. A szociálpolitika a társadalmpolitika része. A társadalmpolitika célja egyrészt a gazdasági-társadalmi életben eredményesen részt vevő, jó minőségű

1 Címzetes egyetemi tanár, szaktanácsadó (KRE)

2 Ez a SZOLID-projekt volt, amely 2002-2004-ben az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium kezdeményezésére indult. A SZOLID jelentése: A Szociális Törvény Lehetőséges Megújítása és a Szociális Igazgatás Demokratikus Távlatos Fejlesztése. A kezdeményezés történetéről: GYÓRI P.: Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szaggatja”. Esély, 2012. 2. szám. 100. o.

humánerőforrás létrejöttének ösztönzése (családpolitika, oktatáspolitikai), a humánerőforrást veszélyeztető károk megelőzése (prevenció), a humántőke károsodása esetén mielőbbi rehabilitáció a munkaerőpiacra történő mielőbbi visszatérés érdekében (egészségügy, foglalkoztatásügy), illetve az önellátási nehézségekkel küzdők támogatása (pl. fogyatékosok, idősek). A társadalompolitikai ágazatok a fenti általános céljaikat meglehetősen sokszínű eszközrendszerrel igyekeznek elérni. Ezek közül azokat nevezzük szociálpolitikai eszközöknek, amelyek igénybevétele vagy jövedelmi-vagyoni rászorultsághoz kötődnek (segélyezés), vagy gondozási-önellátási rászorultsághoz (szociális szolgáltatások). A szociálpolitikának része továbbá a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi ellátások rendszere. A gyermekjóléti szolgáltatások célja a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése, a gyermekvédelem feladata pedig a bántalmazott vagy elhanyagolt gyermek számára biztonságos, kiegyensúlyozott fejlődését szolgáló gondozás, nevelés biztosítása.³

Homicskó Árpád a megélhetési zavarhelyzet fogalmához köti a szociális szabályozást: „A szociális jog elméleti alapját az a felismerés jellemzi, amely szerint az egyén létfenntartásának alapvető követelménye az erőforrások folyamatos újratermelése. (...) Megélhetési zavarhelyzet esetén létfenntartása veszélybe kerülhet, ami szükségessé teszi, hogy az ilyen helyzeteket megfelelően kezeljék. (...) A szociális gondoskodás lényege, hogy az egyén megélhetési zavarhelyzete esetén a fennmaradás biztosított legyen.”⁴

Ebben a tanulmányban a segélyezés rendszerének fejlődésével foglalkozunk.

A segély olyan juttatás, amelynek jogosultsági feltételrendszerében szerepel az alacsony jövedelem: a kérelmező akkor jogosult egy segélyre, ha jövedelme nem ér el egy meghatározott szintet. Érdemes rámutatni, hogy a jogalkotó a legtöbb esetben nem vette figyelembe ezt az elméleti megközelítést, és ezért adott „segély” elnevezést olyan ellátásoknak, amelyeknek igénybevitelét nem előzi meg jövedelemvizsgálat (pl. GYES, a gyermekgondozási segély, melynek nevét nemrég módosították gyermekgondozást segítő ellátásra). De fordítva is igaz a megállapításunk: a szociális törvény tartalmaz több olyan ellátást, amely a fenti definíció alapján segélynek minősül, de elnevezése nem ezt sugallja (pl. időskorúak járadéka).

A segélyezés a társadalompolitika második védelmi vonala. Első védelmi vonalnak nevezzük az ágazati szakpolitikák univerzális és biztosítási elvű támogatásait. A második védelmi vonal azok számára igyekszik segítséget nyújtani, akik nem szereztek jogosultságot biztosítási elvű ellátásra vagy már kimerítették azt. Például a foglalkoztatáspolitikai passzív eszközei körében a munka elvesztését követően előbb járadék, majd annak kimerítése után segély igényelhető.

3 A gyermekjóléti és a gyermekvédelmi ellátórendszer működését a gyermekvédelmi törvény szabályozza: 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)

4 HAJDÚ JÓZSEF-HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR (szerk): Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. Patrocinium, 2018. 13. o.

A segélyezés fenti definíciójából következik, hogy jövedelemteszt (means test) előzi meg, amely kiegészülhet vagyontesztel. A szociális törvény a segélyek esetében elő is írja a jövedelemtesztet.⁵ A mindennapi tapasztalat az volt a 1990-es években, hogy egy olyan országban, ahol a jövedelemeltitkolás magas arányú, célzottsági hibához vezet az, ha a segélyre való jogosultság vizsgálatakor csak a jövedelmet vesszük figyelembe. A segélyezés esetében kétfajta célzási hiba követhető el. Az egyik az, amikor olyan személy részesül segélyben, aki egyébként nem lenne jogosult, a másik pedig az, amikor olyan személy nem részesül támogatásban, aki egyébként rászoruló. Az 1990-es években magas volt a segélyezésre fordított költségvetési kiadások azon része, amelyben nem a leginkább rászorulóknak részesültek.⁶ A gazdaság fokozatos fehéritésével, a szürke és fekete gazdaság méretének csökkenésével a jövedelem számbavételének problémái is enyhültek. A szociális törvény születésekor a fekete gazdaság még jelentős kiterjedésű volt, ezért a jogalkotó már kezdettől igyekezett a jövedelemtesztet kiegészíteni vagyontesztel. Ugyanis amíg a jövedelem sok esetben eltitkolható, addig a vagyon kevésbé. A vagyonteszt alkalmazása történhet direkt és indirekt módon. Direkt vagyontesztről akkor beszélünk, amikor a jogalkotó kijelöl egy minimális vagyoni szintet, és csak az alá eső személyeket segélyezi. Ilyen többek között az az eset, ha a lakhatási problémák enyhítését célzó segélyt csak egy bizonyos lakásnagyság alatt biztosítja. Az indirekt vagyonteszt valójában a jövedelemtesztet egészíti ki azáltal, hogy a tulajdonolt vagyon fenntartásához szükséges jövedelemrészből következtet a teljes jövedelemre és erre a teljes jövedelemre alkalmazza a jövedelemtesztet. Az indirekt vagyonteszt alkalmazásakor tehát a jogalkotó egy vélelmet alkalmaz: a vagyonból következtet a jövedelemre, ugyanis a vagyontárgyak mérete, típusa stb. alapján vélelmezhető, mennyibe kerül ezek fenntartása havonta, ebből pedig kiszámolható a KSH-nak a fogyasztási szerkezetre vonatkozó mérései alapján, hogy mekkora havi jövedelem tulajdonítható a kérelmezőnek. A szociális törvény egy ennél egyszerűbb indirekt vagyontesztet alkalmaz. Eszerint „ha a települési önkormányzat, a járási hivatal vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal a hivatalos tudomása vagy környezettanulmány lefolytatása alapján a kérelmező életkörülményeire tekintettel a jövedelemnyilatkozatban foglaltakat vitatja, felhívhatja a kérelmezőt az általa lakott lakás, illetve saját és a családja tulajdonában álló vagyon fenntartási költségeit igazoló dokumentumok benyújtására. Abban az esetben, ha a fenntartási költségek meghaladják a jövedelemnyilatkozatban szereplő jövedelem 50%-át, a jövedelem a fenntartási költségek figyelembevételével vélelmezhető.”⁷

5 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról (továbbiakban: Szt.) 10.§

6 A TÁRKI vizsgálata szerint például az 1990-es évek elején az összes segélyezett háztartás több mint fele nem tartozott a szegénynek mondható háztartások közé. TÓTH István György: A jóléti programok szerepe a szegénység enyhítésében. In: ANDORKA Rudolf, KOLOS Tamás, VUKOVICH György (szerk.): Társadalmi R riport 1994. 107. o.

7 Szt. 10.§ (6)

A segélyeknek alapvetően két nagy csoportját különböztetjük meg. Jövedelempótló segélynek nevezzük azokat a támogatásokat, amelyek a megélhetéshez szükséges legfontosabb szükségletek finanszírozását szolgálják, és kiegészítik a család jövedelmét egy társadalmilag elfogadott minimális szintre. Kiadáskompenzáló segélyeknek nevezzük azokat az ellátásokat, amelyek esetében nem a megélhetéshez szükséges havi jövedelem biztosítása a cél, hanem a szociális krízishelyzetet előidéző, valamely jelentős, a család költségvetését aránytalanul megterhelő kiadás kifizetéséhez járulnak hozzá, hiszen a rezsiköltségek vagy a gyógyszerköltségek kifizetése az alacsony jövedelműek számára nagy terhet jelent. Jövedelempótló segély például a foglalkoztatást helyettesítő támogatás vagy az időskorúak járadéka. Kiadáskompenzáló segély volt korábban a lakásfenntartási támogatás vagy jelenleg is a közgyógyellátás.

3. A segélyezés adminisztrációja

A segélyezés egyik fontos elvi alapja a szubszidiaritás, ebből következik az, hogy működtetése a decentralizált igazgatási struktúrákban történik.⁸ A szubszidiaritás elve a segélyezésben úgy tükröződik, hogy a kérelmező anyagi szükség helyzetét és annak elemeit, okait és következményeit csak közelről lehet jól megfigyelni és megítélni, ezért az ilyen típusú ellátások adminisztrációját helyi, települési szintre kell helyezni. A szegénységnek a helyi szinten történő kezelése ráadásul lehetőséget ad arra, hogy ne uniformizált segélyezési rezsimek jöjjenek létre, hanem a település demográfiai, foglalkoztatási és egyéb adottságai tükröződjenek a helyi szociálpolitika eszközrendszerében. Ebből a megközelítésből az következik, hogy a segélyezést alapvetően nem dekoncentrált szervekre kell bízni, hanem decentralizált szervekre, mert a helyi önkormányzatok könnyebben tudnak tájékozódni a helyben élők problémáiról, igényeiről, pontosabb információkkal rendelkeznek az alacsony jövedelműek szociális helyzetéről.

Ugyanakkor a közfeladatok decentralizált módon történő ellátása ellen is szólnak érvek. Ilyen érv a túlszordulási hatás: a helyi önkormányzat a döntéseiben csak az illetékességi területén élőkre van tekintettel, jóllehet döntésének lehet hatása az illetékességi területén túl is. Ilyen hatása volt a közelmúltban annak, amikor több önkormányzat is ahhoz kötötte bizonyos támogatások nyújtását, hogy a segélyezett elköltözik a településről. Érdemes emlékeztetni, hogy ezeket a rendeleteket a Kúria megsemmisítette.⁹ A Kúria ugyanis alkotmányellenesnek ítélte ezeket a kísérleteket: „A Kúria már több döntésében rögzítette, hogy önkormányzati rendeletben felhatalmazás hiányában nem lehet a szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat (Köf.5.051/2012/6., Köf.5.008/2013/8., Köf.5.051/2014/3. számú határozat). (...) A

8 A decentralizáció melletti és elleni érvek összefoglalása: SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 2002. május, 424. o.

9 Ld. Miskolc esetében a Köf.5.003/2015/4. sz. határozatot, Szerencs esetében Köf.5.017/2015/3. sz. határozatot.

szociális támogatásokhoz való hozzáférés azon az alapon történő lehetetlenné tétele, hogy a támogatást igénylő olyan önkormányzat területéről érkezett, ahol az elköltözés ösztönzésére térítési díjat kapott, nem szociális szempont.”¹⁰

A túlsordulási hatás mellett a méretgazdaságossági elv is a centralizáció mellett szól, hiszen ha minden helyi önkormányzat kiépíti a segélyezéshez szükséges humán- és tárgyi infrastruktúrát, akkor könnyen jöhetnek létre párhuzamos kapacitások, centralizált feladatszervezésnél ezek a párhuzamosságok megszüntethetők.

Szintén a decentralizáció elleni érv, hogy ha minden önkormányzat saját segélyezési rezsimit alakít ki, akkor az országban nem érvényesül egy átfogó, nemzeti szintű védelmi-ellátási minimum, hanem a szociálpolitika szétesik 3200 helyi szociális rendszerre. Ráadásul a helyi önkormányzatok között már az önkormányzati rendszer 1990. évi felállításától kezdve jelentős különbségek alakultak ki az adóerőképesség kérdésében. A kevésbé fejlett térségekben az önkormányzatok területén kevés vállalat működött, a helyi adóbevétel alacsony volt, ugyanakkor a szociális problémák halmozódtak, melyek kezelésére nem állt rendelkezésre elegendő forrás. Ezzel szemben az ország fejlett térségeiben az önkormányzatok kisebb mértékű szociális problémával szembesültek, mert több vállalat működött, magasabb volt a foglalkoztatás, így a helyi adóbevétel is magasabb volt. Bár a segélyezési rendszer központi költségvetési finanszírozása a költségvetési keret elosztásakor tekintettel volt az önkormányzatok eltérő helyzetére, ettől még a jelentős különbségek fennmaradtak. A nagyban eltérő helyi segélyezési gyakorlatok elvileg kiválthatták volna a „lábbal szavazás” jelenségét, az alacsony jövedelmű csoportok vándorlását a szélesebb jóléti eszköztárral működő, bőkezűbb helyi szociálpolitikát kialakító önkormányzatok felé, de az alacsony belső mobilitás miatt ez járt számottevő hatással.

A magyar társadalompolitikai ágazatok jogszabályi kereteinek a 90-es évek elején történő kialakításakor konzekvensen érvényesült ez a megközelítés: az univerzális és biztosítási elvű transzferek megállapítása és folyósítása dekoncentrált szervekhez került, míg a rászorultság típusú támogatások (segélyek) megállapítása és folyósítása a decentralizált struktúrába, a helyi önkormányzatokhoz.

A decentralizáció elve nem csak a támogatásról szóló döntést és a folyósítást érintette, hanem az ellátás szabályozását is. A szabályozás tekintetében megoszlott a hatáskör a kormányzat központi és helyi szintje között. Az országgyűlés hatáskörébe tartozott (és tartozik) a szociális törvény, mint keretjogszabály megalkotása és módosítása, és így az önkormányzati rendeletalkotás határainak a kijelölése is. Az önkormányzat pedig a törvényben számára kijelölt keretek között alkot rendeletet arról, hogy ki és milyen feltételek mellett jogosult valamely segélyre.

A segélyezés területén a szabályozásban érvényesülő munkamegosztás az országgyűlés és a helyi önkormányzat között folyamatosan változott. Ennek oka az önkormányzatok

10 Köf.5.017/2015/3. sz. határozat

segélyezési gyakorlata volt. A szociális törvény keletkezése idején a jogalkotó viszonylag széles mérlegelési hatáskört biztosított a helyi önkormányzatok számára arra, hogy maguk állapítsák meg a támogatások feltételeit, összegét és egyéb körülményeket. A 1990-es évek segélyezési gyakorlata azonban azt mutatta, hogy a helyi önkormányzatok nem szívesen segélyeznek, számos olyan informális technikát alkalmaztak (pl. lebeszélés), amelynek eredményeként a rászoruló már be sem adta a kérelmét. Másrészt a törvényben meghatározott kereteket az önkormányzaton jelentősen továbbszűkítették, így a jogalkotó szándékaihoz képest szűkebb kör juthatott segélyhez.

A helyi önkormányzatok segélyezés-szűkítő gyakorlatát a kormányzat több eszközzel igyekezett megváltoztatni. Az egyik ilyen eszköz a finanszírozás módosítása volt. A pénzbeli támogatásra az önkormányzat által kifizetett összeg jogszabályban meghatározott részét ugyanis a helyi önkormányzat visszaigényelhetette a központi költségvetésből. Természetesen minél nagyobb volt a visszapótlási ráta, az önkormányzatnak annál kevesebbe került egységnyi segélyösszeg kifizetése. Ezért a központi kormányzat e visszapótlási ráta folyamatos emelésével igyekezett ösztönözni a helyi önkormányzatokat, hogy szélesebb körben alkalmazzanak segélyeket a helyi szociálpolitikai gyakorlatban. A másik eszköz a törvényi szabályozásban kezdetben egységes szabályozású segélyek megkettőzése volt. A jogalkotó ugyanis úgy gondolta, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok vonakodnak kiterjedt segélyezési rezsimeket működtetni, és különféle eszközökkel szűkítik a rászorulóknak számára a törvény által biztosított lehetőségeket, akkor a megoldás az, hogy az egyes segélyformákon belül két altípus jöjjön létre. Az egyik altípus esetében a helyi önkormányzat rendeletalkotási hatásköre kiszélesedik, és teljes mértékben a döntésén múlik, hogy kinek milyen feltételekkel állapítja meg ezt az altípust. Ezt az altípust méltányossági segélynek nevezzük. Ugyanakkor a másik altípusra nézve a jogalkotó csökkentette a helyi önkormányzat jogát arra, hogy annak feltételrendszerébe beleavatkozzon és azt módosítsa belátása szerint. E másik altípusba tartozó segélyeket normatív segélyeknek nevezzük. A szociális törvényben kezdetben még egyalakú segélyek egy része így vált ketté idővel normatív és méltányossági segéllyé.

A segélyezési rendszer alapvetően decentralizált jellege az elmúlt 25 évben kétszer tört meg. Az első a szociális gázártámogatás volt. 2002 után a szociálliberális kormányok előbb alanyi jogon, később rászorultsági alapon költségvetési, a tarifában érvényesített gáz- és távhőártámogatást biztosítottak. Csakhogy a kérelmeket nem a helyi önkormányzatokhoz, hanem egy dekoncentrált szervhez, a Magyar Államkincstárhoz kellett benyújtani. A támogatás nem az egy főre eső jövedelem alapján biztosította a jogosultságot, hanem itt is érvényesült a 2006-tól a rendszeres szociális segélyre már bevezetett fogyasztási súly-számítás. A szociális gázártámogatás rendkívül kiterjedt ellátás: évi közel kétszázmilliárd forintba került és több mint kétmillió háztartás részesült belőle. A válság kapcsán felvett IMF-hitel feltételeként ugyanakkor a Gyurcsány-, Bajnai- és Orbán-kabinet fokozatosan kivette ezt a támogatást.

A másik intézkedés, amely módosította a segélyezés adminisztrációjának alapvetően decentralizált jellegét, a 2015. évi segélyezési reform volt. Ennek az intézkedésnek egyik fő motivációja az volt, hogy az alacsony jövedelmi krízishelyzeteket elszenvédőket segítő jövedelemplótló támogatások esetében csökkenjen az önkormányzatoknak való kitettség, ezért ezeknek a segélyeknek a megállapítása átkerült a járási kormányhivatalokhoz, tehát a decentralizáció kedvezőtlen tapasztalatai a dekoncentráció irányába mozdították a jogalkotást. Kétségtelen, hogy ezzel a segélyezettől távolabbra került az ügye intézésének helyszíne, ugyanakkor megszűnt az a lehetőség, hogy az önkormányzatok nem szociális jellegű feltételeket határozzanak meg egyes jövedelemplótló segély megállapításakor a szociális rendeleteikben.

4. A generalitás kérdése

A segélyezés fontos aspektusa a generalitás. Ebből a szempontból a segély lehet generális vagy kategoriális. Generális segélyezésről akkor beszélünk, amikor a segély jogosultsági feltételei között csak és kizárólag jövedelmi kondíciót alkalmazunk. A generális segély tehát nem veszi figyelembe a kérelmező egyéb életkörülményeit, illetve azt, hogy az alacsony jövedelem miért és hogyan alakult ki. A kategoriális segélyezésről akkor beszélünk, amikor a segély jogosultsági feltételei közé az alacsony jövedelmen túl tovább feltételek is beépülnek. A kategoriális segélyezés alapja az a megfigyelés, hogy a társadalomban a jövedelmi szükséghelyzetek szorosan összefüggnek bizonyos társadalmi jellemzőkkel. (gyerekszám, életkor, egészségi állapot, stb.) A kategoriális segély tehát előbb azonosítja az alacsony jövedelemmel rendelkező társadalmi csoportokat, és csak e csoportokon belül vizsgálja a jövedelem mértékét. Emiatt egy szociális rendszerben annyi segélyfajta létezik, ahány kategória. A generális segélyezés hatékonyabbnak tekinthető a kategoriálisnál, mert egyrészt áttekinthetőbb az ügyfél számára, másrészt a kategoriális segélyezés alkalmazása során lehetnek olyan állampolgárok, akik alacsony jövedelműek ugyan, de egyik kategóriába se illeszthetők, így nem kapnak pénzbeli támogatást. A generális segélyezés tulajdonképpen társadalmi szinten definiál egy mindenki számára garantált és biztosítandó minimumjövedelmet.¹¹

A szociális törvény az első perctől kategóriákhoz rendeli a pénzbeli ellátások egyes formáit, a szó elméleti értelmében vett generális segélyt a magyar segélyezési rendszer

11 A minimumjövedelem nem azonos az alapjövedelemmel. A minimumjövedelem koncepciója tartalmaz jövedelemvizsgálatot: aki egy meghatározott jövedelmi szint alá esik, egy minimális megélhetést biztosító jövedelmi szintre kiegészítő támogatást kap. Az alapjövedelem esetében nincs jövedelemvizsgálat: mindenki meghatározott összegű támogatásban részesül, tekintet nélkül helyzetére, jövedelmére, foglalkoztatottságára stb. Érvekről és ellenérvekről ld. TEMESVÁRY Zs.: Alapjövedelem modellek Ausztriában és Svájcban. 2018. file:///C:/Users/HP/Downloads/AlapjovedelemmodellekAusztribansSvjcban.pdf Letöltés: 2019. május 3.

nem tartalmaz. A kategóriák igen sokfélék: aktív korú nem foglalkoztatottak, időskorúak, egészségkárosodottak, stb. Az elmúlt 25 évben a szabályozásnak ez a jellege végig fennmaradt, nem voltak kísérletek egy generális segélyezési szint megalkotására.

5. A segélyezés egysége

A segélyezés alapvető kérdése az is, hogy a jövedelemszámításnál a kérelmező egyéni jövedelmi szükséghelyzetét vizsgáljuk vagy az egész háztartását. Az első esetben meghatározzuk a kérelmező családjában az egy főre eső jövedelmet, és ha ez egy meghatározott minimális szint alá esik, akkora támogatást biztosítunk, amely a kérelmező egyéni krízishelyzetét képes kezelni. A családi típusú segélyezés esetében nem az egyén, hanem a teljes háztartás jövedelmi helyzetéből indulunk ki, és a kérelmezőnek akkora támogatást nyújtunk, amely az egész család számára biztosítja a minimális jövedelmi szintet. A családi segély mértékének megállapítása ahhoz a megfigyeléshez kapcsolódik, hogy a háztartás fogyasztási szükséglete nem egyenesen arányosan növekszik a háztartás tagjainak számával. Például az első gyermek megszületése nem 50%-kal növeli meg a család kiadásait, hiába nőtt a család létszáma kettőről háromra. A családi segélyezés ezért a háztartás egyes tagjaihoz eltérő fogyasztási súlyokat rendel, ezeket összesíti, és felszorozza az egy fogyasztási egységre meghatározott, minimálisan garantálandó jövedelemmel. Az így kapott családi szintű minimumjövedelem és a család tényleges jövedelmének a különbsége a megállapított segély.

A magyar segélyezési rendszer a vizsgált időszak első felében kizárólag egyéni segélyformákat tartalmazott, minden esetben az egy főre eső jövedelem vizsgálata alapozta meg a segélyre való jogosultságot. A szakirodalomban azonban folyamatosan születtek olyan értékelések, amelyek megfontolásra javasolták a családi segélyezésre történő áttérést.¹² Ennek hatására a kormány 2005-ben úgy döntött, hogy egy segélytípus esetében kísérletet tesz. Így indult el 2006 januárjától a rendszeres szociális segély családi típusú változata. A szabályozás szerint a jövedelemvizsgálat folyamán a család összjövedelmét nem a család tagjainak számával kell elosztani, hanem a család tagjaihoz rendelt fogyasztási egységek összegével. A fogyasztási egységek eltérőek a család egyes tagjainál: az első felnőtt fogyasztási egysége 1, a másodiké 0,9, az első két gyermeké 0,8-0,8, a további gyermekeké 0,7. Tehát például egy kétgyermekes házaspár kérelmének elbírálásakor 2006 előtt 4-gyel, 2006 után 3,5-del kellett elosztani a család összjövedelmét.¹³

A családszerkezethez kapcsolódó módosítás volt az is, amikor 2008-ban a kormány

12 Az egyik legátfogóbb értékelés e témában: TÁRKI: Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei. Háttér tanulmányok a közéleti társadalmi koncepcióhoz. 1998. <http://old.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a237.pdf> Letöltés: 2019.május 3.

13 Szt. 33.§ (2)

bevezette az „egy család-egy segély” elvet, amely szerint egy háztartásban – tekintet nélkül arra, hogy valójában hány ember él nélkülözésben – csak egy segély állapítható meg.¹⁴

6. A diszkrecionalitás

A magyarországi segélyezésnek alapvető jellegzetessége a diszkrecionalitás. A segély diszkrecionalitása azt jelenti, hogy a pénzbeli támogatás bizonyos, előre meghatározott feltételek teljesülése esetén csak adható, és nem jár automatikusan. Ezzel szembeni jogszerű segélyről akkor beszélünk, amikor a támogatásról döntő szerv mérlegelési hatásköre szűk és a törvényi szintű feltételek teljesülése esetén kötelezően meg kell ítélni az ellátást, az eljáró hatóság jogszabályba ütköző gyakorlata esetén pedig lehetőség nyílik bírósághoz fordulásra.

A magyar szabályozás az elmúlt 25 évben végig a diszkrecionalitás talaján állt. A szociális törvény ma is így fogalmaz: „A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására, illetve a különös méltánylást érdemlő személyes élethelyzetére figyelemmel pénzbeli szociális ellátás nyújtható.”¹⁵

A szociális segélyezés diszkrecionális jellege ellen lehetne vetni, hogy a törvény jogosultságról és jogosultról beszél, tehát a fogalomhasználat arra utal, hogy az alacsony jövedelem ténylegesen jogot keletkeztet a pénzbeli ellátásra. Azonban éppen az előbbieket idézett rendelkezés miatt a „jogosult” fogalmából nem következik, hogy a jogszabály szerint igazolt rászorultság esetén automatikusan jár a támogatás.

Szintén a diszkrecionalitással szembeni érv, hogy a szociális törvény általános érvennyel biztosítja a határozatok bírósági úton történő megtámadásának lehetőségét: „A szociális hatáskört gyakorló szerv határozatának megtámadására irányuló közigazgatási perben a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet különösen normatív pénzbeli szociális ellátás folyósításáról, természetben nyújtott szociális ellátás biztosításáról, személyes gondoskodást nyújtó szociális intézménybe való beutalásról.”¹⁶ Csakhogy a törvény egy későbbi rendelkezése kiveszi a pénzbeli ellátásokat (és a természetbeni ellátásokat) a fenti általános szabály alól: „A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatot a bíróság nem változtathatja meg.”¹⁷ A szociális hatóságnak a pénzbeli és a természetbeni ellátást megállapító határozatával szemben tehát nincs jogorvoslati lehetőség.

Az első (és utolsó) olyan támogatás, amely kísérletet tett a jogszerűségi elv érvényesítésére, a 1997-es gyermekvédelmi törvényben szabályozott rendszeres gyermekvédelmi

14 Szt. 33.§ (5)

15 Szt. 25.§ (1)

16 Szt. 11.§ (1)

17 Szt. 32.§ (2) Ezt a szabályt a természetbeni ellátásokra is alkalmazni kell: Szt. 47.§ (2)

támogatás volt.¹⁸ A törvényi szabályozás egyik legfőbb célja az volt, hogy a család anyagi helyzete miatt ne legyen kiemelhető a családból. Ennek a megelőzése érdekében került bevezetés egy új pénzbeli ellátási forma, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás. Ez a támogatás segélynek minősül, mert az egy főre eső jövedelemnek alacsony mértéke volt a jogosultság alapja. A gyermekvédelmi törvény a rendszeres gyermekvédelmi támogatás mellett bevezette a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást is, amely követte a szociális törvényből már ismert logikát (méltányossági vs normatív segélyek), ami azt jelenti, hogy ezt a segélytípust a települési önkormányzatok diszkrecionálisan ítélték meg a létfenntartási nehézségekkel küzdő, krízishelyzetbe került gyerekes családok számára. A támogatás összege 1998-2000 között a nyugdíjminimum 20%-a volt. 2001-2002-ben átnevezték kiegészítő családi pótlékra és az összegét emelték. A támogatást 2003-tól indexálták, mértékét az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 22%-ában állapították meg. Hatékonysági szempontból elmondható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás gyengén célzott volt, hiszen az összes gyerekes háztartás 57%-a kapott támogatást 2001-ben.¹⁹ A rendszeres gyermekvédelmi támogatás 2006-tól került megszüntetésre, mivel a hozzá kapcsolódó költségvetési források be lettek olvasztva a családi pótlék megduplázásába.

A gyermekvédelmi törvény által jelenleg szabályozott támogatások mindegyike rászorultsági típusú, segélynek tekinthető, mert jövedelemvizsgálathoz kötöttek. A jogosultság megállapítása szempontjából azonban vannak direkt és indirekt támogatások. Az indirekt támogatások esetében nem közvetlenül a jövedelemvizsgálat eredménye alapozza meg a jogosultságot, hanem a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményről szóló határozat megléte. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jogintézményének bevezetése a rendszeres gyermekvédelmi támogatás megszüntetéséhez kapcsolódik.²⁰ A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény valójában egy jegyzői igazolás arról, hogy a gyermek családjában az egy főre eső jövedelem alacsony, nem haladja meg az öregségi nyugdíjminimum 135%-át, illetve 145%-át.²¹ A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jogosít a kedvezményes gyermekétkeztetés, a nyári gyermekétkeztetés, illetve pénzbeli ellátásra, amely 2012 novemberétől természetbeni ellátásként nyújtható. A

18 A gyermekvédelmi támogatásokról ld. FARKAS Zsombor: A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek, fiatal felnőttek számának csökkenése mögött húzóóó okok vizsgálata. Web: http://old.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/szocpol/20160823_szocpol_monitoring_4_farkas.pdf Letöltés: 2019. május 3.

19 FERGE Zsuzsa, TAUSZ Katalin, DARVAS Ágnes: Küzdelem a szegénység és társadalmi kirekesztés ellen 1. kötet. Esettanulmány Magyarországról. Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, 2001. Web: file:///C:/Users/HP/Downloads/combating_poverty_vol1_hu.pdf Letöltés: 2019. május 3.

20 Erről részletesebben GÁBOS András (2008) Családtámogatási rendszer és a családok helyzete. In. KOLOSI T., TÓTH I. Gy. (szerk.): Társadalmi riport 2008. Budapest: TÁRKI. 304. o.

21 Gyvt. 19-20.§

másik két pénzbeli ellátás (otthonteremtési támogatás, gyermektartásdíj megelőlegezése) szintén jövedelemvizsgálathoz kötött, de nem a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megállapításán keresztül.

A gyermekvédelmi törvényben vannak olyan ellátások, amelyek esetében a jogalkotó nem tartotta elegendőnek a család jövedelmi viszonyainak vizsgálatát a jogosultság megállapításához. Ezekben az esetekben a jövedelemvizsgálat kiegészül a vagyoni helyzet, a foglalkoztatási státusz és a szociokulturális helyzet egy-egy elemének vizsgálatával. E hátrányos halmozódására a gyermekvédelmi törvény két fogalmat definiál: a hátrányos helyzet és a halmozottan hátrányos helyzet fogalmát.²²

Hátrányos helyzetű az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll:

- a) a szülő vagy a családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettsége, ha a gyermeket együtt nevelő mindkét szülőről, a gyermeket egyedül nevelő szülőről vagy a családba fogadó gyámról - önkéntes nyilatkozata alapján - megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik,
- b) a szülő vagy a családba fogadó gyám alacsony foglalkoztatottsága, ha a gyermeket nevelő szülők bármelyikéről vagy a családba fogadó gyámról megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor az Szt. 33. §-a szerinti aktív korúak ellátására jogosult vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig állás-keresőként nyilvántartott személy,
- c) a gyermek elégtelen lakókörnyezete, illetve lakáskörülményei, ha megállapítható, hogy a gyermek a településre vonatkozó integrált településfejlesztési stratégiában szegregátumnak nyilvánított lakókörnyezetben vagy félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakásban, illetve olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek.

Halmozottan hátrányos helyzetű az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek, aki esetében a fenti körülmények közül legalább kettő fennáll. Ezen túl halmozottan hátrányos helyzetűnek minősül a nevelésbe vett gyermek és az utógondozott fiatal felnőtt. A hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek emelt összegű természetbeni támogatásra (Erzsébet-utalvány) és ingyenes gyermekétkeztetésre jogosultak.

Végezetül még egy gyermekvédelmi támogatást kell megemlíteni, amely szintén pénzbeli támogatás volt: az óvodáztatási támogatás. Célja a 3 -4 éves gyermekek szüleinek ösztönzése arra, hogy a gyermeküket óvodába beírassák és járassák. Ez a támogatás is jövedelemvizsgálathoz volt kötve, mert a jegyző csak annak állapíthatta

22 Gyvt. 67/A.§

meg, aki rendelkezett rendszeres gyermekvédelmi kedvezménnyel. Az óvodáztatási támogatás 2015-ben szűnt meg, amikor a jogalkotó bevezette a 3 éves kortól kötelező óvodai ellátást.

7. Ösztönzési hatások

A segélyezéssel szemben társadalompolitikai követelmények egyike a hatékonyság. A hatékonysági megfontolások közül az egyik legfontosabb az a cél, hogy a segélynek a munkavállalással szembeni ellenőztönzési hatásai minimálisak legyenek.²³ A kiindulópont az a megfigyelés, hogy minden olyan pénzbeli támogatás, amely mögött nincs munkavégzés, a munkaerő-kínálatra negatívan hat. Ezért a jövedelmi kockázat által sújtott ember megsegítésekor két, egymással ellentétes irányba mutató megfontolást kell mérlegelnünk. Egyrészt támogatást kell biztosítanunk, hiszen nem mehetünk el közömbösen a rászoruló ember mellett, a szolidaritás elve azt diktálja, hogy segítsünk. A valamilyen okból jövedelmi krízishelyzetbe kerülő ember és család megsegítése a társadalmi kohézióknak fontos eleme. Egy társadalom senkit sem hagyhat az út szélén. A másik megfontolás az, hogy a rászoruló ember támogatása nem lehet olyan jellegű, mértékű, hogy ösztönözze a segélyezési létbe való belesüppedést, hogy elsovassza a foglalkoztathatóságot, hogy gyengítse a munkaerőpiacra való visszatérés szándékát. A munkaerőpiacon potenciálisan elérhető és a segéllyel elérhető nettó jövedelem viszonya ugyanis két módon is gyengítheti a munkavállalás iránti attitűdöt. A relatíve magas segélyezési szint egyrészt behúzza a segélyezésbe, másrészt onnan nem ereszt ki. Amennyiben a segély és a nettó bér hányadosaként értelmezhető helyettesítési ráta magas, akkor a munkavállaló érezheti úgy, hogy ilyen körülmények között nem éri meg dolgozni, és kilép a munkaerőpiacról. A magas helyettesítési ráta kedvezőtlenül hat a segélyezettre is, hiszen ha racionálisan végiggondolja a munkavállalással jelentkező többletkiadásait (utazás, öltözködés, családtagokat segítő szolgáltatások térítési díja, stb.) és a munkával megszerezhető jövedelmet e többletköltségekkel csökkenti, akkor magas helyettesítési ráta esetén juthat arra a következtetésre, hogy nem éri meg visszatérni a munka világába.

A mindenkori kormányok érzékelték ezt a problémát és számos intézkedést hoztak annak érdekében, hogy a segélyek munkavállalással szembeni ellenőztönző hatását mérsékeljék. Ezek közül az intézkedések közül a legmeghatározóbb az együttműködési kötelezettség előírása és folyamatos szigorítása volt. Az együttműködés előírásakor a jogalkotó abból indul ki, hogy a segélyezetttség állapotában fontos társadalompolitikai cél a munkaerőpiacra való kapcsolat fenntartása, a munkavállalásra vonatkozó elkötelezettség erősítése, a munkakeresés folyamatos ösztönzése, a foglalkoztathatóság

23 A pénzbeli támogatások ösztönzési hatásairól ld. SEMJÉN András: A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. Közgazdasági Szemle, 1996. október. 841. o.

növelése. Ezért a segély megállapítása és folyósítása mellett előírható olyan kötelezettség, amely a segély további feltétele, és amely segít az említett célok elérésében. Az együttműködés előírható a családsegítő szolgálattal, ahol szociális munkások dolgoznak a segélyezett foglalkoztatási esélyeinek javításán, és előírható a munkaügyi hatósággal, ahol információszolgáltatással, tanácsadással, képzésekkel, átképzésekkel igyekeznek növelni a segélyezett foglalkoztathatóságát.

A szociális törvény kezdetben nem ismerte az együttműködési kötelezettség fogalmát, nem tartalmazott olyan jogosultsági kritériumokat, amelyek alapján a támogatás feltétele valamely hatóság vagy szociális intézmény szolgáltatásának rendszeres igénybevétele lett volna. Azonban már korán, az 1990-es évek harmadik harmadában megfogalmazódott jogalkotói szinten, hogy a krízishelyzetben élők pénzbeli ellátásait és szociális szolgáltatásait valamilyen módon közelíteni kell egymáshoz, a segítségnyújtás hatékonysága növelhető, ha a pénzbeli ellátás szolgáltatásokkal egészülnek ki. Ekkor kerül be a szabályozásba az a rendelkezés, hogy a helyi önkormányzat a segély megállapításakor dönthet úgy, hogy együttműködési kötelezettséget ír elő a segélyezett számára. Majd az együttműködési kötelezettség meghatározásának lehetőségét felváltotta a kötelezés: a helyi önkormányzatoknak a 2000-es években már a segély megállapításakor meg kellett határozni azt is, hogy kivel kell a segélyezettnek együttműködnie.

2008-ban ez a jogszabályi rendelkezés tovább szigorodott, amikor az Út a munkához program a segélyezettek pénzbeli támogatásának feltételül szabta a közfoglalkoztatásban való részvételt.²⁴ A közfoglalkoztatás expanziójára 2011-től került sor, csúcspontján több mint 200 000 munkanélküli ember dolgozott a helyi önkormányzatok által biztosított munkákban a Belügyminisztérium koordinációja mellett, megközelítve költségvetési kiadásainak összegét tekintve a GDP 1%-át.

Az ösztönzési szempontokhoz kapcsolódik az a kérdés, hogy a helyi önkormányzat a törvényben meghatározottakon túl milyen további feltételeket írhat elő a segélyre való jogosultság önkormányzati rendeletben történő szabályozásakor. A 2000-es években ugyanis számos olyan önkormányzati szabályozási kísérletre került sor, amely a segély feltételeként az igénylő magánéletét érintő kondíciót írt elő. Ilyen feltétel volt többek között a ház előtti terület tisztán tartása, rendszeres tisztálkodás, tiszta ruházat, ház rendben tartása, stb. Erre az önkormányzatoknak volt törvényi felhatalmazásuk, hiszen a szociális törvénynek – a ma már hatályon kívül helyezett – 132. § (4) bekezdés a) pontja felhatalmazta a települési önkormányzatokat, hogy rendeletet alkossanak az aktív korúak ellátására jogosult személyek részére a lakó-környezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokról. Ezt a felhatalmazást azonban több önkormányzat olyan tartalommal töltötte meg, amely

24 Az Út a Munkához program hatásairól: BASS László: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. Esély, 2010. 1. szám.46. o.

kívül esik a szociális szempontokon. Ilyen feltétel volt többek között a lakás megfelelő megvilágítotttsága, szellőzése, minimum 20 C fok biztosítására képes fűtési rendszer megléte,²⁵ a kert rendszeres megművelése, a szükséges növényvédelmi feladatok ellátása, a család ellátáshoz szükséges mennyiségű burgonya termesztése²⁶, stb. A Kúria valamennyi ilyen túlzó szabályozást megsemmisített. Egyrészt a Kúria megértő az önkormányzatokkal szemben, érzékeli, hogy a 2008-as gazdasági válságot követően a segélyezésben felerősödik az igazságossági szempont az alanyi jogi megközelítéssel szemben. „Az elmúlt időszakban a kibontakozó, majd pedig általánossá váló gazdasági, pénzügyi válság, a rendelkezésre álló egyre szűkülő források, a költségvetések teherbíró képessége a szociális jogokhoz való viszonyban azt eredményezték, hogy az ideális alapjogi/alanyi jogi megközelítésnél erőteljesebbé vált a társadalmi igazságosság igényének érvényesítése. A szociális jogban a korábbiakban az ellátások megszerzésének feltételeként ismert együttműködési kötelezettség a javak előállításában való részvétel, illetve az öngondoskodás kategóriáival egészült ki. Ezt jeleníti meg az Alaptörvény O) cikke, amikor kimondja, hogy „[m]indenki felelős önmagáért.”²⁷ A Kúria egyértelműen kimondta, hogy a szociális ellátások jogosultsági feltételei nem hatolhatnak be aránytalan mértékben a kérelmező magánéletébe. „A Kúria gyakorlata a szociális tárgyú önkormányzati jogalkotás felülvizsgálata kapcsán egyértelmű: önkormányzati rendeletben nem lehet a szociális segély feltételévé tenni a magánszféra körébe tartozó magatartásokat (pl. tisztálkodás). A magánszférához való jogot, az ahhoz tartozó magánéletet, a családi életet, az otthont, a fizikai és erkölcsi integritást védi az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 8. cikke, a hozzá tartozó nemzetközi bírói gyakorlattal, valamint védi az Alkotmánybíróság gyakorlata is.”²⁸

8. Konklúzió

A segélyezési rendszer elmúlt negyedszázadának áttekintése egyik legfontosabb tanulsága, hogy a segélyezésre vonatkozó szabályozást nem lehet elszakítani a gazdasági, társadalmi folyamatoktól, a társadalompolitika alrendszerének társszabályozásaitól, a decentralizáció eszközrendszerének sajátosságaitól és a társadalom igazságérzetétől. Az elméleti megközelítések óvatlan alkalmazása a szabályozásban sokszor váltotta ki a helyi társadalom és helyi döntéshozók értetlenségét. A segélyezés szabályozásának története arra utal, hogy ez a szociálpolitikai rendszer nincs beágyazva a társadalomba, nincs konszenzus alapelvei és alapvető céljai körül, nincs egyetértés eszközrendszeréről.

25 Köf5.051/2012/6. sz. határozat

26 Köf5.008/2013/6. sz. határozat

27 Köf5.008/2013/6. sz. határozat II. 4.

28 Köf5.008/2013/6. sz. határozat II. 7.

Ennek ékes bizonyítéka, hogy az OECD-országokban egyedülálló módon Magyarországon a rászorultsági típusú ellátásokra a GDP kevesebb mint fél százalékát költjük. Annyi bizonyosan állítható, hogy a fenti megfontolások figyelembe vételével a mainál magasabb szintű támogatási szint célzottan és hatékonyan segíteni a társadalmi összetartozás, a társadalmi kohézió célját.

A KÖZSZOLGÁLATI JOG ELMÚLT 20 ÉVÉRŐL

A közszerológálati jog² hosszabb időszerókat átfogó, komplex elemzésével foglalkozó művek különböző megközelítéseket követnek. Van, amelyik szabályozástörténeti oldalról közelíti meg a témát³, míg más művek a pragmatika elemeket helyezik vizsgálódásuk fókuszába.⁴ Közös bennük, hogy 2014 előtt születtek, ezért értelemszerűen nem térhetek ki az ezt követő időszeró jogalkotására. Márpedig ha valaki az elmúlt 20 évet szeretné értékelni, nem kerülheti meg a közelmúltban született közszerológálati jogszabályokat, mert ezek adják meg a korábban még csak sejthető válaszokat a legfontosabb kérdésekre. Meddig jut a karrierrendszer lebontása, a közjogias szabályozás közelítése az általános munkajogi szabályokhoz? Megvalósító-e az egységes életpálya modell, illetve a szabályozás egységére, vagy különbségére kerül a hangsúly?

Előadásomban arra törekszerem, hogy az elmúlt 20 év három legjelentősebb jogalkotási állomását alapul véve bemutassam, honnan indult a közszerológálati jogalkotás, s hová érkezett.

1. Korszeró (1990-1992): a „hőszeró”

A rendszerváltozás időszerózában intenzív előkészítő munka folyt az akkori Belügyminisztériumban, hogy a demokratikus intézményrendszer részeként, a közigazgatás személyi állományának jogállását az európai normáknak megfelelő törvény szabályozza. A Belügyminisztérium Szakértőbizottsága készítette el 1989 márciusában az *„Egy koncepció a közszerológálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)”* című anyagot (Koncepció), a közszerológálati törvény elméleti megalapozására.⁵ Ugyanakkor a háttérben súlyos politikai

1 Egyetemi docens, intézetvezető (Nemzeti Közszerológálati Egyetem)

2 Közszerológálati jog alatt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint az ennek helyébe lépő jogállási törvények, s azok végrehajtási jogszabályait értem.

3 HAZAFI Zoltán (2009): Közszerológálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). Kézirat: (phd értekezés) Pécs: Pécsi Egyetem ÁJK

4 LINDER Viktória (2010) Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Kézirat: Ph.D. értekezés. Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK. GAJDUSCHEK György (2011): A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikuss, átfogó elemzése. Kézirat: (phd értekezés) Pécs: Pécsi Egyetem ÁJK

5 GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán: A polgári típusú köztisztviselői rendszer előkészítésének és bevezetésének teendői, in. VEREBÉLYI Imre (szerk.): Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989-1994) megjelenés alatt.

konfliktus húzódozott meg. A kormányzó pártok képviselőinek többsége kétségét fejezte ki azzal szemben, hogy az új törvénnyel a karrier-rendszer védőernyője alá vonják a szocialista időszakban kinevezett államigazgatási dolgozókat, akik a társadalom szemében a régi rendszert testesítették meg. Ennek ellenére, az Antall-kormány az ország demokratikus működése iránti elköteleződését kívánta kifejezni, s az általánoshoz képest magasabb szintű foglalkoztatási védelmet, kiszámítható karriert és fokozatosan emelkedő illetményt a teljes állomány számára garantáló törvényjavaslatot nyújtott be a Parlament elé. A tervezet azonban csak az általános vitáig jutott el, mivel a javaslatot a Kormány „átdolgozásra” visszakérte, érzékelve azt, hogy benyújtott formájában a javaslat nem fogja megkapni a képviselők többségének támogatását.

Az átdolgozott törvényszöveg már több kompromisszumot tartalmazott. Kimaradt az általánosan kötelező pályázat, bekerült ugyanakkor a strukturális okok⁶ miatti felmentés, a vezetői kinevezést vezetői megbízás váltotta fel, amely egyértelműen jelezte, hogy a vezetők kiválasztása és cseréje bizalmi kérdés. S végül, a közigazgatási alapvizsga kötelezővé tételével a teljes állománynak szakmai szűrőn kellett átmennie.

Összegzőként azt mondhatjuk, hogy a *Ktv.*⁷ több ponton is engedett az érdem, kiszámíthatóság, biztonság követelményeiből, a Koncepcióhoz képest. Ugyanakkor betöltötte rendeletetését az átmenet időszakában, biztosította a személyi állomány stabilitását, s a karrier kiszámíthatóságával vonzóvá tette a köztisztviselői hivatást.

2. Korszak: a közszolgálati ethosz

A 90-es évek közepén jelentősen fellazultak a *Ktv.* karrier-elvű szabályai. A költségvetés konszolidációjához létszám-csökkentésre és a bérek befagyasztására, valamint a rugalmas elbocsátást, differenciálást megengedő törvényi szabályokra volt szükség.

A folyamatot segítette a *New Public Management* (NPM) Európán végig söprő második hulláma, amely azonban a közép-kelet-európai országokban értékvélságot okozott. Míg a rendszerváltozást követően a piacgazdaságra való áttérés, valamint a jogállami intézményrendszer kialakítása határozta meg a reformokat, amelybe beletartozott a politika-semlegességet biztosító karrier-elvű közszolgálat megteremtése is, addig az NPM hatására rövid időn belül irányváltásra került sor, s a rugalmasabb megoldások keresése felé fordult a figyelem. A közszolgálatban alkalmazott eszközök, módszerek (pl. teljesítményfüggő díjazás, munkakör-és kompetenciamenedzsment) arról tanúskodtak, hogy ebben az időszakban a közszolgálatot kevésbé *közjogi-államszervezési*, sokkal inkább *menedzsment-technikai* kérdésként kezelték.

Magyarországon is *visszaszorult a közjogias szabályozás*, s egyre nagyobb teret nyertek a munkajogias szabályok, egyéb magánjogi megoldások. A mérlegelés, a diszkrecionális jogkör kiterjesztése elsősorban a díjazás kötött szabályait lazította fel.

6 Létszámcsonkítás, átszervezés, feladatmegszűnés.

7 1992. évi XXIII. törvény

A személyi illetményel rendelkezők arányát 40%-ra emelték fel.⁸ Ennek köszönhetően, a *személyi illetményesek aránya 1994–2001 között csaknem megháromszorozódott*. Bevezették az alapilletmény-eltérítést. Ennek „hivatalos” indoka a teljesítmény-alapú differenciálás volt. Valójában azonban nem kötődött a teljesítményértékeléshez, s ténylegesen a korlátozott költségvetési kereteken belül, az egyéni mérlegelésen alapuló anyagi ösztönzéshez szükséges források megteremtését szolgálta. A céljuttatás egyfajta „többletfeladat” megállapodásként került a díjazási rendszerbe. A kötött illetményrendszer tarthatatlanságát mutatta, hogy volt olyan időszak⁹, amikor ötféle jogcímen (alapilletmény-eltérítés, személyi illetmény, céljuttatás, összkormányzati projekt-prémium, TÉR-jutalom) lehetett a törvény által garantált illetményen felül többlet „díjazást” megállapítani a munkavégzésért.

Az általánosozóhoz képest magasabb szintű foglalkoztatási védelem ugyan nem változott, de az új felfogás „számlájára írható”, hogy az 1996-ban elindult, nagyobb garanciák bevezetését célzó törvényi felülvizsgálat elakadt, s ezt követően már sohasem merült fel a felmentés szigorításának igénye.¹⁰

A nyitott és rugalmasabb szabályozás kialakulásának folyamatát azonban 2001-ben – átmenetileg –, a közszolgálati ethosz megerősítését szolgáló „életpálya” törvény¹¹ megakasztotta. Az államigazgatásban eltörölte a személyi illetményt, korlátozta és teljesítményértékeléshez kötötte az alapilletmény-eltérítést, szigorította a jutalmazást.

A *Ktv.* eleinte *széleskörben* tette lehetővé a helyi önkormányzatoknak, hogy rendeletet alkossanak közszolgálati kérdésekben. Így például, eltérhettek a törvény szerinti illetményrendszertől.¹² A törvényben megállapított illetményalap összegét korlátlanul emelhették, illetve csökkenthették. Növelhették az illetménypótlékot, illetve a szorzószámokat, de meg kellett tartaniuk a szorzószámok közötti arányokat. Rendeletben kedvezőbb szabályokat állapíthattak meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra.¹³ Mindezt azzal indokolták, hogy az illetményrendszer kötött

8 1998. évi XC. törvény

9 2009

10 „Időszerű a felmentésre vonatkozó szabályok áttekintése is, különösen abból a szempontból, hogy miként lehetne a köztisztviselői érdekek védelmét erősíteni. A köztisztviselői stabilitás növelés érdekében teljesen új koncepciót kellene kialakítani és nem a jelenlegi erősen vitatható megoldást finomítani. A felmentést a legszűkebb körre lenne indokolt visszaszorítani, az alkalmatlanság és a nyugdíjkorhatár elérésének az eseteire. Az összes többi felmentési jogcím ugyanis teljes mértékben lerontja a közszolgálati jogviszony stabilitását. Az Európai Unióba való belépés kritériumai közé tartozik a köztisztviselői kar pártpolitikai semlegessége és ennek eszköze a közszolgálati jogviszony stabilitása.” A közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos helyettese kezdeményezte a stabilitás növelését a *Ktv.* felülvizsgálata során eldöntendő koncepcionális kérdések vitája során. (1996)

11 2001. évi XXXVI. törvény

12 *Ktv.* 42. § (3) bekezdése (1992. július 1-től hatályos szövege)

13 *Ktv.* 4. § (2001. június 30-ig hatályos szövege)

szabályaival nem lehet korlátozni az önkormányzatok önálló gazdálkodását.¹⁴ A széles szabályozási mozgástér eredményeként tartalmukban különböző, önálló *közzszolgálati státútumok* sorozata született, amelyek egyrészt az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között, másrészt az önkormányzatok között alakítottak ki lényeges különbségeket a foglalkoztatási feltételekben. Hatására utánpótlási zavarok keletkeztek, elvándorlás indult a kedvezőbb feltételeket nyújtó, gazdagabb önkormányzatok felé.¹⁵ Az életpálya törvény a megoldást abban látta, hogy egységesítette az állami és az önkormányzati illetményalapot.

A munkajogi szabályok térnyerését azonban még az életpálya törvény sem állította meg. Munkaviszonyba kerültek az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak. „Kiszervezésüket” rugalmasabb foglalkoztatásukkal, racionálisabb munkaszervezéssel és finanszírozással, valamint tevékenységük jellege által nem indokolt kötelmek megszüntetésével indokolták.¹⁶

3. Korszak: paradigmaváltás

A 2010-2018 közötti időszakban fordulat következett be a közzszolgálati jogalkotásban. Jentőségét az adta, hogy az egységes, életpálya-modellre épülő közzszolgálati jog kérdésében a korábban hirdetett iránnyal ellentétes jogalkotás valósult meg. Ennek az lett a következménye, hogy az egységes közzszolgálati életpálya-modellre épülő közzszolgálati jogi szabályozás koncepciójának jelenleg nincs realitása.

Következtetésem két részkövetkeztetésre épül:

- a) A *Kttv.*¹⁷ hatálya fokozatosan „kiüresedik”, s a folyamat teljessé válása esetén elsődleges jogállási törvény „státuszát” elveszítve másodlagos, háttér jogszabállyá alakul át.¹⁸
- b) A hivatásrendek jogállását szabályozó törvények (*Kttv.*, *Áttv.*¹⁹, *Kit.*²⁰, *Hszt.*²¹,

14 ZSUFFA István (szerk.): *Közzszolgálati kézikönyv*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 257.

15 A 2001. évi XXXVI. törvény 44. §-nak indokolása is az aránytalanságokra utalt. „(...) a törvény fontos új szabályt vezet be az önkormányzatok illetményalap-megállapítási jogosultságának korlátok közé szorításával, hogy ezáltal mérséklődjék a köztisztviselői illetmények között az elmúlt években tapasztalt növekvő, a munkateljesítmények alapján nem indokolt aránytalanság.”

16 2001. évi XXXVI. törvény indokolása

17 2011. évi CXCIX. törvény

18 Lásd erről részletesen HAZAFI Zoltán: Van-e realitása az egységes életpálya-modellnek a közigazgatásban? In: KISS György (szerk.) *Közzszolgálati életpályák jogi szabályozása*, Dialog Campus, Budapest, 2019.

19 2016. évi LII. törvény

20 2018. évi CXXV. törvény

21 2015. évi XLII. törvény

*Hjt.*²²⁾ eltérő szabályozási koncepciót követnek, szétartásuk felerősödött, az egységesítés alapjának tekintett munkakör-alapú emberierőforrás-gazdálkodás intézményesítése nem történt meg.²³

- c) A *Ktv.* már 2009-ben eljutott arra a szintre, amikor belső ellentmondásai (pl. a karrier-elemek csak részben nyertek törvényi szabályozást, a munkáltatói diszkrecionális jogkör növekedésével párhuzamosan csökkent a törvényi garanciák jelentősége, finanszírozási okok miatt egyes jogintézmények – mint a teljesítményértékelés – diszfunkcionálissá váltak, a senioritás-alapú előmenetel csaknem teljesen elvesztette jelentőségét, stb.) miatt koherenciája meggyengült, s már nem volt képes egységes szabályozási kereteket biztosítani.

A *Ktv.* egységes szabályozásának megbontása az *autonóm szervek* személyi állományának sajátos jogállásával kezdődött el. Jogállási törvényeik az általánoshoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaznak, s az is előfordul, hogy a szerv vezetőjének hatásköre lényeges személyügyi kérdések szabályozására is kiterjed.²⁴ Személyi állományuk jogállásának specializálódása a *közszolgálati jogviszony keretén belül* megy végbe, ezért *sui generis* jogviszonyról nem beszélhetünk. Ugyanakkor a szabályozásbeli eltérés a jogviszony lényeges elemeit is érintheti, mint pl. a díjazást vagy az előmenetelt. A specializálódásuk másik lényeges jellemzője, hogy az autonóm szervek szabályozása egymáshoz képest is eltér, szervenként (ugyanazon szervtípuson belül) jelentős eltérések mutathatók ki. Ezek – egyes szervek esetén – önálló, „szigetszerű” státútumok kialakulásának irányába mutatnak.

A *Kttv.* az autonóm szervek körében említi az *államhatalmi szervek hivatalait*, az *autonóm államigazgatási szerveket*, valamint az *önálló szabályozó szerveket*.

Az *államhatalmi szervek* – kiszolgáló hivatalaikkal együtt – nem tartoznak a végrehajtói hatalmi ághoz, a végrehajtói hatalomtól függetlenül működnek. Abból a megfontolásból kerültek mégis a *Ktv.* hatálya alá, hogy hivatalaik közigazgatási jellegű feladatokat (jogalkalmazás, szervező, irányítási, ellenőrzési munka) látnak el, s ennyiben tevékenységük megegyezik a közigazgatási szervek tevékenységével.²⁵ Eltérő hatalmi ághoz tartozásuk miatt nem gyakorolnak hatást a közszolgálati

22 2012. évi CCV. törvény

23 Lásd erről részletesen HAZAFI Zoltán: A Magyar Program egységes közszolgálati életpályamodelljének értelmezése, In: KISS György (szerk.) *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*, Dialog Campus, Budapest, 2019.

24 Így például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke dönt az illetménypolitikai alapelvekről, béren kívüli juttatásokról, köztisztviselőinek alapilletményéről, meghatározza a teljesítményértékelés rendszerével, a kiválasztási politikával, továbbképzéssel összefüggő részletszabályokat.

25 GYÖRGY István: Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyairól (2014), A tanulmány összefoglalása és megállapításai megjelentek: HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás* című könyvben, kiadta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 5-6.

pragmatika homogenitására²⁶, illetve nem tartoznak az egységes közigazgatási személyzetpolitikába.

Az *autonóm államigazgatási szervek*, valamint az *önálló szabályozó szervek* azonban más megítélés alá esnek. A végrehajtói hatalom részeként a *Kttv.* hatálya alá tartozásuk egyértelműnek tűnik, ugyanakkor a mindenkori kormánnyal szembeni függetlenségük garanciájaként széleskörű önállósággal rendelkeznek személyi állományuk jogállási kérdéseiben. Az önállóság mértékét tekintve azonban lényeges különbségek tapasztalhatók.

A legnagyobb önállósággal a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) rendelkezik. Az NMHH elnöke *önállóan alakítja* a szervezet személyzetpolitikáját, kialakítja a feladatainak ellátásához szükséges munkakörök rendszerét, meghatározza, hogy melyik munkakört lehet ellátni munkaviszony keretében, dönt az illetménypolitikai alapelvekről, speciális, egyedi szaktudást igénylő munkakört betöltő köztisztviselő számára személyi illetményt állapíthat meg és vonhat vissza indoklás nélkül, s jogviszony megszűnése esetén esetlegesen alkalmazandó, elhelyezkedést korlátozó szabályokat is megállapíthat. Saját hatáskörében, a Közszolgálati Szabályzatban maga határozza meg a teljesítményértékelési rendszerével, az ahhoz kapcsolódó jutalmazással, toborzási és kiválasztási politikájával, valamint a továbbképzések, tanfolyamok, egyedi fejlesztések tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos részletszabályokat. S végezetül, a törvény kivonja a hatóságot a közigazgatási személyügyi tárgyú statisztikai adatgyűjtésből.²⁷

Az autonóm államigazgatási szervek önálló belső közzolgálati szabályozása felveti a *joghoz való kötöttség*, illetve a *közigazgatás törvény alá rendeltségének* sérelmét.²⁸ Az egyes pragmatikaelemek törvényi szabályozásának hiánya a *munkához (köz-hivatalviseléshez) való alapjogot* érinti, amellyel kapcsolatban „az államnak kötelezettsége az is, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, azaz az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség terheli”.²⁹ Ez azt is jelenti, hogy „alapjogok érvényesülése érdekében, az államnak az alapjogokat védelemben kell részesítenie saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben is.”³⁰ Az *intézményvédelmi kötelezettség* része, hogy törvényi garanciák védik a közzolgálati tisztviselőket az esetleges munkáltatói visszaélésekkel szemben. Ilyen garanciának tekinthető, hogy a pragmatikai elemeket *törvény* szabályozza. Lényegében ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság is. „A zárt közzolgálati rendszerek, így a Ktv. szabályozásának a kiindulópontja az – amit a Ktv. indokolása is megfogalmaz –, hogy „többletkövetményt – amit meg lehet

26 U. a. 6.

27 2010. évi CLXXXV. törvény 110/A. § (2)-(7) bekezdése

28 8/2011. (II. 18.) AB határozat

29 U. a.

30 U. a.

és meg is kell követelni a közszerzői jogviszonyban állótól – csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani”. Ilyen többletjogosultságok a *törvény által szabályozott* előmeneteli rend, *törvényben* biztosított illetmény, a kiszámítható és biztonságos köztisztviselői életpálya, külön juttatások.³¹

Az autonóm szervek körében fontos még szólni a *helyi önkormányzatokról*. Esetükben gyakran vitatott kérdés volt, hogy az önkormányzati autonómia milyen mértékű rugalmasságot igényel – elsősorban – a költségvetési vonzattal járó státusz szabályok kialakításában. A kedvezőbb pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok támogatni szerették volna a mozgásterüket, míg az anyagi nehézségekkel küzdő képviselő-testületek a kötött és államilag finanszírozott rendszert támogatták.

A *Ktv.* eleinte *széleskörben* engedte meg a helyi önkormányzatoknak, hogy rendeletet alkossanak közszerzői kérdésekben. Így például, eltérhettek a törvény szerinti illetményrendszerrel.³² Ez azt jelentette, hogy a törvényben megállapított illetményalap összegét korlátlanul emelhették, illetve csökkenthették. Növelhették az illetménypótlékot, illetve a szorzószámokat, de meg kellett tartaniuk a szorzószámok közötti arányokat. Rendeletben kedvezőbb szabályokat állapíthattak meg a munkavégzésre, a munka- és pihenőidőre és egyéb juttatásokra.³³ Mindezt azzal indokolták, hogy az illetményrendszer kötött szabályaival nem lehet korlátozni az önkormányzatok önálló gazdálkodását.³⁴ A széles szabályozási mozgáster eredményeként tartalmukban különböző, önálló közszerzői statútumok sorozata született, amelyek egyrészt az önkormányzatok és az államigazgatási szervek között, másrészt az önkormányzatok között alakítottak ki lényeges különbségeket a foglalkoztatási feltételekben. Hatására utánpótlási zavarok keletkeztek, mivel elvándorlás indult a kedvezőbb feltételeket nyújtó, gazdagabb önkormányzatok felé.³⁵

A törvényi szabályok normativitását a jogalkotó fokozatosan állította helyre. Az önkormányzatoknak egyre szűkült az illetményrendszerrel kapcsolatos eltérési lehetősége. Először kizárólag az alapilletmény összegének módosítására korlátozódott, majd a törvény az illetményalaptól való eltérés mértékét is keretek közé szorította, végül megtiltotta az illetményalaptól való eltérést. Az illetménykiegészítés és a vezetői pótlék megállapítása tekintetében hagyott bizonyos rugalmasságot.³⁶

31 *U. o.*

32 *Ktv.* 42. § (3) bekezdése (1992. július 1-től hatályos szövege)

33 *Ktv.* 4. § (2001. június 30-ig hatályos szövege)

34 ZSUFFA István (szerk.) i. m. 257.

35 A 2001. évi XXXVI. törvény 44. §-nak indokolása is az aránytalanságokra utalt. „(...) a törvény fontos új szabályt vezet be az önkormányzatok illetményalap-megállapítási jogosultságának korlátok közé szorításával, hogy ezáltal mérséklődjék a köztisztviselői illetmények között az elmúlt években tapasztalt növekvő, a munkateljesítmények alapján nem indokolt aránytalanság.”

36 2001. évi XXXVI. törvény

Tehát míg az autonóm szervek esetében egyre bővülő szervezeti körre vonatkozó, széleskörű specializálódás a jellemző, addig a helyi önkormányzatok tekintetében a kezdetben tágra nyitott szabályozási önállóság fokozatos szűkítése, az egységes szabályozás szigorodása ment végbe.

Fordulatot a *Kjt*v.³⁷ hozott. A kormányzati szolgálati- és a közszolgálati jogviszony törvényi szabályozásának különválasztása³⁸, valamint az önkormányzati köztisztviselők kirekesztése a Magyar Programban meghirdetett közszolgálati életpálya-modell bevezetéséből – amelyet később külön kormányhatározat is megerősített – abba az irányba mutat, hogy az önkormányzatoknak maguknak kell megoldaniuk a köztisztviselői életpályája kérdéseit. Ehhez azonban jelenleg nem rendelkeznek szabályozási eszközzel. A *Kttv.* kötött előmeneteli és díjazási szabályain nem változtathatnak.

A Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) és a megyei, fővárosi kormányhivatalok esetében szintén egy erős szabályozási differenciálódás tapasztalható, de ez a folyamat mégis „minőségileg” különbözik az autonóm szervek és a helyi önkormányzatok specializálódásától, ugyanis nem egyszerűen arról van szó, hogy a *Kttv.* bizonyos rendelkezéseinek helyébe eltérő szabályok lépnek, hanem egy új „minőség” jött létre. A NAV³⁹ *különböző jogállású szervek integrálásának* eredményeként született.⁴⁰ Olyan szervezetről van szó, amely a hagyományos adóigazgatási feladatok mellett vámigazgatási és bűnügyi tevékenységet is ellát. Ennek köszönhetően erős szervezeti tagoltságot és egyes jogállású személyi állományt örökölt. Ugyanakkor intenzív jogalkotás kezdődött el, hogy a kétféle jogállás sajátos ötvözésével – mind a *Kttv.*, mind a *régi Hszt.*⁴¹ szabályaitól különböző – önálló jogviszonyt (NAV szolgálati jogviszony) alakítsanak ki.⁴² Ez egyfajta *prototípusát* adta volna – a Magyar Programban meghatározott – életpálya-modellek egységesítésének is.⁴³ A sajátos „NAV szolgálati jogviszony” kifejlődésével párhuzamosan, a szabályozás egyre látványosabban különült el a kormánytisztviselői jogállástól. Bár ekkor a NAV kormányhivatalként a kormány irányítása alatt állt, a teljesítményértékelés, minősítés, továbbképzés, képesítés tekintetében mégis kikerült a kormány

37 2010. évi LVIII. törvény

38 A különválasztás a *Kttv.* keretein belül is megmaradt.

39 A NAV speciális helyzete személyi állományának nagyságával és összetettségével is összefügg. Több mint 22 ezer alkalmazottja van, s ezáltal a közigazgatás egyik legnagyobb munkáltatója, személyi állományának háromnegyede kormánytisztviselő és ügykezelő, míg egynegyede hivatásos szolgálati jogviszonyban álló pénzügyőr. Forrás: NGM.

40 A NAV két szervezet, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) végbe ment egyesülése eredményeként jött létre 2011. január 1-jén.

41 1996. évi XLIII. törvény

42 BÉRCES Kamilla: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkajogi-humánpolitikai vizsgálata a 2011-2013 közötti időszakban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.

43 BÉRCES (2014): *i. m.* 51.

államigazgatásra alkotott egységes szabályozása alól.

A 2015-ben végrehajtott újabb jelentős szervezeti átalakítással a *NAV törvény*⁴⁴ sajátos „NAV életpálya-modell” vezetett be. A „NAV életpálya-modell” a rendvédelmi életpályát másolta, azzal a különbséggel, hogy a szervezet „civil” kormánytisztviselőit is integrálta az új életpálya keretei közé.

A *NAV törvény* a *Kttv.* kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályainak mintegy *kétharmadát* érintően állapít meg speciális rendelkezéseket. Ezek egy része a kormányzati szolgálati jogviszony pragmatikájának *lényeges tartalmát* módosítja a NAV kormánytisztviselői tekintetében.

A kiválasztás (pályázati eljárás), előmenetel, díjazás, továbbképzés, teljesítményértékelés, kormánytisztviselői kártérítési felelősség szabályai alól teljes körűen kiveszi a NAV kormánytisztviselőit, s koncepcionálisan is eltérő rendelkezéseket állapít meg. A *Kttv.* és a *NAV törvény* közötti koncepcionális különbségek közé sorolhatjuk a *szabályozás eltérő módját* is. Míg a kormányzati szolgálati jogviszony esetében kizárólag jogszabály szabályozhatja a jogviszonyt, addig a *NAV törvény* kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabálynak minősíti a *foglalkoztatási szabályzatot* is, amelyből jogok és kötelezettségek is származhatnak a jogviszony alanyai számára⁴⁵ (pl. illetmény-megállapítás rendje,⁴⁶ egyoldalú jognyilatkozatból származó jogok,⁴⁷ kötelezettségek, igazságügyi szakértői tevékenység végzése,⁴⁸ pályázati eljárás részletszabályai⁴⁹).

Az említett koncepcionális különbségek alapján egy olyan jogviszony képe rajzolódik ki, amely nem egyszerűen a kormányzati szolgálati jogviszonyon belüli specializálódás, hanem attól már markánsan megkülönböztethető másik közzolgálati foglalkoztatási jogviszony. Mivel azonban a *NAV törvény* ezt a jogviszonyt továbbra is kormányzati szolgálati jogviszonyként kezeli, *kvázi sui generis közzolgálati jogviszonynak* tekinthetjük.

Az eltérő szabályozás esetenként visszalépést eredményez, pl. a szakmai követelményekben. A *NAV törvény* felhatalmazza az állami adó- és vámhatóság vezetőjét arra, hogy felmentést adjon a felsőfokú iskolai végzettség alól.⁵⁰ Ez egyfelől sajnálatos, mert a *Ktv.* egyik erénye éppen az volt, hogy törvényi szinten rögzítette, hogy a központi közigazgatásban alaptevékenységet csak diplomás köztisztviselő láthat el, illetve a képesítési előírások alól felmentés nem adható. Másfelől, nehezen érthető a felmentési jogkör indoklottsága, mivel a '90-es évek elejétől napjainkig

44 2010. évi CXXII. törvény

45 NAV törvény 34/Y. § (1) bekezdés j) pontja

46 NAV törvény 30. §

47 NAV törvény 16/B. § (1) bekezdése

48 NAV törvény 33/C. § (2a) bekezdés e) pontja

49 NAV törvény 16/A. § (5) bekezdése

50 19/G. § (3) bekezdés

gyökeresen megváltozott a felsőfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők aránya, 33 %-ról 71 %-ra növekedett.⁵¹

Az állami tisztviselői törvény még tovább ment a differenciálásban, s létrehozott egy új, *sui generis közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt*. Lényegében kiemelte a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyi állományát a kormánytisztviselők közül és rájuk önálló jogállást alkotott. A *Kttv.* bizonyos szabályait háttér jogszabályként rendelte alkalmazni. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk az *Áttv.* rendelkezéseit, azt láthatjuk, hogy a törvény úgy szabályozta az egyes pragmatikai elemeket, hogy alapvetően a *Kttv. szabályozási logikáját* követte. Ez nem azt jelenti, hogy a törvényben ne lettek volna a *Kttv.*-től eltérő szabályok, de ezek bármennyire is különböztek, ugyanarra a *szabályozási koncepcióra* épültek. Például: a *közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettség*, mint jogviszony alkalmazási feltétel a *közigazgatási alapvizsga funkcióját* töltötte be.

Bár az *Áttv.* egy új közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre, nem mutatható ki a jogviszony sajátos jellegéből adódó differenciáló tényező, amely az állami szolgálati jogviszonyt ténylegesen megkülönböztetné a kormányzati szolgálati jogviszonytól.⁵² Az Alkotmánybíróság többször vizsgálta a foglalkoztatás szabályozásának differenciálódását, és megállapította, hogy a jogi rendezés különbözőségének oka lehet a munkáltató pozicionális helyzete, pl. mind a köztisztviselő, mind a közalkalmazott (tehát munkáltató és munkavállaló) jogállását elsősorban a költségvetéstől való függés határozza meg, illetve az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellege és közege.⁵³ A kormányzati szolgálati és az állami szolgálati jogviszony viszonylatában ezek az okok nem állnak fenn. Sem a költségvetéstől való függés, sem pedig a tevékenységek jellege és közege nem indokolta volna a külön törvényi szabályozást, még arra tekintettel sem, hogy kétségtelenül más a helye és szerepe a területi kormányhivataloknak, mint a központi közigazgatási szerveknek a közigazgatási feladatok rendszerében.

Ugyanakkor maga a jogalkotó is csak átmenetinek tartotta a különálló szabályozást, mivel azzal számolt, hogy az állami szolgálati jogviszony szabályozását később ki fogja terjeszteni valamennyi államigazgatási szervre.⁵⁴ Végül azonban ez másként alakult. A Parlament elfogadta a kormányzati igazgatásról szóló törvényt (Kit.).

51 1994, 2017. BM KÖZIGTAD, BM KÖZSTAT.

52 Más közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok (pl. rendvédelem, honvédelem, bírák, ügyészek szolgálati jogviszonya) esetében egyértelmű az önálló szabályozást megalapozó jogviszonybeli sajátosság.

53 44/B/1993. AB határozat

54 *Áttv.* 37. §. Az állami szolgálati jogviszony – minisztériumokban, valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél irányadó – szabályainak 2019. január 1. napjától történő bevezetéséről, valamint az ezzel összefüggő átmeneti szabályokról törvény rendelkezik.

- d) A 2010-2014-es ciklusban nyolc kormány-előterjesztés is foglalkozott a közszo-
 galati életpályával. A sorozatban megszületett kormánydöntések azonban már
 azt is előrevetítették, hogy a kezdeti lendület után számolni kell az egységesítés
 megtorpanásával, s akár azzal is, hogy az egységes életpálya-modell bevezetésére
 nem kerül sor. Végül ez utóbbi következett be. A korábban egységesnek elképzelt
 életpálya-modell helyett, *egymástól eltérő koncepciójú jogállási törvények* születtek
 a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben egyaránt.⁵⁵
 A *Hszt.* megerősítette, és munkaköri elemekkel ötvözte a karrier-rendszert. Ezzel
 együtt személyzeti rendszere zárt és centralizált. Szabályozási koncepciója hasonló
 irányt követ a nemzetközi trendekkel. Ezek azt mutatják, hogy a karrier-rendszer
 lebontása, a *nyitott szabályozás* felé való közeledés a *rendészet területét kevésbé*
érinti, s fennmaradt a hagyományos karrier-rendszer. Elfogadott a rendészetnek a
 közszo-
 galat egyéb területeitől való viszonylagos különállása, melynek jellemzője
 az érdem-rendszerben történő előmeneteli jogosultság, a fokozott pályabiztonság
 mellett fennálló többletelvárások, valamint az egyes alapjogok korlátozása.⁵⁶
 A *Hjt.* esetében is a *Hszt.*-hez hasonló folyamat mutatható ki, azzal a különbséggel,
 hogy a *Hjt.* hagyományosan *nyitottabb a munkaköri-szemléletre*, s kevésbé zárja el
 a honvédséget a munkaerő-piactól.⁵⁷ Így például, bizonyos beosztások esetében a
 honvédség munkaerő-piaci helyzetének javítását szolgálja a *munkaerő-piaci pótlék*,
 illetve a magánszféra elszívó hatását hivatott ellensúlyozni a *szolgálati viszony*
fenntartására köthető megállapodás.⁵⁸
 Az *Áttv.* esetében a szabályozási koncepció változásának iránya⁵⁹ nem írható le a
 karrier versus munkakör „koordináta” rendszerében. Ennek oka, hogy a karrier-
 jegyek gyengülésével nem mutatható ki a munkaköri elemek erősödése. Szélesre
 nyitott bérsávok (60%), s azon belüli jelentős munkáltatói mérlegelési jogkör, csak
 az alsóhatár szerinti illetményre szerezhető alanyi jogosultság, fizetési fokozatok
 megszűnése, az illetmény év közbeni módosításának lehetősége, munkáltatói dön-
 téstől függő, kiemelt besorolás, illetve annak megszüntetése, jogviszony-létesítés,
 vezetői kinevezés szakképzettségi feltételei alóli egyedi mentesítés. Ezek tehát
 sokkal inkább a *törvényi szabályozás szerepének csökkenését és az egyedi mérlegelés*
erősödését mutatják.

55 Az állami tisztviselői kar létrehozásáról szóló 1961/2015. (XII. 23) Korm. határozat hatá-
 lýon kívül helyezte a 1846/2014. (XII. 30) Korm. határozatot, amely az új közigazgatási
 életpálya bevezetéséről rendelkezett.

56 LINDER Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nem-
 zetközi összehasonlításban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.

57 KOVÁCS Tamás – SZEKENDI Gyöngyvér: *Közszo-
 galati életpályák a honvédelemben*. Nemzeti Köz-
 szolgálati Egyetem, Dialóg Campus, Budapest, 2018.

58 *Hjt.* 44/A. §, 128. § (5) bekezdés

59 A *Kttv.* szabályozási koncepciójához viszonyított változásról van szó.

A *Kit.* gyökeres változást hozott az életpálya megítélésében. A szenioritás megszüntetésével, a közjogi szabályozás leépítésével és a munkáltatói diszkrecionális jogkörre épített személyügyi döntésekkel végképp szakított a közszolgálati életpálya-modell szellemiségével, s egy nyitott, erősen decentralizált személyzeti rendszer alapjait rakta le.

Az egymástól eltérő szabályozási koncepciók arra utalnak, hogy a különböző hivatásrendek jogállási törvényeinek széttartó fejlődése tartós folyamat marad és a szabályozási egységgel szemben a különbségek fogják uralni a jogalkotást. Ennek nemcsak szabályozási, hanem egyéb, például szervezetszociológiai, munkaerő-piaci következményei lesznek, amelyek kezelésére fel kell készülnie a közigazgatási személyzetpolitika mindenkori alakítójának.

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK VÁLTOZÁSAI AZ ELMÚLT 20 ÉVBEN

1989-től hazánkban a társadalombiztosítási-szociális ellátórendszerben is jelentős változások figyelhetők meg. Az ellátórendszer működésének logikája azóta is folyamatosan alakul a mindenkori társadalmi kihívásoknak megfelelően. Az új társadalombiztosítási rendszer alapjainak megalkotása az 1997-es évben kezdődött meg a rendszerváltást követően. Természetesen ennek során figyelemmel volt a jogalkotó azokra az előzményekre is, amelyek már 1989 óta alakították a társadalombiztosítási szabályozási környezetet. Az 1997-es társadalombiztosítási jogalkotási hullám keretében került elfogadásra a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (amely az általános társadalombiztosítási elveket, szabályokat tartalmazza). Ezzel szoros összefüggésben került elfogadásra a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a kötelező magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (amely törvények a különös részi szabályokat határozzák meg a társadalombiztosítás keretében működő nyugdíjbiztosítás és egészségbiztosítás vonatkozásában). Tanulmányomban 1997-től napjainkig tekintem át a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás szabályai főbb változásainak az állomásait.

1. A nyugdíjrendszert érintő változások

Az Országgyűlés által 1997-ben elfogadott törvény létrehozta a kötelező tőkefedezeti pillért, úgy hogy megőrizte a felosztó-kirovó pillér meghatározó szerepét és a tőkefedezeti pillér súlyát a befizetésekben kifejezve, a nyugdíjrendszer egynegyedére korlátozta. A Világbank javaslata szerint, a nyugdíjrendszer fenntartható finanszírozását a járulékfizetők körének kiszélesítésével és a kiadások csökkentésével lehet elérni, ezért a Világbank javasolta Magyarországnak is a megvalósításához a felosztó-kirovó rendszer reformját és egy piaci elvek szerinti nyugdíjrendszer kialakítását. A kötelező tőkefedezeti pillérben a munkaerőpiacra újonnan (1998 július 1-jétől) belépőknek kellett feltétel nélkül részt venniük, a többi munkavállaló maga dönthette el, átlép-e

1 Habilitált egyetemi docens, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, tanszékvezető-helyettes, nemzetközi és tudományos dékánhelyettes.

a tőkefedezeti rendszerbe is, illetve marad a régi rendszerben. A felosztó-kirovó rendszerbe fizetett járulékok a bruttó bér 30 százalékát tették ki, ebből 21 százalék esett a munkaadókra és 9 százalék a munkavállalókra. Az új vegyes nyugdíjrendszerben a bruttó bérek 22 százaléka került a felosztó-kirovó pillérhez, a munkavállalók által fizetett 8 százaléka pedig az új tőkefedezeti pillérhez. A második pillérhez érkező befizetéseket a magán-nyugdíjpénztárak kezelték. Ezt a két pillért egészítette ki a már 1993-ban lehetőségessé vált önkéntes nyugdíjpénztárak létesítése Magyarországon. Az 1998. évi választások után új kormány került hatalomra, amely a tervezett 8 százalék helyett 6 százalékon határozta meg a magánpénztárakba fizetendő munkavállalói járulékot. 2001 végén megszüntették a garanciát, amely egy elvárt legkisebb összegre kiegészítette volna a magánpénztári tagok nyugdíjba vonulásig összegyűjtött tőkét abban az esetben, ha az egyéni számlán felhalmozott tőke az elvártnál kisebbnek bizonyul, ezzel egy időben önkéntessé tették a vegyes rendszerbe való belépést a pályakezdők számára is, ami a korábbi törvény szerint kötelező volt, ez ugyanakkor csak 2003-ig maradt fent.²

2008-tól az előrehozott és a csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj igénybevételéhez feltételként határozta meg a törvény, hogy a nyugdíjat igénylőnek meg kell szüntetnie a biztosítás alapjául szolgáló jogviszonyát. 2010. január 1-jétől ugyanakkor már nem csak az előrehozott nyugdíjat igénylőknél volt feltétel a nyugdíj megállapításának a biztosítás alapjául szolgáló jogviszony megszüntetése, hanem a korhatáron, illetve a fölött igénybe vett öregségi nyugdíjak esetében is, ez a feltétel kiterjedt az EGT államban, illetve kétoldalú egyezmény szerinti államban jogviszonyban állókra is. A 2012. évi változás elvi kiindulópontja az, hogy korhatár alatti öregségi nyugdíj igénybevételére 2012-től nincs lehetőség. Ez alól egyetlen tartósan fennmaradó, rendszerszerű kivétel maradt, a nők számára 2011-ben bevezetett, külön életkori feltétel nélküli öregségi nyugdíjazás, melyet a legalább 40 év ún. jogosultsági idővel rendelkező nők vehetnek igénybe. A 2012. előtt megállapított, 2012. január 1-jén a korhatárt még el nem ért személyeknek járó korai öregségi nyugdíjak – a korhatár eléréséig tartó átmeneti időszakra – átalakultak szociális ellátássá. Összegük nem változott és a nyugdíjak évenkénti rendszeres emelésére vonatkozó szabályok is vonatkoztak rájuk. Ugyanakkor az ellátásban részesülők a korhatár eléréséig nem minősültek nyugdíjasnak.³

2009. első felében az Országgyűlés törvényt fogadott el az öregségi nyugdíjkorhatár, 62-ről 65 évre történő, valamint az előrehozott nyugdíjazáshoz szükséges életkori feltétel 63 évre történő fokozatos, 2012-ben kezdődő felemeléséről. Az emelés fő

2 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere 2016. In. Károli Gáspár Református Egyetem. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016. 28 – 30. o.

3 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere 2016. In. Károli Gáspár Református Egyetem. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016. 30. o.

szabályként születési évjáratonként fél évvel történő emelést jelentett. A korhatárt el nem ért személyek öregségi nyugdíjának, illetve a korhatár alatti nyugdíjból átalakított szociális ellátásának folyósítását szüneteltetni kellett, ha az ellátás mellett megszerzett naptári évi jövedelem meghaladta a minimálbér 18-szorosát. 2010 január 1-jén került a nyugdíj jogosultsághoz szükséges feltételek közé, hogy az, aki öregségi teljes vagy résznyugdíjat igényelne, nem állhat biztosítási jogviszonyban a nyugdíj megállapításának napján.

A kétpilléres kötelező nyugdíjrendszer a 2010-2012. évek többlépcsős változásai nyomán visszaalakult egypilléres rendszerre. 2010. novemberében döntés született a pályakezdők vegyes nyugdíjrendszerhez történő kötelező csatlakozásának megszüntetéséről, valamint a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagdíjbefizetések 14 hónapi (2010. október 1. és 2011. november 30. közötti) felfüggesztéséről. 2010. decemberében elfogadta az Országgyűlés a magánnyugdíjpénztárból történő visszalépés szabályait. Eszerint a magánnyugdíj-pénztári tagok 2011. január 31-éig bármely nyugdíjbiztosítási szervnél kezdeményezhették a tagsági jogviszony fenntartását. Ennek hiányában a tagsági jogviszony 2011. március 1-jén automatikusan megszűnt. A visszalépő pénztártagok követelése a magyar állam részére került visszaulásra. Ezzel egyidejűleg a volt pénztártag teljes társadalombiztosítási nyugdíjra vált jogosulttá, jövőbeni ellátását tehát nem csökkentik pénztártagsága miatt. (Úgy kezelik, mintha sohasem lett volna pénztártag.) Emellett a pénztártagság ideje alatt fizetett kiegészítő (nem kötelező) tagdíj és az egyéni számlán jóváírt infláció felett elért befektetési hozam a pénztártagot illette (akár készpénzben is felvehette); 2012-től törvény rendelkezik arról, hogy valamennyi, törvényi szinten előírt kötelező járulékbefizetés a Nyugdíjbiztosítási Alapba – tehát a magyar nyugdíjrendszer felosztó-kirovó elven működő pillérébe – kerül. 2012. augusztus 1-jétől a törvényi szabályozás egyértelműen rendezi a magánnyugdíj-pénztári tagság fenntartását választott személyek megszerzését a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben. Eszerint a kötelező magánnyugdíj-pénztári befizetés felfüggesztésének napjától, tehát 2010. október 1-jétől, a magánnyugdíj-pénztári tagok is teljes mértékű jogosultságot szereztek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben. A lezajlott változások következtében 2012-től a magyar kötelező nyugdíjrendszer egypilléressé vált. A magánnyugdíj-pénztári rendszer önkéntes pilléreként működik továbbra is.⁴ Tekintettel arra, hogy ennek a rendszernek az alapjait az Alaptörvény részletesen tartalmazza, így a stabilitása is biztosított.

2018. április 26-val kikerült a törvényből az a kötelezettség, hogy a nyugdíj jogosultság megállapításához szükséges az, hogy az igénylő sem Magyarországon, sem külföldön ne álljon biztosítási jogviszonyban. Ez jelentős adminisztratív könnyítést jelent a nyugdíj megállapítás tekintetében, mert sokszor csak arra a napra került

4 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere 2016. In. Károli Gáspár Református Egyetem. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016. 29. o.

megszüntetésre a biztosítási jogviszony, amely naptól az igénylő a nyugdíj megállapítást kérte. Szintén fontos változás 2019. január 1-jével, hogy a munkaviszonyban dolgozók tekintetében, amennyiben nyugdíjasnak minősülnek, nem jön létre biztosítási jogviszony.⁵ Ennek megfelelően nem kell fizetnie a nyugdíjas munkavállalónak természetbeni egészségbiztosítási járulékot, valamint nyugdíjjárulékot. Ez érinti a nők negyvenéves jogosultsági idejével nyugdíjba vonulókát is, hiszen ez alapján az ő esetükben nem kell figyelemmel lenni arra a korlátozó szabályra, amely szerint csak akkor folyósítható a nyugdíjkorhatár betöltése előtt kapott nyugdíjszerű ellátások összege, ha az nem haladja meg a mindenkori minimálbér 18-szorosát. A nyugdíjas munkavállalónak csak a tizenöt százalékos személyi jövedelemadót kell megfizetnie a keresete után. Ezzel a további foglalkoztatásuk a munkáltató részéről kedvezőbbé válik. Szintén ehhez kapcsolódik, hogy a munkáltatónak a szociális hozzájárulási adót sem kell megfizetnie a nyugdíjas munkavállaló után. Látható, hogy napjainkra egyre inkább teret nyer az a nyugdíjpolitikai elv, hogy a még munkaképes nyugdíjas munkavállalók továbbra is maradjanak a munkaerőpiacon, hasznosítsák mindazt a tudást, amelyet évtizedek alatt megszereztek. A foglalkoztatáspolitikai szempontjából is előnyös, hogy a termelő, magánszféra esetében minél nagyobb számú foglalkoztatott legyen, hiszen ez nemzetgazdasági szempontból is előnyös az országnak.

2. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak változása

A rokkantsági ellátások tekintetében is jól nyomon követhető változások történtek az elmúlt húsz évben. Az 1998. január 1-jén irányadó szabályok szerint rokkantsági nyugdíj esetében a jogosultsághoz feltétel volt, hogy a jogosult egészségromlás, illetőleg testi vagy szellemi fogyatkozás következtében munkaképességét hatvanhét százalékban elvesztette és ebben az állapotában javulás egy évig nem várható.⁶ A törvény ekkor különbséget tett rokkantsági nyugdíj és baleseti rokkantsági nyugdíj között, az utóbbi esetében további feltétel volt, hogy a rokkantság üzemi baleset, vagy foglalkozási megbetegedés miatt következzen be.

A rokkantsági ellátások tekintetében fontos állomás volt a rehabilitációs járadék bevezetése, ami a korábbi rokkantsági ellátások rendszerét elkezdte jelentősen átalakítani.⁷ A törvény indokolása tartalmazta, hogy a rokkant és a megváltozott munkaképességű emberek ellátásai különféle időpontokban és különféle minősítések alapján kerültek megállapításra. Megállapítást nyert, hogy az ellátórendszer egésze az ellátások tartós igénybevételére és az azok melletti kiegészítő jövedelemszerzésre irányul, valamint nem

5 a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) bekezdés a) pont

6 a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 23. § (1) bekezdés a) pont (1998. január 1-jén hatályos állapot).

7 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény

ösztönöz rehabilitációra.⁸ Ennek megváltoztatása érdekében fogalmazta meg a jogalkotó, hogy a törvény célja a megváltozott munkaképességű személyek számára olyan ellátórendszer és foglalkoztatás-központú rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszer kialakítása, amelyben a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személyek számára a foglalkoztatásuk biztosít jövedelmet és megélhetést. Ebből következően ettől kezdődően a rokkantsági nyugdíjban csak azok az aktív korúak részesülhettek, akiknek a munkaerőpiacra való visszaintegrálása rehabilitációval nem volt elérhető. Az új rendszer több elemből épült fel. Az egyik elem a korszerű minősítési rendszer megteremtése volt, amely az egész szervezetre vonatkoztatott egészségkárosodás és a szakmai (a betöltött, illetve betölthető munkakörtől függő) munkaképesség-változás megállapítása mellett nem az elveszett, hanem a megmaradt, a fejleszthető képességekre, a rehabilitációs esélyekre koncentrált. Egy másik elemet az jelentette, hogy az új minősítési rendszer szerint legalább 50 százalékos egészségkárosodást és szakmai munkaképesség-változást szenvedett, de rehabilitálható személyek számára (a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj helyett) egy határozott idejű – legfeljebb három éves időtartamra megállapítható – ellátás került bevezetésre: a rehabilitációs járadék. Az orvosi, a szociális és a foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások összehangolt fejlesztése keretében minden rehabilitálható személy részére rehabilitációs tervet kellett kidolgozni, és ennek végrehajtására vele együttműködési megállapodást kellett kötni. Szintén fontos eleme volt az új rendszernek a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése.⁹ A törvény alapján egészségkárosodásnak minősült az egész szervezetre vonatkoztatott, a szervezet felépítésében, funkcióiban betegség, sérülés vagy veleszületett rendellenesség következtében kialakult kedvezőtlen változás.¹⁰ Rehabilitációs járadékra az volt jogosult, aki 50-79 százalékos egészségkárosodást szenvedett, és ezzel összefüggésben a fennálló vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem volt alkalmas, és kereső tevékenységet nem folytatott, vagy a keresete, jövedelme legalább 30 százalékkal alacsonyabb volt az egészségkárosodást megelőző négy naptári hónapra vonatkozó keresete jövedelme havi átlagánál, továbbá rehabilitálhatónak minősült, és az életkora szerint szükséges szolgálati időt megszerezte.¹¹ A jogosultsághoz szükséges szolgálati időre, megállapítására és igazolására a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénynek a rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati időre vonatkozó rendelkezéseit kellett megfelelően alkalmazni azzal, hogy a jogosultsághoz szükséges szolgálati időbe be kellett számítani a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj időtartamát is.¹² A rehabilitációs járadék összege – a magánnyugdíj-pénztári

8 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény indokolása

9 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény indokolása

10 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 1. § a) pont

11 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 3. § (1) bekezdés a) – c) pont

12 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 3. § (2) bekezdés

tagságtól függetlenül – megegyezett a rokkantsági nyugdíj (III. rokkantsági csoport) összegének 120%-ával. A rehabilitációs járadék legkisebb összege pedig megegyezett a rokkantsági nyugdíj legkisebb összegének (III. rokkantsági csoport) 120%-ával.¹³

A rehabilitációs járadékra jogosult a rehabilitáció sikeres megvalósulása érdekében az állami foglalkoztatási szervvel történő együttműködésre volt köteles, amelynek keretében az állami foglalkoztatási szervvel írásbeli rehabilitációs megállapodást kellett kötnie, továbbá teljesítenie kellett a rehabilitációs megállapodás mellékleteként meghatározott rehabilitációs tervben foglaltakat.¹⁴ A rehabilitációs megállapodás tartalmazta a rehabilitációs járadékban részesülő nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy vállalja az együttműködési kötelezettség teljesítését, valamint elfogadja a számára felajánlott megfelelő munkahelyet, valamint térítési kötelezettséggel nem járó képzési lehetőséget. Tartalmazta továbbá a rehabilitációs járadékban részesülő önálló munkahelykeresésének formáit, az állami foglalkoztatási szerv által a rehabilitációs járadékban részesülőnek nyújtandó, külön jogszabályban meghatározott rehabilitációs szolgáltatásokat, valamint a rehabilitációs járadékban részesülőnek az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezései gyakoriságát, a kapcsolattartás módját.¹⁵ A rehabilitációs járadék a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban az igénybejelentés napjától volt megállapítható.¹⁶ A rehabilitációs járadék a rehabilitációhoz szükséges időtartamra, de legfeljebb 3 évre lehetett megállapítani. Amennyiben az ellátás 3 évnél rövidebb időtartama eltelt, de a rehabilitáció még nem fejeződött be, a rehabilitáció sikeres megvalósulásának érdekében az időtartam legfeljebb egy alkalommal meghosszabbítható volt, de a teljes időtartam ebben az esetben sem haladhatta meg a 3 évet.¹⁷

2012. január 1-jén ismét átalakult a megváltozott munkaképességű személyek magyarországi ellátórendszere. Ekkortól a rokkantsági nyugellátás megállapításának lehetősége megszűnt. A 2012-es változások alapján a korábban megállapított rokkantsági nyugellátások egészségbiztosítási – rokkantsági, vagy rehabilitációs – ellátássá alakultak át. Ezzel megszűnt a rokkantsági kockázatnak a nyugdíjrendszer eszközeivel való kezelése. Az ellátórendszer az egészségbiztosítás részévé vált. Mindezek a változások – egyéb célok mellett – elsősorban a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát kívánták szolgálni. A fenntarthatóságot kiemelt jelentőségűvé teszik a korszakos demográfiai folyamatok a születő gyermekek alacsony száma, valamint a várható élettartam emelkedése.¹⁸

13 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 4. § (1) bekezdés

14 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés a) – b) pont

15 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 7. § (4) bekezdés a) – d) pont

16 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 9. § (1) bekezdés

17 a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 10. § (1) – (2) bekezdés

18 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere 2016. In: Károli Gáspár Református Egyetem. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2016. 31 – 32. o.

Az új szabályokat a 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól tartalmazza. A 2012-től kezdődően újonnan megállapított – tehát nem rokkantsági nyugellátásból átalakult – rehabilitációs ellátást nyugdíj-járadék terheli, így folyósítási ideje az öregségi nyugdíj szolgálati idejébe beszámít. Az ellátórendszer átalakítása fokozatosan megszünteti a rehabilitálható megváltozott munkaképességűek részére 2008-ban bevezetett ellátási formát, a rehabilitációs járadékot. 2012. január 1-jétől ezt az ellátást már nem állapítják meg. A korábban megállapított ellátásokat azonban a megállapítási határozatban szereplő időpontig folyósították. Magyarország Alaptörvénye XII. cikkének végrehajtása érdekében az Országgyűlés a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítésére, továbbá a kieső jövedelem miatti keresetpótlás érdekében alkotta meg az új törvényt. A rehabilitáció a törvény szerint orvosi, szociális, képzési, foglalkoztatási és egyéb tevékenységek komplex rendszere, amelynek célja a megváltozott munkaképességű személy munkaerő-piaci integrációja, megfelelő munkahelyen történő foglalkoztatásra való felkészítése, továbbá a munkaképességének megfelelő munkahelyen történő elhelyezés biztosítása.¹⁹ Az Alaptörvény XII. cikkelyei kimondják, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.²⁰ Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira az vált jogosulttá, aki a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltötte, és akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (a továbbiakban: megváltozott munkaképességű személy), és aki a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át, vagy 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy 15 éven belül legalább 3650 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt; keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénzellátásban nem részesült.²¹

A komplex minősítés keretében megállapított rehabilitációs javaslatról függően a jogosult rehabilitációs ellátást, vagy rokkantsági ellátást vehetett igénybe a megváltozott munkaképességű személyek esetében.²² A rehabilitációs hatóság a komplex minősítés során megállapíthatta, hogy a megváltozott munkaképességű személy

19 a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 9. pont

20 Alaptörvény XII. cikk (1) – (2) bekezdés

21 a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés a) – c) pont

22 a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 3. § (1) bekezdés a) – b) pont

rehabilitálható, ezen belül foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható és az egészségi állapota 51–60% között van, vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel és az egészségi állapota 31–50% között van. Abban az esetben, ha a rehabilitációs hatóság nem javasolta a rehabilitációt, akkor a megállapítás azt tartalmazta, hogy az egészségi állapota alapján foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban a komplex minősítés szakmai szabályairól szóló rendeletben meghatározott egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt és az egészségi állapota 51–60% között van, vagy egészségi állapota alapján tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, azonban a komplex minősítés szakmai szabályairól szóló rendeletben meghatározott egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt és az egészségi állapota 31–50% között van, illetőleg kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható és – akinek egészségi állapota 1–30% között van és orvosszakmai szempontból önellátásra képes (D kategória), továbbá egészségkárosodása jelentős és önellátásra nem vagy csak segítséggel képes és egészségi állapota 1–30% között van. Rehabilitációs ellátás keretében a megváltozott munkaképességű személy a rehabilitáció sikeres megvalósulása érdekében szükséges rehabilitációs szolgáltatásra, valamint rehabilitációs pénzbeli ellátásra vált jogosulttá.

A rokkantsági ellátás a jogosultsági feltételek bekövetkezésének napjától, de legkorábban a kérelem benyújtásának napját megelőző hatodik hónap első napjától vált megállapíthatóvá. Amennyiben a rokkantsági ellátásra jogosult azon a napon, amelytől a rokkantsági ellátás megállapításra került rendszeres pénzellátásban részesült, az ellátás a rendszeres pénzellátás megszüntetésének napját követő naptól vált megállapíthatóvá.²³ Az a megváltozott munkaképességű személy vált jogosulttá rokkantsági ellátásra, akinek foglalkozási rehabilitációja nem javasolt és akinek az egészségi állapota 51–60% között van és a rehabilitálhatóság szociális szempontú vizsgálata alapján a rehabilitációja nem javasolt, valamint akinek a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy aki tartós foglalkozási rehabilitációt igényel és a kérelem benyújtásának, vagy a felülvizsgálat időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg, vagy akinek foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, és egészségi állapota 31–50 % közötti, valamint aki tartós foglalkozási rehabilitációt igényel és a kérelem benyújtásának időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg. Rokkantsági ellátásra vált jogosulttá továbbá aki kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható és egészségi állapota 1–30 % közötti, illetőleg akinek egészségkárosodása jelentős és önellátásra nem vagy csak segítséggel képes, és egészségi állapota 1–30 % közötti.

²³ a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 11. § (1) – (2) bekezdés

3. Az egészségbiztosítást érintő változások

Az egészségbiztosítás új alapokra helyezése az 1997. évi LXXXIII. törvénnyel valósult meg, Fontos volt háttérjogszabályként az 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) megalkotása is. Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény megalkotása is mérföldkőnek számít az egészségügyi szolgáltatások nyújtása szempontjából. Ezek a jogszabályok a mai napig meghatározóak az egészségbiztosítással összefüggésben.

2007-ben elkezdődött egy olyan folyamat, amely a társadalombiztosítás egészségbiztosítás rendszerének magánbiztosítási alapokra helyezését célozta. 2007. január 1-jével kerül bevezetésre az egészségbiztosítás körébe a különösen veszélyes (extrém) sportnak, szórakoztató –szabadidős tevékenységnek a fogalma.²⁴ Aki ennek gyakorlása során sérült meg, az nem kaphatott egészségügyi szolgáltatást az egészségbiztosítási törvény rendelkezései alapján. Szintén ennek a folyamatnak az eredményeként lett szigorúbb a járulékfizetés ellenőrzése, amelynek eleme lett az, hogy megjelent az egészségügyi szolgáltatási járulék fogalma. 2008. január 1-jétől az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra sem jogosult a Tbj,²⁵ alapján egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett, amelynek mértéke ekkor 4350 forint volt.²⁶ Ezzel is a biztosítási elvet kívánták erősíteni, vagyis hogy valamilyen hozzájárulást teljesíteni kell ahhoz, hogy valaki egészségügyi szolgáltatásra váljon jogosulttá.

Az egészségbiztosítás magánosításának előzményeként azt fogalmazták meg, hogy a rendszerben egyre erősebb az egészségügy 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. Ezért a magán egészségbiztosítókról szóló törvénynek az lett volna a célja, hogy megteremtse egy korszerű és hatékony egészség-

24 lásd: a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban Ebtv.) 18 § (6) bekezdés e) pont, valamint a kötelező egészségbiztosítási ellátások végrehajtásáról szóló 2017/1997. Kormányrendelet (a továbbiakban: Ebtv. vhr.) 5/B. § (1) bekezdés

25 a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.)

26 a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (4) bekezdés

ségügyi, egészségbiztosítási rendszer jogi alapjait.²⁷ A törvény – nem korlátozva felelősségét a közösségi egészségügyben – csökkentette volna az állam működtetői, szolgáltatói szerepét, de növekedett volna és átláthatóvá vált volna semleges szabályozó, ellenőrző feladata. Az állami bürokrácia csökkentése, a szereplők jogainak és felelősségének érvényesülése érdekében hozza létre a törvény az érdekeltek közösségi döntési rendszerét. A törvény a biztosítottak védelmében szigorú minőségügyi rendszer működését írta volna elő, és megteremtette volna ennek kötelező kereteit. A biztosítottak tudatos döntési jogát az egészségügyi adatok, minőségi mutatók nyilvánosságának előírásával garantálta volna a törvény. A törvény teret adott volna a szabályozott piacnak, melynek rendszerében a biztosítottak egyéni értékrendjük szerint dönthettek volna az öngondoskodás mértékéről, választhattak volna egyéni igényeikhez igazodó magasabb minőségű szolgáltatások között. Ezzel olyan versenyt teremthetett volna, 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 fogalmazódott meg többek között a szolidaritási elvű társadalombiztosítási rendszer fenntartása mellett az öngondoskodási igény érvényesítési lehetőségének megteremtése, az egészségügy szereplői felelősségének és döntési szabadságának kiterjesztése, valamint a köz- és a magánbefektetések összehangolásával az egészségügyi ellátórendszerben fennálló egyenlőtlenségek mérséklése és fokozatos felszámolása. A magán-egészségpénztárak kialakításának koncepciója tehát az országosan egységes társadalombiztosítási rendszer elvén alapult volna. A pénztárak elsődleges felelőssége mellett az állam mögöttes felelőssége az ellátások biztosítása pénzügyi fedezetének vonatkozásában a törvényben meghatározott feltételekkel történt volna meg. Megmaradt volna a nemzeti kockázatközösség, a biztosítás és a szolidaritás elve. Három modellben gondolkodtak a pénztárak létrehozása tekintetében. Az I-es, „területi” modell az országot 6–8 nagyjából azonos nagyságrendű, egybefüggő területre osztotta volna, és ugyanennyi területre Budapestet is. A pénztárak a sorsoláson így két területet kaptak volna: egy budapestit és egy vidékit. A II-es, „párducmintás” modell az egyes régiókat osztotta volna 6–8 egybefüggő területté, és a sorsoláson minden biztosító minden régióból kapott volna egy darabot. A III-as, „sávós” modell pedig az országot 3 nagy (független) sávra osztotta volna, és egy-egy sávhoz sorsoláson két pénztárt rendelt volna, amelyek az adott területért versenyezhetek volna. A törvény bár az Országgyűlés kétszer is elfogadta (az első elfogadást követően a köztársasági elnök visszaküldte az Országgyűlésnek, amely azt másodszor is megszavazta), végül a szociális népszavazás miatt mégsem lépett hatályba.

2010-től az egészségbiztosítás keretében megfigyelhető, hogy a pénzbeli ellátások tekintetében a jogalkotó fontosnak tartotta a változtatásokat. 2010. május 1-jétől a terhességi-gyermekágyi segély tekintetében az előzetesen szükséges biztosítási idő 180

27 Ezzel a témával részletesen foglalkoztam „*A magyar egészségügyi szolgáltatások nyújtásának jogi szabályozása*” című doktori értekezésemben. Szegedi Tudományegyetem, 2018. lásd: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1160/1/Homicsko_Arpád_Ertekezés.pdf, 171 – 198. o.

napról 365 napra növekedett a megelőző két év vonatkozásában.²⁸ Az előzetes biztosítási idő növelése a gyermekgondozási díj esetében is előfeltétellé vált.²⁹ 2011. július 1-jétől kikerült a táppénz ellátásra jogosultsági feltételből az a korábbi szabály, hogy az is jogosult az ellátásra, aki a biztosítási jogviszonya megszűnését követő első, második, vagy harmadik napon válik keresőképtelenné.³⁰ A 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény és az egészségbiztosítást is érintő jogszabályok a fogalmak hatályosítását tették szükségessé ezen a területen is. 2014. január 1-jével bevezetésre került a diplomás gyermekgondozási díj lehetősége, amelyet felsőoktatási intézményben magyar nyelvű nappali képzésben részt vevő hallgatók vehettek igénybe.³¹ Szintén 2014. január 1-jétől került be a törvénybe, hogy a gyermekgondozási díj igénybevétele mellett a gyermek egy éves kora után lehetséges a jövedelemszerző tevékenység folytatása.³² 2014. január 1-jétől vált lehetővé, hogy ikergyermekek esetén a gyermekgondozási díj további egy évig járt a jogosultnak.³³ 2015. január 1-jétől a terhességi-gyermekágyi segély fogalmát felváltotta a csecsemőgondozási díj elnevezés. 2016. január 1-jétől pedig megszűnt az a korlátozás, hogy a gyermekgondozási díj mellett nem lehet keresőtevékenységet folytatni, ettől kezdődően tehát már nem érvényesült a gyermek életkorához kapcsolt korlátozás.³⁴ Látható, hogy 2012-től az anyasághoz kapcsolódó ellátások tekintetében aktív jogalkotási folyamat volt, amelynek célja, hogy minél többen vállaljanak gyermeket, ezzel is javítva Magyarország demográfiai helyzetét. Jelen tanulmánynak nem tárgya a családi támogatások széleskörű vizsgálata, de rögzíthető, hogy a családpolitikai ellátások rendszerében az anyasághoz kapcsolódó társadalombiztosítási pénzbeli ellátások fontos szerepet töltenek be. 2020. január 1-jétől az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai kiegészülnek majd a jelenlegi csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj és táppénz ellátás mellett az örökbefogadói díjjal.

Az örökbefogadási díjra az lesz jogosult, aki biztosított és második életévét betöltött gyermeket, illetve ikergyermekek esetén a harmadik életévüket betöltött gyermekeket örökbefogadási szándékkal nevelésbe vesz majd. Feltétel lesz, hogy a gyermek nevelésbe vételének napját megelőző két éven belül 365 napon át biztosítottnak kell lennie, és a gyermeket a gondozásba vétel időpontját megelőzően nem nevelheti legalább egy éve folyamatosan saját háztartásában.³⁵ Az örökbefogadói díj a gyermek nevelésbe vételének napjától számított 168. napig fog járnai a jogosult részére.³⁶

28 Ebtv. 40. § (1) bekezdés

29 Ebtv. 42/A. § (1) bekezdés a) pont

30 Ebtv. 43. § (1) bekezdés

31 Ebtv. 42/E. § (1) bekezdés b) pont

32 Ebtv. 42/C. § a) pont

33 Ebtv. 42/B. § (1a) bekezdés

34 Ebtv. 42/C. § (1) bekezdés a) pont

35 Ebtv. 42/H. § (1) bekezdés

36 Ebtv. 42/H. § (2) bekezdés

Palkovics Imre¹

TRIPARTIZMUS VÁLTOZÓ SZEREPBEN: AZ ELMÚLT 30 ÉV MAKROSZINTŰ MUNKAÜGYI KAPCSOLATAINAK SZAKASZOLÁSA

1. Személyes reflexiók: a kezdetektől 1998-ig

A Ladó-Tóth tanulmán² tudományos alapossággal dolgozza fel „A magyarországi makroszintű érdekegyeztetés évtizede: a megállapodások és a konzultációk dualitásától a totális konzultáció felé?” című tanulmányában az 1988-1998-ig terjedő időszak történéseit. A műben minden, a tárggyal kapcsolatban említésre egyáltalán érdemes esemény autentikus és hiteles feldolgozásra került. Én magam az előadás készítőjeként és egyben a tanulmányban feldolgozott események résztvevőjeként a szerzők tanulmányához nem tudnék érdemben új információt hozzáadni. Ugyanakkor a szerzők tanulmánya a jelen dolgozat megközelítési módjától eltérő dimenzióban vizsgálja az adott időszakot. Előadásomban arra törekszem, hogy az események fejlődéstörténete mögött meghúzódó politikai, gazdaság szervezési és gazdaságirányítási összefüggéseket is feltárjam az adott korszak európai és globális folyamatainak kontextusában.

1 Elnök, Munkástanácsok Országos Szövetsége

2 LADÓ Mária – TÓTH Ferenc: *A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon*, „Közösen a jövő munkahelyeiért” Alapítvány, 2001.

SZAKASZOK	I. Központi bér-szabályozást oldó tripartiz- mus	II. Elmozdulás a gazdasági és szociális kon- zultáció felé	III. Kísérletek a „társadalmi összehango- lásra”	IV. Visszatérés a konzultációhoz	V. Konzultáció
INTÉZMÉNY	Országos Ér- dek-egyeztető Tanács	Érdekegyeztető Tanács			OMT; GT; EIT; Nemzeti ILO Tanács
IDŐSZAK	1988. augusztus- 1990 tavasza	1990. augusz- tus – 1994 tavasza	1994 közepe – 1995	1996 – 1998 tavasza	1998 közepe -2002 tavasza
SZAKASZ TÖMÖR JELLEMZÉSE	államigazgatásba integrált tripartizmus	tripartizmus- tanuló szerep- lőkkel	tripartizmus – túlzottan ambiciózus szereplőkkel	tripartiz- mus –óvatos szereplőkkel	korlátozott tripartizmus – erősödő multipartizmus
HATÁSKÖR	szigorúan körül- határolt	bővebb ha- táskör, ami ismételten vita tárgya	szinte korlát- lannak tűnő	törekvés a korábbiaknál jóval szűkebb, szigorú határok elfogadtatására	megosztott a fórumok között, a tripartizmus a munka világára szüksül
LEGJELLEM- ZŐBB JOG	együtdöntés (meghatározott szereplők körében)	konzultáció + kísérlet az együtdöntés témaköreinek bővítésére	együtdöntés ígérete	konzultáció	konzultáció
TRIPARTIZ- MUS SZERE- PÉNEK MEG- HATÁROZÓ ALAKÍTÓI	kizárólagosan a kormány	alapvetően a szociális part- nerek – a kor- mány reaktív, közvetetten korlátozó	kormány a szo- ciális partne- rekkel közösen, a későbbiekben más a szociá- lis partnerek dominanciája által	kormány, a szociális part- nerekkel kon- zultálva	kormány, a szociális part- nerek reaktív szerepben

1. táblázat: Forrás: Ladó Mária – Tóth Ferenc (2000/a): A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve. In: Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után. Budapest, 2000, 82., 26. sz. táblázat: A makroszintű érdekegyeztetés Magyarországon – változó szerepben

Az általam kiemelt dimenziókhöz személyes reflexiókat kívánok fűzni a szerzők tanulmányában szereplő táblázat³ alkalmazott tematika alapján. E tematika alapján és a táblázatot kiegészítve szándékozom tömören jellemezni a makroszintű tripartit munkaügyi kapcsolatok alakulását a szerzők által nem feldolgozott periódusban, 1998-

3 LADÓ Mária – TÓTH Ferenc (2000/a): *A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve*. In: Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után. Budapest, 2000, 82. 26. sz. táblázat

tól napjainkig, 2015-ig. E mellett a táblázatot a Munkástanácsok megközelítéseivel is kiegészítettem az egyes szakaszok vonatkozásában. Az 1. táblázat a szerzők eredeti táblázata. A 2. táblázat tartalmazza a Munkástanácsokra vonatkozó információkat, míg a 3. táblázat az eredeti (1.) táblázat időszakának lezárásától napjainkig tartó időszakot dolgozza fel az eredeti táblázat struktúrájában.

SZAKASZOK	I. Központi bér- szabályozást oldó tripartiz- mus	II. Elmozdulás a gazdasági és szociális kon- zultáció felé	III. Kísérletek a „társadalmi összehango- lásra”	IV. Visszatérés a konzultáció- hoz	V. Konzultáció
MUNKÁS-TANÁCSOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE AZ ÉRDEK-EGYEZTETÉSBEN	1989 másod- dik felében a mikroszintű megalakulás fázisában	„A civil tár- sadalomtól a politikai társadalom felé” (Szalai E. 1993), Bekap- csolódás az ÉT munká- jába. A mun- kástulajdon- törekvések megjelenítése az érdekegyez- tetésben	Remény a munkavállalói igények iránti politikai fo- gadókészség kapcsán. A szervezet iránti politikai diszkrimináció kivédési törek- vései.	Kijózanodás, a rendszer-vál- táshoz fűzött szakszerve- zeti illúziók elvesztése. „Bokros-cso- mag” „Szak- szervezeti kiszorítósdí” folytatódik	Szakszerveze- tek és a párbe- széd burkolt megkérdőjele- zése kormány- zati szinten. A MOSZ kiszorításának szándéka a makroszintről alábbhagy. Szakszervezeti integrációs kísérletek

2. táblázat: A Munkástanácsok megközelítései, Forrás: saját szerkesztés

SZAKASZOK	VI. Visszatérés a centralizmushoz, Új OÉT	VII. Érdekegyeztetés törvénnyel	VIII. Multipartit konzultatív tanácsadó fórum	IX. Korlátozott érdekegyeztetés, konzultáció a színpalak mögött
INTÉZMÉNY	OÉT	OÉT; GSZT; ILO Tanács	NGTT; ILO Tanács; (VKF)	NGTT; VKF; ILO Tanács
IDŐSZAK	2002 második fele	2003-2010. tavasza	2010 második fele	2011 – napjainkig
SZAKASZ TÖMÖR JELLEMZÉSE	tripartizmus újra + társadalmi párbeszéd	társadalmi párbeszéd formális intézménnyé válik	tripartizmus helyett multipartizmus	tripartizmus korlátozott rehabilitálása, az „új-rendiség” kiépítése
HATÁSKOR	bővebb hatáskör, megosztva kibővített struktúrában	a struktúrán belüli stagnálás	szigorú csökkenés, diszfunkcionális karok belépnek	korlátozott bértárgyalás, diszfunkcionális multipartizmus
LEGJELLEMZŐBB JOG	együtdöntés formális felszámolása, konzultáció	konzultáció	követő konzultáció	kvázi konzultáció
TRIPARTIZMUS SZEREPÉNEK MEGHATÁROZÓ ALAKÍTÓI	Kormány, szociális partnerek	kormány, szociális partnerekkel konzultálva	kormány, közvetetten korlátozó	kormány
MUNKÁS-TANÁCSOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE AZ ÉRDEK-EGYEZTÉSBEN	Az EU integrációhoz és a kormányváltáshoz kapcsolódó szakszervezeti remények ébredése és elhalása	A makroszintű munkaügyi kapcsolatok a gazdaság szabta korlátok között. A politikai küzdelmek előterében a szociális kérdés. A szakszervezetek mégsem főszereplői a folyamatnak.	Szakszervezetek és a munkaügyi kapcsolatok lét-jogosultságát nyíltan megkérdőjelező kormánypolitika szabta mozgástér.	Formális intézményekben formális konzultációk. Durva kormányzati beavatkozás a szakszervezeti mozgalomba az EU-s pályázatok segítségével.

3. táblázat: A makroszintű egyeztetés 2002 második felétől napjainkig, Forrás: saját szerkesztés

E személyes reflexiók során elsőként az OÉT megalakulása, résztvevői, funkciói témával foglalkozom. Az OÉT részvevői körének meghatározásában a szervesen fejlődő munkaügyi kapcsolatok modellje helyett egy sajátos összetétel nyilvánult meg, amelyben – a piacgazdaságra jellemző munkaügyi kapcsolatok szereplőinek és működésének ismeretének hiányában – a kádári totális állami berendezkedés pillanatnyi történelmi korszakában releváns, a hatalom által kijelölt tényezők játszottak szerepet. Ezért is helytálló álláspontom szerint a szerzők megállapítása: „Az OÉT az

adott társadalmi feltételek között nem válhatott autonóm és független intézménnyé”⁴

A dolgozat 2.2. fejezetében leírt, a rendszer indulásakor fennálló körülmények hozzájárulhattak a hazai makroszintű tripartit intézmények résztvevői között napjainkig zajló értelmezési viták alapjához. Felvetődik az az alkotmányjoginak tűnő kérdés, hogy a makroszintű tripartit fórumok milyen szerepet és helyet töltenek be a jogrendben, hogy az ott született megállapodások korlátozhatják-e bármilyen módon a kormány és különösen a törvényhozás szuverenitását jogilag, illetve politikailag. A kérdéskör szorosan kapcsolódik az ország alkotmányos berendezkedésén belül az egykamarás, vagy kétkamarás parlament vitájához.

A szerzők tanulmányukban kimondják: „... az OÉT megkérdőjelezte a kormány és (a mögöttesen a párt) kizárólagos döntéshozatali jogát”⁵

Reflexióként kifejtetem, hogy nézetem szerint a párt „kizárólagossága” nem került megkérdőjelezésre az OÉT létrejöttével, mert a szereplők, a kvázi munkaadók és a kvázi szakszervezetek reprezentánsai, akik egy személyben az MSZMP KB és PB tagjai is voltak, nem tudtak kilépni a hatalmi legitimációjuk alapját jelentő körből. Az OÉT nem kérdőjelezte meg a párt álláspontját, illetve nem támadta a párton belüli hatalomgyakorlás alapjait, csupán egy új, formalizált térben gyakorolta azokat, de az OÉT létrejöttével nem kerültek új aktorok a korábbi hatalombirtokosok közé. Ezért helytálló a szerzők e periódus belső hatalmi viszonyait értékelő összegzése, „csupán tripartit jellegű” együttműködésként jelölve a jelenséget.

Továbbá helytállónak ítélem a szerzők megállapításait az 1990 augusztusában megalakult ÉT „eklektikusként” való jellemzését illetően, amelynek egyik fontos eredője a kialakulóban lévő piacgazdaság társadalmi, gazdasági és politikai környezete és a makroszintű potenciális tripartit szereplőinek ismerethiánya a munkaügyi kapcsolatok fejlődése során keletkezett gyakorlat és elmélet terén. Így állhatott elő, hogy az 1990 júniusában újonnan megalakult demokratikus kormány az ILO rendes évi Konferenciájára küldendő kormánydelegáció – és a szokásrend alapján az egész magyar küldöttség – élére egy, az új parlament tagjává választott munkavállalói érdekképviselőti vezetőt jelölt ki e dolgozat írójának személyében. Mindez nem kis meglepetést okozott az ILO Konferencia rutinos nemzetközi résztvevőinek körében.

„A magyar politikai gyakorlatban a nyolcvanas évektől lehetővé tették a csoportérdekek bizonyos mértékű artikulációját, mégis az össztársadalmi érdek meghatározásának privilégiuma a pártállam kezében maradt. Az „érdekeszámítás” mechanizmusa már tényleges csoportérdekeken alapult és elsősorban azt szolgálta, hogy a hatalom ki tudja számítani az egyes csoportok reakcióját az egyes döntési alternatívákra.”⁶

4 LADÓ – TÓTH (2001). i. m. 132.

5 LADÓ – TÓTH (2000/a): A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve. In: Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után. Budapest, 2000, 134.

6 KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris. Budapest, 2003., 23.

Reflexióm a következő: 27 év távlatából visszatekintve nem lehet véletlenszerűnek értékelni a megállapítás mögött meghúzódó kormányzati szándékot. Az állam nem biztosította a tripartit érdekegyeztetés működésének valódi autonómiáját, amikor nem teljesítette a szociális partnerek igényét egy OÉT vagy ÉT mögött létrehozandó kutatói, szakértői bázis létrehozatalára, amelynek segítségével érdemi partneri viszony alakulhatott volna ki a hiányos kapacitásokkal rendelkező szociális partnerek részéről. E helyzet fenntartásában az „oldalak” belső megosztottsága, sok esetben ellenséges viszonyrendszere komoly segítségére volt a kormánynak.

„A tripartit fórum szerepének és felhatalmazottságának bizonytalanságai főként a következő tényezőkre vezethetők vissza: amikor a kormány kezdeményezte az ÉT megalakítását, nem rendelkezett világos elképzeléssel a fórum hosszú távú szerepéről, és arról, hogy a tripartizmus hogyan illeszthető be a (politikai) döntéshozatal általános mechanizmusába.”⁷

A szerzők e megállapítására a következőkben *reflektálnék*. A bizonytalanságok fennmaradásának, folyamatos jelenlétének az ÉT napi működésében az a jelenség adott táptalajt, hogy a szereplők, de főleg a munkavállalói oldal – elsősorban a szakmai kompetenciák hiányára hivatkozva – nem bízott a törvényhozásban, mondván, hogy a képviselők túlnyomó többségének fogalma sincs a munkaügyi kapcsolatok piaccgazdaságokban kialakult szabályairól, hagyományairól. A konzervatív jobboldali képviselők, politikusok a munkaügyi kapcsolatok mögött mindvégig valamiféle kommunista „vircsaftot” gyanítottak. A baloldali-liberális hatalomgyakorlás idején pedig az újonnan létrejött és a tripartizmus szereplőivé vált munkavállalói szereplők (Liga, MOSZ) a „kiszorítósdi” játszma folytatásának törvénykezési szintre emelését látták a próbálkozásban (lásd 1996-ban, a Horn-kormány idején a reprezentativitási szabályok átalakítási kísérletét). Elmondhatjuk, hogy az OÉT a saját csapdájában vergődött, ami a saját maga és oldalai konszenzusos döntéshozatali mechanizmusától eredeztethető. A közös döntés alapján született konszenzusos döntési mechanizmus felrúgására irányuló próbálkozás, ami a hivatkozott 1996-os eset kapcsán fordult elő, nem volt példa nélküli. A kísérletnek a '98-as kormányváltás vetett véget, amelyet követően visszaállt a korábbi, a szereplők egyenjogúságára épülő konzultációs irány megerősödését hozó Országos Munkaügyi Tanács (OMT).

A szerzők további megállapítása: „Az ÉT keretében megvalósuló tripartit együttműködés gyakran messze túllépte a fórum formális felhatalmazottságát.” „Az ÉT ez irányú „terjeszkedési kísérletei” komoly ellenérzést váltottak ki mind az államigazgatásban, mind a kormánypárti parlamenti frakciók körében”.⁸ A szerzők az ellenérzés kiváltásának három okát sorolják fel.

7 LADÓ-TÓTH (2001). i. m. 136.

8 LADÓ-TÓTH (2001). i. m. 144.

Reflexióként megjegyezném, hogy az ÉT és az akkori Parlament kormánypárti frakciójának tagjaként ezt az ellenérzést személyesen is tapasztaltam. A vádak sok esetben nem minden alapot nélkülözve fogalmazódtak meg: a volt MSZMP kötődésű munkaadói és munkavállalói képviselők az OÉT meghatározó szereplői voltak. A külsejükben némileg átalakult szervezeteket ugyanazok a személyek képviselték, az MSZOSZ-t Nagy Sándor (korábban a SZOT vezetője) és a Munkaadók Országos Szövetségét (MaOSZ) Orbán István (korábban MGK), akik mindketten az MSZMP KB tagjai voltak. Nagy Sándor különösen keményen politizált mind hazai, mind nemzetközi szinten az Antall-kormánnyal szemben (az alapkonfliktus a szakszervezeti vagyonmegosztás és amiatt alakult ki, hogy az MDF elutasította Nagy közeledését). A korszakra jellemző az intenzív üzemmód az ÉT-ben. Ennek oka nagymértékben abban kereshető, hogy a pártpolitikai térből kiszoruló Nagy Sándor egyetlen nyilvános szereplési lehetősége az ÉT maradt. Az Antall-kormány partnernek bizonyult az MSZOSZ-igényének kielégítésében, mert úgy ítélte meg, hogy Nagy Sándor aktivitása mederben tartható az ÉT-ben kifejtett politikai aktivitás által. Antallék nem tudták reálisan felmérni, hogy az MSZOSZ milyen erővel bír, és azt nem kockáztatták, hogy kiderüljön az MSZOSZ valódi befolyása. Mindez természetesen komoly nyilvánosságot kapott a médiában meglévő baloldali túlsúly miatt, ami támogatást hozott a baloldalnak az 1994-es parlamenti választások idejére. Az Orbán-kormány – a szakszervezetektől való zsigeri idegenkedésén túl – e fenti jelenség példáján is okulva szűkíteni szándékozott 98-as kormányra kerülésével az ÉT és főleg a szakszervezetek mozgásterét. Ennek megfelelően az ÉT konzultációs szerepének előtérbe hozásával a megállapodásra irányuló tárgyalások témakörét is szűkítette, az új intézmény elnevezésével (OMT) is utalva a szűkebb működési területre. A kormány a tárgyalási témák közül az adó- és költségvetési kérdéseket kivonta a megállapodásokra irányuló tárgyalások köréből.

A szerzők következő megállapítása, amire reflektálni kívánok a következő: „Az Európai Integrációs Tanács (EIT) eddigi működése során a kormány és a szociális partnerek közötti párbeszéd jórészt egyirányú volt.”⁹

Reflexióm szerint a szociális partnerek általában felkészületlenek voltak az EU jogrendjét, intézményeit és működését illetően, és ez volt az EIT-beli passzivitásuk fő oka.

A szakirodalom (szerzők: Ladó-Tóth) megállapítása szerint:

„1999-ben lényeges váltás történt: a makroszintű érdekegyeztetés helyébe a társadalmi párbeszéd lépett, a multipartit együttműködés ugyanakkor jelentős mértékben erősödött.”¹⁰

Véleményem szerint a multipartit együttműködés nem erősödött, csak formálisan létrejött azzal a nyílt kormányzati politikai szándékkal, hogy súlytalanítsa a szociális partnerek évtizedes jelenlétét a hazai politikai küzdőtéren a társadalmi, gazdasági és

9 LADÓ-TÓTH (2001). i. m. 172.

10 LADÓ-TÓTH (2001). i. m. 186.

szociális területen való befolyás visszaszorítása érdekében. Elsősorban a munkavállalók befolyását igyekeztek csökkenteni a jövedelemelosztás társadalmi szinten zajló egyezkedéséről szóló vitában. Ezt teljesítette ki a második Orbán-kormány, amely a neokonzervatív reagani-thatcheri szakszervezetekkel kapcsolatos politika követőjének bizonyult. A civil szféra nem tett szert semmilyen befolyásra, csak megjelenhetett a politikai szektor kiválasztott partnerei között, megint csak a társadalomban potenciális befolyással bíró szociális partnerek semlegesítésének céljával. Fontos megemlíteni, hogy a rendszerváltás alatt – a kádári rendszerhez hasonlóan – a munkavállalói érdekképviseléseknek nem volt tudomása a szakszervezeti szabadságjogok elvi létezéséről, és így azokat nem is tudták érvényesíteni a mindennapok gyakorlatában. (Magyarország 1976-ban csatlakozott¹¹ az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához, ami a sztrájkjog elvi lehetőségét biztosítja a munkavállalók számára). A nyugati hitelekhez jutás fejében a Kádár-rendszer 1989-ig minden alapvető ILO egyezményt elfogadott, a munka világának gyakorlatában mégsem érvényesülhettek ezek a jogok. A munkavállalói jogok elhallgatásával a hatalom tudatosan akadályozta a munkás érdekszövetségek befolyásos társadalmi tényezővé válását, hogy azok kiiktathatóak, távol tarthatóak legyenek a jövedelemelosztás alkufolyamataitól. Ezáltal súlyos deformáció jött létre: a versenysemlegesség terén sérültek a szabadpiac elvei az egyik fontos piaci szereplő, a munkaerő-tulajdonosok csoportjának rovására. A végrehajtó politikai hatalom, mint eszköz a befektetők kezébe került, akik azt a maguk hasznára igyekeztek működtetni. Paul Krugman az állam végrehajtó hatalma, a kormány és a befektetők („plutokraták”) nemkívánatos viszonyát markánsan mutatja be az alábbiak szerint idézve Franklin Delano Rooseveltnek, az USA elnökének az 1936-os választások alkalmával tartott Madison Square-i beszédét: „Ezek az erők kezdtek úgy tekinteni az Egyesült Államok kormányára, mintha az pusztán saját, önös érdekeik eszköze volna. Mára megtanultuk, hogy a szervezett pénz állama legalább olyan veszélyes, mint a szervezett csőcselék állama.”¹²

2. A 1998-tól 2015-ig tartó korszak makroszintű munkaügyi kapcsolataira jellemző főbb vonások

2.1. 2002

A konzervatív kormány leváltásával a baloldal a választási kampányában tett ígéreteinek megfelelően lépéseket tett a makroszintű érdekegyeztetés rehabilitálásának irányába. Látványos intézkedései sorában visszaállította az érdekegyeztetés tripartit intézményét (OÉT néven), de a társadalmi párbeszéd fórumát is fenntartotta némi átalakítással.

Felszámolásra került, illetve kvázi együttdöntéssé szelődött az utolsó együttdöntés intézményét megtestesítő legkisebb munkabér meghatározása. Abban az esetben, amikor

¹¹ 1976. évi 8. tv.

¹² KRUGMAN, Paul: *Liberális lelkiismeret*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2010. 85.

a partnerek nem tudtak konszenzusra jutni, a kormány kizárólagos döntési kompetenciája lépett hatályba; a megoldás mind a mai napig ebben formában maradt fenn.

Az Európai Unió csatlakozás intenzív szakaszába lépett és a szakszervezetek kezdeményezték az Európai Unió Bérfelzárkóztatási Programot, amely kezdeményezés a korábbi idők TGM -jének kudarcához hasonló sorsra jutott.

2.2. 2003-2010

Az érdekegyeztetés a ciklus alatt született szabályok keretei között, a gazdasági stagnálás, majd a válság szabta anyagi korlátoktól sújtva, konzultációs mederben, súlyából fokozatosan veszítve mondhatni egy helyben toporgott. A szociális feszültségek a pártpolitikai küzdelmek középpontjába kerültek, a szakszervezetek a pártpolitikai törésvonalak mentén megosztottakká váltak és a munkaadók és a kormány gazdasági válságprogramok megalkotásával kísérleteztek. A 2008-as szociális népszavazás és a társadalombiztosítás piacosítása ellen küzdő civil mozgalmak készítettek elő a konzervatív jobboldali politikai erők kormányzati visszatérését. A társadalom- és gazdaságirányító képességgel bíró, valós makroszintű párbeszéd és az érdekegyeztetés nem az e célt szolgáló intézmények keretei között, hanem informálisan, pártpolitikai szintéren és a végrehajtó hatalom szűk körének részvételével zajlott.

2.3. 2011-2015

A konzervatív politikai erők kormányzása földcsuszamlásszerű társadalmi támogatottsággal indult el. A makroszintű érdekegyeztetés hónapokig formálisan sem működött. A kormány határozott lépésekkel megszüntette a makroszintű tripartit intézményt (OÉT), s helyébe a multipartit új fórumot (NGTT) állította az érintett partnerek véleményének meghallgatása nélkül. Mindemellett drasztikusan átalakította a munkavállalók korábbi relatív biztonsági garanciáit tartalmazó munkajogi szabályokat, így a meghatározó jelentőségű Munka Törvénykönyvet is. A kormány a munkavállalói érdekképviseletek jogainak szisztematikus leépítésének és korlátozásának folyamatában a rendvédelmi területek szakszervezeteinek semlegesítése céljából létrehozta a Rendvédelmi Kart (RK). A hatalom ezzel határozott lépést tett az új-rendi társadalmi, politikai berendezkedés irányába. A versenyszféra makroszintű szociális partnerei informális egyeztetések keretében elérték, hogy a kormány elfogadta egy a felek közötti megállapodáson nyugvó tripartit makroszintű fórum visszaállítását, megalakult a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF). A VKF létrejöttében közrejátszott, hogy a mintaszerű tripartit érdekegyeztetés szokásos keretében, a versenyszektorban folytatható országos minimálbér tárgyalások diszfunkcionális környezetbe kerültek az NGTT szabályozásáról szóló törvény által. A ciklus egészét jellemző állapot az alábbiakkal summázható: formális intézményekben

akadozva zajló, indifferens konzultációk; a szakszervezetek létjogosultságát és a részvételükkel zajló makroszintű érdekegyeztetést nyíltan megkérdőjelező kormánypolitika, amely érezhető módon benyomul a munkahelyek, vagyis a munkaügyi kapcsolatok mikroszintjére is.

2.4. 2015

A nyílt szakszervezet-ellenes politika megvalósításában fordulópontot hozott az, hogy a kormány a szolgálati jogviszony kertében foglalkoztatottak egy szakmai csoportja esetében (védelmi szolgálatok) betiltotta a szakszervezetek létrehozásának jogát.

Új szakaszt hozott a hazai munkaügyi kapcsolatok terén a 2015-től markánsan érzékelhető gazdasági egyensúly kialakulása és a nyomában előállt munkaerőhiány. E körülmény létrejöttével ezen előadás keretei között bővebben nincs lehetőség foglalkozni. Hatásaként megemlítendő a 2016-ban létrejött, korszakosnak nevezhető hatéves megállapodás, aminek kereteit a VKF tripartit fórum adta. A munkahelyeken is érzékelhető elmozdulás a munkaadók hozzáállásában a munkavállalók személyes és anyagi megbecsülése terén. Továbbá aktivizálódni látszanak a munkavállalók érdekek artikulációi, a szakszervezetek felé irányuló bizalom jelei is. Ezen aktivitás felélesztésében a kormány is komoly szerepet vállalt az elmúlt év végén a parlament elé beterjesztett mt. nódosítás nem kifejezetten ideáltipikus munkaügyi kapcsolati eljárásával.

Pál Lajos¹

A MUNKAJOGVISZONY JOGELLENES MEGSZÜNTETÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

*20 év jogalkotásának története*²

Minden jogviszony dinamikája szempontjából alapvető kérdés a megszüntetés feltételeinek szabályozása. Különösképp igaz ez a munkajogviszony tekintetében, ahol egyrészt a jogviszony tartós jellege, másrészt a munkavállaló sajátos helyzete igazolja a megszüntetés szabályainak fontosságát. A munkavállaló jogviszonyának jogszerű megszüntetése már önmagában is okozhat gondokat, de a jogellenes megszüntetésre és ennek jogkövetkezményeire vonatkozó szabályozás talán még fontosabb. A munkajogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit nem lehet pusztán a klasszikus magánjog szabályai szerint megállapítani, hiszen nem lehet nem figyelemmel lenni a felek, mind a munkavállaló, mind a munkáltató sajátos helyzetére, érdekére. Az alábbiakban az elmúlt húsz, pontosabban huszonhat év erre vonatkozó jogi szabályozásának történetét tekintem át, az idő korlátokra figyelemmel rendkívül vázlatosan.³

Az 1992. évi XXII. törvény alapvetően megőrizte a korábbi szabályozás szerinti jogkövetkezményt, azaz jogellenes megszüntetés esetén a jogviszonyt helyre kellett állítani. Az *in integrum restitució* követelménye továbbra sem volt feltételen, hiszen alapvetően a munkavállaló kérelmén nyugodott, de új elemként megjelent annak lehetősége, hogy a munkáltató kérje a jogviszony helyreállításának mellőzését. A felek kérelme kötötte a bíróságot, mert a munkavállaló erre vonatkozó indítványa esetén a jogviszonyt helyre kellett állítania, kivéve, ha a munkáltató ennek mellőzését kérte, mert ekkor viszont nem kötelezhette munkáltatót a munkavállaló továbbfoglalkoztatására. A visszahelyezés mellőzésének azonban „ára” volt, a munkáltató köteles volt

1 Ügyvéd (Pál és Kozma Ügyvédi Iroda), megbízott oktató (KRE ÁJK)

2 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara fennállásának 20. évfordulója alkalmából szervezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata (2019. május 3.)

3 A kérdést részletesebben tárgyalja:

PETROVICS Zoltán: A jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek margojára In: HORVÁTH István (szerk.) Tisztelgés Ünnepi tanulmányok dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára, ELTE Eötvös, Budapest, 2015. 367-380. , KISS György: Munkajog. Osiris, Budapest, 2005. 89–90.; LŐRINCZ György : A munkaviszony megszűnése és megszüntetése, HVG Orac, Budapest, 2017. 284-313.

megfizetni a munkavállaló részére járó végkielégítés kétszeresét. (A jogkövetkezmény ugyanez volt, ha a munkavállaló nem kérte a helyreállítást.)

A jogellenes megszüntetés jogkövetkezményét a jogellenességet megállapító ítélet jogerőre emelkedésének napjáig állapította meg a bíróság. A továbbfoglalkoztatás mellőzése esetén, ami a gyakorlatban szinte kizárólagos volt, hiszen sem a munkavállaló, sem a munkáltató nem kívánta a munkavállaló jogviszonyának helyreállítását, a munkajogviszony a jogerőre emelkedés napján szűnt meg. A munkavállaló eddig igényelhetette elmaradt munkabérének és egyéb kárainak megtérítését.

A korábbi szabályozáshoz (1967. évi II. törvény) képest fontos változás volt, hogy a munkavállalót nem terhelte kárenyhítési kötelesség, tehát a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek megállapításánál a „károkozó” munkáltató elmaradt munkabér megfizetésével kapcsolatos kötelességének megállapításánál nem lehetett figyelembe venni, hogy a munkavállaló tett-e bármit is elhelyezkedése, új jogviszony létesítése érdekében. Ennek elvi alapja a törvény indokolása szerint az volt, hogy a megváltozott körülmények között, az igen jelentős munkanélküliség mellett nem volt elvárható a munkavállalótól új munkajogviszony létesítése. Visszatekintve ez azonban téves indoknak tűnik, hiszen a kárenyhítés körében nem azt kell elvárni a károsulttól, jelen esetben a munkavállalótól, hogy sikeresen hárítsa el a kárt, hanem azt, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, ami az adott helyzetben általában elvárható, hogy a szükségesnél nagyobb kár őt ne érje. Így a nagyobb arányú munkanélküliség közepette is elvárható lett volna, hogy a munkavállaló megfelelő aktivitást tanúsítson az elhelyezkedés érdekében, jóllehet ennek sikertelensége a terhére nem értékelhető.

A kárenyhítési kötelesség hiánya miatt a munkáltató reparációs kötelességét végül csak a máshonnan megtérült jövedelmek csökkenthették. Ez a szabályozás a munkavállalót egyáltalán nem tette érdekeltté abban, hogy új munkahelyet keressen, sőt a tapasztalatok azt mutatták, hogy inkább a „feketegazdaságban” helyezkedett el. A munkáltató számára a jogellenesség jogkövetkezménye függetlenné vált a jogsértés súlyától, alapvetően a bírósági eljárás tartamától függött. Egy elhúzódó jogvita sok esetben a munkáltatói intézkedés jogellenességével arányban nem álló munkáltatói kötelességet keletkeztetett.

Az Alkotmánybíróság 4/1998. (III. 1.) AB számú határozata alapjaiban változtatta meg a jogviszony helyreállításával kapcsolatos jogkövetkezmények szabályait. Az Alkotmánybíróság említett határozatában megállapította, hogy a törvény 100. § (2) bekezdése alkotmányellenes és azt 1999. február 28-i hatállyal megsemmisítette. A határozat érvelése szerint a megsemmisített törvényi rendelkezés sértette a munkavállaló emberi méltósághoz való jogát. A munkavállaló a perben jogosult arra, hogy az őt ért sérelem orvoslását érdekeinek megfelelően kérje, a bíróság azonban kötve van az alperes munkáltató kérelméhez és ez kizárja a munkavállaló továbbfoglalkoztatását.⁴

4 Az AB határozat kritikája: Kiss: i. m. 259.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján módosult a törvény. Eszerint a bíróság már *mérlelelhetette* a munkáltató helyreállítás mellőzésére vonatkozó indítványát, amelyet a munkáltatónak egyébként – a korábbiaktól eltérően – már indokolnia is kellett. A bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a munkavállaló továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól elvárható-e. Ebben a körben részben objektív, részben szubjektív megalapozású indokokat vizsgálhatott a bíróság. A helyreállítás *objektív* akadályának lehetett tekinteni, ha a munkavállaló foglalkoztatása azért nem volt lehetséges, mert a korábbi munkahely vagy munkakör megszűnt, míg *szubjektív* oknak volt tekinthető a jogviszony fenntartásához szükséges bizalom hiánya. A bizalom léte, nem léte azonban nem a munkáltató értékítéletén múlt, a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a továbbfoglalkoztatás általánosított (objektívizált) mérce szerint is ellehetetlenült-e.

A bíróság a törvény módosítás alapján nem csak a továbbfoglalkoztatás elrendelése vagy mellözése kapcsán kapott mérlelelési jogot, hanem *a mellőzés jogkövetkezményére* vonatkozóan is. Eszerint a jogellenesség súlyától, a munkavállalóra gyakorolt hatástól függően, mintegy kötbéreként, a munkavállaló kettő és tizenkét havi átlagkeresete közötti összeget ítélt meg a munkavállaló javára.

Lényeges volt, hogy a munkavállaló kérelme esetén a jogviszony helyreállítása sem az AB határozat előtt, sem azt követően nem volt mellőzhető, ha a jogviszony megszüntetés jogellenességét az okozta, hogy a munkáltatói intézkedés felmondási tilalomba, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközött, vagy a választott szakszervezeti tisztségviselő jogviszonyát a munkáltató a szakszervezeti jogok megsértésével szüntette meg.

A 2012-ben hatályba lépő munka törvénye (*2012. évi I. törvény*) a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek szabályozását egészen más alapokra helyezte. A jogellenesség jogkövetkezményét főszabályként *a kártérítési felelősség szabályai* alapján kell megítélni. E tekintetben fontos, hogy a jogviszony a megszüntető jognyilatkozat szerint, annak jogszerűségétől, jogellenességétől függetlenül megszűnik. A munkavállaló a jogellenességgel összefüggő igényeinek érvényesítésére jogosult.

Fontos változás, hogy a munkáltató kártérítési felelősségét a jogalkotó behatárolta. Ennek alapvető oka, hogy egyrészt a jogellenesen eljáró munkáltató felelősségének terjedelme nem tehető függővé a bírósági eljárás hosszától, másrészt a károkozó magatartás és következménye közötti okozatosság időben rendkívül nehezen behatárolható. Erre figyelemmel az elmaradt jövedelem címén érvényesíthető kár nem haladhatja meg a munkavállaló tizenkét havi távolléti díjának összegét.

A törvény ezen túl kifejezetten előírja a károsult munkavállaló számára a *kárenyhítési köteleltséget*. Ennek megfelelően a munkavállaló köteles megtenni mindent annak érdekében, hogy szükségtelen kár a jogellenes megszüntetéssel összefüggésben őt ne érje. Ennek kapcsán vitatott volt a gyakorlatban a bizonyítási teher kérdése. Azt kell leszögezni, hogy e tekintetben inkább az a jelentős kérdés, hogy a bizonyítatlanság kinek a terhére esik. E körben a munkavállaló is aktív magatartásra kényszerül, hiszen elő kell adnia, hogy mi mindent tett a köteleltsége teljesítése érdekében.

A munkavállaló elmaradt jövedelmén kívüli, egyéb kárai megtérítését a törvény nem korlátozza. Így jogosult minden olyan kárának megtérítését követelni, ami a jogellenes megszüntetéssel összefüggésben keletkezett.

A jogellenes megszüntetéssel összefüggésben, ha az a munkavállaló személyiségi jogait sérti, igényelhető a *sérelemdíj* is. Fontos hangsúlyozni, hogy a sérelemdíj iránti igényt nem önmagában a megszüntetés jogellenessége, hanem az ezzel együtt járó személyiségi jogi sérelem alapozhatja meg. Érvényesíthető egyébként ilyen igény akár jogszerű megszüntetés esetén is, ha a munkavállaló személyiségi jogai valamiképp, például a jognyilatkozat közlése során, sérülnek.

A megváltozott szabályozás (83. §) bizonyos körben megőrizte az érvénytelenségi alapú jogkövetkezményeket is. Bizonyos, a jogalkotó által súlyosnak ítélt jogellenességi tényállásoknál nem elégedett meg az okozott károk megtérítésének köteletségével, hanem előírta a jogviszony helyreállítását is. Mégpedig oly módon, hogy a munkavállaló erre irányuló kérelme esetén kizárta a munkáltató lehetséges ellenkérelmét, de a bíróság mérlegelési jogát is.

Kétségtől a tényállások meghatározása ellentmondásosra sikeredett. Egyrésztől továbbfoglalkoztatásra adhat alapot az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző munkáltatói megszüntetés, de nem minősül ilyennek a visszaélészerű joggyakorlás. A jogalkotó időközben korrigálta a munkavállalói képviselőkre vonatkozó szabályozás ellentmondásait, így a munkavállalói képviselő jogviszonyának bármely módon történő megszüntetése már megalapozhatja a visszahelyezésre vonatkozó igényt. E körbe tartozik a felmondási tilalom megsértésével közölt felmondás, ám a tilalom alá tartozó munkavállaló jogviszonyának azonnali hatályú felmondással történő megszüntetése annak jogellenessége esetén már nem engedi, hogy a munkavállaló kérje a helyreállítást.

A jogviszony helyreállítása körében fontos *dogmatikai pontosításnak* tekinthető, hogy a jogviszony csak a jövőre nézve állítható helyre, tehát, ha az ítélet a munkavállaló továbbfoglalkoztatására kötelezi a munkáltatót, az ítélet alapján közöttük visszamenőleg jogviszony nem keletkezik. A jogviszony ilyen esetben, annak jogellenessége ellenére is, a jognyilatkozat alapján, az abban közölt időpont szerint megszűnik. Fontos azonban a törvény rendelkezése abban a körben, hogy a megszűnés és a helyreállítás közötti időt a helyreállítást követően keletkezett igények tekintetében munkajogviszonyban töltött időnek, azaz „jogszerző” időnek minősül.

Az új szabályozással kapcsolatban az egyik leglényegesebb kritika az, hogy a jogkövetkezmények kártérítési alapra való helyezésével megszűnt az a lehetőség, hogy a bíróság a felmerült károk megtérítésére való kötelezésen túlmenően kifejezhesse „rosszallását” a munkáltató felé. Ezért nem érvényesülhet az a követelmény, hogy a jogellenesen eljáró munkáltatót a jövőben terelje a jogkövető magatartás felé. Kétségtől tény, hogy a prevenció, a jogkövető magatartásra való ösztönzés fontos szempont. Ennek azonban megítélésem szerint nem lenne megfelelő eszköze az, ha

a bíróság a munkáltatót a munkavállalónak okozott károk megtérítésén túl, akár a jogellenesség jellegétől, súlyától függően valamilyen, a munkavállaló számára „büntetés” megfizetésére kötelezné. Ezt a kártérítési elven működő jogkövetkezményekkel nem látom összeegyeztethetőnek. Megfelelőnek látnám azonban, ha arra mód lenne, hogy a munkáltatót, függetlenül a munkavállaló számára okozott károktól, közérdekű bírság megfizetésére lehetne kötelezni olyan esetben, ha az intézkedésének jogellenessége ezt indokolja.

A SZTRÁJK JOGINTÉZMÉNYÉNEK ELMÚLT 20 ÉVÉRŐL

Bő nyolc év telt el a sztrájk törvény – átfogónak is nevezhető – módosítása óta. Ez a nyolc év elegendő gyakorlati tapasztalatot is hozhatott volna egy részletes értékelésre, ugyanakkor a szabályozást övező vitákban továbbra is sokszor a bizonytalanság tűnik az egyetlen bizonyosságnak. Publikációmban – mely részben a Magyar Munkajogban megjelent „Sztrájkjogi problémák” címmel megjelent tanulmányomon² alapszik – összefüggésben két fő területet érintek: a sztrájkok társadalmi megítélésének kérdését és a közszolgáltatások körében felmerülő anomáliákat, különös tekintettel a sztrájk törvény 2010-es módosításának folyamatára.

2019 tavaszán felfokozott érdeklődés és vita követi a hazai sztrájk szabályozás kérdését. A rendszerváltás utáni magyar történelem egyik legnagyobb sztrájkját zárták le január végén a győri Audinál, valamint több nagy autóiipari beszállítónál is zajlott munkabeszüntetés. Ez a fajta aktivitás viszont korántsem volt jellemző az elmúlt évekre. Nyolc évvel a Sztrájk törvény³ módosítását követően értetlenség övezi annak okát, hogy miért nem volt szinte egyetlen sztrájk sem a közszolgáltatások területén. A piaci szféra területein is – az idei évtől eltekintve – elvétve találunk munkabeszüntetéseket, amire általános magyarázat lehet a hazai sztrájkaktivitás klasszikusan alacsony mértéke⁴ és a szakszervezeti szervezettség alacsony volta;⁵ a közszolgáltatások

1 Tudományos segédmunkatárs, KRE ÁJK. Titkárságvezető, Munkástanácsok Országos Szövetsége.

2 Sztrájkjogi problémák, Magyar Munkajog E-Folyóirat, 2016/1. szám. (http://hllj.hu/letolt/2016_1/04.htm)

3 A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény.

4 Lásd a KSH adatait 1991-től: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/iqli051.html

5 „Ha hihetünk a munkavállalói reprezentatív személyes minta adatainak, akkor a versenyszférában tevékenykedő munkavállalók szervezettsége igen alacsony fokúnak mondható, hiszen mindössze 4,6% vallotta magát szakszervezeti tagnak. A korábban volt szakszervezeti tagokkal (15,9%) együtt is csak egyötödös arányt képviselnek, ami akkor is meglepően kevésnek tűnik, ha a munka világának ezt a sajátosságát párhuzamba állítjuk az ország civil társadalmának állapotával.” – forrás: DABIS-FELEKY-LÓRINCZI-ROSSU-RUZS, MOLNÁR: Elemző tanulmány – az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata (Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, TÁMOP-2.5.3.C-13/1-2013-0001). Szegedi Tudományegyetem, 2015. 65.

Lásd bővebben: SZABÓ Imre Szilárd: Bizalom hiányában: A szakszervezeti taglétszám jelentősége a magyar munkajogi szabályozásban, Pécsi Munkajogi Közlemények 2:(2016). 7-29. (2017).

(a gazdaság és társadalom mindennapi működésének alapfeltételeit biztosító szolgáltatások) területén a kérdés viszont ennél jóval összetettebb.

Magyarítható mindez egyrészt (amire a szakszervezetek általánosan és helyesen hivatkoznak) azzal, hogy a Sztrájk törvény módosítása (dolgozatomban kitérek ennek indokaira és hátterére is) megnehezítette (egyész értelmezések szerint lehetetlenné tette) a jog gyakorlását, ugyanakkor ezzel aligha lehet a kérdést lezártnak, a választ pedig általános és a politikai realitások alapján megváltoztathatatlan, örökérvényű bénultságot okozó tényezőnek beállítani.

Álláspontom szerint nagyban hozzájárul a bénultsághoz az a fajta (tágabb értelemben a munkaügyi kapcsolatokra, szűkebb értelemben a szakszervezetekre jellemző) válság is, ami meghatározza napjaink érdekvédelmi világát. A közszolgáltatások területén ez a jelenség különösen kitapintható. Kijelenthető – néhány üdítő kivételtől eltekintve sajnos nem túlzás, ha azt állítom, általánosságban –, hogy itt működnek kifejezetten erősnek is nevezhető munkavállalói érdekképviseletek (stabil vagyonnal, anyagi háttérrel),⁶ a munkaügyi kapcsolatok kultúráját is magukban hordozva. A sztrájk jog érvényesüléséhez és a problémák megértéséhez ezért elengedhetetlenül szükséges a jogi szabályozáson kívül elemeznünk az egyes érintett területek munkaügyi kapcsolati rendszerét és azokat az egyéb tényezőket, melyek a területen körülveszik a munkavállalói érdekképviseletek mindennapjait. Felvetések szintjén jelzem azokat a pontokat, amelyek problémásak a jelenlegi szabályozásban, illetve olyan megjegyzéseket igyekszem tenni, amelyek megoldása a mai napig kérdéses, *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazásának igénye nélkül.

1. „Sztrájk tendenciák” Magyarországon

Az újraszerveződő szakszervezeti mozgalom a rendszerváltozás időszakában számos külső és belső kihívással találta magát szemben. Sztrájk törvény megalkotása vált szükségessé, mely legitimációs kérdéseket vetett fel mind a munkavállalói, mind pedig a munkáltatói oldalán. A szabályozásra három alternatíva született: a sztrájk a Munka törvénykönyvében [a kifogás sikertelenségéhez kötődően a sztrájk jog gyakorlásának lehetősége],⁷ külön szakszervezeti törvényben vagy önálló jogszabályként kerüljön szabályozásra, melyek közül a politikai, társadalmi és szakmai egyeztetést követően⁸ az utóbbiban került megalkotásra. A kibontakozódó vita jól leképezte azt

6 POLICY Agenda: Szociális Párbeszéd 2018 – Egyeztetés és érdekérvényesítés a munka világában.

7 LŐRINCZ György: Sztrájk törvény születik 1988-1989, a Magyar Munkajog Társaság és a Magyar Munkaügyi Kapcsolatok Társaság 2008. április 23. napi konferenciáján elhangzott előadás. Halmos Csaba (szerk.): Sztrájk jog Magyarországon, Complex Kiadó, 2010.

8 Ennek során egészen radikális javaslatok is felszínre kerültek. A Magyar Gazdasági Kamara például javasolta annak lehetővé tételét, hogy a munkáltató a sztrájk alatt legyen jogosult

a rendszerváltozás idején jelen lévő igen heves, viszont megegyezésre törekvő légkört, amely jellemző volt a törvény elfogadásának időszakára.

A mindössze hét szakaszból álló Sztrájk törvény csak a legáltalánosabb kérdésekre adott választ (a keretjellegű, általános szabályok megfelelő kitöltését a bírói gyakorlatra bízva, egyes vélemények⁹ szerint sértve a normavilágosság követelményét). Ennek okát a már meglévő nemzetközi háttér (a Sztrájk törvény összhangja az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával és kihirdetett egyéb nemzetközi egyezményekkel), a jogalkotó sztrájkfelfogása – mint legvégső, ultima ratio jellegű érdekegyeztetési nyomásgyakorló eszköz –, illetve a felek gyors és kényszerű kompromisszumkészége képezte.¹⁰

A törvényi háttér megteremtése ennek ellenére nem járult hozzá „sztrájkrobbanáshoz”. Már a szocializmusban kialakultak azok a magatartásformák, amelyek az egyéni kiút keresésén alapultak (szemben például Lengyelországgal, ahol a munkahelyi tiltakozási „kultúra” kialakulása megkezdődött). Ezzel együtt meggyengültek a kollektív stratégiák, maga a rendszerváltás is ideológiájában az egyéni megoldásokat támogatta, ezzel erős hatást gyakorolva a megújulás lehetőségein gondolkodó szakszervezetek erodálására. A Sztrájk törvény volt az első olyan hazai jogszabály, amely a sztrájk jogának gyakorlását szabályozta; a munkavállalók előtt nem álltak megfelelő minták (szakszervezeti „transzmissziós-szűj” szerep¹¹ a szocializmus időszakában), így „újra kellett tanulni azt, amit eleink egyszer már megtanultak”.¹² Ezt az állítást rendszeresen viták övezik, mondván, hogy a XX. században rövid demokratikus időszakok álltak rendelkezésre a „szerves fejlődéshez”, de a megállapítás valóságtartalmát egyetlen konkrét példán keresztül szemlélítve: a „Munkabeszüntetések és munkakizárások a magyar Szent Korona országában az 1910-12. években” című szakkönyv¹³ megdöbbentő részletességgel mutatja be a korabeli direkt munkaiügyi akciókat. A szöveges elemzés 92 oldal terjedelmű, a többi az adatok felsorolása. Különösen érdekes a mű alapossága, a körültekintő adatfelsorolás (az érintett iparcsoportok, terjedelem, a sztrájkok ereje, időtartamok, évszakok, veszteségek, követelések, eredmények, a szakszervezetek szerepe, területi megoszlások) és mindezek látványos szemléltetése. Külön kiemelendő még, hogy nem csak a sztrájk kerül bemutatásra, de a kizárások¹⁴

új munkaerő felvételére és foglalkoztatására (sztrájk törés legalizálása). Halmos Csaba id. mű. 38. o. A társadalmi vita hatékonyságát nagyban segítette, hogy nemzetközi szakértők is kifejezték álláspontjukat a sztrájk jog szabályozásáról. Külön megemlítendő a Nemzetközi Munkaiügyi Hivatal ismert sztrájk jogi szakértője, Johannes Schregle.

9 Lásd, pl.: KAJTÁR Edit: Magyar sztrájk jog a nemzetközi és az európai szabályozás fényében, PTE DI, Phd értekezés, 137.

10 KAJTÁR Edit i.m. 136.

11 Az uralkodó politikai és gazdasági vezetés törekvéseinek megvalósítása a munkahelyeken.

12 BERKI Erzsébet: Majd a bíróság megoldja? Munkalap, 2000. július-augusztus (5-6. sz.) 22-23.

13 BERKI Erzsébet birtokában lévő mű.

14 „Az egységesnek nem mondható gyakorlat a munkáltató azon magatartását tekinti ennek,

is. Az összefoglaló elemzésben 1905-től vannak adatok, azaz azokat a minisztérium gyűjtötte, időről időre elemezte és 1909-ig minden évben kiadta, később néhány évet összevonva adtak ki. Szerző feltüntetve nincs, az állami hivatalnokok munkája.

A rendszerváltást követő további okokat keresve: a gazdasági, foglalkoztatáspolitikai válság, a munkanélküliség, a privatizáció, a bérek csökkenése és a politikai bizonytalanság mind-mind olyan körülmények voltak, melyek hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarországon európai összehasonlításban rendkívül alacsony a sztrájkórák száma. Ehhez járult hozzá a későbbiekben az ágazati érdekvédelmi ernyő hiánya, az ágazati megállapodások hiányzó normarendszere és „referencia” értékei, az alternatív-egyéni (féllegális és legális) érdekvédelmi kiutak létezése, sőt kibővülése (a feketegazdaság és a növekvő külföldi „mobilitás”), majd a gazdasági recesszió miatt sokáig rossz munkaerő-piaci alkuhelyzet fékező ereje.

A sztrájkok kevés száma mögött meghúzódó okokat kutatva meg kell vizsgálnunk azt a tényezőt, hogy a társadalom hogyan viszonyul a sztrájkhoz, mint a munkaharc egyik eszközéhez, (magyarán mennyire létezik a társadalmi szolidaritás).

Viszonylag csekély számú elérhető kutatás áll rendelkezésünkre, és ezek a közvélemény-kutatások kifejezetten egy-egy nagyobb tiltakozó akció meghirdetéséhez kapcsolódtak. 2007-ben a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet a Liga Szakszervezetek megbízásából készített felmérést¹⁵ a november 21-i sztrájk megítéléséről és a december közepére tervezett sztrájk céljainak (nyugdíjszámítás megváltoztatásának megakadályozása és az egészségbiztosítás átalakításának megakadályozása), feltételeinek fogadtatásáról. A választott kutatás azért is érdekes, mert egy országos, pártoktól független szakszervezeti tiltakozóakcióról volt szó (bár maguk a követelések ekkorra már erősen átpolitizálódtak), ami a legtöbb munkavállaló részvételével zajlott le az elmúlt tíz évben. A sztrájk céljaival a lakosság 29%-a teljesen egyetértett, és további 41%-uk is inkább rokonszenvezett a célkitűzésekkel (a megkérdezettek 70%-a tehát pozitívan állt a sztrájk „bevetéséhez”). Az ellenzéki szavazók kilenctizede összességében kedvezően fogadta a célokat, de a kormánypártiak körében is kétötöd, a nem szavazók körében pedig kétharmad volt a támogatók aránya.

amikor a munkavállalókat megakadályozza abban, hogy munkát végezzenek, de az egyes munkavállalók jogviszonyát nem szünteti meg felmondással.” – Rác Zoltán, a munkaküzdőhely és szerepe a kollektív munkajog rendszerében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII. (2014), 461–470., 432. o.

15 Az adatfelvétel november 27-én és 28-án készült az ország közel 100 településén véletlenszerűen kiválasztott 1000 felnőtt állampolgár telefonos megkérdezésével. A minta kisebb torzulásait a 2005-ös mikrocenzus adatait felhasználva matematikai eljárással, többszempontú súlyozással korrigálták, és így a minta pontosan tükrözi a szavazókorú lakosság településtípus, nem, életkor és iskolai végzettség szerinti összetételét. A közölt adatok hibahatára a teljes népesség tekintetében $\pm 2-4$ százalékos. Lásd: http://www.liganet.hu/news/4844/liga_-_median.pdf

Ha a sztrájkhoz való viszonyról általában kérdezik a társadalmat, akkor már egészen eltérő számokat és tendenciákat látunk. Szintén a 2007 végi sztrájkorozat idején készült reprezentatív országos felmérés¹⁶ adatai szerint a sztrájkot az emberek többsége (52%) hatékony eszköznek tartja arra, hogy a kormányt a döntései megváltoztatására kényszerítsék – ha valami nem tetszik, szerintük sztrájkolni kell. Ugyanakkor sokan vannak (43%), akik a fenntartásukat fejezték ki a sztrájk intézményével kapcsolatban: szerintük a sztrájkkal úgysem lehet elérni a kormánynál semmit, és csak a többi ember életét nehezítik meg vele, ezért nem helyes a legerőteljesebb munkavállalói nyomásgyakorlást alkalmazni.

2015-ben a Liga Szakszervezetek koordinálásában készült hatástanulmány az új Munka törvénykönyvéről (a Szegedi Tudományegyetem közreműködésével), ahol a sztrájkkal kapcsolatos megállapítások még kedvezőtlenebb képet festenek. Az adatok összehasonlítása a nyolc év különbség miatt nehézkes, véleményem szerint a negatív tendenciák mögött a sztrájkok hiányán túl meghúzódhat még a 2008-as vasúti, úgynevezett „gördülő sztrájkok” sorozata, amely nagyban ronthatott a sztrájkok (és a sztrájkot szervező szakszervezetek) megítélésén.

A Szegedi Egyetem kutatói 2000 fő – versenyszférás – munkavállaló megkérdezésére alapozva többek között arra a megállapításra jutottak, hogy a magyar civil társadalom egészségéhez hasonlóan a munkavállalók hajlamosak a passzivitásra, alacsony a konfliktusokozó hajlamuk. „A megkérdezettek között a sztrájkhajlandóság viszonylag alacsony, jelentős mértékű a témában a tájékozatlanság (jogszabályi feltételek, sztrájkesemények), és nagyarányú a sztrájktól való idegenkedés. Ugyanakkor a teljes képhez hozzátartozik, hogy a megkérdezettek több mint fele elfogadhatónak tartja a sztrájkot mint eszközt, viszont csak 32%-uk venne benne részt, amennyiben az ügy közvetlenül érintené (szolidaritási sztrájkban is csak 11% venne részt).” A hivatkozott kutatás háttér tanulmánya az elzárkózás tekintetében fennálló összefüggések között megemlíti, hogy az elzárkózási ráta igen magas a néhány fős munkaszervezeteknél, a mezőgazdaság, és különösen a humán szolgáltatás területén tevékenykedő cégek körében. Fokozott konfliktus-okozó hajlam (mely nagyban összefügg a konfliktus-okozó képességgel) mutatkozik a szállítás, posta, távközlés és raktározás szférájában. Néhány függvényyszerű összefüggés is mutatkozik az elzárkózás/részvétel dimenziójában. Ezek a következők: annál nagyobb a hajlam a sztrájkban való részvételre, minél nagyobb méretű a cég, minél rosszabb a háztartás anyagi helyzete, minél régebben dolgoznak a cégnél, minél elégedetlenebbek a munkarenddel, az anyagi megbecsültséggel, az erkölcsi megbecsültséggel, a béren kívüli juttatásokkal és a munkahelyi légkörrel.¹⁷

A kutatás másik, a témakört érintő hipotézise az volt, hogy a felmérés készítői feltételezték, hogy a munkavállalók többsége nyitott az érdeksérelmek kollektív (végső esetben sztrájk útján történő) orvoslására. „Először is nagy meglepetést jelentett szá-

16 <http://www.median.hu/printcikk.ivy?artid=2ef95f79-513f-4973-ab31-92e22cfbc1ad>

17 DABIS–FELEKY–LÓRINCZI–ROSSU–RUZS MOLNÁR i. m. 78.

munkra, hogy a munkavállalóknak mindössze harmada tudott arról, hogy a munkavállalói sztrájk lehetőségét a jogi szabályozás az utóbbi években nehezítette (18%-uk egyenesen úgy tudja, hogy könnyítette!). Szintén ellentétes várakozásainkkal, hogy a munkavállalóknak csak alig több mint fele (54%-a) tartja elfogadhatónak, hogy a dolgozók érdekeik védelme céljából – végső esetben – sztrájkhoz is folyamodhassanak.” Ezt az arányt igen jól kontrasztolja, hogy a munkavállalói sztrájk akceptálhatósága még a munkaadók körében is magasabb (57%) ennél. „Nagy valószínűséggel az lehet a magyarázat, hogy amíg a munkavállalók a sztrájkra, mint kockázati tényezőre gondolnak, addig a munkáltatók – mivel biztonságban érzik magukat, s nem érzékelnek sztrájkfenyegetettséget – nem tényleges veszélyként, hanem a jog által is elismert elméleti lehetőségként számolnak vele.” Magában egy sztrájkban egyébként a munkavállalóknak 57%-a semmiképpen sem venne részt (ahogyan fentebb említésre került, egyharmaduk (32%) csak őt közvetlenül érintő ügyben, az ún. szolidaritási sztrájkra pedig csak 11%-uk mutatkozik hajlandónak).¹⁸

2. A sztrájk törvény 2010-es módosításának folyamata

A 2010-es országgyűlési választáson a FIDESZ-KDNP kétharmados, „alkotmányozó” többséget szerzett. Korábban, egyfajta politikai konszenzus hiányában lehetetlen küldetés volt a sztrájk törvény esetleges módosítása, a jobbközép kormánykoalíció néhány hónappal a kormányalakítást követően élt ezzel a lehetőségével. Az alábbiakban ennek folyamatát tekintem át.

2.1. Az Alkotmánybírósági döntések

Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos „gyakorlatát” áttekintve (673/B/1990, 88/B/1999) az alkotmányos védelem szintjében a határozatok tulajdonképpen ellentmondásosak.¹⁹ A 673/B/1990. sz. határozat indokolása (az igazságügyi dolgozók sztrájk-

18 DABIS–FELEKY–LŐRINCZI–ROSSU–RUZS MOLNÁR i. m. 9.

19 Az Alkotmánybíróság sztrájkjoggal kapcsolatos megállapításai a következők (*Dr. Zeller Judit és Dr. László Attila – Húsz éves a sztrájk törvény* című AJBH kiadvány, 2. o. megállapításai)

- az állam a sztrájkhoz való joggal kapcsolatban nagyfokú szabályozási autonómiával bír, ami kiterjed mind a sztrájk jog korlátozására, mind az intézményvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeire is;
- sajátos alapjog-korlátozási szisztéma érvényesül: a sztrájkhoz való jog korlátozásának alkotmányossága csak akkor vizsgálható a szükségességi-arányossági teszt keretében, ha a jogalkotó a sztrájkhoz való jogot (egy meghatározott alanyi kör vonatkozásában) teljes mértékben elvonná;
- a sztrájkhoz való jognak, mint szociális jognak kiterjedt objektív intézményvédelmi oldala van: az államnak szervezeti és jogi oldalról is biztosítania kell a joggyakorlás tényleges feltételeit, kereteit.

jogának tiltásával kapcsolatban) közvetve még arra utal, hogy az AB a sztrájkhoz való jogot alapjognak tekinti, s mint ilyet, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének²⁰ védelme alá vonta. Ezzel szemben a 88/B/1999. AB határozat (ahol az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e alkotmányos indoka annak, hogy a Sztrájk törvény a fegyveres erőknél, a fegyveres testületnél és a rendészeti szerveknél megtiltja a sztrájkot) már szakít ezzel a felfogással²¹ és az indokolás szerint abból, hogy az Alkotmány 70/C. (2) bekezdése szerint a sztrájkhoz való jogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni, az következik, miszerint a sztrájkjog nem alanyi természetű alapjog (melynek gyakorlása és érvényesülése bizonyos normatív korlátokon belül gyakorlatilag a jogalany elhatározásán múlik), így nem vonatkozik erre az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt védelem sem, ezért a törvényhozó az alapjogokénál szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik e sajátos alkotmányos jog korlátozására.²² Ebből arra a következtetésre is lehet jutni, hogy az 1990-ben született határozattal ellentétben nem a „szükségességi-arányossági” tesztet kell alkalmazni.

2.2. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata – bizonytalanságok a kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról

A Sztrájk törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése a „még elégséges szolgáltatás” biztosításához kapcsolódott.²³ A törvény megszületésekor úgy rendelkezett, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a sztrájkjog csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértékét és feltételeinek meghatározását a jogalkotó a sztrájkban érintett felek

20 „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

21 „[...] mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése alapján a sztrájkjog egy olyan sajátos alkotmányos jog, amely az Alkotmány rendelkezésénél fogva törvény által korlátozottan, „az ezt szabályozó törvény keretei között” gyakorolható. Az Alkotmány e szabályozási módjából következően a törvényhozó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más, alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetén. A sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, nem áll az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés védelme alatt, így a sztrájkjog szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozására is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozónak ez a felhatalmazása alkotmányos korlátok nélküli. Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében van helye.”

22 RÁCZ Zoltán. i. m. 573. o.

23 Lásd bővebben: Edit KAJTÁR – Attila KUN Right to Strike in a Changing Regulatory Environment, Pázmány Law Working Papers, 2013/03, 8.

megállapodására bízta. A törvény indoklása szerint a javaslat korlátozni kívánta a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál, amelyeknek működése a társadalom alapvető érdekeiben elengedhetetlen. Ilyenként említette a közforgalmú közlekedést, energiaszolgáltatást, távközlést, azzal, hogy a felsorolás példálózó jellegű, adott esetben egyéb tevékenységet (pl. óvodáskorúak, tanulók felügyeletét) is e körbe kell sorolni. Ennek alkalmazása azonban további bizonytalanságokat hordozott.

A megállapodás hiánya a munkavállalók sztrájkba lépését nem akadályozta meg, és a Legfelsőbb Bíróság egyik 1991-es eseti döntése alapján nem szolgálhatott a sztrájk jogellenességének megállapításának alapjául sem. Ezt erősítette meg jóval később az EBH2008/1814. számú határozat is, amely szerint a kollektív szerződés a sztrájk törvénnyel ellentétesen nem írhatja elő, hogy sztrájk jogszerűen csak a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás esetén tartható.

2.3. Az ún. „gördülő sztrájk” problematikája

Furcsa gyakorlatot alakított ki a 2008-2009-es években a Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezete (VDSzSz) az ún. „gördülő” sztrájkok magyarországi „feltalálásával”. Ennek lényege, hogy a már megkezdett sztrájkot a sztrájkot szervezők időről időre megszakítják (felfüggesztik), majd egy későbbi időpontban tovább folytatják. A megszakítás önmagában nem tesz jogellenessé egy sztrájkot, de természetesen itt sem kerülhető ki a sztrájkjoggal visszaélés tilalma, és a sztrájk alatt is együtt kell működni a feleknek. Jogszerűnek minősülhet tehát a sztrájk, ha a felfüggesztésre éppen a békés és lehetőleg gyors rendezés érdekében kerül sor, mintegy „gesztusként” a sztrájkolók részéről.

A gördülő sztrájkok sorozata azonban nem csak jogi szempontból vetett (és vet fel a mai napig) érdekes kérdéseket. A társadalmi megítélése érezhetően negatív volt (és amit a vasutasok – nem utolsósorban a szakszervezetek megosztottságának is köszönhetően – sem támogattak egységesen, hiszen a sztrájk a végére egész egyszerűen kifulladt).

2.4. A Sztrájkjogi műhelyvita

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008 őszén egy átfogó, a sztrájkjog alapjogi szempontjait feltáró projektet indított. Ennek indokát az akkoriban zajló, jelentős tömegeket érintő – elsősorban közlekedési (különösen a fent említett „gördülő”) – sztrájkok következtében kibontakozó jogi, szakmai és társadalmi vita adta (melynek végén indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a jogalkotó mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, és határozatban hívja fel feladatának mielőbbi teljesítésére). Ennek a vizsgálatnak (és a problématerkép kialakításának) az egyik kezdőpontját az ombudsmanhoz érkezett állampolgári panaszok adták, melyekre részben ráépülve és kiegészítő jelleggel kezdődtek meg párhuzamosan az átfogó,

hivatalból indított sztrájkjogi vizsgálatok. December 12-én sztrájkjogi műhelyvitára is sor került, melynek során a közszolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatókat érintő sztrájk kérdése is több vonatkozásban napirendre került.²⁴

A vita során három alapvető nézet került felszínre az elégséges szolgáltatás szabályozásával kapcsolatban. Berki Erzsébet, a munkaügyi kapcsolatok szakértője szerint²⁵ az elégséges szolgáltatásról megállapodást kellene kötni. Az erre irányuló tárgyalások során a felek kölcsönös ajánlatot tennének egymásnak, azaz kidolgozott megoldással rendelkeznenek a szolgáltatás szintjére. Ha egy jogszabályban megszabott határidőig (a sztrájk bejelentése után, illetve a sztrájk előtt) nem jön létre a megállapodás, úgy a problémával döntőbíróshoz kellene fordulni, amely a végső ajánlat módszerét alkalmazva kötelező hatállyal döntene.

Figyelemre méltónak és a problémákra részletesen rávilágítónak tartom Lőrincz György érvelését is, aki a korábban hivatkozott előadásában részletesen felidézte a törvény megszületése körüli vitákat, utalva a módosítás idején felmerülő álláspontokra. Ezek a következők:

- a) A sztrájkjog jogosultjainak precízebb meghatározása (elsősorban a Munka törvénykönyve kollektív munkaügyi vitára vonatkozó szabályainak módosításával).
- b) Konkrétabb rendezésre lenne szükség a munkáltató eszközeinek a sztrájk okozta hátrányok korlátozásának kiküszöbölésére, a nem szakszervezet által kezdeményezett sztrájk tekintetében az egyeztetés lefolytatásával kapcsolatos háttérszabály hiányára (mely a gyakorlatban különösebb gondot eddig nem okozott).
- c) A még elégséges szolgáltatás megállapításával kapcsolatban kritika alá vonja mind a törvényi százalékos meghatározást (melyek oszthatatlan szolgáltatásoknál optimálisan nem alkalmazhatóak), mind a döntőbírói megoldást (melyben lát rációt, ugyanakkor felteszi a kérdést, hogy *„Mi a helyzet akkor, ha a felek a döntőbíró személyében sem tudnak megegyezni, amire az ilyen jellegű viták során igen nagy esély van?”*). Véleménye szerint már nincs meg a társadalomban az az erős önszabályozó jelleg, amely még a rendszerváltás idején megvolt, ezért végső következtetésként naivitásnak tartja azt, hogy a természetes társadalmi folyamatokra bízunk a regulációt.²⁶

Berke Gyula és Kiss György a műhelyvitához kapcsolódóan megjelent tanulmányukban²⁷ – a Berki Erzsébet által felvázolt megoldáshoz képest – más álláspontot foglaltak

24 A vitához kapcsolódó tanulmányokat közli a PMJK 2009. 1. és 2009. 2. száma. A projekt összefoglalása: Sztrájkjogi projekt. (Szerk. ZEMPLÉNYI Adrienne) ÁJOB Projektfüzetek 2010. 4. sz.

25 BERKI Erzsébet: Az elégséges szolgáltatás problémája. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2009. április. 118.

26 Lőrincz György, i. m. 57.

27 BERKE Gyula-KISS György: A sztrájk korlátozása közüzemeknél és stratégiai vállalatoknál. PMJK 2009. 2. sz. 29.

el. Azt javasolták ugyanis, hogy az egyes közszolgáltatásokat szabályozó törvényeknek volna célszerű rendelkezniük legalább az elégséges szolgáltatás alapvető kérdéseiről.

2.5. A „Kara-Kontur” törvénymódosítási javaslat

A jogalkotó a 2010. évi CLXXVIII. törvénnyel lényegében az utóbbi megoldást fogadta el.²⁸ Az előterjesztő a törvényjavaslat expozéjában úgy fogalmazott, hogy az indítvány tiszteletben tartja a sztrájkhoz való jogot, nagyobb biztonságot nyújt a társadalom számára, és csökkenti a jobbizonytalanságot. A javaslat indoklása emellett kitér arra (*a később bővebben elemzett problémára*), hogy a munkaügyi bíróság eljárásának rövid határidői²⁹ biztosítják, hogy a bírósági eljárás időtartama ne lehetetlenítse el a sztrájkjog gyakorlását.

Az ellenzéki pártok (az MSZP, az LMP és a Jobbik) vezérszónokai is úgy vélekedtek, hogy alkotmányos aggályokat vet fel a sztrájkhoz való jog korlátozása, továbbá kifogásolták a javaslat körülményeinek a tárgyalsát is, beleértve a törvényjavaslat előtti egyeztetés hiányát.

2.6. A szociális partnerek reakciója

A szakszervezetek élesen bírálták a Sztrájktörvény módosítását. A kritika elsősorban az egyeztetés teljes hiányára irányult. Az Országos Érdekegyeztető Tanács megszüntetésének időszakában nem volt makroszintű érdekegyeztetés, így a szakszervezetek informális úton és a sajtóból értesültek a tervezett változásokról. Jól jellemzi a helyzetet, hogy a törvényjavaslat elfogadása előtt néhány nappal az egyik szakszervezeti konföderáció, a Munkástanácsok Országos Szövetsége (MOSZ) kiadott egy közleményt, amelyben örömmel fogadták azt a kormányzati álláspontot, miszerint nem tervezik szűkíteni a

28 KARA ÁKOS és KONTÚR PÁL kormánypárti képviselők önálló indítványaként beterveztették és 2010. XII. 23-án elfogadott (258 igen, 112 nem 0 tartózkodás) T/2036 számú törvényjavaslat. A 2010. évi 201. számú Magyar Közlönyben 2010. december 30. (csütörtök) napján történt kihirdetéssel a hatályba léptetése is megtörtént.

29 5. § (1) A sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének (3. §) megállapítását az kérheti, akinek a jogszerűség vagy a jogellenesség megállapításához jogi érdeke fűződik. A kérelmet a kérelmező székhelye (lakhelye) szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bírósághoz kell benyújtani. Ha a sztrájk jogszerűségének, jogellenességének megállapításánál több közigazgatási és munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az illetékes.

(2) A közigazgatási és munkaügyi bíróság öt munkanapon belül, nem peres eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása után dönt. A közigazgatási és munkaügyi bíróság határozata ellen a közléstől számított öt napon belül fellebbezésnek van helye. A fellebbezést az ügy összes iratával együtt a beérkezése napján fel kell terjeszteni a másodfokú bírósághoz.

A másodfokú bíróság öt munkanapon belül dönt.

sztrájkjogot, vagyis „nem került be a döntéshozatali eljárásba az a bizottsági ajánlás,³⁰ amely a szervezkedés szabadságának otromba korlátozását tűzte ki célul, és jelentősen szűkíteni szándékozott a sztrájk törvény és a Munka törvénykönyve egyes szakszervezeti jogokról szóló passzusait.” Palkovics Imre elnök véleménye szerint egyes Kormányhoz közel álló gazdasági, munkáltatói körök részéről a sztrájk jog gyakorlásának még radikálisabb korlátozása is felmerült igényként, aminek több ponton sikerült gátat szabni, bár formális egyeztetésekre nem került sor.

A többi szövetség sem szervezett semmilyen megmozdulást a törvény elfogadásának időszakában (megjegyzendő ugyanakkor, hogy a „médiatörvény” elfogadása is erre az időszakra esett, amely körül kialakult vita „elnyomta” a Sztrájk törvény módosítását, ami nehéz helyzetbe hozta az érdekvédőket), így elsősorban közleményekkel³¹ reagáltak, felhívva a figyelmet a várható „veszélyre.” Ezt Pataky Péter, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének elnöke elsősorban taktikai megfontolásokkal („előre elkezd-tünk kiabálni az erősen aggályos módosítási tervek ellen, épp azért, hogy be se nyújtsák”) indokolta (korábbi véleménye szerint „nincs különösebb baj” a sztrájk törvénnyel, a jórészt közszolgáltatásokkal kapcsolatos problémák megoldását éppen ezért nem a törvényhozás, hanem a megfelelő hozzáállás, a tolerancia és munkakultúra területén kell keresni).³²

A hat szakszervezeti konföderáció³³ később közös álláspontra helyezkedett, tiltakozva a módosítás ellen, amit úgy értékelték, hogy nincs összhangban az ILO egyezményekkel, az Európai Szociális Kartával és az Alkotmánnyal sem. Javasla-taik – Berki Erzsébet elképzeléséhez hasonlóan – a döntőbíráskodás bevezetéséhez kapcsolódnak, amihez a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ) eljárási szabályait ajánlották.

További, gyakran hangoztatott kritikája a szakszervezeteknek, hogy a Sztrájk törvény módosítása során a törvényalkotó a jogellenesség meghatározását két ponttal kiegészítette. Ennek értelmében a sztrájk akkor is jogellenes, ha a munkáltató és a munkavállalók nem működnek együtt egymással, illetve, ha visszaélnek a sztrájkjoggal. A törvény

30 Egy, a Népszabadság birtokába került korábbi verzió szerint a módosítás ellehetlenítette volna a főállású, tehát a munkáltató által fizetett szakszervezeti tisztségviselőket is, és megakadályozta volna, hogy a szakszervezeti tagdíjakat a tagok fizetéséből automatikusan vonják le. A benyújtott javaslatban azonban ezek az ötletek nem szerepelnek.

31 „A LIGA Szakszervezetek számára elfogadhatatlan, hogy a kormány ismét egyéni képviselői indítványok mögé bújva változtat meg kétharmados törvényeket, miközben teljes mértékben kerüli az érintettekkel való egyeztetés látszatát is. A Sztrájk törvénybe való ad hoc belenyúlás újabb ékes példája annak, hogyan kell szakmaiatlan és következőképp végrehajthatatlan törvényt alkotni.”

32 Pataky Péter nyilatkozata: Magyar Távirati Iroda (MTI), 2010. január 14.

33 Autonóm Szakszervezetek Szövetsége, Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés, LIGA Szakszervezetek, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma.

azonban nem ad semmilyen útmutatást arra (erre vonatkozó bírói gyakorlat pedig még nem alakult ki), hogy pontosan mit is kell érteni a sztrájkjoggal való visszaélés, illetve az együttműködési kötelezettség hiánya alatt. Ez tehát a sztrájkot szervezők, illetve az abban résztvevők számára egy nagyon veszélyes gumiszabály (a bírói gyakorlat alakíthatja ki gyakorlati értelmezését). A szakszervezetek a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumában is zajló „egyeztetések” során azt kérik, hogy a jogellenes sztrájk esetkörei közül kerüljön hatályon kívül helyezésre, hogy a sztrájk jogellenes, ha a Sztrájk törvény 1. § (3) bekezdésébe³⁴ ütközik.

A szakszervezetek emellett kiemelték, hogy továbbra is megoldatlan a Kormány és a köztisztviselői szakszervezetek között 1994-ben létrejött megállapodáshoz való csatlakozás lehetősége is, amely miatt egyes köztisztviselők sztrájkjoga jelenleg súlyos sérelmet szenved, továbbá elfogadhatatlan, hogy általánosságban tiltja a sztrájkjogot minden, a rendvédelmi szerveknél és fegyveres testületeknél foglalkoztatott dolgozó számára, függetlenül azok munkakörétől, munkafeladataitól. Az ombudsman vizsgálata során ezzel egyetértett, és azóta is többször jelezte ezt a problémát.

A munkáltatói szervezetek az említett sztrájkjogi műhelyvitát követően javasolták a Sztrájk törvény módosítását. A Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ) annak érdekében kezdeményezte a Sztrájk törvény módosítását, hogy biztosan hozzáférhetővé váljanak az alapvető közszolgáltatások. Ennek során kiemelték: *„nem a törvény egyoldalú szigorítását, a munkavállalói jogok csorbítását szorgalmazzák, hanem tisztázni akarják a törvény előírásait, a vitában álló felek kötelezettségeit és jogait.”*³⁵ A közszolgáltatások területén erőteljes jelenléttel bíró Munkáltatók és Gyáriparosok Szövetségének alelnöke már erőteljesebben fogalmazott: *„a jelenlegi Sztrájk törvény teljesen alkalmatlan arra, hogy „normális mederben” tartsa a munkabeszüntetések, a szakszervezetek pedig – a szabályozás hiányát kihasználva – állampolgári, fogyasztói, valamint tulajdonhoz való jogokat sértenek.”*³⁶

Igaz, a Sztrájk törvény módosítását a munkáltatói szövetségek nyilvánosan nem üdvözölték, de érezhető elégedettséggel vették azt tudomásul.

2.7. Az Alaptörvény sztrájkfelfogása

Rác Zoltán szerint gyökeres változást hozott a sztrájkjog, mint alapjog megítélésében az Alaptörvény elfogadása.³⁷ A XVII. cikk (2) bekezdése alapján „Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív

34 „A sztrájkjog gyakorlása során a munkáltatóknak és a munkavállalóknak együtt kell működni. A sztrájkjoggal való visszaélés tilos.”

35 VOSZ közlemény, Magyar Távirati Iroda (MTI) 2010. január 14.

36 Rolek Ferenc nyilatkozata: Magyar Távirati Iroda (MTI) 2010. január 14.

37 Rác Zoltán i. m. 575.

szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek vagy munkabeszüntetést tartsanak”. A szabályozási tárgy jelentőségének csökkenését jelzi, hogy megszűnt a törvény kétharmados jellege.

A munkabeszüntetés kifejezés a bírói gyakorlat alapján az egyéni sztrájk lehetővé tételét sugallaná, azonban a munkavállalók többes számú megnevezése alapján, valamint az Sztv. értelmezésével összhangban továbbra is irányadó, hogy olyan közösen gyakorolható jogról van szó, mely a munkavállalókat, mint individuumokat kollektíven illeti meg,³⁸ szemben a szolidaritási sztrájjal (*lásd később*). A munkavállalók, mint alanyi kör a lengyel szabályozás miatt került be a törvénybe 1989-ben, okulva a Szolidaritás politikai szervezet megjelenése miatti anomáliákból.

Nyelvtani (szó szerinti) értelmezés szerint felmerülhet, hogy munkáltatói oldalról is elismerést kaphat a munkabeszüntetés (kizárás, lock out) lehetősége a jövőben, ezt az állítást viszont többen vitatják (*lásd Berke Gyula és Jakab András érvelését*).³⁹ Én magam az utóbbi érvelési logikát fogadom el.

3. Sztrájk a közszolgáltatások területén. A „még elégséges” szolgáltatás kérdései

Amint az fentebb már érintésre került, a Sztrájk törvény talán legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése a „még elégséges szolgáltatás” biztosításához kapcsolódott.⁴⁰ A törvény megszületésekor úgy rendelkezett, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál a sztrájkjog csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Ennek mértékét és feltételeinek meghatározását a jogalkotó a sztrájkban érintett felek megállapodására bízta. A törvény indoklása szerint a javaslat korlátozni kívánta a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál, amelyeknek működése a társadalom alapvető érdekeiben elengedhetetlen. Ilyenként említette a közforgalmú közlekedést, energiaszolgáltatást, távközlést, azzal, hogy a

38 RÁCZ Zoltán. i. m. 570.

39 Ezt az állítást sokan vitatják, ahogy RÁCZ Zoltán idézett tanulmányában is megjelenik: „a munkáltatót terhelő foglalkoztatási kötelezettség miatt nincs lehetőség a munkavállalók munkavégzésének erőszakos eszközzel történő megakadályozására”. Az új Alaptörvény valószínűleg emiatt szándékosan kerüli a sztrájk kifejezésének használatát, és helyette a fenti okok miatt épült be a munkabeszüntetés fogalma. Találkozunk olyan véleménnyel (Berke Gyula), amely szerint a jogalkotót nem vezérelte az Alaptörvény megfogalmazásakor a kizárás intézményének alkotmányjogba történő beépítése. Egy ezt megerősítő másik álláspont (Jakab András) szerint a jogalkotó azért nem gondolhatott a munkáltatókat megillető kizárás intézményének ezen szöveggel történő szabályozására, mert az EU Alapjogi Charta mintául szolgáló, nem magyar nyelvű szövegei egyértelművé teszik, hogy itt kifejezetten a munkavállalói munkabeszüntetésről (sztrájkról) van szó, csak az ilyen jellegű munkamegtagadás részesül alkotmányos védelemben.

40 Lásd bővebben: Edit KAJTÁR – Attila KUN Right to Strike in a Changing Regulatory Environment, Pázmány Law Working Papers, 2013/03, 8.

felsorolás példálózó jellegű, adott esetben egyéb tevékenységet (pl. óvodáskorúak, tanulók felügyeletét) is e körbe kell sorolni. Ennek alkalmazása azonban további bizonytalanságokat hordozott.

A Sztrájk törvényt módosító törvény az elégséges szolgáltatás meghatározásának új metódusát alakította ki 2010. december 31. napi hatállyal. A módosítás alapján a korábbi szöveghez képest törlésre került, hogy a még elégséges szolgáltatásról történő megállapodás a mértéket és a feltételeket érintően a felek közötti előzetes egyeztetés tárgyát képezi. A törvény új bekezdésekkel egészült ki, aminek értelmében – radikális változást hozva a korábban kialakult gyakorlattal szemben – az elégséges szolgáltatást a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatók esetében törvény állapíthatja meg.⁴¹ A módosítás értelmében, ahol nincs „ágazati” jogszabályban lefektetett szabályozás a még elégséges szolgáltatás mértékéről, ott a bíróság dönthet. A feleknek kell(ene) megállapodniuk a sztrájkot megelőző egyeztető eljárás során, megállapodás hiányában pedig bármely fél kérelmére a bíróság állapíthatja meg a még elégséges szolgáltatások mértékét és annak feltételeit. A módosítás teljesen szakít a korábbi konstrukcióval: ha sem törvény, sem a felek megállapodása, sem pedig jogerős bírói határozat a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről nem rendelkezik, jogszerű sztrájk nem tartható.

A döntések elhúzódtását igyekszik meggátolni, hogy a bíróságoknak öt munkanapon belül nem peres eljárásban kell az ügyet elbírálniuk, s csak szükség esetén hallgatják meg a feleket. A határozat ellen ötnapos fellebbezési határidő biztosított, melyről a másodfokú fórum szintén öt munkanapon belül határoz. A kérelem elbírálására a kérelmező székhelye (lakhelye) szerinti munkaügyi bíróság rendelkezik illetékességgel, amennyiben több munkaügyi bíróság is érintett, a kérelem elbírálására a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az illetékes.⁴²

Az eljárási szabályok értékeléseként elmondható, hogy azok nehezen illeszthetők be a hazai munkajogi szabályozás dogmatikájába, ugyanis a munkaügyi bíróságok tradicionálisan munkaügyi jogvitákban jogosultak eljárni.⁴³ A munkaügyi jogvita lényege, hogy a jogszabályok, valamint a már meglévő kollektív szerződésből vagy üzemi megállapodásból származó igények érvényesítésére vonatkozik. A minimális közszolgáltatás megállapítása során érdekvitáról van szó (bár maga ez az állítás is vitatható, mivel az, hogy a kérdés egy érdekvita körülményeként alakul ki, még nem feltétlen jelenti azt, hogy ez is érdekvita lenne), ezért meglehetősen nehezen értelmezhető helyzetet teremt a Sztrájk törvény, amikor a hagyományosan jogvitákban eljáró bíróságokra telepíti e kérdésben a döntési kötelezettséget. Az eljáró bírák – a kellő ismeretek hiányában – így igen lassan döntenek (az egyébként rövid eljárási határidők ellenére is elhúzódhatnak az eljárások). „Egymásnak ellentmondó, hogy a munkaügyi érdekviták rendezésére kizárt a bírói út, azonban a sztrájk csak érdekvita esetén vehető

41 Sztrájk törvény 4. § (3)–(4) bek.

42 Sztrájk törvény 4. § (4) bek. és 5. § (1) bek.

43 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 285. §.

igénybe, ezért olyan ügyben kell a bíróságnak eljárnia, amelyben egyébként kizárt az eljárása. Ebből következően a jogvita elbírálásakor kialakult gyakorlat jellemzőinek fog megfelelni az eljárás, ezért a dogmatikai különbségtételek elmosódnak.⁴⁴ Nem hiába merül fel alternatív javaslatként a döntőbírói megoldás alkalmazása, az eljárás jelenlegi szabályozása viszont alapvető hiányosságokban szenved. A döntőbírói eljárás ugyanis csak szűk körben kötelező, végrehajtására nincs jogi biztosíték (noha a döntőbíró döntése a törvény szerint kötelező, bírósági felülvizsgálata sem biztosított), az eljárási szabályok pedig teljesen hiányoznak (ki lehet döntőbíró, milyen eljárásban kell a döntést meghoznia, stb.).

Előremutató viszont a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának 2013-ban született véleménye a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről, többek között a még elégséges szolgáltatással kapcsolatban.⁴⁵ A vélemény természetesen nem helyezi „új alapokra” a sztrájkjogot, viszont összegzi az elmúlt évek bírói gyakorlatát. Elősegíti az ítélkezési gyakorlat egységesítését, amely így nagy segítséget jelenthet az alsóbb fokú bíróságokra. A kollégiumi vélemény tartalmazza, hogy a „sztrájkjog gyakorolhatósága tekintetében a konkrétan megfogalmazott egyes sztrájkkövetelések alapján lehet dönteni. Amennyiben valamely követelés tekintetében megállapítható, hogy az a sztrájkot kezdeményezők gazdasági és szociális érdekei biztosítására irányul és a sztrájkot a törvény kifejezetten nem tiltja, a sztrájkjog a munkavállalókat megilleti.”

A sztrájkjog tehát leszűkítve nem értelmezhető, és ha törvény kifejezetten nem tiltja, nem is korlátozható. A legnagyobb „problémák” a még elégséges szolgáltatás mértékével kapcsolatban jelentkeztek, a kollégiumi vélemény szerint a még elégséges szolgáltatás körüli vitával sem lehet húzni az időt. Ha a felek között nincs megegyezés, a „még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a közigazgatási és munkaügyi bíróság a felek által megtett ajánlatok mérlegelésével, az egyik fél által tett végső ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával dönthet”. Erre a bíróságnak öt napja van, és a fellebbezést is ugyanennyi idő alatt kell elbírálni. Vagyis: a felekre bízzák, hogy tegyenek „komoly, szakmailag alátámasztott” és felelős ajánlatot, és a bíróság majd ez alapján tesz pontot az esetleges parttalan viták végére (a végső ajánlat döntőbíráskodási módszeréhez hasonlóan).⁴⁶

44 AJTAY-HORVÁTH Viola: Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *De iurisprudentia et iure publico* VII. évfolyam, 2013/2. szám, 14.

45 1/2013.(IV.8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről.

46 A KMK vélemény emellett kiemeli, hogy „(...) a még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítása iránti és a sztrájk jogszerűségének, illetve jogellenességének megállapítása iránti nem peres eljárás egymástól független, önálló kérelemmel kezdeményezhető, illetve, hogy (...) egyik eljárás sem minősül a másik eljárás előfeltételének. A sztrájk megtarthatósága érdekében a még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítására irányul, előkérdésként erre irányuló kérelem hiányában nem kell a tervezett sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét vizsgálni.”

Az ágazati törvényekben szabályozott mérték⁴⁷ (egyelőre ez csak két területen van jelen: posta és személyszállítás) is komoly kritika tárgyát képezi. A meghatározott 66, illetve 50%-os szint olyan magasan szabja meg a nyújtandó szolgáltatás volumenét, hogy az a sztrájkot gyakorlatilag észrevehetetlenné teheti (lásd az Miskolci Közlekedési Vállalatnál 2016-ban tartott munkabeszüntetés tapasztalatait).⁴⁸

4. A közszolgáltatások és a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások körének meghatározása

Az egyik fő probléma és dogmatikai nehézség maga a közszolgáltatások körének és azok fogalmának megfelelő behatárolása és meghatározása.⁴⁹ A közszolgáltatás fogalmának értelmezéseit és azok körét az egyes tudományterületek eltérő szempontok szerint vizsgálják (közgazdaságtudományi, szociológiai, jogtudományi, közigazgatás-tudományi stb.). Szűkebb megfogalmazás szerint értjük ez alatt mindazon – állami vagy magán-személyek által nyújtott – szolgáltatást, amely a lakosság széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának. Tételes jogi definíciót nem ismerünk. A fentebb hivatkozott Kúriai KMK véleményt érdemes itt is megemlítenünk: „annak megítélésekor, hogy mely tevékenység, szolgáltatás minősülhet alapvető szolgáltatásnak, a munkáltató saját vagyónvédelmén és gazdasági érdekein túlmutató, a lakosságot közvetlenül és súlyosan érintő szempontokat lehet értékelni.” A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Egyesülési Szabadság Bizottság értelmezése szerint a közszolgáltatásban foglalkoztatottak kategóriába tartozik többek között nemzeti vállalat, illetve állami szerv alkalmazottja, a nemzeti rádió, illetve televízió munkatársai, a tanárok, a posta és a telekommunikációs szolgálat alkalmazásában állók.⁵⁰

Berke Gyula egy 2012-es német tervezetet ismertette, amely a közszolgáltatási tevékenységet érintő munkaharc tárgyában született.⁵¹ A tervezet a tárgykör törvényi szabályozásának központi kérdésévé teszi annak hatályát. Annak meghatározását nem pusztán jogtechnikai problémaként értékeli, sokkal inkább politikaiaként. Ez a tervezet tételes felsorolást tartalmaz a tárgyalta kérdésben, az alábbi ágazatokat (szolgáltatásokat) megjelölve. A tevékenységek meghatározása taxatív felsorolással történt, csak azokat

47 2012. évi XLI. törvény 39.§; 2012. évi CLIX. törvény 34. §.

48 „A sztrájk egyáltalán nem zavarta meg Miskolc életét, nyugalom van a városban, a közlekedés zavartalan, megfelelő a járatsűrűség.” Lásd: http://www.ma.hu/belfold/273886/Miskolci_sztrajk_Zavartalan_a_kozlekedes

49 A kérdés száz évvel ezelőtt is az egyik központi kihívása volt a „megfelelő” sztrájkszabályozás kialakításának, ahogyan azt Ágoston Péter jogtudós a századfordulót követően jegyzett tanulmányaiban is olvashatjuk. Ágoston Péter: A sztrájk jogalapja. Budapest, Magyar Jogászegylet, 1907 (Magyar Jogászegyleti Értekezések 276.).

50 KAJTÁR Edit i. m. 39.

51 BERKE Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharcról. JURA 2013/2. 164.

megkísérelve bevonni a törvény hatálya alá, amelyek napjaink gazdasági és társadalmi viszonyai között valóban az ún. alapvető közszolgáltatások körébe tartoznak (a gazdaság és társadalom mindennapi működésének alapfeltételeit biztosítva). Ezek a következők: orvosi és gondozási (ápolási) tevékenység, energia- és vízellátás, tűzoltás, temetkezés és hulladékeltakarítás (köztisztaság), katonai védelem és belbiztonság, közlekedés, nevelés és gyermekgondozás, kommunikációs infrastruktúra biztosítása, készpénzzel való ellátás és a fizetési forgalom lebonyolítása.

A hazai szabályozás a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatóként jelöli meg a közforgalmú tömegközlekedés és távközlés terén működő, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó szerveket.⁵² E felsorolás – figyelemmel arra, hogy a törvényszöveg „az így különösen” kifejezést használja – csupán példálózó jellegű.⁵³

Kérdésként merülhet fel, hogy lehetséges-e megalkotni egy mindenre kiterjedő zárt katalógust, illetve meddig terjed ki az alanyi kör. Lehet-e „oszthatatlannak” minősíteni ezeket a szolgáltatásokat, illetve hatálya alá tartoznak-e olyan munkavállalók és munkakörök, amelyek csak távoli, áttétes kapcsolatot mutatnak a szolgáltatás nyújtásával. A probléma 2016. márciusban is napirendre került a „vasutasstrájk” meghirdetésével kapcsolatban. A felek között ugyanis kérdéses volt (és a kézirat lezárásáig nem is dőlt el), hogy a menetjegy értékesítés, illetve ellenőrzés bele tartozik-e a még elégséges szolgáltatások körébe, ennek megfelelően az e tevékenységet végző munkavállalók (személypénztárosok, jegyvizsgálók és vezető jegyvizsgálók) sztrájkban való részvétele jogszerűnek minősülhet-e.⁵⁴ Az is felmerülhet kérdésként, hogy egy esetleges zárt katalógus mit tud kezdeni a napjaink világát (és munkaerő-piacát) leginkább meghatározó digitalizáció jelenségével, vagy egy olyan sztrájkjal, amely hatással lehet egy lakosságot alapvetően érintő szolgáltatásra (nem alapvető szolgáltatás időközben lakosságot érintővé válik, például a köztisztaság, szemétszállítás területén). A közszolgáltatások területén egyre erőteljesebb jelenlévő privatizációs folyamat is fontossá teszi a megfelelő elhatárolást.

Kiragadott (de nem elrugaszkodott) „fiktív” példán szemléltetve: egy országos internetszolgáltatónál, amely például kórházi informatikai rendszereket lát el, hol és hogyan szabályozható az a „határ” a sztrájk során, amely már az alapvető közszolgáltatást érinti? Extrém a példa, de kísérletezzünk el a gondolattal, hogy leáll a kórházi informatika, vagy fennakadások lépnek fel, aminek következtében a műszaki berendezéseknél is technikai problémák keletkeznek, végső soron a betegbiztonságot

52 Sztrájk törvény 4. § (2) bek.

53 Ezért jelentett problémát annak megállapítása, hogy a közoktatás részét képezi-e ennek a körnek, lásd 59. Mpfkv. 636189/2013/2. A másodfokú határozat szerint a pedagógus és az iskola nem kötelezhető elégséges szolgálat teljesítésére, annak biztosítása, megszervezése a tankerület feladata. A bíróság ezért helyt adott a PDSZ álláspontjának, mely tankerületenként egy intézmény kijelöléséről szól.

54 2012. évi XLI. törvény 39. § (7) bek.

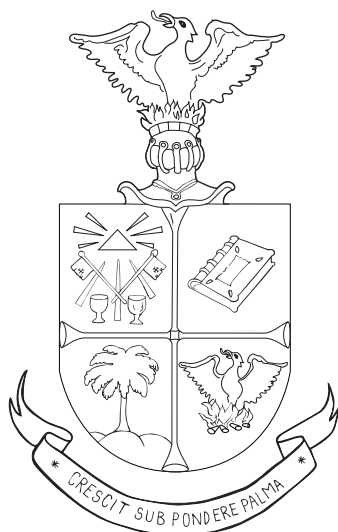
veszélyeztetve. Egy másik példát említve: olyan teherfuvarozási (vagy akár ipari) sztrájknál, ami nem esik a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások körébe, de nyersanyaggal lát el egy másik olyan szolgáltatót, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, és ennek következtében fennakadások keletkeznek, hogyan lehet határokat szabni az éppen zajló munkabeszüntetésnek? Külön kérdéseket nyit meg az a bizonytalan helyzet, amikor egy sztrájk-követelés több munkáltatót érint, akik között van olyan, amelyik érintett még elégséges szolgáltatás biztosításában és van olyan, amelyik nem. Fel kell mérni azt a problémát is az elégséges szolgáltatás kialakításánál, hogy mi az, ami (minimálisan és kötelezően) biztosítandó a közszolgáltatást igénybe vevők ellátásához.

5. Összegzés

Amint azt a bevezetőben is jeleztem, a sztrájkok „hiányának” kérdését nem lehet egyetlen oldalról vizsgálni, sem jogi, sem közgazdaságtani, sem szociológiai megközelítésből. Viszont a témakör láttelelet is ad. Láttelelet a munkaügyi kapcsolataink állapotáról és a társadalmi szolidaritásról is. Napjainkban is zajlik (bár érezhetően megrekedt) a Sztrájktörvénnyel (és a sztrájk szabályozással) kapcsolatos vita a szociális partnerek és a Kormány között. Ahhoz, hogy érdemi „előrelépés” legyen a hazai sztrájk kultúra fejlesztésében szükséges, de nem egyetlen (és elégséges) feltétel a jogi szabályozás „hibáinak” javítása (hovatovább már kontra-produktívan is hat annak mantraszerű és összességében hamis ismétlése, hogy Magyarországon nem lehet sztrájkolni). A kérdés nagyban összefügg a szakszervezeti megújulással, a pluralizmus kérdéseivel és a társadalmi hozzáállással is. Az elsősorban közszolgáltatások területén – munkavállalói szempontból – „kedvező” módosítás csak az utóbbi szimpátiájának elnyerésével érhető el.

**ACTA CAROLIENSIA CONVENTORUM SCIENTIARUM
IURIDICO-POLITICARUM**

A Károli Gáspár Református Egyetem állam- és jogtudományi
konferenciáinak kiadványsorozata



Szerkesztőbizottság:

DR. HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR – PROF. DR. MISKOLCZI BODNÁR PÉTER
DR. SZUCHY RÓBERT – PROF. DR. DOMOKOS ANDREA

Sorozatszerkesztő:

DR. HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR

A SOROZATBAN MEGJELENT KÖTETEK:

I.

Recent Developments in European and Hungarian Competition Law

Edited by: András Osztovits

II.

A Brüsszel I. rendelet reformja tanulmánykötet

Szerkesztette: Osztovits András

III.

Magyarország Új Büntető Törvénykönyve

Szerkesztették: Antalóczy Péter – Deres Petronella

IV.

Eötvös Károly a védőügyvéd

Szerkesztette: Antalóczy Péter

V.

Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa

Szerkesztette: Kun Attila

VI.

Egy új korszak hajnalán – Konferencia-kötet az új Polgári Törvénykönyv tiszteletére

Szerkesztette: Grad-Gyenge Anikó

VII.

Szociális elemek az új Ptk-ban

Szerkesztette: Grad-Gyenge Anikó

VIII.

Szabadság és felelősség / Freiheit und Verantwortung

Szerkesztette / Herausgegeben von Szabó Zsolt

IX.

„Megújulás a jogi személyek szabályozásában” – tanulmányok az új Ptk. köréből

Szerkesztették: Miskolczi Bodnár Péter – Grad-Gyenge Anikó

X.

Magyarország új büntetés-végrehajtási kódexe – Konferencia utókiadvány

Szerkesztette: Domokos Andrea

XI.

Kálvinizmus ma / Calvinism Today
Szerkesztette / Edited by: Szabó Zsolt

XII.

A tulajdonátruházás összehasonlító kereskedelmi és üzleti jogi kérdései
Szerkesztették: Erik Štenpien – Miskolczi Bodnár Péter

XIII.

250 éves a Dei delitti e delle pene – Tanulmányok Cesare Beccariáról
Szerkesztette: Tóth J. Zoltán

XIV.

Az igazságszolgáltatás büntetőjogi oltalmazása
Szerkesztette: Domokos Andrea

XV.

Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai
Szerkesztette: Tóth András

XVI.

A családon belüli erőszak büntetőjogi és társadalmi megítélése
Szerkesztette: Domokos Andrea

XVII.

Briüsszeltől – Briüsszelig
Kengyel Miklós

XVIII.

Az üzleti jog egyes modern kihívásai
Szerkesztette: Szuchy Róbert

XIX.

Az egész életen át tartó tanulás (lifelong learning) jogi keretei a munka világában, különös tekintettel a munkaviszonyra
Szerkesztette: Kun Attila

XX.

100 éves a magyar iszlámtörvény

Szerkesztették: Köbel Szilvia – Tóth J. Zoltán

XXI.

Sérelemdíj

Szalma József

XXII.

Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai

Szerkesztette: Homicskó Árpád Olivér

XXIII.

5 éves a Büntető Törvénykönyv

Szerkesztette: Domokos Andrea

XXIV.

Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás

Írták: Tóth J. Zoltán – Ouk Varinic

XXV.

Technológiai kihívások az egyes jogterületeken

Szerkesztette: Homicskó Árpád Olivér

