

THEM

THEMIS_{THE}

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori
Iskola elektronikus
folyóirata***

2013. június

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
lektorált elektronikus folyóirata**

**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:

Gönczöl Katalin, Fazekas Marianna, Nagy Marianna

Szerkesztette: Fazekas Marianna

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064-0900

Tartalom

BAK Klára: A szövetkezeti tagsági jogviszony létrejöttének szabályozásáról egyes szövetkezeti törvények alapján	4
BODZÁSI Balázs: A német zálogjogi szabályozás fejlődése a középkortól a BGB megalkotásáig	20
BOZZAY Erika: A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján I. Rész	54
CŐRE Eszter: Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról	85
HOLLÓ Klaudia: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése	110
HUNGLER Sára: Japán munkahelyi demokrácia – vagy annak hiánya?	140
KÉSMÁRKI-MÉSZÁROS Gyöngyi: A szerződésátruházás jogintézményének rövid bemutatása	176
KOC SIS Gabriella: Összefoglaló az erdővédelem kialakulásának történetéről	189
LÁRIS Liliána: Az uniós jog és a belső jog viszonya uniós és alkotmányjogi szempontból	202
MERNYEI Ákos: Az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszere a Harmadik Kereskedési Időszakban	230
MOHAI Gabriella: „Élő történelem”, azaz közérdekű munka büntetés tegnap, ma és holnap	259
NAGY Erika: A vagyoni hozzájárulás főbb szabályai a finn szövetkezeti törvényben	281
NAGY Krisztina: Az Európai Szövetkezet statútumáról”(SCE) szóló tanácsi rendelet és a hatályos magyar szövetkezeti szabályozás vagyoni jogi rendelkezéseinek összehasonlító jogi elemzése	306
PALÓCZY Péter: Állampolgársági jog, állampolgársági eljárások Magyarországon	330
PÁLOS Zsuzsanna: A szövetkezeti hitelintézetek szabályozásáról és működéséről a tagsági jogviszony, a tulajdonosi joggyakorlás és a vállalatirányítás tükrében	365
RÉDER Erika: A lakásszövetkezetek múltja, jelene és jövője	382
ZSÁLEK Henriett: A jogos védelem jelenleg hatályos és a 2013. év július hó 1. napján hatályba lépő új törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése	402

Bak Klára
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Réti Mária habil. egyetemi docens

A szövetkezeti tagsági jogviszony létrejöttének szabályozásáról egyes szövetkezeti törvények alapján

Bevezetés

A mai értelemben vett szövetkezetek a társas vállalkozások egyik fajtájaként a XIX. század közepén jelentek meg az ipari forradalom hatására lezajló gazdasági és azzal összefüggésben lévő társadalmi átalakulás keretében.¹ Szüksége volt ugyanis a korabeli kis és középvállalkozó rétegnek egy olyan szervezeti-jogi keretre, mely számukra versenypiaci pozíciójukat csekélyebb vagyonuk ellenére biztosítani, illetve megerősíteni volt képes. A szövetkezet, azon jellemvonásai miatt, hogy kölcsönös összefogáson alapul, vagyis alkalmas az egyes piaci szereplők elszigeteltségének feloldására, továbbá, hogy elsődlegesen a tagok érdekét helyezi középpontba – megfelelő jogi formának bizonyult az előbbi célkitűzések megvalósítására.² Ezen tulajdonságok a szövetkezetek tekintetében sajátos tartalmú rendelkezések megalkotását követelték meg. A szövetkezet sajátos jogi szabályozása tekintetében a szövetkezeti joganyag egyediségének egyik

¹ A szövetkezetek kialakulására nézve lásd: KUNCZ Ödön: *A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása*, Küzdelem a gazdasági jogért, II. kötet, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941, 414-415., valamint 442., CZETTLER Jenő - IHRIG Károly: *Szövetkezeti Ismeretek*, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1926 Budapest, különösen: 6., RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*, Egyetemi jegyzet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 22-39., RÉTI Mária: Az európai szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetéről, *Szövetkezés*, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2 szám, 9-33. (A tanulmány elektronikus formátumban megtalálható a Szövetkezeti Kutató Intézet honlapján is az alábbi elérhetőségen: <http://www.szovetkezeti.kutato.hu/kozlesre.php> 2013. május 28.); DOMÉ Györgyné - RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999, Johnston BIRCHALL: *Rediscovering the cooperative advantage, Poverty reduction through self-help*, Cooperative Branch, International Labour Office, Genf, 2003, különösen 5-6., PRUGBERGER Tamás: *Az európai szövetkezetekről szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében.*, Jogtudományi Közlöny, 2003/11. 460-470.

[http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/\\$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf](http://www.acdivocacoopex.org/acdivoca/CoopLib.nsf/dfafe3e324466c3785256d96004f15a8/e23f0c803fc6060485256ef400575ed8/$FILE/Rediscovering%20the%20Cooperative%20Advantage.pdf), 2013. május 28.

² Lásd erre részletesebben: NAGY Ferencz: *A szövetkezetek alapelve című Akadémiai Székfoglaló Értekezés*, Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906, 4. Lényegesnek tartjuk kiemelni érdekességképpen, hogy Nagy Ferenc székfoglaló értekezésében markánsan kifejezésre jut a szerző azon véleménye, miszerint a szövetkezet alapítási és működési célja elsődlegesen a tagok számára a vagyoni előmenetel biztosítása, s ennek elősegítéséért vannak a szövetkezetnek egyéb nem gazdasági természetű, társadalmi céljai.

alappilléret a szövetkezeti tagsági jogviszonyra vonatkozó speciális szabályok képezik. A szövetkezeti tagsági jogviszonyra vonatkozó szabályok a tagsági jogviszony keletkezésére, a tagsági jogviszony tartalmára, valamint a tagsági jogviszony megszűnésére vonatkozó rendelkezéseket ölelik fel. Jelen elemzés célja az, hogy rámutasson a szövetkezeti tagsági jogviszony keletkezésére irányuló szabályozás jellegzetességeire, változásaira, áttekintve a német, az osztrák valamint a magyar szövetkezeti joganyag vonatkozó részeit.

I. A tagsági jogviszony létrejöttének általános feltételeiről

A XIX. század második felének európai szövetkezeti szabályozásai közül a német, az osztrák és a magyar szövetkezeti joganyagokat elemezve megállapítható, hogy a vizsgált államokban a XIX. század közepén a tagsági jogviszony keletkezésére vonatkozó szabályozási felfogás hasonló volt. Mindhárom állam szövetkezeti szabályozása ugyanis a tagsági jogviszony keletkezése tekintetében azt a napjainkig e szabályozási területre általánosságban is jellemző jogtechnikai megoldást követte, hogy a tagsági jogviszony létrejöttét két szinten szabályozta. Ennek a dualista szabályozási szemlélet alapján törvényi szintű rendelkezéseket találhatunk a tagi státusz létrejöttével kapcsolatos alapvető szabályozási kérdésekben. A részletszabályok kimunkálását, meghatározását pedig a jogalkotó a szövetkezetek sokszínűségére, valamint a szövetkezet sajátos, tagközpontú működésére figyelemmel az alapítók, illetve a legfőbb szerv döntési kompetenciájába utalta akként, hogy azokat a szövetkezet alapszabályában kellett rögzíteni.

*Az Észak-német Szövetség 1868. július 4-én elfogadott szövetkezeti törvénye*³, mely a magyar Kereskedelmi Törvény⁴ (a továbbiakban KT) szövetkezeti szabályozására is jelentős hatást gyakorolt⁵, a szövetkezeti tagsági jogviszony keletkezése tekintetében a fentebb említettek

³ *Gesetz, betreffend die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirthschafts-Genossenschaften*, 1868. július 4-én fogadták el, 1869. január 1-jén hatályba lépett, megjelent német nyelven: az Észak-német Szövetség Szövetségi Törvénytárában (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes) 1868, 24. szám, 415 – 433.; A törvény eredeti német nyelven olvasható:

http://de.wikisource.org/wiki/Gesetz,_betreffend_die_privatrechtliche_Stellung_der_Erwerbs-_und_Wirthschafts-Genossenschaften, 2013. április 3.

⁴ *1875. évi XXXVII. törvénycikk „Kereskedelmi törvény” (KT)*. A KT értelmében a szövetkezet kereskedelmi társaságnak minősült, melynek különös szabályai a közkereseti társaságra, a betéti társaságra valamint a részvénytársaságra vonatkozó rendelkezések mellett a „Tizenegyedik czim” alatt kerültek rögzítésre. A KT elektronikus formában megtalálható: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5692>, 2013. május 31.

⁵ Korabeli szakirodalmi utalásra arra vonatkozóan, hogy a KT szövetkezeti szabályainak megalkotására a német szövetkezeti szabályozás volt befolyással lásd.: *Az új szövetkezeti törvény*, A Magyar Jogászegylet hiteljogi szakosztályának és gazdaságjogi intézetének dr. GALLIA Béla ny. kúriai tanácselnök és dr. KUNCZ Ödön egyetemi ny. r. tanár elnöklété alatt 1947. szeptember 26-án, 30-án, és október 3-án, 7-én, és 14-én megtartott ankéton elhangzott előadások. Jogászegyleti Szemle, 1948. évf. 1-2. szám, 32.

következően csupán egy feltételt rögzített, miszerint a szövetkezetbe való belépéshez írásbeli nyilatkozat megtételére volt szükség.⁶ A belépés részletszabályainak meghatározását pedig e törvény a szövetkezet alapszabályának (a korabeli német terminológia szerint társasági szerződésének) hatáskörébe utalta.⁷ Ugyanezt a szabályozási felfogást követte az 1873. április 9-én elfogadott *osztrák szövetkezeti törvény*⁸, valamint a magyar KT⁹ is. Arról van szó ugyanis, hogy a belépési nyilatkozat megtételén kívül egyéb törvényi szintű feltételt a tagi státusz elnyerése tekintetében az utóbbi két törvény sem támasztott. Mindkét jogszabály a német törvényhez hasonlóan csupán azt tartalmazta, hogy a szövetkezet alapszabályának kell rögzítenie a belépés feltételeit. Ilyen feltételt jelentett például, hogy milyen okirat minősül belépési nyilatkozatnak, mely személyek léphetnek be a szövetkezetbe, mely szerv jogosult dönteni a belépni kívánó személy felvételéről, van-e a belépési nyilatkozat elutasítása esetén jogorvoslati lehetőség, s ha igen, akkor mely szerv jár el. Az alapszabályi szintű részletszabályok a szűkszavú törvényi szabályozásból okszerűen következő jogbizonytalanságot valamelyest csökkentették, valamint a jogviták kiküszöbölését elősegítették, a vonatkozó korabeli magyar ítélkezési gyakorlatból azonban az tükröződik, hogy az alapszabályi szintű szabályozás nem minősült elegendőnek.

A KT szabályozásával kapcsolatosan felmerülő, a tagsági jogviszony létrejöttére vonatkozó jogviták nagy részének tárgya két kérdéskörhöz kapcsolódott. Az egyik az volt, hogy a belépési nyilatkozatnak milyen tartalmi és alaki kellékekkel kellett rendelkeznie, a másik pedig, hogy a tag belépése esetén mely időpontban jön létre a tagsági jogviszony. Míg az első kérdéskör tekintetében a KT 224.§-a kiindulópontként szolgált, a második kérdéskörre a választ kifejezetten a gyakorlatnak kellett kialakítania.

⁶ Lj 4. „§ 2. ...Zum Beitritt der einzelnen Genossenschaftler genügt die schriftliche Erklärung.” („Az egyes szövetkezeti tagok belépéséhez elegendő az írásbeli nyilatkozat.”)

⁷ Lj. 4. „ § 3. Der Gesellschaftsvertrag muß enthalten:.... 4) die Bedingungen des Ein- und Austritts der Genossenschaftler...” („3.§ A társasági szerződésnek tartalmaznia kell: ... 4. a szövetkezeti tagok be- és kilépésének feltételeit...”)

⁸ Gesetz vom 9. April 1873 über Erwerbs und Wirthschaftsgenossenschaften, § 3. megtalálható: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1873&page=305&size=50>, 2013. április 3. „§ 3....Der Beitritt der einzelnen Genossenschaftler geschieht durch schriftliche Erklärung.” („... Az egyes szövetkezeti tagok belépése írásbeli nyilatkozat alapján történik.”) „§ 5. Der Genossenschaftsvertrag muss enthalten:4. Die Bedingungen des Eintritts der Genossenschaftler ...” („5.§ A szövetkezet alapszabályának tartalmaznia kell... 4. A szövetkezeti tag belépésének feltételeit...”)

⁹ A KT 224. § akként rendelkezett, hogy „Az egyes tagok belépése a szövetkezetbe írásbeli nyilatkozat alapján történik.” A tagok belépésének feltételeit pedig a KT értelmében a szövetkezet alapszabályában kellett megállapítani. „KT 225.§ Az alapszabályokban mindenesetre következőket kell megállapítani:...4. a tagok belépésének feltételeit és esetleg azok (kilépés, halál vagy kizáratás következtében) kiválására vonatkozó különös határozatokat;”

Az alaki kellékek tekintetében, ahogyan azt a KT is meghatározta, kizárólag az írásbeliség minősült követelménynek. Erre utal a királyi Kúria 1375/ 1903. számú döntése¹⁰ is, melynek értelmében *„A K. T. 224. §-a szerint a szövetkezetbe lépéshez szükséges írásbeli nyilatkozat különös alakszerűséghez kötve nincs, és azt pótolja a megalakulásra szóló meghívónak oly aláírása, amely mellett a jegyzett üzletrész száma is ki van tüntetve.”* Ugyanerre a megállapításra jutott a Kúria egy másik, a 10633/1915 számú döntésében¹¹ is, miszerint *„Az alakszerű belépési nyilatkozatot pótolja a közgyűléshez intézett oly írásbeli beadvány, melyben a szövetkezeti tagság előfeltételét képező ingatlan megvételének bejelentése mellett a szövetkezeti üzletrészek átírása kéretik.”* Lényegesnek tartjuk megemlíteni az írásbeliségről szóló azon döntést is, mely arra adott választ, hogy ha a tag nem tett nyilatkozatot, de a tagsági névjegyzékbe felvették, az elegendőnek minősült-e, vagyis pótolható volt-e a KT értelmében a tagok névjegyzékébe való felvétellel az írásbeli nyilatkozat. A Kúria 465/913-as döntésében¹² azt az álláspontot rögzítette, miszerint *„[A] szövetkezet tagjai közé való belépés a KT. 224. §-ának utolsó pontjában foglalt szabályai szerint, melytől eltérésnek helye nincs, általában írásbeli nyilatkozat alapján történhetik; a hiányzó írásbeli nyilatkozatot nem pótolja az a körülmény sem, hogy valaki a tagok névjegyzékébe felvételre került.”* Egyetértünk a Kúria által meghozott döntéssel, hiszen a tagok névjegyzékébe való felvétel a szövetkezet aktusa és nem a tagé. Azt a tag belépési nyilatkozatának, mint belépési ajánlatnak meg kell előznie.

A döntésekből véleményünk szerint a tag által tett nyilatkozat kötelező írásbeliségén túl az is kirajzolódik, hogy a KT szabályai alapján belépési nyilatkozatnak minősült minden olyan okirat, amely kifejezte a tag belépési szándékát, illetve tartalmazta a tag által jegyezni kívánt tulajdoni hányadot, megjegyezve azonban azt, hogy a KT az üzletrészre történő kötelező befizetést nem írta elő.¹³

A Kúria ítélkezési gyakorlata azt a szabályozási joghézagot is igyekezett kitölteni, mely a tagsági jogviszony létrejöttének időpontjával kapcsolatosan merült fel. A szövetkezet alapításakor történő alapítói

¹⁰ A Kúria döntése megtalálható: KUNCZ Ödön - NIZSALOVSKY Endre: *Hiteljog I.: A kereskedelmi törvény és joggyakorlata*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1937., 361.

¹¹ úgy mint fent

¹² Curia, 1913. január 31. 465/913. v. sz. a. IV. p. t., *Hiteljogi döntvénytár (Váltó-, csőd-, kereskedelmi és tőzsdei ügyekben)*, Szerkeszti: Dr. GALLIA Béla, kir. ítélőtáblai bíró, Budapest, Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1914, Budapest, 91.

¹³ Lásd erre KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi és váltójog vázlatja*, I. rész, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1928, 497.o. NAGY Ferencz: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve*, különös tekintettel a bírói gyakorlatra, Budapest, Athenaeum R. Társulat Kiadása, 1884, 348., RÉTI Mária: *A kereskedelmi társaságok vagyoni jogi szabályairól*, Jogtudományi Közlöny, LX. évfolyam, 2005/3. szám, 108.

belépésre a 151/1906. számú döntés adott iránymutatást. A döntés értelmében alapítói belépés esetén a belépési nyilatkozat alapszabályban meghatározott feltételek szerinti elfogadása nem volt feltétele a tagsági jogviszony létrejöttének. Az egyetlen feltétel magának az írásba foglalt belépési nyilatkozatnak a megtétele volt, még akkor is, ha az alapszabály akként rendelkezett, hogy a belépési nyilatkozat elfogadása tárgyában az igazgatóság volt jogosult dönteni.¹⁴ Itt szükséges azt a megjegyzést tenni, hogy a KT 225. § 4. alapján az alapszabálynak tartalmaznia kellett a belépés feltételeit. Ilyen feltételnek minősült például az igazgatóság döntése a felvétel tárgyában. Azonban érthető módon az alapító tag esetében ez a kikötés nem értelmezhető. A 262/905. számú kúriai döntés az alakuláskor történő belépés esetére vonatkozó szabályokat az előbbinél precízebben határozta meg azzal, hogy a többi alapítónak a belépő alapítótársuk nyilatkozatát el kellett fogadnia, úgy válhatott valaki a szövetkezet alapító tagjává.¹⁵ Tulajdonképpen a két döntés összecseng, hiszen elképzelhetetlen a gyakorlatban valakinek a szövetkezeti taggá válása akként, hogy azt a többi alapító ellenzi.

A tagsági jogviszony keletkezésére irányuló szabályozás ilyen nagymértékű szabadságot adó szemlélete visszavezethető véleményünk szerint arra, hogy a szövetkezet sokfajta tevékenységi kör végzésére alkalmas társas vállalkozási forma¹⁶, s a sokszínűségnek a gyakorlatban gátja lehet, ha törvényi szinten jelentős számú kogens norma található. Másrészt pedig a rugalmasabb törvényi szintű szabályozás irányába hatottak a szövetkezetben máig érvényesülő, annak működési lényegétől elválaszthatatlan alapelvek is, így különösen az önsegély, az autonómia,

¹⁴ A magyar királyi Kúria döntése megtalálható: KUNCZ-NIZSALOVSKY: i.m. I.j. 10., 361., „Szövetkezet alakítására tett belépési nyilatkozat külön elfogadás nélkül is elégséges a tagság elnyerésére, az alakuláskor tett írásbeli belépési nyilatkozat alapján tehát az illető tagnak tekintendő, még ha a későbbi alapszabályok oly intézkedést is tartalmaznak, hogy a tagok felvétele az igazgatóság utólagos jóváhagyásától feltételezetten történik.” (C. 151/1906.)

¹⁵ „A szövetkezetbe való belépést annak alakulása előtt a kereskedelmi törvény 224. §-a nem köti más feltételhez, mint a belépési ajánlatot tartalmazó írásbeli nyilatkozathoz. A belépés iránt tett ilyen nyilatkozat tehát, ha az alapítók azt elfogadták s a szövetkezet törvényszerűleg megalakult, az ajánlattevőt a szövetkezet irányában kötelezi, s nem szükséges, hogy a megalakult szövetkezet igazgatósága a felet erről külön értesítse. – Abból, hogy az aláíró az alapítók által az alakuló közgyűlésre meghívott, s hogy a tagok névjegyzékének a kereskedelmi törvény 226. §-a értelmében történt bemutatásakor e névjegyzékbe is felvétellett, következik, hogy ajánlatát a szövetkezet alapítói elfogadták. (Curia 1906. március 28. 262/905. sz. a.) Döntvénytár, A Felsőbírószak elvi jelentőségű határozatai. Jegyzetekkel ellátva. Kiadja: A „Jogtudományi Közlöny” Szerkesztősége, Franklin – Társulat, Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, Negyedik folyam. V. kötet. Budapest, 1906., 137-138.

¹⁶ Már a korabeli szakirodalom is külön nevesíti az egyes szövetkezetfajtákat, így például a fogyasztási szövetkezetet, mely a modern értelemben vett szövetkezetek esetében az első megjelent szövetkezeti fajtának tekintendő, a hitel- és takarékszövetkezetet, a biztosító szövetkezetet a termelő, feldolgozó, értékesítő szövetkezetet az agrárium területén, a házépítő szövetkezetet, és így tovább. Lásd erre a korabeli szerzők közül: GALOVITS Zoltán: *A magyar szövetkezeti jog*, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1901. 38. NAGY: i.m., I.j. 13., 337.

valamint a három elemzett jogszabály által megfogalmazott szövetkezeti definícióban is rögzített nyitott tagság elve.¹⁷

Az önsegély és autonómia, mint működési elvek egymással szorosan összefüggnek, jelentésük pedig, hogy a szövetkezetek olyan önerőből létrejövő társas vállalkozások, melyek függetlenek, önfenntartók, s a saját potenciáljukból való fennmaradás és működés a céljuk.¹⁸ A nyitott tagság elve, vagy a korabeli terminológiával élve inkább „*meg nem határozott taglétszám*” vagy „*nicht geschlossene Mitgliederzahl*” elnevezéssel ismert alaptétel pedig azt jelenti, hogy a szövetkezet tagja lehet bárki, azaz kizárólag ésszerűségi szempontok mentén korlátozható a belépés. Az pedig, hogy mi minősül ésszerűségi szempontnak, kifejezetten az adott szövetkezet tevékenységi köre, működési célkitűzése alapján határozható meg.¹⁹ Lényeges eleme azonban ennek az alaptételnek, hogy a tagfelvételnél kizárja a diszkriminatív szempontokat. Az autonómia és a nyitott tagság elve olyan jelentőségű működési alaptételei a szövetkezetnek, hogy a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (a továbbiakban SZNSZ)²⁰ nemzetközi szövetkezeti alapelvek minősítette azokat 1934-ben a „*Rochdale-i alapelvek*” között, majd 1995-ben, *Manchesteri Állásfoglalásában*²¹ is. A Rochdale-i felsorolásban, majd a Manchesteri Állásfoglalásban rögzítetteknek az a jelentősége, hogy az SZNSZ azokat a szervezeteket tekinti valódi értelemben vett szövetkezetnek, melyek a fenti dokumentumokban meghatározott nemzetközi szövetkezeti alapelvek szerint működnek.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált három szövetkezeti törvény figyelemmel volt a szövetkezet gazdasági sajátosságaira, a szövetkezetek lényegét meghatározó működési alapelvekre és a szövetkezeti fajták sokszínűségére azzal, hogy a szövetkezet esetében a tagsági jogviszony létrejötte tekintetében a részletes szabályozást alapszabályi hatáskörbe utalta. A korabeli bírósági ítélezés eseteit

¹⁷ A nyitott tagság elvének részletesebb elemzésére lásd a korabeli szerzők közül KUNCZ: i.m. l.j.2. 422-424., a jelenkori szerzők közül BAK Klára: *A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban*, Szövetkezés, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2 szám, 34-61. A tanulmány elektronikus formátumban megtalálható a Szövetkezeti Kutató Intézet honlapján is az alábbi elérhetőségen: <http://www.szovetkezetikutato.hu/kozlesre.php>, 2013.május 28.

¹⁸ Az önsegély szövetkezetet átható működési elvre lásd: NAGY: l.j.2. 8.

¹⁹ A nyitott tagság elvének korlátozására lásd: KUNCZ: i.m. l.j. 2., 423-424.

²⁰ International Co-operative Alliance, 1895. augusztus 9-én, londoni székhellyel alapított nemzetközi szervezet, mely a szövetkezetek tekintetében érdekképviseleti tevékenységet végez, továbbá az egyes szövetkezeti szabályozások számára zsinórmértékül szolgálva nemzetközi szövetkezeti alapelvek meghatározását, azok felülvizsgálatát végzi a mindenkori társadalmi-gazdasági szempontok figyelembe vételével.

²¹ Lásd erről magyar nyelven: *A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei)*, Manchester, 1995. szeptember 22., Szövetkezés, XVI. évfolyam, 1995. évi 2. szám, 77.; http://www.szovetkezetikutato.hu/szovetkezeti_identitas, php, 2013. május 31.

tanulmányozva megállapítható azonban, hogy az egyes kérdések alapszabályi szintű rendezése problémákat idézett elő a gyakorlatban, amelyekre a bírói ítélezés adott iránymutatást.

II. A magyar és a német szabályozás fejlődéséről a tagsági jogviszony létrejöttének szabályozása tekintetében

A fentiekre támaszkodva megállapítható, a német és a magyar jogalkotó felismerte, hogy a tagi minőség létrejöttére, illetve a tagsági jogviszony keletkezésének időpontjára vonatkozóan a jogviták elkerülése érdekében törvényi szintű, kogens, egzakt részletszabályok megalkotása indokolt, figyelemmel a szövetkezet azon egyedi jellemvonására is, hogy „*a szövetkezetek gazdasági súlypontja a tagokban van*”²². Az osztrák törvény e tekintetben nem változott, vagyis ahogy arra már utaltunk, a tag belépéséről csupán annyi rendelkezést tartalmazott, hogy a tag belépése a szövetkezetbe írásbeli nyilatkozat alapján történik.

1. Az 1889. május 10-én hatályba lépett német birodalmi szövetkezeti törvényről²³

A Birodalmi törvény a tagsági jogviszony létrejöttéről körültekintő szabályozást rögzített, mely a tagi minőség megszerzését az írásbeli nyilatkozat megtételén és annak elfogadásán túl egyéb kötelező feltételhez kötötte. A törvény szabályozása az alapítók és a szövetkezetbe annak bírósági bejegyzését követően belépő tagokra vonatkozóan kettéhasadt a tagsági jogviszony létrejötte tekintetében²⁴.

Az alapítók esetében ugyanis a Birodalmi törvény 11.§-a akként rendelkezett, hogy az igazgatóság kötelezettsége a szövetkezet bíróság

²² NAGY Ferenc: *A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló törvény*, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, Budapest, 1898., 39.

²³ A továbbiakban Birodalmi törvény, *Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften*, megtalálható német nyelven a teljes jogszabály: http://de.wikisource.org/wiki/Gesetz_betreffend_die_Erwerbs-_und_Wirtschaftsgenossenschaften, 2013. V. 1.

²⁴ Kuncz Ödön a tagság keletkezése tekintetében az eredeti és a származékos terminológiát említi. Ld. erről: Az új szövetkezeti törvény, A Magyar Jogászegylet hiteljogi szakosztályának és gazdaságjogi intézetének dr. Gallia Béla ny. kúriai tanácselnök és dr. Kuncz Ödön egyetemi ny. r. tanár elnöklete alatt 1947. szeptember 26-án, 30-án, és október 3-án, 7-én, és 14-én megtartott anketon elhangzott előadások. Dr. KUNCZ Ödön egyetemi ny. r. tanár, gazdaságjogi intézeti elnök bevezető előadása: *Az új szövetkezeti jog alapelvei*. Jogászegyleti Szemle, 1948. évf. 1-2. szám, 39.

általi bejegyzése körében eljárni. Az igazgatóságnak a törvény kötelező rendelkezése alapján be kellett nyújtania a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz – vagyis ahhoz a körzeti bírósághoz, amelynek területén a szövetkezet székhelye volt – a szövetkezet alapítók által aláírt alapszabályát, illetve annak egy másolati példányát, a szövetkezők névsorát, harmadrészt pedig azoknak az okiratoknak a másolati példányát, melyek tanúsították az igazgatóság, valamint a felügyelő bizottság tagjainak kinevezését. A szövetkezet alapítóinak nevüket fel kellett tüntetniük az alapító okiraton, ahol nevük saját kézjegyükkel szerepelt, továbbá nevük még egy helyen, az alapszabállyal együtt benyújtott szövetkezők névsorában is rögzítve volt. E két okirat, mely alkalmas volt a tag személyének azonosítására, alapul szolgált ahhoz, hogy az alapító személyek tagsági jogviszonya a szövetkezet bírósági nyilvántartásba vételével létrejöjjön. A bírósági nyilvántartásba vétel akként történt, hogy a bíróság az alapszabály másolatát hitelesítette, és a sikeres bejegyzés igazolásával ellátva visszaadta.²⁵ A bíróság eme adminisztratív aktusa a szövetkezet, valamint a tagok szempontjából is döntő jelentőséggel bírt. A szövetkezet ugyanis kizárólag a bírósági nyilvántartásba vételt követően rendelkezett a bejegyzett szövetkezeteket megillető jogokkal és kötelezettségekkel, az alapítók tekintetében pedig a szövetkezet alapszabályával kapcsolatos adminisztratív aktus tagsági jogviszonyuk érvényes létrejöttének feltétele volt. Az 1889. évi német *Birodalmi törvény tehát az „eredeti”, azaz az alapításkori tagi státusz, mint magánjogi státusz keletkezéséhez közjogi aktust követelt meg.*²⁶ Igaz, a Birodalmi törvény az alapítói tagsági jogviszony létrejöttének időpontjáról nem tartalmazott külön, kifejezett rendelkezést, de a bírósági aktus jogkeletkeztető szerepe kikövetkeztethető a szabályozásból. Az alapítók által aláírt alapszabály bírósági jóváhagyása, valamint a szövetkezők névsorának befogadása ugyanis egyúttal az azt aláírt alapítók, mint tagok elfogadását is jelenti, különben a szövetkezet megalakulása nem volna lehetséges. További észrevételünk e körben az

²⁵ Ij.23. §. 10. *Das Statut sowie die Mitglieder des Vorstandes sind in das Genossenschaftsregister bei dem Gerichte einzutragen, in dessen Bezirke die Genossenschaft ihren Sitz hat. Das Genossenschaftsregister wird bei dem zur Führung des Handelsregisters zuständigen Gerichte geführt. „§. 11. Die Anmeldung behufs der Eintragung liegt dem Vorstände ob. Der Anmeldung sind beizufügen: ... 1. das Statut, welches von den Genossen unterzeichnet sein muß, und eine Abschrift desselben; 2. eine Liste der Genossen; 3. eine Abschrift der Urkunden über die Bestellung des Vorstandes und des Aussichtraths;”* („10. § Az alapszabályt, valamint az igazgatóság tagjait kötelező azon bíróság által vezetett szövetkezetek jegyzékébe felvételni, amelynek körzetében a szövetkezet székhelye található. A szövetkezetek jegyzékét a kereskedelmi jegyzéket vezető bíróság vezeti. 11.§ A bejegyzésre irányuló bejelentés az igazgatóság kötelezettsége. A bejelentéshez csatolni kell 1. az alapszabályt, melyet az alapítók aláírtak, és annak egy másolati példányát 2. a szövetkezők névsorát 3. azoknak az okiratoknak a másolati példányát, melyek tanúsítják az igazgatóság, valamint a felügyelő bizottság tagjainak kinevezését.”)

²⁶ Ld erről részletesebben: PARASIVS, Ludolf, CRÜGER, Hans: *Das Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften*, 2., wesentl. verm. u. umgearb. Aufl., Berlin 1895. 95., megtalálható: http://dlib-pr.mpij.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22180426_00000151.gif%22, 2013. május 23.

is, hogy a származékos, tehát a már működő szövetkezetnél a tagsági jogviszony keletkezéséről a jogalkotó kifejezetten azt rögzítette, hogy a bíróság aktusa hozza létre végső soron a belépni kívánó személy tagsági jogviszonyát. Így arra figyelemmel, hogy az alapító tagok és az utólag belépett tagok szövetkezeti tagsági jogviszonyának tartalma megegyezik, a tagsági jogviszony keletkezése tekintetében is elengedhetetlen a szabályozás analóg módon történő értelmezése.

A szövetkezetbe utólag belépni kívánó személyek esetében, ahogy arra az előbbiekben utaltunk, a Birodalmi törvény kifejezetten akként rendelkezett, hogy tagsági jogviszonyuk a bíróság által vezetett szövetkezetek jegyzékébe való felvétellel jön létre. A tagi státusz keletkezése tehát a szövetkezetbe történő utólagos belépés esetén két feltételhez kötődött. A belépni kívánó személy belépési nyilatkozatához és az ahhoz kapcsolódó szövetkezeten belüli tagfelvételi döntéshez, valamint a bíróság regisztratív aktusához. A Birodalmi törvény 15.§-a²⁷ ugyanis akként rendelkezett, hogy a belépni kívánó személynek feltétlen, kifejezett írásbeli nyilatkozatot kellett tennie belépési szándékáról, amit az igazgatóságnak a belépő személy felvétele esetén a tagsági névjegyzékbe való felvétel céljából be kellett nyújtania az illetékes bírósághoz. Az illetékes bíróságnak pedig a felvett tag tagsági névjegyzékbe való felvétele tárgyában haladéktalanul el kellett járnia. A Birodalmi törvény a tagsági jogviszony keletkezését a bíróság aktusához kötötte.²⁸

A szövetkezeti tagsági jogviszony létrejöttével kapcsolatosan elengedhetetlen a német Birodalmi törvény 7.§-ára utalni, mely tartalmazta azt a kötelezettséget, hogy minden tag köteles volt egy szövetkezeti üzletrész jegyzésére.²⁹

²⁷ L.j.23. „ § 15. Nach der Anmeldung des Statuts zum Genossenschaftsregister bedarf es zum Erwerbe der Mitgliedschaft einer von dem Beitretenden zu unterzeichnenden, unbedingten Erklärung des Beitritts. Der Vorstand hat die Erklärung im Falle der Zulassung des Beitretenden behufs Eintragung desselben in die Liste der Genossen dem Gerichte (§. 10) einzureichen. Die Eintragung ist unverzüglich vorzunehmen.“ „15.§ Az alapszabály szövetkezetek jegyzékébe való bejelentését követően a tagság megszerzéséhez szükséges a szövetkezetbe belépni kívánó személy által aláírt feltétlen belépési nyilatkozat. Az igazgatóság köteles a nyilatkozatot a belépő személy felvétele esetén a szövetkezők névjegyzékébe való nyilvántartásba vétel céljából a bíróság részére (10.§) benyújtani. A nyilvántartásba vételt haladéktalanul meg kell tenni.”

²⁸ L.j. 23.,§ 15...Durch die Eintragung, welche auf Grund der Erklärung und deren Einreichung stattfindet, entsteht die Mitgliedschaft des Beitretenden. Von der Eintragung hat das Gericht den Genossen und den Vorstand zu benachrichtigen. Die Beitrittserklärung wird in Urschrift bei dem Gerichte aufbewahrt. „ 15.§ A nyilvántartásba vétellel, mely a nyilatkozat és annak elfogadása alapján történik, jön létre a belépni kívánó személy tagsági jogviszonya. A belépési nyilatkozatot a bíróság eredetben megőrzi.”

²⁹ „ 7.§ Das Statut muß ferner bestimmen: ...2. den Betrag, bis zu welchem sich die einzelnen Genossen mit Einlagen betheiligen können (Geschäftsantheil), sowie die Einzahlungen auf den Geschäftsantheil, zu welchen jeder Genosse verpflichtet ist; („7.§ Az alapszabálynak meg kell továbbá határoznia: ...2. azt az összeget, amelyet az egyes szövetkezet tagok részt tudnak venni a szövetkezetben (üzletrész), továbbá a az üzletrészekre eső befizetéseket, amelyre minden szövetkezeti tag köteles.”)

Összefoglalóan a Birodalmi törvény tagsági jogviszony létrejöttére irányuló szabályozásáról elmondható, hogy a jogalkalmazás számára érthető rendelkezéseket tartalmaz. A törvényben azt is kifejezetten rögzítették, hogy a szövetkezeti tagi státusz a törvény értelmében az illetékes bírósági regisztrációval jött létre.

2. A tagsági jogviszony létrejöttének szabályai a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló magyar 1898. évi XXIII. törvénycikkben

Ahogy a német szövetkezeti joganyagban, úgy a magyarban is jogalkalmazói igénnyé vált a szövetkezetekre irányuló szabályozás pontosítása, tekintettel a KT egyes rendelkezéseivel, így a tagsági jogviszony létrejöttére vonatkozó szűkszavú szabályozással kapcsolatosan felmerült jogvitákra is.

Nagy Ferenc, a *gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről* szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Szövetkezeti törvény) megalkotója a tagsági jogviszony keletkezésének szabályozásával kapcsolatban egyetértett a Birodalmi törvény azon felfogásával, hogy a tagi minőség jelentőségére figyelemmel annak alapos és körültekintő szabályozása szükséges. A Birodalmi törvényben foglalt bírósági adminisztratív aktus jogkeletkeztető szerepének helyességét azonban vitatta. Véleménye szerint ugyanis a szövetkezetbe való belépés, mint kétoldalú jogügylet kizárólag a szövetkezetet és a belépőt érinti, ezért a szabályozásban azt kell biztosítani, hogy mindez megfelelő alakissággal történjen annak érdekében, hogy a belépő tag belépési szándéka, valamint belépésének megtörténte utólag vitathatatlan legyen. Továbbá fontos a jogszabályi biztosítása annak, hogy mind a belépő személy, mind az egyéb érdekelt a belépésről mihamarabb tudomást szerezzenek. Problémának találta a német törvénnyel kapcsolatosan azt is, hogy a Birodalmi törvény a tagi státusz létrejöttét egy szövetkezeten kívüli szervtől tette függővé, s ezzel az esetleges hibák (így például elírás, a bejegyzés elmulasztása) elkövetéséből adódó felelősséget a német Birodalmi törvény a bíróságra telepítette. Véleménye szerint mindezzel a bíróságot nem szabad megterhelni.³⁰

³⁰ NAGY Ferencz Birodalmi törvényt érintő kritikáira lásd: NAGY Ferencz: *A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló törvény magyarázata*. K.: Grill Károly Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest 1898, 39-40.

A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló, Nagy Ferencz által kidolgozott Szövetkezeti törvény azon a koncepción alapult, hogy a szövetkezet és az alapító vagy a később belépő tag jogviszonyára külső szerv döntése ne legyen hatással. *A tagi státusz létrejöttét így a jogszabály nem tette függővé bírósági aktustól, hanem a tag felvételét a szövetkezet belső ügyének tekintve végső soron a szövetkezet igazgatóságának döntéséhez kötötte.* Hasonlóan a Birodalmi törvényhez az 1898. évi magyar Szövetkezeti törvény is külön szabályozást tartalmazott az alapítókra és az utólag belépni kívánó személyekre nézve. E körben szükséges azonban megjegyezni, hogy míg a Birodalmi törvényből, ahogy már utaltunk is rá, az alapítókra vonatkozó szabályozás egy része csupán kikövetkeztethető volt, s így e tekintetben a törvény nem adott a jogalkalmazónak kifejezett iránymutatást, addig a magyar szövetkezeti törvény kristálytisztán érthető szabályozási tartalommal bírt, segítve ezzel a jogalkalmazást is.

Az alapítókra vonatkozó tagi státusz megszerzését érintő szabályokról a törvény 3.§-a rendelkezett. *E szakasz rögzítette, hogy az alapítók tagsági jogviszonya a szövetkezet alapszabály-tervezetének aláírásával keletkezik.*³¹ Érdeemes itt csupán felidézni, hogy a Birodalmi törvény is ugyanígy megkövetelte az alapszabály sajátkezű aláírását az alapítótól, azonban további konjunktív feltételként tartalmazta a tag bíróság általi nyilvántartásba vételét. Nagy Ferencz a Szövetkezeti törvényben a KT szabályozási felfogását követte, ugyanis a szövetkezetbe való belépést kifejezetten a belépő tagot és a tagokat tömörítő szövetkezetet érintő szerződéskötésnek tekintette. A törvény 3.§-ában foglaltak harmonizálnak a KT 224.§ és 225.§ tekintetében bemutatott kúriai döntések tartalmával, melyek lényegében azt fejezték ki, hogy a tagsági jogviszony létrejöttének feltétele a belépő személy írásbeli szándéknyilatkozata, mely az alapítók esetében az alapszabály aláírását, illetve annak elfogadását jelenti.³²

A törvény 3.§-a az „eredeti” tagsági jogviszony keletkezésének időpontján túl az alapító belépésének, vagyis az alapszabály-tervezet aláírásának alaki szabályait is rögzítette, mégpedig alapos részletességgel. A rendelkezés az írástudatlan, a sem írni, sem olvasni nem tudó, illetve az alapszabály-tervezet nyelvét nem ismerő alapítói személyi körök tagi státuszának keletkezéséhez szükséges alaki követelményeket határozta meg. Írástudatlan alapító személynek két tanú jelenlétében kellett kézjegyét az alapszabály-tervezetre rávezetnie. További törvényi feltétel

³¹ Ij. 32.,3. § *A tagok belépése a szövetkezet megalakítása végett a szövetkezet alapszabálytervezetének sajátkezű aláírása által történik...* A törvény azért az „alapszabály tervezet” kifejezést tartalmazza, mert amíg azt a közgyűlés el nem fogadja az okirat tervezet minőséggel bír. Lásd erről: NAGY: i.m. I.j. 25.

³² Lásd erről GALOVITS: i.m. I.j.16., 88-89.

volt, hogy az egyik tanúnak az alapító személy nevét az okiratra rá kellett írnia.

Értéke a szabályozásnak, hogy a sem írni és sem olvasni nem tudó alapító személy, valamint az alapszabály-tervezet nyelvét nem ismerő személy esetén a jogszabály a tanúk jelenlétén túl megkövetelte azt is, hogy az alapszabály-tervezetet mind az alapító, mind a tanúk megismerjék, és ennek megtörténtét az alapszabály-tervezetre rávezessék.³³ Helyesnek tartjuk a cizelláltság fokát e körben, hiszen ezekkel a kogens szabályokkal válik vitathatatlanná a tagsági jogviszony keletkezésének időpontja e speciális személyi körök esetében.

A származékos tagsági jogviszony létrejöttéhez az 1898. évi magyar Szövetkezeti törvény több feltételt is meghatározott. Figyelembe vette ugyan a jogalkotó a szövetkezet működési elveként ismert, korábban már részletezett „Nyitott tagság” elvét, de a szövetkezetbe felvehető tagokat tekintve ésszerűségi szempontok alapján korlátozó rendelkezéseket vezetett be. A korlátozások a gazdasági és ipari hitelszövetkezetek speciális tevékenységére vezethetők vissza.

A szövetkezetbe belépni szándékozóknak három követelménynek kellett megfelelniük a törvénycikk értelmében. Az egyik feltétel az életkort érintette, ugyanis a törvény hatálya alá tartozó szövetkezetbe csak nagykorú, a korabeli terminológia szerint teljes korú léphetett be. A korabeli szabályok szerint a nagykorúság a 24. életév betöltését jelentette.³⁴

Követelmény volt továbbá, hogy a belépő személynek szabadon kellett rendelkeznie vagyonával, így nem állhatott csődeljárás vagy gondnokság alatt. E két korlátozó feltétel törvénybe iktatásának célja az volt, hogy kizárólag a vagyonukkal szabadon rendelkező személyek válhassanak a szövetkezet tagjává. Szükséges e körben megjegyezni azonban, hogy mindezeket a korlátozó feltételeket a jogalkotó a tag belépéséhez kötötte, így abban az esetben, ha utólag vált a tag korlátozottan cselekvőképessé vagy cselekvőképtelenné a tagsági jogviszonya változatlanul megmaradt.

A harmadik kogens szabály pedig földrajzi természetű korlátot szabott a belépésre. Arra figyelemmel ugyanis, hogy a törvénycikk hatálya alá tartozó szövetkezet a tevékenységét kizárólag a „kerületében” fejthette

³³ l.j. 32. „3.§ ...Ha az, a ki belépni akar, írni nem tud: kézjegye két előttemező tanu által, kiknek egyike az illető nevét is aláírja, hitelesítendő. Ha pedig sem írni, sem olvasni nem tud, vagy az alapszabálytervezet nyelvét nem érti; még az is szükséges, hogy a jelenlevő tanuk az alapszabálytervezetet mind maguk ismerjék, mind a belépőnek az általa értett nyelven megmagyarázzák s hogy ez megtörtént, az alapszabálytervezeten bizonyítsák.”

³⁴ A nagykorúság szabályát a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk tartalmazta. Nők esetében a nagykorúságra vonatkozó kiegészítő szabályokat a nők teljeskorúságáról szóló 1874. évi XXIII. törvénycikk rögzítette.

ki³⁵, a szövetkezetbe csak azon egyéb feltételeknek is megfelelő személy léphetett be, aki a szövetkezet területében lakott.³⁶ A törvénycikk a három feltételen túl akként rendelkezett, hogy a szövetkezet alapszabálya egyéb feltételeket is megállapíthat a belépéshez. Ez azt jelentette tehát, hogy a szövetkezet alapítói egyéb korlátozásokat fogalmazhattak meg az alapszabályban. E körben szükséges megemlíteni, hogy Nagy Ferenc „*A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló törvény*” című munkájában többek között ilyen előforduló, korlátozó feltételként említi a nők belépésének alapszabályi korlátozását.³⁷ E szabályhoz kapcsolódóan szükséges utalni arra, hogy a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXX. törvénycikk a későbbiekben ezeket a korlátozásokat enyhítette. Az 1920. évi törvénycikk módosította ugyanis a Szövetkezeti törvényben foglalt belépési szabályokat akként, hogy kibővítette azoknak a személyeknek a körét, akik a törvény hatálya alá tartozó szövetkezetbe beléphetnek.³⁸

A jogalkotó a tagok személyi körét illetően is kétségektől mentes szabályozási tartalmat kívánt a törvénycikkben rögzíteni, így kifejezett rendelkezést iktatott be arról, hogy a törvénycikk hatálya alá tartozó szövetkezetnek jogi személy is lehet tagja.³⁹

Az alaki szabályok a KT 224.§-ában megfogalmazottakhoz képest kiegészültek azzal, hogy az írásbeli nyilatkozatot nemcsak aláírni kellett a belépő tagnak, hanem kötelező volt két tanú jelenléte is. A törvény tartalmi szempontokat is meghatározott a belépési nyilatkozat tartalmával kapcsolatban.⁴⁰ Ezzel vitathatatlanná vált, hogy a tag az őt megillető jogok és terhelő kötelezettségek, valamint a szövetkezeti vagyoni helyzetének ismeretében lépett be a szövetkezetbe. A belépés elfogadásáról is kogens szabályt tartalmazott a Szövetkezeti törvény. A döntést az igazgatóság hatáskörébe utalta. A belépő tag tagsági jogviszonya azzal a hatállyal a

³⁵ Szövetkezeti törvény 7.§

³⁶ Szövetkezeti törvény 8. § *A szövetkezetbe csak olyan teljes koru egyén léphet be, ki a szövetkezet területében lakik és vagyona fölött szabadon rendelkezik....Az alapszabályok egyéb feltételeket is állapíthatnak meg.*

³⁷ NAGY: I.j. 30. , 37.

³⁸ Szövetkezeti törvény „7. § *Az 1898. évi XXIII. törvénycikk 8. §-a első bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: A szövetkezetnek csak az lehet tagja, aki a szövetkezet területében lakik, vagy ott fekvő ingatlan vagy vállalatnak tulajdonosa vagy birtokosa (haszonélvezője, haszonbérletje, bérletje stb.). Kiskorú vagy gondnokság alatt álló egyén törvényes képviselőjének beleegyezésével léphet be szövetkezetbe....*”

³⁹ Lásd úgy mint fent.

⁴⁰ „9. § *A szövetkezet megalakulása után a tagok belépése két tanu előtt sajátkezű aláírással vagy kézjeggyel ellátott írásbeli nyilatkozat által történik (3. §), melyben a belépni szándékozó egyuttal elismeri, hogy az alapszabályoknak a tagok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó határozatai és a szövetkezet vagyoni állapota vele közöltettek.*”

jött létre, amikor az igazgatóság a belépést, vagyis a tag „ajánlatát” elfogadta.⁴¹

A kor kiemelkedő jogtudósa és gyakorló jogásza, Galovits Zoltán törvényelemzésében a törvény szabályozási modelljéről az alábbiakat állapította meg: *„Az 1898: XXIII.t.cz. megmaradt a kereskedelmi törvénynek azon az álláspontján, hogy a szövetkezetbe való belépés a belépő és a szövetkezet közti szerződés, melynek perfectiójához lényegileg nem kell más, mint a szerződések létrejöttéhez általában, t.i. a megfelelő nyilatkozat és annak elfogadása...”*⁴²

Az 1898. évi magyar szövetkezeti törvény azonban – ellentétben a KT szabályaival – bevezetett még egy kötelezettséget, hasonlóan a német Birodalmi törvényhez, mégpedig az üzletrészjegyzés kötelezettségét. A törvény értelmében *„A belépő tag már a belépés tényénél fogva köteles egy üzletrészt az alapszabályokban megállapított részletekben, időben és joghátrányok mellett befizetni.”*⁴³

Záró gondolat

Az elemzett szövetkezeti törvények, a bírói gyakorlat, valamint a szövetkezeti szakirodalom tanulmányozása alapján megállapítható, hogy a tagsági jogviszony létrejötte erőteljesen a szövetkezeti szabályozás középpontjában áll. A szabályozási felfogás homogénnek mondható abban, hogy a szövetkezeti törvények általános jelleggel szabályozzák a tagsági jogviszony keletkezését, s a törvények rendelkezéseit az alapszabályi szintű szabályozás hivatott kiegészíteni azzal, hogy a gyakorlat igényelte a bírói iránymutatásokat is. Alapvetően a tagsági jogviszony létrejöttéhez kettő, illetőleg három törvényi feltételnek kell egyidejűleg megvalósulnia, a belépési nyilatkozat megtételének, illetve annak elfogadásának, valamint példát láthattunk az elemzésen keresztül a bíróság általi regisztráció szükségességére is.

Felhasznált irodalom

⁴¹ „9. §...A belépés elfogadása iránt az igazgatóság legkésőbb 30 nap alatt köteles határozni, ellenesetben a belépni szándékozó nyilatkozatához kötve nincs. A belépés elfogadásáról az illető értesítendő s neve azonnal a tagok névjegyzékébe, a belépési nyilatkozat, az elfogadás és az erről szóló értesítés keltének kitüntetésével bejegyzendő. A belépő a belépés elfogadásával tekintetik a szövetkezet tagjának.”

⁴² GALOVITS: i.m. 89.

⁴³ Szövetkezeti törvény 10.§

BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, Szövetkezés, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2 szám,

<http://www.szovetkezetikutato.hu/kozlesre.php>, 2013.május 28.

BIRCHALL, Johnston: Rediscovering the cooperative advantage, Poverty reduction through self-help, Cooperative Branch, International Labour Office, Genf, 2003.

CZETTLER Jenő - IHRIG Károly: Szövetkezeti Ismeretek, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1926

DOMÉ Györgyné - RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999

GALOVITS Zoltán: A magyar szövetkezeti jog, K.: Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1901

KUNCZ Ödön: A magyar kereskedelmi és váltójog vázlata, I. rész, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1928

KUNCZ Ödön - NIZSALOVSKY Endre: Hiteljog I.: A kereskedelmi törvény és joggyakorlata. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1937

KUNCZ Ödön: A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása, Küzdelem a gazdasági jogért, II. kötet, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941

KUNCZ Ödön egyetemi ny. r. tanár, gazdaságjogi intézeti elnök bevezető előadása: Az új szövetkezeti jog alapelvei. Jogászegyleti Szemle, 1948. évf. 1-2. szám

NAGY Ferencz: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve, különös tekintettel a bírói gyakorlatra, Budapest, Athenaeum R. Társulat Kiadása, 1884

NAGY Ferencz: A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló törvény, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, Budapest, 1898

NAGY Ferencz: A szövetkezetek alapelve című Akadémiai Székfoglaló Értekezés, Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1906

PARASIVS, Ludolf, CRÜGER, Hans: Das Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, 2., wesentl. verm. u. umgearb. Aufl. , Berlin 1895.

http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/%22180426_00000151.gif%22, 2013. május 23.

PRUGBERGER Tamás: Az európai szövetkezetekről szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében., Jogtudományi Közlöny, 2003/11

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, Egyetemi jegyzet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010

RÉTI Mária: Az európai szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetéről, Szövetkezés, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2 szám

<http://www.szovetkezetikutato.hu/kozlesre.php>, 2013. május 28.

RÉTI Mária: A kereskedelmi társaságok vagyoni jogi szabályairól, Jogtudományi Közlöny, LX. évfolyam, 2005/3. szám

RÉTI Mária: A magyar szövetkezeti szabályozás reformja, figyelemmel az európai jogalkotásra is „10 éves a doktori képzés az ELTE Állam-és Jogtudományi Karán”, szerk.: HARMATHY Attila, Budapest 2003

Felhasznált jogszabályok

1875. évi XXXVII. törvénycikk „Kereskedelmi törvény” (KT).

A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk

A gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk

Gesetz vom 9. April 1873 über Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1873&page=305&size=50>

Gesetz, betreffend die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirtschafts-Genossenschaften, 1868. július 4.

Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, http://de.wikisource.org/wiki/Gesetz,_betreffend_die_Erwerbs-_und_Wirtschaftsgenossenschaften,

A Magyar Királyi Kúria döntései

Magyar királyi Kúria 1375/ 1903. számú döntése

Magyar királyi Kúria 262/905. számú kúriai döntése

Magyar királyi Kúria 151/1906. számú döntése

Magyar királyi Kúria 465/913-as döntése

Magyar királyi Kúria 10633/1915 számú döntése

Bodzási Balázs
Polgári Jogi Tanszék
Témavezető: Harmathy Attila professor emeritus

A német zálogjogi szabályozás fejlődése a középkortól a BGB megalkotásáig

I. A német jogfejlődés jelentősége magyar szempontból

Az elmúlt több mint két évtized alatt a magyar jogalkotó több alkalommal is jelentős mértékben átalakította, modernizálta a Ptk. zálogjogi szabályait. Ennek során került sor 1996-ban az önálló zálogjog kodifikációjára. Ez a nem-járulékos zálogfajta részben a jelzálogjogról szóló 1927. évi XXXV. tc.-ben telekadósság néven szabályozott alakzatra, részben a német és a svájci jog nem-járulékos zálogjogi formáira (Grundschuld, Schuldbrief) épült.

Az alábbi áttekintés a német jogfejlődésen keresztül kívánja bemutatni, hogy a zálogjogi szabályozáson belül milyen szerepet töltöttek be a nem-járulékos biztosítéki formák. Ennek révén a magyar jog által szabályozott nem-járulékos zálogjogi alakzatok (telekadósság, önálló zálogjog) is könnyebben érthetővé válnak. Mindennek akkor lehet gyakorlati jelentősége, ha a magyar jogalkotó a jövőben ismét a nem-járulékos zálogjog szabályozása mellett dönt.

II. A középkori német jogfejlődés

A német jogfejlődés egyik fő jellemezője az a megkülönböztetett elbánás, amelyben az ingatlan részesült.¹ Ezzel is magyarázható, hogy a germán ingatlanjog területén a jogi aktusok szigorú formai kötöttsége alakult ki, valamint, hogy – szemben a római joggal – megteremtették a publicitást is.

A késő középkorban ez a szigorú formaiságot a középpontba állító germán jog találkozott a római jogi hagyományokat felelevenítő ún. egységes joggal (*Gemeinsames Recht*), amely épp ezektől a formai

¹ NIZSALOVSZKY Endre: *A zálogjogok és a telki teher néhány főkérdése*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1928. 12.

kötöttségektől próbálta megszabadítani az anyagi jogot. A római jogból táplálkozó formai szabadság azonban a középkorban még ellentétben állt a gazdasági és forgalmi igényekkel. Ehhez járult, hogy a római egységes jog egy sor nem nyilvános zálogjogi alakzatot elismert, amelyek a partikuláris német jogok számára teljesen idegen konstrukciók voltak.

A különböző nem-járulékos biztosítéki jogok elemzése során a középkori német jog központi jelentőségű intézményeihez, a *Geweréhez*, a *Satzunghoz* és a járadékvételhez kell visszanyúlni.

2. 1. A Gewere

A formalizmushoz erőteljesen kötődő kora középkori német jog számára tulajdon és birtok szétválasztása még teljesen idegen elképzelés lett volna. Az ingatlanforgalmat a tényleges-formális, a nyilvánossághoz kötődő momentumok uralták, a tulajdonátruházási eljárás pedig valójában a jogszerző ún. kioktatását jelentette. Ennek révén jött létre a dolog feletti tényleges uralom, amely korábban a dolog átruházóját illette.² Ez a folyamat ment végbe a *Gewere*-átruházás során.

A *Gewere*-átruházásnak azonban a dolog feletti uralom létrejöttén kívül további joghatásai is voltak. A korabeli formalizmushoz ugyanis lényeges bizonyítóerő kapcsolódott, amely alapján nem az anyagi jogi tartalom, hanem a jogot alapító aktus jogszerűsége volt a meghatározó. Egy ingatlanhoz kapcsolódó jogvita ennek megfelelően nem a tulajdonjogról, hanem a tulajdonátruházási eljárás jogszerűségéről szólt.³ A jogvita az átruházás megtörténtét igazoló ún. „igazi *Gewere*” (*rechte Gewere*) feltételeinek a teljesülésére irányuló bizonyítást jelentette. A *Gewere* tehát egy dolog feletti uralom megjelenési formája volt, amely tényleges jelentőségét a dologi jog átruházása során nyerte el.⁴

Ennek a kezdetleges ingatlan átruházásnak a szimbolikája – a tanúk és ülnökök részvétele az eljárásban – a nyilvánosságot volt hivatva biztosítani.⁵ A nyilvánosság megteremtésén keresztül biztosították a jogszerzés tényét, ezáltal pedig növelték a forgalombiztonságot.

² BUCHHOLZ, Stephan: *Abstraktionsprinzip und Immobilienrecht – Zur Geschichte der Auflassung und der Grundschuld*. Klostermann Verlag, Frankfurt a. M., 1978. 21.

³ Erről és a *Gewere* intézményéről ld.: MENYHÁRD Attila: *Dologi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 119-120.

⁴ A *Gewere* egyes típusairól ad áttekintést *Gierke*. Erről ld.: GIERKE, Otto: *Deutsches Privatrecht*. Zweiter Band: Sachenrecht. Verlag von Duncker&Humblot, Leipzig, 1905. 190-203.

⁵ GIERKE: *i.m.* 188. A hasonlóságok ellenére sem a római jogi *possessio*, sem a modern birtok fogalom nem azonos a *Gewere* fogalmával. Ld.: GIERKE: *i.m.* 189.

A rítusoknak és a közösség részvételének volt azonban egy másik oka is. Ezek azt is kifejezésre juttatták egyúttal, hogy az ingatlanon fennálló valamennyi egyéni jogot a közösséghez való viszony szempontjából kellett szemlélni. Az egyéni jogszerzés csakis akkor volt megengedett és jogszerű, ha egybeesett a közösség érdekeivel, korabeli kifejezéssel élve az „*általános békével*”. Az egyéni jogszerzés nem sérthette a közösség békéjét. A nyilvánosság részben ezt volt hivatva tanúsítani.⁶

Az átruházás jogszerűségét ennek megfelelően nem lehetett szubjektív-egyéni tényezők – így például a mai jog által elismert jóhiszemű jogszerzés – alapján megítélni. Annak volt döntő jelentősége, hogy a közösség részéről senki nem emelt kifogást a jogszerzés ellen. Csak a kollektív bizonyítási formák tudták az átruházás jövőbeli megtámadhatatlanságát garantálni. Ebből a jogi felfogásból következett a *Gewere* karakterisztikus védelmi funkciója, amely a virágzó középkorban az átfogó jogbiztonság hiányát volt hivatott kiküszöbölni.⁷

A *Gewere* célja tehát a közösség békéjének a megőrzése, illetve visszaállítása volt. Ennek megfelelően a jogszerző minden olyan birtokelvonás, vagy birtokháborítás ellen védelmet kapott, amely a *Gewere* által megtestesített jogi pozíció ellen irányult. Egy esetleges jogvitában a jogszerző helyzete jóval kedvezőbb volt, hiszen számára a bizonyítás lényegesen könnyebb volt. Ezen könnyített bizonyítás miatt a *Gewere* alapvetően eljárásjogi intézmény volt, amelynek az elterjedése szorosan kapcsolódott a korai német bírósági eljárás menetéhez.⁸

A késő középkori német jogban ennek az intézménynek további formái jelentek meg, és az eredeti, testi-fizikai *Geweréből* kialakult az eszmei *Gewere*. Az eszmei *Gewere* (*ideelle Gewere*) már az absztrakció irányába tett első lépést jelentette a jogi gondolkodásban. Ennek háttérében az állt, hogy az agrárgazdálkodásra épülő társadalom egyre tagoltabbá vált, a gazdaságban pedig a munkamegosztás egyre jelentősebb szerephez jutott. Ennek következtében a földhöz való viszony bonyolultabb jogi formákban öltött testet, a kölcsönzés formái pedig összetettebbé váltak.⁹

A bonyolultabbá váló kölcsönügyletekhez kapcsolódóan a testi *Gewere* egyre nehezebben volt alkalmazható. Az eszmei *Gewere* lényege az volt, hogy bíró vagy a tanács előtti átruházás során az átruházandó jog formális aktus alakjában már csak jelképesen jelent meg, ezzel pedig kiváltották a

⁶ BUCHHOLZ: *i.m.* 22.

⁷ GIERKE: *i.m.* 277.

⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 26.

⁹ GIERKE: *i.m.* 191.

tényleges testi birtokbaadást.¹⁰ A nyilvánosság áthelyeződött egy formális jogalapító aktusba, amely révén a német ingatlanjog nagyfokú rugalmasságra tett szert. Ezzel állt összefüggésben, hogy a korabeli német jogban a korlátolt dologi jogok száma és tartalma jelentősen kibővült és különböző használati jogok is megjelentek. Különösen a birtok nélküli ún. „*jüngere Satzung*” tett szert meghatározó jelentőségre.¹¹

Később gyakorivá vált, hogy a felek a *Gewerét* biztosítéki céllal alapították, amely a modern zálogjognak fontos középkori jogtörténeti előképe.¹²

A *Gewere* intézménye iránti érdeklődés a germánjogi történeti iskola képviselői körében különösen a 19. században volt intenzív, de BGB megalkotása után is fennmaradt.¹³

2. 2. A *Satzung*

A történeti irányzat érdeklődését azonban nemcsak a *Gewere*, hanem egy másik fontos középkori jogintézmény, a *Satzung* is felkeltette.¹⁴

A *Satzung* valóban eredeti germánjogi intézmény volt, amely a partikuláris német jogokban a római jog recepciója után is tovább élt, és amelyet a római jogi zálogjog fogalom érintetlenül hagyott. Ennek a népszerűségnek és továbbélésnek az oka, hogy a *Satzung* teljes mértékben beleillett a leegyszerűsítő középkori német jogi gondolkodásba és megfelelt egy természetes gazdálkodást folytató, cserére épülő társadalom igényeinek.

A *Satzung* elterjedéséhez azonban az is hozzájárult, hogy az ingatlanhoz kapcsolódó reálhittel (dologi hitel) a német területeken kezdettől fogva jóval nagyobb jelentőségre tett szert, mint a személyi hitel. Ez is fontos különbség volt a római joghoz képest, és összefüggött azzal, hogy az ingatlan a germán jogokban kiemelkedő szerepet töltött be. A német jogban a dolog tulajdonosának személyes tartozása is előfordult ugyan, lényegében azonban ez a személyes kötelem csak mellékes,

¹⁰ HUBER, Eugen: *Die Bedeutung der Gewere im deutschen Sachenrecht*. Verlag von Schmidt, Franke, Bern, 1894. 73.

¹¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 23.

¹² GIERKE: *i.m.* 809-810.

¹³ STINZING, Wolfgang: *Besitz, Gewere, Rechtsschein*. Archiv für die civilistische Praxis (AcP), 1912. 347.

¹⁴ A *Satzung* és a 19. század végi német zálogjogi szabályozás kapcsolatáról ld.: GIERKE: *i.m.* 812-826.

járulékos természetű volt. A germán jogban a dologi hitel lépett az előtérbe.¹⁵

A reálhitel jelentősége már a frank időktől kezdve kimutatható, így már a középkor legkorábbi időszakában megvoltak a feltételei az ingatlanhoz kapcsolódó biztosítéki jogok kialakulásának. Ennek kezdetleges megjelenési formája volt a *Satzung*.¹⁶

A *Satzung* szorosan kapcsolódott a *Gewere* különböző formáihoz. Ez a kapcsolódás elsődlegesen az alapítás vonatkozásában mutatható ki.¹⁷ Mivel *Satzung* esetében dologi jog alapításáról volt szó, ezért szükség volt a megfelelő nyilvánosságra, a bíró vagy a városi tanács előtti ügyletkötésre.

A *Satzung* kezdetben az ingatlan feletti birtok- és használati jog átadására irányuló dologi jogot jelentette (*ältere Satzung*). Ennek alapján az adós maradt az ingatlan tulajdonosa és csak a birtoklási és használati jogot magában foglaló zálogjogot ruházta át a hitelezőre. A dologi jog tehát az ingatlan birtoklására és használatára korlátozódott, azzal, hogy az adós által használt pénz ellenértékeként a gyümölcsök is a záloghitelezőt illették meg. Az ingatlan feletti rendelkezési jog ugyanakkor az adósnál maradt. Az adós számára emellett a korlátozástól mentes felmondási-megszüntetési jog is fennállt, amelyet bármikor gyakorolhatott. Ez azt jelentette, hogy a tartozás megfizetésével bármikor felszabadíthatta az ingatlant a *Satzung* jelentette kötöttségek alól. A hitelező ugyanakkor nem követelhetette az adóstól, hogy gyakorolja ezt a felmondási jogát, vagyis ez az adósról nézve kötelezettséget nem jelentett. A zálogjogviszony addig állt fenn, amíg a tartozást ki nem egyenlítették. Ennek érdekében azonban a hitelező az ingatlanból nem elégíthette ki magát, vagyis nem volt a mai értelemben vett kielégítési joga.¹⁸

A *Satzung* egy ingatlanra vonatkozó önálló dologi jog volt, amely a személyes követeléssel nem állt semmilyen kapcsolatban, így a biztosítandó követelés nem volt feltétele a *Satzung* létrejöttének és fennállásának. Ez azt jelenti, hogy a *Satzung* nem-járulékos jogként került kialakításra.¹⁹ Ez azzal is magyarázható, hogy más korai zálogjogi formákhoz hasonlóan, a *Satzung* esetében is a dologi jogi momentum

¹⁵ ZALÁN Kornél: *A régi magyar zálogbirtok és mai jogunk*. Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, Pécs, 1931. 11. Zalán kiemeli, hogy a középkori germán jogoknak ez az alapeszméje érvényesült a magyar ingatlanjog területén is. A merőben dologi biztosíték klasszikus példája volt ugyanis régi hazai jogunkban a zálogbirtok intézménye.

¹⁶ GIERKE: *i.m.* 812.

¹⁷ A két jogintézmény összevont elnevezését is használták: *Satzungsgewere*. Ld.: GIERKE: *i.m.* 813.

¹⁸ GIERKE: *i.m.* 815.

¹⁹ GIERKE: *i.m.* 817.

került előtérbe. A személyi és dologi elemek kettősége és ezáltal egy funkcionálisan kötött biztosítéki jog léte azonban még kívül esett ezen az egyszerű jogi konstrukción.²⁰

A pénzgazdálkodás fejlődésével és a városi jogfejlődés hatására ugyanakkor a *Satzungnak* is több fajtája alakult ki. Az egyházi kamatszédési tilalom elkerülésére irányult az ún. *Todsatzung*, amelynél azt kötötték ki a felek, hogy a zálogtárgy hasznai a kölcsöntőke törlesztésére szolgálnak, azaz a zálog idővel önmagát váltja ki. Ez az alakzat különösen a nyugati területeken és részben Franciaországban terjedt el.²¹

Egy másik típus, az ún. *neuere Satzung* már olyan dologi jog volt, amelyet az ingatlan további megszerzőjével szemben is érvényesíteni lehetett. A *neuere* és a *jüngere Satzung* fő jellemvonása emellett az volt, hogy az ingatlan birtoka is az adósnál maradt, ő szedhette annak hasznait, de ezért kamatot kellett fizetnie a hitelezőnek.²² Ezek a konstrukciók a 12. században jelentek meg, amelynek háttérében a természetes gazdálkodás fokozatos visszaszorulása állt. Nem véletlen, hogy ezek az új formák először a nagy távolsági kereskedővárosokban (pl. Köln) fejlődtek ki. A távolsági kereskedőknek jelentős tőkére volt szükségük, ezért ingatlanaikat gyakran meghatározott időre zálogba adták. Az *ältere Satzung* eredeti konstrukciója azonban előnytelen lett volna a számukra, hiszen a birtokátruházás az üzleti tevékenység leállítását jelentette volna. A kereskedővárosoknak emellett mind több olyan tőkeerős polgára volt, akik már nem voltak érdekeltek az elzálogosított ingatlan birtokának rájuk történő átruházásában, sokkal inkább a kölcsönadott pénzük kamatoztatását kívánták elérni.²³

Ezeknél az új *Satzung*-konstrukciónál a hitelezőt az adós teljesítésének elmaradása esetére már feltételes hozzáférési jog illette meg, melyet várományosi *Gewerének* neveztek. Ez azt jelentette, hogy a hitelező az adós késedelme esetén elkoboztathatta az ingatlant, a teljesítés végleges elmaradása esetén pedig bírósági végrehajtás keretében elsőként az

²⁰ BUCHHOLZ: *i.m.* 36.

²¹ ZALÁN: *i.m.* 15. A *Todsatzung* az erdélyi szászok körében is alkalmazásra került. *Werbőczy István* ezt a konstrukciót olyan hasznosnak találta, hogy amikor a Hármaskönyvben a hazai jogélet fejletlenségéről ír, ezt a *Todsatzungot* ajánlja a közönséges zálogbirtok helyett, amelyet uzsorának bélyegez. Erről ld.: ÁGOSTON Péter: *A magyar zálogjog története*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1905. 41.

²² A *jüngere Satzung* a végrehajtási eljárásból fejlődött ki a német városi jogokban és sokkal közelebb állt a mai jelzálogjoghoz, mint a római jogi *hypotheca*. Ld.: ZALÁN: *i.m.* 16.

²³ GÄRTNER, Alex: *Die Sicherungsgrundschuld im Spannungsfeld zwischen Eigentümerschutz und Verkehrsfähigkeit*. Inaugural-Dissertation, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, 2005. 100.

ingatlan tulajdonjogát, utóbb az árverés során befolyt összeget szerezhette meg.²⁴

A *neuere*, illetve a *jüngere Satzung* további előnye volt, hogy a tulajdonos az ingatlanát többször egymás után is elzálogosíthatta. Ekkorra ugyanis már a városi jogokban megjelentek a különböző nyilvánkönyvek, amelyekbe ezt a zálogjogot be kellett jegyezni. A birtokátruházást, mint publicitási eszközt a nyilvánkönyvi bejegyzés váltotta fel. Kialakult a rangsor is, amelynek alapján a korábbi elzálogosítás megelőzte a későbbit, az adós pedig köteles volt a mindenkori hitelezőt a már fennálló zálogjogokról tájékoztatni.²⁵

A német történeti iskola hívei a (*neuere/jüngere*) *Satzungban* az eredeti germánjogi felelősség fogalom megtestesülését látták. Ezt a zálogjogi alakzatot tiszta dologi jogi felelősségként fogták fel, amely alapján a hitelezőt csak a zálogtárgyból való kielégítési jog illette meg, de az adós többi vagyonához – a személyi felelősség hiánya miatt – nem férhetett hozzá.²⁶

III. A járadékvétel (*Rentenkauf*)

3. 1. *Dologi reálterhek és járadékügyletek a középkori német jogban*

A *Satzung* a dologi jogi viszonyon kívülálló tartozást és az ingatlant kapcsolta össze olyan módon, hogy a tartozásért az ingatlan felelt. A középkori német jogok másik kiemelkedő jelentőségű intézménye, a *járadékvétel* ezzel szemben az ingatlanból teljesítendő dologi jogi adósságot hozott létre. A gyakorlatban a két jogintézményt gyakran keverve alkalmazták, amelyet megkönnyített, hogy mindkettő a tiszta dologi jogi felelősség elvére épült.²⁷

Emellett azonban lényegesek maradtak a különbségek is. A *neuere Satzung* egyszeri teljesítésre irányuló követelés biztosítására szolgált. Ezzel szemben a járadékvétel visszatérő szolgáltatásokat jelentett, ezáltal pedig alkalmassá vált tőkebefektetési célok teljesítésére is.²⁸

²⁴ GÄRTNER: *i.m.* 100.

²⁵ GÄRTNER: *i.m.* 100.

²⁶ GIERKE: *i.m.* 817.

²⁷ GIERKE: *i.m.* 834.

²⁸ SENKELMANN, Helmut: *Die Grundschuld als Sicherheitmittel*. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1963. 37.

A járadékvétel a járadékügyletek tágabb csoportjába tartozott, emellett pedig dologi reálterhek is minősült. A dologi reálterhek egy adott ingatlan megterhelését jelentették olyan módon, hogy az ingatlanból visszatérő szolgáltatások teljesítésére származott kötelezettség. Ez a kötelezettség az ingatlan mindenkori birtokosát terhelte, aki ezért a szolgáltatási kötelezettségért kizárólag az ingatlanal felelt.²⁹

A járadékügyletek a 12. század közepétől nagyjából azonos időben jelentek meg az észak- és a dél-német területeken. A középkor korábbi szakaszában létező azon ügyletekből fejlődtek ki, amelyeknél pénzfizetési kötelezettség – a pénzgazdálkodás hiánya miatt – még nem állt fenn. Ezeknél a korábbi ügyleteknél ennek megfelelően valójában kamatról sem lehetett szó, pontosabban az nem pénzkamat volt. Ezekkel a korábbi naturális ügyletekkel szemben a járadékügylet további sajátossága az volt, hogy a kötelezett az ingatlan teljes tulajdonjogával rendelkezett, vagyis nemcsak az ingatlan birtoklására és használatára való jogosultsággal. A teljes tulajdonjog megléte a kötelezett oldalán és a pénzfizetési kötelezettség együtt képezték a középkori járadékjog alapját.³⁰

3. 2. A járadékvétel tartalma

A járadékvétel alapján a jogosult (hitelező) az általa az adósnak nyújtott tőke fejében meghatározott időszakonként járó összegre (járadék) tarthatott igényt. A jogosult ezt a visszatérő pénzszolgáltatást mintegy megvásárolta. A hitelező meghatározott pénzösszeget adott a tulajdonosnak, amelynek ellenértékeként a tulajdonos az ingatlanát a kölcsönadó javára járadékkal terhelte meg. A vételár a tőke összege volt, a vétel tárgya pedig az ingatlanból fizetendő járadék, amely örök időre fennállt. Ez a fajta adásvétel valójában jövőbeni dolgokra vonatkozott.³¹

A járadékvétel azonban emellett dologi jogi karakterrel rendelkező reálterhek is volt. A tulajdonos a neki juttatott tőkékért (vételárért) cserébe állandó jellegű, felmondhatatlan és megszüntethetetlen – örökké fennálló – dologi jogot alapított az ingatlanán. Mindez megfelelt az akkori időszak

²⁹ GIERKE: *i.m.* 703. A dologi reálterhek típusairól ld.: GIERKE: *i.m.* 713-720.

³⁰ FUCHSLOCHER, Julius: *Vom Rentengeschäft des älteren deutschen Rechtes zur Rentenschuld des Bürgerlichen Gesetzbuches*. Carl Georgi Universitäts-Buchdruckerei und Verlag, Bonn, 1906. 12.

³¹ FUCHSLOCHER: *i.m.* 17.

felfogásának és viszonyainak, amelyek alapján a tőke még egyáltalán nem volt mobilizálható, azt szorosan a földtulajdonhoz kapcsolták.³²

A járadékjog dologi jogi jellege abban is megmutatkozott, hogy megalapítását követően a járadékteher az ingatlant olyan formában terhelte, hogy a mindenkori tulajdonos az erről való előzetes tudomásszerzéstől függetlenül, kizárólag tulajdonosi jogállásánál fogva köteles volt a még fennálló járadékösszegek fizetésére. Az ingatlan megszerzője tehát abban az esetben is fizetésre kötelezetté vált, ha nem volt tudomása a járadékteher fennállásáról.³³ Mindebből egyúttal az is következett, hogy az eredeti adós az ingatlan átruházásával szabadult a fizetési kötelezettség alól.

A szükséges publicitás érdekében a járadékjog megalapítása is a bíró vagy a városi tanács előtt, formális okirat kiállításával vagy nyilvánkönyvi bejegyzéssel ment végbe.

A hitelező az ingatlanra kizárólagos kielégítési jogot nyert, annak ellenére, hogy annak teljes tulajdonjogával a kötelezett rendelkezett. Ha az adós a járadékot nem fizette, az ingatlan mindenkori tulajdonosa az örök időre szóló járadék megfizetésére volt köteles. Ez a felelősség kizárólag a terhelt ingatlanra terjedt ki, az adós, illetve a későbbi tulajdonosok egyéb személyes vagyonára azonban nem. A kielégítési jog gyakorlására speciális szabályok vonatkoztak, amelyek szerint a hitelezőnek először az ingatlanon található ingóságokat kellett értékesítenie, csak ezt követően kerülhetett sor magának az ingatlanak az eladására.³⁴

Eredeti tartalma szerint a járadékvétel örökké fennállt, vagyis felmondásra egyik oldalon sem volt lehetőség. Ez a merev szabály azonban már a 13. századtól fokozatosan lazult, így lehetővé vált a járadékvétel megszüntetése. Kezdetben csak azt ismerték el, hogy a felek külön megállapodással a felmondás jogát kikössék. Ez adott esetben a visszavásárlási jog kikötését jelentette.³⁵ Erre a szerződésen alapuló felmondási jogra már a 13. századból származó forrásokban is találhatóak utalások.³⁶

A megszüntetés lehetősége később a járadékvétel intézményének a partikuláris jogok által elismert szükségszerű elemévé vált. Ezen keresztül a felek gazdasági függetlenségét akarták ilyen formában is elismerni.

³² FUCHSLOCHER: *i.m.* 28.

³³ FUCHSLOCHER: *i.m.* 18. Ez arra utal, hogy a *bona fides* és ahhoz kapcsolódóan a jóhiszemű jogszerzés elve, csak egy későbbi időszak jelensége.

³⁴ FUCHSLOCHER: *i.m.* 20.

³⁵ FUCHSLOCHER: *i.m.* 28.

³⁶ BUCHHOLZ: *i.m.* 41.

Mindez azonban jól illeszkedett az uzsora elleni korabeli küzdelemhez is. A hitelezőt (járadékjogosultat) megillető felmondási jog ugyanakkor csak a 17. század elején nyert általános elismerést.³⁷

A megszüntetéshez való jog jogszabályi szintű elismerése a járadéki jog reálteher jellegén nem változtatott, de azzal a következménnyel járt, hogy a járadékvétel közeledett a jelzálogjoghoz.³⁸ Az alapvető különbség azonban még egy ideig megmaradt aközött, hogy valaki a házára kölcsönt vett fel (jelzálogjog), vagy, hogy a házát járadékért eladta.³⁹

A járadékvétel még nagyobb jelentőségre tett szert a hiteléletben azt követően, hogy gyakorlattá vált a jogok okiratba foglalása. Ezek az okiratok a hozzájuk kapcsolódó különleges bizonyítóerőn kívül azt a hatást is elérték, hogy a bennük foglalt jog forgalomképessége jelentős mértékben megnőtt. Ilyen okirat kiállítására járadékvétel esetében is sor került, melyet járadéklevélnek hívtak (*Rentenbrief*).⁴⁰

A következő fejlődési szintet a 15. században annak elismerése jelentette, hogy a járadéklevélbe foglalt jogot az első hitelezőn kívül az okirat későbbi birtokosai is jogosultként érvényesíthették. Ezzel kezdetét vette a bemutató szülő értékpapírok fejlődése.⁴¹ Az értékpapírba foglalás sem változtatott azonban azon a tényen, hogy a jog tárgya a járadék és nem az ingatlan volt. Az okirat átadásával végbemenő átruházásnak sem az ingatlan, hanem a járadéki jog volt a tárgya.⁴²

Mindezen tényezőknek köszönhetően a járadékvétel rendkívüli jelentőségre tett szert a késő középkori német kereskedővárosok gazdasági életében. Ezen a jogintézményen keresztül a tőkét közvetlenül az ingatlanokban rejlő érték mobilizálására lehetett felhasználni. A *Rentenkauf* volt az első lépés az ingatlanok forgalomképessé tételének az útján. A városokban a 14. század elejére – a Hansa-kereskedelem virágkorára – ennek mentén egy átfogó, gyorsan fejlődő járadékvétel-piac alakult ki. Elsősorban a távolsági kereskedelemmel foglalkozó városok hiteléletében tett szert vezető szerepre a *Rentenkauf*. Ezekben a városokban a tőkeforgalom leglényegesebb tényezőjévé vált, és a gazdasági életben átvette a jelzálogjog szerepét.⁴³

A járadékvétel olyan korszak jellegzetes jogintézménye, amelyben már megjelent a pénzgazdálkodás, de az még nem vált kizárólagossá. A

³⁷ GIERKE: *i.m.* 763.

³⁸ FUCHSLOCHER: *i.m.* 30.

³⁹ „*Geld auf ein Haus leyhen*”, illetve „*Rente auf ein Haus kauffen*”. Idézi: GÄRTNER: *i.m.* 101.

⁴⁰ GIERKE: *i.m.* 756.

⁴¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 42.

⁴² FUCHSLOCHER: *i.m.* 18.

⁴³ FUCHSLOCHER: *i.m.* 26.

naturális gazdálkodás ugyan már egyre inkább eltűnőben volt, de a tőke- és pénzpiac még nem alakult ki abban a formájában, mint az ipari forradalmat követő időszakban. Ezt az átmeneti időszakot úgy lehet röviden jellemezni, hogy a pénzgazdálkodás mégcsak kezdeti megjelenési formáit mutatta, az alapvető termelési tényező a föld volt, de az ahhoz kapcsolódó munka már differenciált fejlődésnek indult.⁴⁴

A járadékvétel későbbi fejlődése során jelentősen közeledett a jelzálogjoghoz. A felmondáshoz, megszüntetéshez való jog jogszabályi szintű elismerése mellett ezt erősítették a végrehajtási szabályokban később bekövetkezett változások is. Ez az egybeolvadás a 17. századtól még fokozottabban kimutatható. A járadékügyleteknek végül – néhány kivételtől eltekintve, ahol ez az ügylettípus konzerválódott és a 19. század végéig fennmaradt – a pénzgazdálkodás elterjedése vetett véget.⁴⁵ A járadékügyletekhez kapcsolódó elvek ennek ellenére még a BGB megalkotásakor is hatottak.⁴⁶

3. 3. A nyilvános városi könyvek megjelenése és jelentősége

A járadékvétel gyors elterjedéséhez a középkori városi jogok másik jelentős alkotása, a nyilvános városi könyvek létrejötte is nagymértékben hozzájárult. Olyan időszakban, amikor az írásbeliség még nem vált a mindennapi élet szerves részévé, a városi tanács által vezetett nyilvános könyvek nagyon fontos szerepet töltek be.

A városi nyilvános könyvek a 13. század elejétől fokozatosan terjedtek el a német területeken. Ehhez kapcsolódóan a dologi reálterhek körében általánossá vált, hogy létrejöttekhez – az erre irányuló jogügyleten kívül – a nyilvántartási bejegyzésre is szükség volt.⁴⁷ Ennek a fejlődésnek a súlypontja az észak-német térség, elsősorban a lübecki és a magdeburgi jog hatása alatt álló területek, de ide tartozott Köln is.⁴⁸

A fejlődés következő szintjét az jelentette, amikor ezeket a városi nyilvános könyveket egyes szakterületek szerint külön-külön kezdték el vezetni. Ennek megfelelően külön könyvekbe jegyezték be az adósságokat, a zálogjogokat, a tulajdonátruházásokat és a

⁴⁴ FUCHSLOCHER: *i.m.* 28.

⁴⁵ FUCHSLOCHER: *i.m.* 31.

⁴⁶ SCHNEIDER, R.: *Rentengut und Rentenprinzip nach dem Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzes für das Deutsche Reich*. Archiv für die civilistische Praxis (AcP), 1890. 372-396.

⁴⁷ GIERKE: *i.m.* 703.

⁴⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 49. Kölnben ennek előzményei már a 12. század elején kimutathatóak.

járadékvételeket. Ennek alapján a megfelelő tartalmú nyilvános könyveket még inkább a biztosítéki cél szolgálatába lehetett állítani.⁴⁹

A városi nyilvánkönyvek megjelenéséhez kapcsolódott a formális bejegyzési elv kialakulása is. Ez az elv szorosan összefüggött az anyagi jogi tartalommal, hiszen az adott jog tartalma összeolvadt a bejegyző aktussal. Az anyagi jogot keletkeztető aktus a jogügyletről a bejegyző aktusra helyeződött át. Ez a folyamat a 14. század végétől kimutatható és a városi nyilvánkönyvek jelentős fejlődését eredményezte.⁵⁰

IV. A középkori észak-német városi jogok fejlődése

4. 1. Lübeck

A lübecki városi jog a középkorban a német nyelvterületen belül az egyik legjelentősebb jogrendszerek közé tartozott. A lübecki ingatlanjog fejlődésének meghatározó eseménye volt 1227-ben az első összefüggő városi könyv („*liber civitatis*”) bevezetése. Ez még egységes tartalmú nyilvánkönyv volt, vagyis a városi rendeleteket épp úgy összegyűjtötték benne, mint a városi tanács előtt kötött legfontosabb jogügyleteket.⁵¹

A 13. század végén vette kezdetét az egységes városi nyilvánkönyv specializálódása: 1277-től külön nyilvántartást vezettek a kötelmi ügyletektől, az ingatlanszerzési ügyletekről, valamint a városi rendeletekről. Az ingatlanszerzési ügyleteket rögzítő könyvből alakult ki a lübecki ingatlan-nyilvántartás.⁵² Az ingatlanok elzálogosítását sajátos módon a kötelmi ügyleteket tartalmazó *Schuldbuch*-ban tartották nyilván, amelynek fontos bizonyító ereje is volt. A korabeli felfogás szerint ugyanis a zálogbaadás – ellentétben a járadékvétellel – kívül állt az ingatlanügyletek körén.

Az ingatlanszerzési ügylet és a városi nyilvántartások közötti szoros kapcsolat a bejegyzés- és a nyilvánosság elveinek megjelenésében is testet öltött. Mindkét elv a pragmatikusan gondolkodó polgárság jogbiztonság iránti igényét juttatta kifejezésre, amelyet a korábbi formális átruházási ügylet (*Auflassung*) már nem volt képes kielégíteni. A városi nyilvánkönyvek megjelenése azért jelentett döntő változást, mert az írásba foglalással a fennálló jog teljesen más formában nyert bizonyítást,

⁴⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 49.

⁵⁰ GIERKE: *i.m.* 280.

⁵¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 52.

⁵² A reálfólió elvét azonban csak 1818-ban vette át a lübecki ingatlanjog.

mint korábban. Ezekhez a városi regiszterekhez kapcsolódóan fejlődött ki az az alapelv, amely szerint kizárólag a bejegyzésnek van anyagi jogi hatálya. A bejegyzett jogok fennállásának garantálása és bizonyítása volt a középkori lübecki jog legfőbb jellemvonása. A megélénkülő ingatlanforgalom ekkor már igényelte a formalizált juttatási ügyletek jogerejének fokozottabb biztosítását.⁵³

A járadékvétel a középkori lübecki jogban is központi jelentőségű jogintézménnyé fejlődött, amely kezdetben nagyon közel állt az ingatlantulajdon átruházáshoz. A járadékvétel kötelmi jogi aspektusai – amelyek utóbb a kamatozó jelzálogkölcson-ügylethez közelítették ezt a jogintézményt – a fejlődés kezdeti időszakában háttérbe szorultak. A fejlődés azonban abba az irányba haladt, hogy a járadékvétel és a jelzálogjoggal biztosított kamatozó kölcsön fokozatosan közeledett egymáshoz. Ez a fejlődés a két jogintézmény egymást kiegészítő keveredéséhez vezetett, amely végérvényesen csak a 18. században zárult le. Ez az összeolvadás elsősorban a személyes felelősség előtérbe kerülését és a járadékügylet felmondási jogának az elismerését jelentette.⁵⁴

4. 2. Hamburg

A hamburgi városi jog ugyan területi kiterjedését tekintve nem bírt olyan jelentőséggel, mint a lübecki, a belső tartalmi és formai tisztaság szempontjából azonban a lübecki jog szintjét is meghaladta. A hamburgi jog fejlődését különösen két tényező határozta meg: egyrészt a dologi jogot is átható rendszertani rendező elvek korai megjelenése, másrészt pedig a korszak új – elsősorban a dél-német területekről érkező – szellemi-kulturális mozgalmi.⁵⁵

A hamburgi jog önálló fejlődése 1270-ben vette kezdetét. Ekkor jelent meg az első hamburgi városi könyv, amely ugyan a *Sachsenspiegel* és a lübecki jog erőteljes hatását tükrözi, de már magában foglalta a hamburgi jog alapelveit. A bejegyzési elv és a bejegyzési aktus jogot keletkeztető hatása a hamburgi jogban ettől kezdve nagy szerepet töltött be.

További fontos jellemvonása volt a hamburgi jognak a nagymértékű nyitottság a római jogi gyökerű ún. egységes jog iránt. A római jog befolyásának egyik fontos megnyilvánulása, hogy a hamburgi jog 1497-től

⁵³ BUCHHOLZ: *i.m.* 55-56.

⁵⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 78.

⁵⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 79.

kezdve átvette az egységes jog elbirtoklási szabályát, amely a germánjogi egy év egy napos határidő mellé lépett. Ez azért volt kiemelkedő jelentőségű, mert a városi nyilvánkönyvekhez kapcsolódóan, az azokba bejegyzett jogokkal szemben az elévülés, illetve az elbirtoklás rendszerint ki volt zárva. Az egységes jog elbirtoklási szabályának recepiálásával az ingatlanjogban elismerték a jóhiszemű, jogcímmel rendelkező birtokos jogszerzését is.⁵⁶

A római jogi gyökerű egységes jog befolyása a hamburgi jogra ugyanakkor a zálogjogon belül sokkal kisebb volt, mint más területeken. Az egyik leglényegesebb hatás az volt, hogy megjelentek a jelzálogjog alakszerűségi előírásoktól mentes formái, illetve, hogy elismerték a nem nyilvános törvényi jelzálogjogokat is. Ez élesen szemben állt a korábbi jogi felfogással, amely kizárólag a nyilvános – vagyis bejegyzett – jelzálogjognak biztosított abszolút elsőbbséget. Előfordult ugyan korábban is, hogy a felek a városi tanács határozata nélkül hoztak létre jelzálogjogot, de ennek az ún. magán jelzálogjognak (*Privathypothek*) csak a felek között volt hatálya, harmadik személyek felé nem.

A járadékvétel korai formái a hamburgi jogban is gyorsan meghatározó szerephez jutottak, hiszen ezek magasabb fejlődési szintet jelentettek az egyéb kölcsönformákhoz képest. A járadékvétel a 13. század végétől a tőkepiac legkedveltebb jogi eszközévé vált. A 13-15. század folyamán a járadékvétel és a tőkepiac erőteljesen fejlődött, amely révén különböző városi társadalmi rétegek kapcsolódtak be a járadék üzletbe.⁵⁷

A 16. századtól a járadékvétel szorosán összefonódott az ingatlan feletti rendelkezési joggal. A dologi rendelkezési jog és a járadékadósságra jellemző felmondási lehetőség fokozatosan egybeforrt. Emellett azonban a járadékteher és a jelzálogjog hosszú időn keresztül két különálló jogintézmény maradt, és csak a 19. század folyamán alakult ki az „önálló” jelzálogjog, mint a két jogintézmény keveredése folytán létrejött új forma. Ez az önálló jelzálogjog Hamburgban a 19. században a reálhitelezés egyik karakterisztikus eszközévé vált.⁵⁸

4. 3. Bréma

A brémai városi jog a lübecki és a hamburgi jogokhoz képest a fejlődés mellékágát jelentette. Ennek az eltérő fejlődésnek a háttérében Bréma

⁵⁶ BUCHHOLZ: *i.m.* 89.

⁵⁷ BUCHHOLZ: *i.m.* 91.

⁵⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 93.

sajátos politikai viszonyai álltak. A városterületen belüli ügyek – így például az ingatlan-átruházások – a brémai érseki bíróság illetékessége alá tartoztak. A városi tanács és az érsek között állandó politikai harc folyt. A politikai viszonyok által meghatározott alkotmányjogi háttér miatt Brémában csak viszonylag későn, és akkor is csak korlátozott tartalommal jöhetett létre a magánjogi jogügyleteket tartalmazó városi nyilvánkönyv. 1438-ban jelent meg a telekkönyv kezdetleges formája.

A nyilvántartások kései megjelenése azt eredményezte, hogy a középkori Brémában technikailag igen fejlett és széleskörű okiratiság alakult ki. Ez szorosan összefüggött azzal, hogy az okiratokat kiállító hatóság a városi tanács volt.⁵⁹

A nyilvántartási bejegyzés helyett az okiratba foglalás jellemezte a járadékvételt is. Emellett a járadékügylet kötelmi jogi jellege a brémai jogban erőteljesebb volt, mint más északi jogokban, illetve a más jogintézményekkel (például a kamat egyes formáival) való összeolvadás is korlátozottabban ment csak végbe.

A járadékvétel alapításához a brémai jog szerint is szükség volt a városi tanács engedélyére, vitatott volt azonban, hogy emellett szükség volt-e az érseki bíróság által kiállított formális átruházó okira is. A nyilvántartás és a bejegyzési elv hiányát az okiratba foglalás intézménye pótolta, amely ugyancsak képes volt a szükséges nyilvánosságot biztosítani.⁶⁰

4. 4. Részösszefoglalás

A német jog későbbi jogfejlődése szempontjából a városi jogokban – mindenekelőtt Brémában – kialakult okiratiság meghatározó jelentőségűnek bizonyult. Ez azt jelentette, hogy a dologi jogot egy okirat testesítette meg, amelyhez abszolút hatályú bizonyítási erő kapcsolódott. Mindez a hiteléletben egyre nagyobb jelentőségre tett szert, ebből alakult ki ugyanis a bemutatóra szóló értékpapír intézménye. A jelzálogjog okiratba foglalásából emellett egyenes fejlődési út vezetett a tulajdonosi jelzálogjog intézményéhez is. Nem véletlen tehát, hogy a tulajdonosi jelzálogjog első korai formája Brémában, a 17. században jelent meg. Ez az új jogintézmény alapvetően a ranghely biztosítására szolgált, de egyúttal a tőkeforgalom újabb megjelenési formáinak is teret engedett.⁶¹

⁵⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 95.

⁶⁰ BUCHHOLZ: *i.m.* 100.

⁶¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 125.

A tulajdonosi zálogjog kialakulásának háttérében az állt, hogy a tulajdonost ennek révén széles körű rendelkezési jog illette meg, hiszen hiteligényét szükség esetén közvetlenül a városi tanács hozzájárulása nélkül is ki tudta elégíteni, ehhez ugyanis csak át kellett ruháznia fennálló és okiratba foglalt zálogjogát. Az adósság megszűnése után az okirat visszakerült a tulajdonoshoz, aki számára az okiratban foglalt jog továbbra is rendelkezésre állt, vagyis a konfúzió általi megszűnés nem következett be. Problémát jelenthetett azonban, ha az okiratban szereplő összeg és a tényleges kölcsönösszeg eltért egymástól. Ebben az esetben a kölcsönkövetelés nagysága volt a meghatározó. Ez az elv utóbb a biztosítéki cél rögzítése révén a járulékoság elvének is a részévé vált.⁶²

Mindez már megteremtette az alapját a modern jelzálogjog kialakulásának, amelyben a római jogi alapokon nyugvó jelzálogjogi szabályok keveredtek a germánjogi intézményekkel.⁶³ Mindehhez azonban szükség volt arra a radikális gazdasági átalakulásra, amely a 18. század végén vette kezdetét, és a 19. század folyamán bontakozott ki egész Európában.

V. Gazdasági átalakulás és jelzálogjogi reform a 19. században

5. 1. Gazdasági háttér

A 19. század folyamán a legtöbb európai országban a jelzálogjog – és ezen keresztül az egész ingatlanjog – átfogó átalakuláson ment keresztül. Ezt a nagy átalakulást a korabeli gazdasági folyamatokhoz kapcsolódva kell szemlélni. Ebben az időszakban zajlott le ugyanis a termelés, a tőke és a föld teljes körű mobilizálása. Ennek hatására a korábbi feudális, illetve merkantilista kötődésű gazdasági felfogás helyébe a szabad és expanzív vállalkozói kép lépett. Ez a mobilizálódás nemcsak az árucserét érintette, hanem az egész társadalmi újraelosztást, beleértve a hitelezést, valamint a tőke- és pénzforgalmat is.⁶⁴

Az egész Európára kiterjedő jelzálogjogi reformnak a fő mozgatórugója az volt, hogy az állam az ingatlanhoz kapcsolódó reálhitel számára kedvezőbb jogi kereteket kívánt teremteni. Korábban a tőke szinte kizárólag az iparba áramlott, az iparban működő vállalkozások számára

⁶² BUCHHOLZ: *i.m.* 126.

⁶³ GIERKE: *i.m.* 833.

⁶⁴ WIEACKER, Franz: *Pandektenwissenschaft und industrielle Revolution*. In: ERDSIEK, Gerhard (Hrsg.): *Juristen-Jahrbuch*, 9. Band, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln-Marienburg, 1968/69. 2.

ugyanis a jog lehetővé tette forgalomképes, könnyen átruházható és értékesíthető befektetési eszközök kibocsátását. A részvények és kötvények révén az ipar tőkevonzó képessége sokkal nagyobb volt, mint a mezőgazdaságé. A mezőgazdaság hátrányba került az iparral szemben, az egyes mezőgazdasági termelőknek pedig nem volt kapcsolata a tőkepiaccal.⁶⁵

Az ipari és közlekedési vállalkozások részvényei és kötvényei olyan előnyöket nyújtottak a hitelezők számára, amelyeket az ingatlant terhelő jelzálogjog meg sem tudott közelíteni. Az iparban elterjedt befektetési formák magas kamatot és nyereséget kínáltak a befektetőknek, emellett a tőke mindenkor kivonható volt, vagyis a hitelezőket nem kötötték hosszú felmondási idők. Az ipari részvények és kötvények vásárlói különösebb fáradság és időráfordítás nélkül bármikor újabb kedvező befektetési lehetőség mellett dönthettek. A 19. századi gazdasági szakemberekben és jogászokban megszületett a felismerés, hogy az ingatlanhitel számára is ehhez hasonló kedvező feltételeket kell teremteni. Ehhez pedig arra volt szükség, hogy a jelzálogjogi szabályozás is olyan garanciákat nyújtson a hitelezők számára, mint például a váltójog.⁶⁶

Mindemellett a mezőgazdasági hitelezés jogi feltételei is áttekinthetetlenek voltak. A hitelezők egyrészt nem lehetettek biztosak abban, hogy az ingatlan tényleges tulajdonosának nyújtanak hitelt, másrészt nem volt rálátásuk arra sem, hogy az ingatlan mennyire volt megterhelve.⁶⁷

A jelzálogjogi szabályozás megújítása emellett a városi ingatlantulajdonosok számára is fontos volt. A 19. század második felében a városok gyors növekedésnek indultak. Annak ellenére, hogy a 19. századi jelzálogjogi törvényekhez fűzött indokolásokban ez az érv nem jelenik meg, a városok terjeszkedésének finanszírozását is könnyebbé tették a megreformált jelzálogjogi szabályok.⁶⁸

Ezen célkitűzések ellenére a jelzálogjogi reformoknak komoly ellenzői is voltak. Az ellenérvek arra összpontosultak, hogy az ingatlanok mobilizálása számos veszélyt rejt magában, mindenekelőtt azt, hogy a földtulajdonosok eladósodnak. Ezek az érvek nem nélkülöztek minden alapot. A mezőgazdaságba áramló tőke ugyanis sok esetben spekulációs

⁶⁵ COING, Helmut: *Die Neugestaltung des Liegenschaftsrechts*. In: COING, Helmut (Hrgs.): *Studien zur Einwirkung der Industrialisierung auf das Recht*. Dunkler&Humblot, Berlin, 1991. 9.

⁶⁶ COING: *i.m.* 11.

⁶⁷ COING: *i.m.* 17. Mindez összefüggött azzal, hogy az egységes jog számos nem nyilvános zálogjogi alakzatot elismert.

⁶⁸ COING: *i.m.* 13.

célokat szolgált.⁶⁹ A jelzálogjogi reformokat azonban ezek az ellenérvek nem tudták megakadályozni.

A jelzálogjogi szabályozás 19. századi átfogó átalakulásának mélyreható társadalmi következményei, illetve mozgatórugói voltak. Ezeknek a reformoknak az eredményeként a 19. század végére szinte az összes európai országban megszűnt a föld feudális kötöttsége. Ez alapvető feltétele volt annak, hogy a pénzgazdálkodás és a hitelélet nagymértékben kiszélesedjen, és hogy a szervezett tőkepiacok kialakuljanak. Ennek egyik következményeként az ingatlanhitel is gyors fejlődésnek indult, amely különösen a nagyobb agrárállamokban eredményezett jelentős változásokat.⁷⁰

A 19. század elejére addig sosem látott mértékű hiteligény alakult ki. Az új gazdasági környezet a hitelezés új formáinak a megjelenéséhez vezetett. Ez egyrészt a rövidlejáratú váltóhitelek elterjedését, másrészt a reálhitelek mobilizálását eredményezte. Ezt egészítette ki az a folyamat, amelynek során az adóssági jogcímekeket, illetve a tartozásról kiállított okiratokat üzleti alapokra helyezték.⁷¹

5. 2. A reform fő célkitűzései

A 19. századi jelzálogjogi reformok elsődleges célja az volt, hogy a tőkepiacon a mezőgazdaság képes legyen versenyre kelni az iparral. Az ingatlantulajdonosok számára lehetővé kellett tenni, hogy az ingatlanukban rejlő értéket tőkebefektetés formájában hasznosítani tudják. Mivel a tőkebevonás jogi eszköze a mezőgazdaság számára a jelzálogjog volt, ezért a jelzálogjogi szabályozást kellett a hitelezők számára olyan mértékben vonzóvá tenni, mint amit az ipari és közlekedési vállalkozások kínáltak. Ehhez arra volt szükség, hogy jelzálogjog könnyen bejegyezhetővé, átruházhatóvá és érvényesíthetővé váljon.⁷²

Jogpolitikailag ezek a reformok két fő célkitűzést szolgáltak:

a) a forgalomképes jelzálogjog megteremtését, amelyen keresztül a tőkepiachoz való hozzáférés lehetővé vált az ingatlantulajdonosok számára; valamint

⁶⁹ COING: *i.m.* 13-14.

⁷⁰ BUCHHOLZ, Stephan: *Einzelgesetzgebung Deutschland*. In: COING, Helmut (Hrsg.): *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*. 3. Band: Das 19. Jahrhundert. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München, 1982. 1702.

⁷¹ WIEACKER: *i.m.* 3.

⁷² COING: *i.m.* 12.

b) olyan hitelintézetek létrehozatalát, amelyek ellátták a hitelfelvevő földtulajdonosok és a tőkepiac közötti közvetítői szerepet.⁷³

Ez utóbbi célkitűzés azt tükrözi, hogy a kívánt célok eléréséhez önmagában az anyagi jelzálogjog megújítása nem lett volna elegendő. Az államnak külön erre a célra szolgáló hitelintézeteket (jelzálogbankokat) kellett létrehozni. Ez a hitelintézeti forma később egész Európában elterjedt, a 19. század folyamán pedig több alapítási hullámra is sor került. Az 1850-es években alapított jelzálogbankok már részvénytársasági formában jöttek létre, és a mezőgazdasági hitelezés mellett az ingatlanhoz kapcsolódó hitelnyújtás más formáit is felvették üzleti tevékenységük körébe.⁷⁴

Emellett azonban az anyagi jelzálogjog reformja sem maradhatott el. Az ingatlanhitelezés feltételeinek javítása érdekében a reform elsődlegesen arra irányult, hogy a kölcsöntartozás fejében megterhelendő ingatlanra vonatkozó egyéb jogviszonyok megismerhetővé, nyilvánossá váljanak. A hitelnyújtó kockázatát olyan módon is csökkenteni akarták, hogy számukra az ingatlant terhelő egyéb zálogjogokat és tulajdonviszonyt megismerhetővé teszik. Mindezek a célkitűzések éles ellentétben álltak a korabeli tényleges állapotokkal, amelyek alapján az ingatlant terhelő zálogjogok közötti rangsor gyakorlatilag áttekinthetetlen volt. Legtöbbször a végrehajtás során derült csak ki, hogy pontosan milyen terhei is vannak az ingatlannak.⁷⁵ Ez egyrészt azt tette szükségessé, hogy a középkorban rendkívüli módon elterjedt, törvény alapján keletkező jelzálogjogok számát radikálisan csökkentsék, másrészt pedig azt, hogy valamennyi jelzálogjogra kizárólagossá váljon a bejegyzési elv.⁷⁶

Az anyagi jelzálogjogi reformok emellett azt a célt is szolgálták, hogy a jelzálogjogból forgalomképes jog jöjjön létre, vagyis a jogcím szabadon átruházható legyen. Ez a befektetők számára azért volt fontos, mert ennek révén a befektetett tőkéjüket bármikor ki tudták vonni, újra mobilizálni tudták. A részvények, kötvények és más értékpapírok épp ezt a lehetőséget adták meg a befektetők számára, kiegészítve azzal, hogy nem kellett magukat hosszú felmondási időhöz tartaniuk.⁷⁷ Ehhez kapcsolódóan a reálhitelek mobilizálásának két új eszköze jelent meg: a tulajdonosi jelzálogjog intézménye, illetve a jelzálogjogról kiállított értékpapír.⁷⁸

⁷³ COING: *i.m.* 14-15.

⁷⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 1714.

⁷⁵ COING: *i.m.* 17.

⁷⁶ BUCHHOLZ: *i.m.* 1704-1705.

⁷⁷ COING: *i.m.* 10.

⁷⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 1708.

5. 3. A nyilvántartások jelentősége

Ez az átfogó ingatlanjogi reform nem lett volna megvalósítható a kataszteren alapuló nyilvántartás kiépítése és a megfelelő nyilvántartási személyzet felállítása nélkül. Az egységes földhivatali nyilvántartási rendszer alapját képező kataszteri rendszer a német nyelvű területeken elsőként Ausztriában jelent meg.⁷⁹

A kataszteri rendszerhez kapcsolódóan alakult ki a reálfólió elve, amely a legtöbb országban az ingatlan-nyilvántartás alapját képezte. Ez azt jelentette, hogy minden egyes ingatlant külön lapon tartottak nyilván, amelyre az adott ingatlanra vonatkozó valamennyi dologi jogot – elsősorban a tulajdonjogot és a jelzálogjogokat – feljegyezték. Ennek a rendszernek a kiépítése azonban azt feltételezte, hogy egy adott terület valamennyi ingatlanát kataszterszerűen fel kellett mérni. Megbízható kataszter nélkül ez a rendszer nem működhetett. Ez több országot elriasztott az ilyen jellegű nyilvántartás bevezetésétől, ahol pedig ezt meg is valósították, ott is hosszú időt vett igénybe, mire ez a rendszer kiépült. A kataszteri nyilvántartások a kezdeti időszakban meglehetősen hiányosak voltak.⁸⁰

A jelzálogjogi reformok az egységes nyilvántartáshoz kapcsolódóan két alapelv – a specialitás és a nyilvánosság – megvalósítását tűzték ki célul.

A specialitás elve azt jelentette, hogy a jelzálogjog kizárólag számszerűen meghatározott követelés biztosítására és kizárólag meghatározott ingatlanra nézve jegyezhető be. A nem meghatározott követelések biztosítására szolgáló generális jelzálogjogokat – melyeket a középkori jog széles körben elismert – nem lehetett létrehozni.⁸¹

A nyilvánosság elve alapján az ingatlanhoz kapcsolódó jogviszonyok kizárólag akkor jöhettek létre, ha azokat egy állami regiszterbe bejegyezték. Ez a nyilvántartás az érdekeltek számára nyilvános és hozzáférhető volt. Ezt egészítette ki a bizalmi elv, amely alapján a törvény a jóhiszemű jogszerzőt védelemben részesítette. Mindezt együtt formális és materiális nyilvánosságnak nevezték.⁸²

A formális nyilvánosság elve alapján ezeknek a regisztereknek az érintettek számára hozzáférhetőnek kellett lenniük. Emellett azonban

⁷⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 1703.

⁸⁰ COING: *i.m.* 19.

⁸¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 1704.

⁸² COING: *i.m.* 19.

védelemben kellett részesíteniük azt a személyt is, aki a nyilvántartás tartalmában bízva szerzett az ingatlanra vonatkozó jogot, illetve aki ilyen jogról rendelkezett. Ez volt a célja az anyagi nyilvánosságnak, amely a jóhiszeműséghez kapcsolódott és a jóhiszemű jogszerző védelmét szolgálta.⁸³

A jóhiszemű jogszerző védelmét az tette szükségessé, hogy gyakorlatilag lehetetlen volt azt elérni, hogy a nyilvántartás tartalma és a valós jogi helyzet teljes mértékben fedje egymást. Előfordulhatott például, hogy a nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen volt. Emellett pedig mindig is voltak nyilvántartáson kívüli szerzőmódok, például az öröklés. A teljes átfedést annak ellenére sosem sikerült elérni, hogy a legtöbb jogrendszer a nyilvántartásokat konstitutív hatállyal ruházta fel, vagyis az ingatlanhoz kapcsolódó jogok csakis a nyilvántartási bejegyzés által jöhettek létre. Ez alól azonban mindig volt kivétel. A kérdés tehát inkább az volt, hogyan és milyen mértékben részesüljön védelemben az a személy, aki a nyilvántartás tartalmában bízva járt el. A jognak a tényleges, de be nem jegyzett jogosult és a nyilvántartás tartalmában bízó harmadik fél közötti érdekkonfliktust kellett feloldania.⁸⁴

A 19. század folyamán kétféle megoldás alakult ki. A védelem egyik formája a negatív publicitás elve volt, amely szerint a nyilvántartásba be nem jegyzett jogok a jóhiszemű harmadik féllal szemben nem érvényesíthetőek. Egy másik megoldást a pozitív publicitás elve jelentett, amely szerint, aki a nyilvántartás pozitív tartalmában megbízott, az védelemre tarthatott igényt.⁸⁵ Az első megoldás a francia jogban terjedt el, a másodikat pedig a német telekkönyvi- és jelzálogjog vette át. A német jogkörön belül is különböző megoldások alakultak ki azonban aszerint, hogy a védelem rögtön a bejegyzéstől megillette-e a jóhiszemű harmadik felet, vagy a védelem beálltához meghatározott időszaknak kellett eltelnie. Ez utóbbit az osztrák jog írta elő. További különbség volt kimutatható az alapján, hogy bármelyik jóhiszemű harmadik igényt tarthatott-e a védelemre, vagy csak az ellenérték fejében jogot szerző.⁸⁶

VI. A mecklenburgi jogfejlődés a 18-19. században

6. 1. A mecklenburgi jog fejlődését meghatározó tényezők

⁸³ COING: *i.m.* 20.

⁸⁴ COING: *i.m.* 20.

⁸⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 1707.

⁸⁶ COING: *i.m.* 20.

A nem-járulékos jelzálogjog modern formája a mecklenburgi jogban alakult ki. A *Grundschuld* elnevezés is a mecklenburgi jogból ered. Ennek a jogintézménynek a megalkotására tudatos, zárt rendszerben végrehajtott jogi reformprogram keretében került sor, amelyben szorosan egymáshoz kapcsolódott az absztrakt jelzálogjog és az absztrakt tulajdonátruházási aktus tana.⁸⁷

A nem-járulékos jelzálogjog modern formájának a megszületése szempontjából kiemelkedő jelentősége volt az absztrakt dologi jogi ügylet tanának, amely a 19. századi pandektista jogtudomány egyik karakterisztikus alkotásának, az *Abstraktionsprinzipnek* a részeként született meg. Az absztrakt tulajdonátruházás tanának kidolgozása *Friedrich Carl von Savigny* nevéhez fűződik.⁸⁸

A mecklenburgi jog hosszú időn keresztül a lübecki jog hatása alatt fejlődött. Ez a térség meglehetősen konzervatív jogterület volt, amely nagyrészt ellenállt a recipiált római jog befolyásának, megőrizték azonban a klasszikus járadékvétel intézményét és a régi lübecki jog hagyományait.⁸⁹

A 19. századi jelzálogjogi reformok egyik kiváltó oka épp a recipiált római jognak a hiteléletre gyakorolt negatív hatása volt. Ennek kiküszöbölése érdekében újra bevezették a nyilvánosság és a specialitás elveit.⁹⁰

A mecklenburgi jog fejlődését a 18. század végétől az agrárválságok határozták meg. A Hétéves háború (1756-63) után kezdődő és a napóleoni háborúk (1799-1815) után lezáruló válságperiódusok következményeként a földbirtokosok eladósodtak, a földbirtokok tulajdonosainak a személyében jelentős változás bekövetkezett, a végrehajtási eljárások száma pedig nagymértékben emelkedett.

Mindezzel párhuzamosan jelentősen megnőtt a földbirtokosok tőkeigénye, amely több okra is visszavezethető volt. Az életfeltételek folyamatos javulásának következtében a népességszám gyorsan nőtt, a növekvő népesség pedig egyre nagyobb arányban az iparosodó városokba áramlott. Ezt a folyamatot erősítették a 19. század elejei jobbágyfelszabadítás negatív következményei is. Az így kialakuló sűrűn lakott területeken emelkedett az élelmiszerek iránti kereslet. Az egyre

⁸⁷ BUCHHOLZ: *Abstraktionsprinzip und Immobilienrecht*, i.m. 186-187.

⁸⁸ WIEACKER: i.m. 15.

⁸⁹ BUCHHOLZ: i.m. 130.

⁹⁰ GÄRTNER: i.m. 106. Ezek az alapelvek még intenzívebben jelentek meg az 1783-as porosz jelzálogi rendtartásban.

nagyobb számban az iparban dolgozó népesség már nem tudta ellátni magát élelemmel, hanem rászorult a mások által előállított élelmiszerekre. Mindemellett a külföldi országok élelmiszer iránti igénye is növekedett. Ez részben az ottani népesség növekedésével, a juhtenyésztésre való átállással, valamint a kedvezőtlenebb földrajzi adottságokkal függött össze. Ezzel magyarázható, hogy a Balti-tenger melléki német területekről – a Balti-tenger partján fekvő kikötőkön keresztül – megindult a gabonaexport Angliába, Hollandiába és Norvégiába.⁹¹

A fokozatos iparosodás és a népességnek a városokba áramlása következtében gyorsan nőtt az igény a mezőgazdasági termékek iránt. A terméseredmények fokozásához azonban modernizálni kellett a mezőgazdasági termelési technikákat és talajjavításra (meloráció) volt szükség, elsősorban a trágyázás növelése révén. Mindez viszont tőkét igényelt a földtulajdonosok részéről, amelyet tovább növelt a 19. század elején végbement jobbágyfelszabadítás is. A tőkeigény kielégítése jelentős akadályokba ütközött, hiszen a mezőgazdaságnak az ipar ugyancsak egyre növekvő tőkeigényével kellett versenyre kelnie. A mezőgazdasági földbirtokosoknak tehát olyan befektetési formát kellett kínálniuk, amelyek megfelelő alternatívát jelentettek az ipari részvényekkel, kötvényekkel és az állampapírokkal szemben.⁹²

6. 2. Az 1819-es jelzálogjogi rendtartás

A gazdasági válság hatására Mecklenburgban is napirendre került a hitelélet és a jelzálogjogi szabályozás átfogó megújítása. Ez először az 1819-es jelzálogjogi rendtartásban vált kézzelfoghatóvá, amely visszaállította a nyilvánosság és a specialitás elveit.⁹³

A törvény célja a jelzálogpiac bővítése és a jelzálogjog forgalomképességének, mobilitásának a megteremtése volt. Ehhez a kiindulópontot a korábbi kötöttségektől megszabadított engedményezési szabályok jelentették, amelynek következtében számos, pénzforgalmat korlátozó rendelkezést megszüntettek.⁹⁴

A zálogjogi reform érintette a kötelmi jogi korlátozásokat, a formai követelményeket és a telekkönyvi szabályokat is. Az új szabályozás szerint a jelzálogjogról kiállított okirat átadása elegendő feltétele volt az

⁹¹ ABEL, Wilhelm: *Geschichte der deutschen Landwirtschaft vom Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert*. 2. Auflage, Stuttgart, E. Ulmer Verlag, 1962. 328.

⁹² GÄRTNER: *i.m.* 108.

⁹³ Ritterschaftliche Hypothekenordnung

⁹⁴ GÄRTNER: *i.m.* 109.

érvényes jogátruházásnak, a kötelező telekkönyvi bejegyzés az átruházások-engedményezések szűkebb körére szorult vissza.⁹⁵

A jelzálogjog absztrakciójához vezető úton további lényeges lépésnek számított, hogy az 1819-es törvény korlátozta az adóst megillető kifogások körét. Ez különösen a jelzálogjog további átruházásakor érvényesült, de erőteljes volt a törekvés, hogy már az első jogosult irányában is korlátozzák az adós által felhozható kifogásokat. Ennek eredményeként az adós számára csak a telekkönyvbe való bejegyzéstől számított 30 napos határidőn belül biztosítottak védelmet. Az adósnak ez alatt a 30 nap alatt kellett a bíróság előtt kifogásait érvényesíteni.⁹⁶

Mindezen újítások ellenére az 1819-es jelzálogjogi törvény még fenntartotta a járulékoság elvét, az absztrakt jelzálogjog koncepciója teljes egészében csak az 1848-as törvénymódosítás során került jogszabályi szinten elismerésre. Ehhez azonban az első lépést az 1819-es jelzálogjogi rendtartás jelentette, ami jelentős állomás volt azon az úton, amely végül a jelzálogjog és a kötelmi követelés közötti kapcsolat megszüntetéséhez vezetett. Az 1819-es rendtartás utóbb több mecklenburgi és porosz törvényalkotás számára szolgált mintaként.⁹⁷

A további reformmal szemben ugyanakkor komoly ellenállás bontakozott ki. Jelentős ellenzői voltak ugyanis a föld áruvá tételének. Sokan tartottak attól, hogy a jelzálogjogon keresztül a feudális kötöttségektől megszabadított és áru jelleget öltő földet spekulatív ügyletekre fogják felhasználni. Mindez azonban a további reformokat nem tudta megakadályozni. Ennek hátterében az állt, hogy a jelzálogjogi reformok legfontosabb támogatói a Balti-tengeri térségben elsősorban a konzervatív nagybirtokosok voltak.⁹⁸

Miután a föld megszabadult a feudális kötöttségektől és áru karaktert nyert, alkalmas eszközzé vált a tőkebefektetések számára. Ennek a fejlődésnek a betetőzéseként az ingatlant terhelő jelzálogjogot elválasztották az alapul fekvő személyes követeléstől és olyan forgalomképes vagyoni értékű joggá tették, amely megtestesítette az ingatlanra alapuló tőkebefektetéseket. E felfogás szerint a földet terhelő jelzálogjog már nem a hitel biztosítékaként szolgált, hanem maga testesítette meg a főkötelmet, amely az ingatlannak egy meghatározott értékparcelláját jelenítette meg, és mint önálló jog forgalomképes is volt.⁹⁹

⁹⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 243.

⁹⁶ BUCHHOLZ: *i.m.* 244.

⁹⁷ GÄRTNER: *i.m.* 107.

⁹⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 291.

⁹⁹ GÄRTNER: *i.m.* 111.

Ennek a tőkebefektetési funkciónak a további kiépítése érdekében a mecklenburgi jogalkotó az 1819-ben megszületett új jelzálogjogot még forgalomképesebbé és még inkább hitelezőbaráttá kívánta tenni.

6. 3. Az 1848-as jelzálogjogi reformjogalkotás

A mecklenburgi jog fejlődésének újabb jelentős állomására 1848-ban, az 1819-es jelzálogjogi rendtartás reformja során került sor.¹⁰⁰ Ez volt az első olyan 19. századi német jogszabály, amely kodifikálta az önálló (nem-járulékos) jelzálogjog modern intézményét.

6.3.1. Az absztrakt jelzálogjog első kodifikációja

Az 1848-as mecklenburgi reform véglegesen megszabadította a jelzálogjogot a járulékos jellegtől. A törvény a jelzálogjog fogalmát elválasztotta a biztosítéki céltól, és ezáltal új tartalmi meghatározást tett lehetővé a felek számára. A célmeghatározás szabadsága révén a jelzálogjog önálló, forgalomképes, vagyoni értékkel rendelkező joggá válhatott. Ennek hatására gazdasági jelentőségét tekintve a személyes követelés és a dologi jog közötti viszonyban a jelzálogjog vált elsődlegessé, a biztosított követelés pedig másodlagossá. A gazdasági forgalomban egyértelműen az értékesíthető biztosítéki jog került a középpontba.¹⁰¹

Ezt a nem-járulékos jelzálogjogot – a célmeghatározás szabadságára is tekintettel – olyan absztrakt vagyoni jogosultságnak, az ingatlan olyan önálló dologi megterhelésének tekintették, amely függetlenné vált a személyes követeléstől. Az ebben rejlő forgalomképességet az értékpapírba foglalás lehetősége tovább bővítette.

Mindez szorosan összefüggött azzal, hogy az 1848-as törvény a jelzálogjog bejegyzését olyan konstitutív hatályú aktusnak tekintette, amely fogalmilag absztrakt volt. Ebből logikusan következett, hogy a jelzálogjognak is absztraktnak kellett lennie, vagyis a jelzálogjog léte nem függhetett anyagi jogi jogcím, vagy személyes követelés fennállásától. A konstitutív hatályú bejegyzés révén már nem egyszerű biztosítéki jog jött létre, hanem a vagyontárgy (föld) önállóvá vált dologi jogi megterhelése. Az absztrakt jelzálogjogot így megszabadították a biztosítéki karaktertől és önálló, szabadon átruházható vagyoni értékjog, önálló dologi követelési

¹⁰⁰ Revidierte Ritterschaftliche Hypothekenordnung für Landgüter (RRHO) vom 18. 10. 1848.

¹⁰¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 249.

jog jött létre. Meghatározott személyes követelés biztosítása már nem tartozott ennek az új absztrakt jelzálogjognak a lényegéhez.¹⁰²

A jelzálogjognak a biztosítéki céltól való függetlenítése ellenére gyakori volt, hogy ezt a nem-járuékos jelzálogjogot személyes követeléssel kapcsolták össze. Ezáltal a mai biztosítéki *Grundschuld*-hoz hasonló konstrukció jött létre, azzal a különbséggel, hogy a személyes követelés és a jelzálogjog jogosultjának ugyanannak a személynek kellett lennie. Az absztrakt jelzálogjog izolált – vagyis személyes követelés nélküli – átruházásának ennek megfelelően a személyes követelés megszűnése volt a következménye.¹⁰³

A mecklenburgi jog egyik jelentős újítása volt az is, hogy a jelzálogjogot függetlenítette a telekkönyvi nyilvánosság hatásaitól. Emellett azonban arra is érdemes utalni, hogy a telekkönyvben a fix ranghely elvét követték.¹⁰⁴

6.3.2. *Az átruházás egyszerűsítése – a kifogások szabályozása*

Az önálló jelzálogjog forgalomképességének és hitelezőbarát jellegének erősítése érdekében a jelzálogjog átruházását lényegesen egyszerűbbé tették. Ehhez azonban rendezni kellett az átruházás után az új jogosulttal szemben felhozható kifogások kérdését, és ki kellett küszöbölni a kétszeres teljesítés veszélyét. Ennek érdekében azt a megoldást alakították ki, hogy a jelzálogjog követeléstől független, izolált átruházásakor az adós csak akkor volt köteles teljesíteni, ha a jelzálogi igényt rá ruházták, illetve a jelzálogjogról kiállított okiratot neki átadták.¹⁰⁵

A bejegyzés konstitutív hatályával és absztrakt jellegével összefüggésben megfigyelhető a törekvés, hogy a kifogások lehetőségét már az első hitelezővel szemben is korlátozzák. A kifogás-korlátozást elősegítette az is, hogy a jelzálogjogról a mecklenburgi jog alapján értékpapírt lehetett kiállítani. Az értékpapírjogi szabályozás központi gondolata a későbbi engedményesek védelme volt. Ezzel állt összefüggésben a kifogások szűkítése.

Az 1848-as reform során a mecklenburgi jogalkotó a kifogások szabályozása során is a reálhitelek érdekeit tartotta szem előtt és a váltójogi szabályozásra támaszkodott. A lehető legszélesebb körű hitelezővédelmet kívánták megteremteni, ezért a hitelezővel szemben érvényesíthető

¹⁰² GÄRTNER: *i.m.* 112.

¹⁰³ GÄRTNER: *i.m.* 115.

¹⁰⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 264.

¹⁰⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 252.

kifogásokat a legszűkebb körre szorították vissza. Ennek megfelelően az alapul fekvő jogviszonyból származó kifogások már az első jogosulttal szemben sem voltak felhozhatóak. Különösen azonban az engedménnyessel szemben gyakorolható kifogásokat kívánták kizárni, elsősorban azokat, amelyek a személyes követeléssel függtek össze. Az engedménnyessel szemben tehát csak azokat a kifogásokat lehetett felhozni, amelyek egyrészt közvetlenül a közte és az adós közötti jogviszonyból származtak, másrészt, amelyeket a telekkönyvben, illetve a jelzálogjogról kiállított okiratban feltüntettek, és ennek révén abszolút hatállyal bírtak. A telekkönyv és a jelzálogpapír közötti ellentmondás esetén a telekkönyvi bejegyzés bírt elsőbbséggel.¹⁰⁶

A kifogásokhoz kapcsolódóan a *bona fides* tana speciális deliktuális hatást nyert: a kifogás-korlátozás ugyanis a rosszhiszemű engedménnyessel szemben nem érvényesült. A telekkönyvi nyilvánosság elve miatt azonban az engedményes rosszhiszeműsége csak kötelmi szinten volt releváns, dologi jogi szempontból nem. Ez azt jelentette, hogy a rosszhiszemű engedménnyessel szemben az adósnak kötelmi jogi igénye volt a telekkönyvi bejegyzés törlése iránt, illetve a jelzálogjog érvényesítése során megillette őt az *exceptio doli* kifogása. Ehhez az adós részéről az alapul fekvő követelés hiányára kellett hivatkozni.¹⁰⁷

A jelzálogjog átruházása szempontjából lényeges változást eredményezett az is, hogy az 1848-as törvénymódosítás a paraszti kisbirtokok körére szűkítette azt az előírást, hogy az átruházás során az új hitelezőt (az engedményest) a tulajdonosnak el kellett ismernie. Ezen túlmenően az engedményezésnek az sem volt már feltétele, hogy erről a tulajdonost/adósnak a felek értesítsék.¹⁰⁸

Mindezen formai könnyítések hatására a mecklenburgi jelzálogpapírok az észak-német kereskedővárosokban – mindenekelőtt Hamburgban és Hannoverben – biztos piacra találtak.¹⁰⁹

6.3.3. A jelzálogjogról kiállított okirat – a biankó átruházás

1848 után a mecklenburgi jelzálogjog sajátos intézményévé vált a jelzálogjogról kiállított hitelpapír (*Hypothekenschein*). Ez az értékpapír absztrakt követelési jogot testesített meg. A jelzálogjog további mobilizálásának érdekében már az első hitelező – a későbbi

¹⁰⁶ GÄRTNER: *i.m.* 113.

¹⁰⁷ GÄRTNER: *i.m.* 114.

¹⁰⁸ GÄRTNER: *i.m.* 113.

¹⁰⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 259.

engedményező – is függetlenedett a telekkönyvhöz kapcsolódó bizonyos korlátozásoktól.

Ez a jelzálogjog bejegyzésekor kiállított értékpapír elfedte az alapítás okát (*causa debendi*). Valamennyi releváns jogkövetkezmény az okirathoz kapcsolódott. Ennek megfelelően az átruházás is a tiszta tradíciós elvet követte, a joggyakorlás pedig az okirat birtoklásához kötődött.¹¹⁰

A jelzálogjog átruházása főszabály szerint alakszerűségektől mentes ügylet volt, a gyakorlatban azonban a jelzálogjogról kiállított dokumentumhoz engedményezési okiratot is csatoltak. Ezáltal lehetővé vált az ún. biankó-átruházás, amely a tulajdonosi jelzálogjog intézményéhez kapcsolódott, és amelyet a mecklenburgi szokásjog már korábban elismert.¹¹¹

A biankó-átruházás gyökerei a mecklenburgi jelzálogpiac sajátosságaira voltak visszavezethetőek és szorosan összefüggtek az ott szokásos fizetési határidőkkel.¹¹² A biankó engedményezés nagy előnye az volt, hogy nem volt szükség sem a jelzálogjogról kiállított okirat, sem a telekkönyvi bejegyzés átírására. A hitelező csak a jelzálogjoggal biztosított követelés esedékessé válásakor töltötte ki az okiratot, annak érdekében, hogy a jelzálogjogot gyakorolni tudja. A jelzálogpapír ennek megfelelően egyszerű átadás útján átruházható volt és csak az utolsó jogszerző töltötte ki.¹¹³

6.3.4. A tulajdonosi jelzálogjog

A mecklenburgi jogban a tulajdonosi jelzálogjog intézménye is nagy jelentőségre tett szert. Ez utóbb a BGB tulajdonosi *Grundschuld* (*Eigentümergrundschuld*) intézményének a mintájául szolgált.

A tulajdonosi jelzálogjog az absztrakt követelési jog dogmatikai rendszerének a részévé vált. A tulajdonosi jelzálogjogot olyan jövőbeni jogként határozták meg, amelyhez kapcsolódóan az anyagi jogi jogosultságok csak akkor jöttek létre, amikor a tulajdonos és a hitelező személye elvált egymástól.¹¹⁴

A mecklenburgi jog a tulajdonosi jelzálogjog mindkét formáját elismerte: az eredetit és a származtatottat is. Elsősorban azonban az eredeti tulajdonosi jelzálogjog tekinthető a mecklenburgi jog sajátos

¹¹⁰ BUCHHOLZ: *i.m.* 257-258.

¹¹¹ GÄRTNER: *i.m.* 112.

¹¹² BUCHHOLZ: *i.m.* 259.

¹¹³ GÄRTNER: *i.m.* 112.

¹¹⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 263.

alkotásának. Ez a reálteher intézményének jól nyomon követhető továbbélése, hiszen az sem feltételezett személyes követelést és a tulajdonost is megillette. A mecklenburgi jogban a tulajdonosi jelzálogjog és az értékpapírba foglalás szorosan összekapcsolódott egymással.

A végrehajtási és felszámolási eljárások során jelentkező problémákat a dologi jogosult hitelező javára oldották fel. A végrehajtási eljárás során ez azt jelentette, hogy a tulajdonos a javára fennálló részt nem tudta pénzzé tenni, az őt megillető értékrészt ugyanis a többi zálogjogosult hitelező javára kellett figyelembe venni. A felszámolási eljárás során hasonló volt a helyzet azzal, hogy a tulajdonost megillető részt a zálogjogosult hitelezők kielégítésére fordítandó speciális vagyontömegbe kellett beszámítani és nem a többi (nem zálogjogosult) hitelező részére fennmaradó általános vagyontömegbe.¹¹⁵

6.3.5. Részösszefoglalás

Az 1848-as reform eredményeként a mecklenburgi jogban a jelzálogjog önállósága, absztraktsága – amit „mecklenburgi dogmának” is neveztek – kiszorította a járulékoság klasszikus elvét. A mecklenburgi jogalkotó teljesítményét leginkább az dicséri, hogy képes volt a korabeli jelzálogjogi szabályozás gyengeségein úgy túllépni, hogy a járulékoság elve és a forgalomképesség között feszülő ellentmondást is sikeresen oldotta fel.

VII. A porosz jogfejlődés a 19. században

Az elsőként Mecklenburgban szabályozott absztrakt jelzálogjog alapelveinek a porosz jogba történő átvételére a tulajdonszerzésről és az ingatlanok dologi megterheléséről szóló 1872-es törvényben (EGG) került sor.¹¹⁶ Ez az egész Poroszországra kiterjedő hatályú jogszabály azonban nemcsak átültette a mecklenburgi jog jelzálogjogi alapelveit, de a technikai kialakítás szintjén javított is azokon. Ennek egyik jeleként kiszélesítették a jelzálogjogi szabályozást, annak érdekében, hogy a felek az absztrakt forma mellett a járulékos alakzatot is választhassák.¹¹⁷

A porosz jogalkotó az absztrakt jelzálogjognak elsődlegesen a mezőgazdasági nagybirtokok hitelezésénél szánt szerepet. Emellett

¹¹⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 263.

¹¹⁶ Gesetz über den Eigentumserwerb und die dingliche Belastung der Grundstücke vom 5. 5. 1872.

¹¹⁷ GÄRTNER: *i.m.* 117.

azonban megmaradt a szigorúan járulékos jelzálogjog is, amelyet biztosítéki jelzálogjognak (*Sicherungshypothek*) neveztek. A biztosítéki jelzálogjog a városi ingatlantulajdonosok és a kisparaszti gazdaságok számára nyújtott megfelelő biztosítéki formát. Az absztrakt önálló jelzálogjog és a szigorúan járulékos biztosítéki jelzálogjog mellett a porosz jog elismert egy átmeneti alakzatot is, a korlátozottan járulékos forgalmi jelzálogjogot (*Verkehrshypothek*). A jogalkotó ezáltal a felekre bízta a döntést, hogy a forgalmi érdek, illetve a biztosítéki érdek közül melyiket helyezik előtérbe. Hasonló választási lehetőséget jelentett a személyi hitel körében a váltó és az egyszerű adóslevél (*Schuldschein*).¹¹⁸

Ehhez az 1872-es jogszabályhoz kapcsolódott ugyanakkor a telekkönyvi rendtartás is, amely azt tükrözte, hogy az ingatlanszerzés és a jelzálogjog szabályainak a megújítása elválaszthatatlan volt a telekkönyvi szabályok reformjától. Az EGG emellett arra is utal, hogy a jelzálogjog egyre inkább az értékpapír-forgalom eszközévé vált.

A *Grundschuld* absztraktsága körüli fogalmi bizonytalanságok tisztázása érdekében a jelzálogjog és a személyes követelés közötti viszonyt újra kellett definiálni. Ennek során rögzítették, hogy az absztraktság valójában azt jelenti, hogy a dologi joghoz kapcsolódó célmeghatározást a jogalkotó a felekre bízta. Amennyiben a felek az absztrakt *Grundschuld* mellett döntöttek, ezáltal azt juttatták kifejezésre, hogy a biztosítéki érdekekkel szemben a forgalmi érdekeket részesítik előnyben.¹¹⁹

Az 1872-es porosz EGG mecklenburgi mintára megteremtette az értékpapírba foglaláshoz szükséges feltételeket és megszabadította az engedményezést a telekkönyvi bejegyzéshez kapcsolódó korlátoktól. Ennek révén megalkották a *Grundschuldbrief* intézményének a BGB-ben utóbb szabályozott előképét. Az adósságot az engedményezésről ugyan nem volt kötelező értesíteni, de ez az engedményes számára mégis ajánlott volt, arra a lehetőségre tekintettel, hogy az adós a kamatokat (törlesztőrészeket) nem neki, hanem a régi hitelezőnek teljesíti. A jelzálogjog forgalomképességének további növelése céljából bevezették a biankó-engedményezés intézményét is (EGG 55. §).

Poroszországban a *Grundschuld* alapítására jellemzően biztosítéki céllal került sor, vagyis a jelzálogjog személyes követelést biztosított. Ez eltérést jelentett a mecklenburgi joghoz képest, ahol a dologi adósság tisztán, önmagában, személyes felelősség nélkül jelentkezett. A porosz

¹¹⁸ GÄRTNER: *i.m.* 118.

¹¹⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 347. A *Grundschuld* absztrakt jellege körüli kezdeti fogalmi tisztázatlanság azt jelentette, hogy a jelzálogjognak az anyagi jogi jogcímtől (kauzától), illetve a biztosítandó követeléstől való elválasztását, függetlenségét gyakran összemosták. Ezzel szemben az 1872-es törvényhez fűzött jogalkotói magyarázat a jelzálogjognak a kauzától, illetve a személyes követeléstől való elválasztását már pontosan rögzítette.

területeken ezzel szemben az volt a gyakorlat, hogy a dologi megterhelés személyes kötelezettségvállalással is összekapcsolódott. Ezzel összefüggésben az 1872-es EEG-hez fűzött indokolás azt emelte ki, hogy bár célját tekintve a *Grundschuld* járulékos, az alapítás szempontjából önálló. Másként megfogalmazva ez azt jelentette, hogy az érvényességét és a jogcímét a *Grundschuld* a telekkönyvi formális bejegyző aktusból nyerte. Ebből következett, hogy bár a *Grundschuld* személyes követelést biztosított, ez utóbbinak a jogi sorsától független maradt. Így bár a *Grundschuld* is biztosítéki jogként nyert meghatározást, de nem volt járulékos.¹²⁰

A *Grundschuld* izolált átruházásából az adósra nézve fennálló kétszeres teljesítés veszélyét úgy küszöbölték ki, hogy a jelzálogjog és a személyes követelés szétválása esetén a törvény kimondta a személyes követelésből származó igény megszűnését (EGG 52. §). Ezt a jogkövetkezményt azzal indokolták, hogy az a szétválasztás és az izolált átruházás révén egybeesett a hitelező (engedményes) akaratával, akire a *Grundschuld*ot fizetés helyett ruházták át.¹²¹

Mindez eltérést jelentett a mecklenburgi megoldástól és azt tükrözte, hogy a porosz jogalkotó a kifogások érvényesítéséhez és az adós kétszeres teljesítéséhez kapcsolódó kérdéseket a váltójogi szabályok mintájára rendezte. A *Grundschuld* megalapításával az ingatlan tulajdonosa lemondott a személyes követelésből származó kifogások jövőbeni érvényesítésének a jogáról. Ezzel szemben a *Grundschuldból* származó kifogások továbbra is fennmaradtak, így például a biztosítéki cél teljesülése a bejegyzés törlésének alapjául szolgált.¹²²

A hitelezőnek választania kellett, hogy az adóssal szemben a dologi (jelzálogi) vagy pedig a kötelmi igényt érvényesíteni. Az adós pedig csak a jelzálogjogról kiállított okirat bemutatása ellenében volt köteles teljesíteni.¹²³

Az 1872-es porosz jelzálogjogi rendtartás elismerte a tulajdonosi jelzálogjog intézményét is. Ennek mindkét formáját szabályozták: az eredeti és a származtatott tulajdonosi jelzálogjogot is. A származtatott tulajdoni jelzálogjog azt jelentette, hogy a személyes követelés megszűntét követően a jelzálogjog nem szűnt meg automatikusan, arra csak a tulajdonos kifejezett kérelmére került sor. A személyes követelés teljesítését követően tehát a tulajdonos a hitelezőtől igényelhetette a

¹²⁰ GÄRTNER: *i.m.* 119.

¹²¹ GÄRTNER: *i.m.* 118.

¹²² BUCHHOLZ: *i.m.* 348.

¹²³ BUCHHOLZ: *i.m.* 344.

jelzálogjog rá történő átruházását, engedményezését. Ezzel a megmaradó jelzálogjoggal a tulajdonos újra rendelkezhetett. Más jogokhoz hasonlóan, a származtatott tulajdonosi jelzálogjog intézménye a porosz jogban is a reálhitelezés modernizációjának fontos eszközévé vált.¹²⁴

Az eredeti tulajdonosi jelzálogjog létrejöttére ezzel szemben már a személyes követelés létrejöttét megelőzően sor került. A tulajdonos kérhette, hogy saját nevére jegyezzenek be tulajdoni *Grundschuld* és arról okiratot állítsanak ki. Az eredeti tulajdonosi jelzálogjog még távolabb állt a korábbi egységes jog zálogjogi alapelveitől és a klasszikus zálogfogalomtól, mint a származtatott.¹²⁵

Az EGG szabályozása arra utal, hogy a porosz reform során – eltérően a mecklenburgitól – jóval nagyobb szerep jutott a *Grundschuld* biztosítéki funkciójának. A mecklenburgi jogban az absztrakt jelzálogjog teljesen önálló vagyoni értéként jelent meg, a porosz jogban azonban alapvetően biztosítéki szerepet töltött be. Mindez a hasonló biztosítéki céllal fel nem ruházott dologi reálterhektől való elhatárolás és egy egységes zálogjogi rendszer kialakítása irányában hatott. Ebben az egységes rendszerben ugyanis a zálogjog követelés biztosítására szolgált.¹²⁶ Ennek megfelelően a *Grundschuld* is zálogjognak tekintették, amelynél azonban hiányzott a járulékoság.

Utalni kell arra is, hogy a *Grundschuld* önállóságának kidolgozását a porosz jogalkotó a jogdogmatika szintjére utalta azzal, hogy annak igazolását és tisztázását a későbbi jogtudomány feladataként jelölték meg. A törvényi szabályozás szintjén elsődlegesen a reálhitelezés által meghatározott igények jelentek meg. Így az ingatlantulajdonos védelme nem volt döntő jelentőségű kérdés. Az EEG idézett 52. §-a ugyanezt a célt szolgálta annak kimondásával, hogy a *Grundschuld* izolált átruházásakor a személyes követelésből származó igény megszűnt, ez azonban önmagában nem nyújtott megfelelő védelmet a tulajdonos számára. A kifogások szabályozásánál is egyértelműen a hitelezői igények kerültek előtérbe, annak érdekében, hogy forgalomképes és befektetőbarát jelzálogjog szülessen meg. Így bár a *Grundschuldnál* is megjelent a biztosítéki jelleg, a jogi szabályozás középpontjába nem ez, hanem a tőkebefektetések ösztönzése került.¹²⁷

Az 1872-es porosz jelzálogjogi rendtartás tényleges jelentőségét az adja, hogy a Második Császárság hajnalán a német területeket érintő

¹²⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 349.

¹²⁵ BUCHHOLZ: *i.m.* 350.

¹²⁶ GÄRTNER: *i.m.* 119.

¹²⁷ GÄRTNER: *i.m.* 120.

alapvető társadalmi és gazdasági átalakulás előfutárává és megjelenítőjévé vált.¹²⁸

VIII. Záró gondolatok: a BGB előmunkálatai és megszületése

A BGB megalkotását több javaslat is megelőzte. Ezek közül ki kell emelni *Reinhold Johow* porosz jogtudós tervezetét, aki a BGB dologi jogi szabályainak kidolgozására felállított Első Bizottságot vezette. *Johow* még az 1872-es porosz jelzálogjogi rendtartásnál is nagyobb lépést tett az absztrakt jelzálogjog irányába, tervezete ugyanis a jelzálogjog egyetlen formájaként az absztrakt *Grundschuld*ot szabályozta.¹²⁹

Ezt a kizárólagos megoldást az Első Bizottság (1874-1887) utóbb alapvetően arra hivatkozással vetette el, hogy a dél-német területeken a jelzálogjogi szabályozásnak az absztrakt *Grundschuld*ra szűkítése nem kívánt eredményre vezetett volna. Az egyes német államok közötti regionális és gazdasági különbségek indokoltá tették, hogy a BGB jelzálogjogi szabályozása sokszínűbb legyen, így az absztrakt *Grundschuld* mellett szabályozásra került a járulékos *Hypothek* számos formája is.¹³⁰

A jelzálogjogi szabályozás sokszínűsége melletti legfőbb érv az volt, hogy a forgalomnak és a hitelezésnek nagyobb fokú szabadságot kell nyújtani és ezen keresztül a dologi jogi típuskényszeren is lazítani kell. Természetesen voltak ezzel ellentétes vélemények is, amelyek szerint ennél kevesebb formát is elegendő lett volna a BGB-ben szabályozni. Utóbb mégis az az álláspont kerekedett felül, amely szerint a modern hiteléletben az azonos biztosítéki érdekek különbözőképpen ültethetők át a jogi szabályozás szintjére, ennek pedig logikus következménye a jelzálogjog sokszínű szabályozása.¹³¹

Ehhez képest a BGB Második Tervezetében (1895) a jelzálogjogi formák tovább bővültek. A járulékos *Hypothek* okiratba foglalt, illetve telekkönyvbe bejegyzett formái mellett (*Briefhypothek*, *Buchhypothek*) megjelent az egyetemleges jelzálogjog (*Gesamthypothek*), a keretbiztosítéki jelzálogjog (*Höchstbetragshypothek*) is. Emellett megmaradt a szigorúan járulékos forgalmi jelzálogjog

¹²⁸ BUCHHOLZ: *i.m.* 359.

¹²⁹ BUCHHOLZ: *i.m.* 395.

¹³⁰ A mecklenburgi kormány a *Grundschuld* mellett speciális szabályozást javasolt a biztosítéki *Grundschuld*ra vonatkozóan. Ennek alapján biztosítéki *Grundschuld* esetén a tulajdonosnak lehetősége lett volna azoknak a kifogásoknak a felhozatalára, amelyek azon alapultak, hogy a biztosított követelés nem jött létre, illetve már megszűnt. Ezeket a kifogásokat a tulajdonos a *Grundschuld* első jogosultja mellett, annak jogutódjaival szemben is érvényesíthette volna. Ld.: GÄRTNER: *i.m.* 128. 594. lábjegyzet

¹³¹ BUCHHOLZ: *i.m.* 398.

(*Sicherungshypothek*), illetve a *Grundschild*. Megmaradt a tulajdonosi jelzálogjog intézménye, amelyet nemcsak a *Grundschild* (*Inhabergrundschild*), hanem a *Hypothek* vonatkozásában is elismertek (*Inhaberhypothek*). A kompromisszum eredményeként a régi járadékadósság újabb változata is bekerült a BGB-be (*Rentenschuld*).¹³²

A német parlamentben folytatott vita során újra bebizonyosodott, hogy a *Grundschild* szabályozása elsősorban a nagybirtokos konzervatív agrárköröknek állt az érdekében. Ezzel szemben a joggyakorlat még meglehetősen távolságtartással szemlélte az absztrakt jelzálogjog intézményét. Kérdéses volt, hogy a *Grundschild* milyen konkrét szerepet fog betölteni a BGB által létrehozott sokszínű jelzálogjogi rendszerben és különösen a forgalmi jelzálogjoghoz való viszony nem nyert tisztázást. A BGB indokolása csak azt emelte ki, hogy a tulajdonos részére a *Grundschild* azt a lehetőséget kínálja, hogy tőkét vegyen fel az ingatlanára, anélkül, hogy ezzel egyidejűleg az egész vagyonával felelőssé válna.¹³³

A BGB megalkotásakor még nem volt előrelátható, hogy a *Grundschild* a hitelezési gyakorlatban egyszer szinte teljes mértékben ki fogja szorítani a járulékos *Hypothek* intézményét.¹³⁴

¹³² GÄRTNER: *i.m.* 131.

¹³³ GÄRTNER: *i.m.* 131.

¹³⁴ BUCHHOLZ: *i.m.* 401.



Bozzay Erika
Nemzetközi Jogi tanszék
Témavezető: Kende Tamás PhD, adjunktus
TÁMOP konzulens: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat szervezeti és eljárási követelményrendszere az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján¹

I.Rész²

I. A kutatás célja

A közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatását nagymértékben elősegíti, amennyiben megfelelő jogorvoslati rendszer áll a jogsérelmet szenvedett eljárási résztvevők rendelkezésére. A közbeszerzésekkel kapcsolatos hazai jogorvoslati fórumrendszerrel kapcsolatban is időről-időre felmerül – a hatékonyabb és gyorsabb jogorvoslat biztosítása érdekében – az átalakítás, a továbbfejlesztés igénye. A jelenlegi rendszer bármilyen mértékű és irányú átalakítása során azonban figyelemmel kell lenni az Európai Unió által a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati rendszerrel szemben meghatározott követelményekre is. Az Európai Unió alapszerződése és a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat kérdéseit szabályozó irányelvek rendelkezései mellett ugyanakkor az Európai Unió Bírósága ítéleteiben – természetesen az alapszerződések és az irányelvek vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során – megfogalmazott követelmények is meghatározzák a kialakítandó rendszer szervezeti és eljárási részleteit. A kutatás célja az Európai Unió Bírósága vonatkozó ítélkezési gyakorlatának feldolgozása.

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 számú projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával készült.

² A tanulmány II. részét a Themis 2013. decemberi számában közöljük.

II. A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat uniós jogi szabályrendszere

1. A közbeszerzési jogorvoslat uniós szabályainak kialakulása, rendszere

Az Európai Unió viszonylag korán részletes szabályokat fektetett le a tagállamok közbeszerzési piacának megnyitása és az „egységes közbeszerzési piac” zökkenőmentes, valamennyi érintett piaci szereplő számára egyenlő feltételeket biztosító működtetése érdekében.³ Ezek a szabályok kezdetben csak magát a közbeszerzési eljárást szabályozták. Az irányelvek érvényre juttatása ugyanakkor megfelelő jogorvoslati lehetőségeket feltételez minden olyan piaci szereplő számára, akinek a – közbeszerzési irányelvek által biztosított – jogait, jogos érdekeit az egyes uniós tagállamokban kiírt közbeszerzési eljárások ajánlatkérői a közbeszerzési eljárás során, illetve azzal összefüggésben megsértették.

Olyan szerteágazó és heterogén jogrendszerrel rendelkező szerveződésben, mint amilyen az Európai Unió is, ahol nincsenek központi végrehajtó intézmények, hatóságok (ügynökségek), az európai uniós joggal való összhang valódi kontrollját csakis a tagállamok szintjén biztosíthatják a nemzeti jogorvoslati fórumok.⁴ Az uniós jog decentralizált végrehajtása és annak eredményessége így a nemzeti jogorvoslati rendszerek hatékonyságán és az uniós polgárok, illetve az Unióban letelepedett jogi személyek „jogorvoslati hajlandóságán” múlik, vagyis azon, hogy az egyének valóban igénybe veszik-e a tagállami jogorvoslati lehetőségeket, amennyiben az uniós jog által biztosított jogaikat megsértették.⁵

A tagállamoknak az alapszerződés által előírt közösségi hűség elvéből, vagyis az Unió és a tagállamok közötti lojális együttműködés elvéből⁶

³ Az első közbeszerzési tárgyú irányelvek elfogadására 1971-ben került sor:

- a 71/305/EGK irányelv az építési beruházásokra irányuló közbeszerzési eljárások szabályainak összehangolására irányult (HL L 185., 1971.8.16., 5.);

- 71/304/EGK irányelv az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetéséről és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek képviselőken vagy fióktelepeken keresztül eljáró ajánlattevők számára történő odaítéléséről szóló rendelkezéseket tartalmazta (HL L 185., 1971.08.16.).

⁴ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk: Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford 2011, Oxford University Press, 140.

⁵ C-26/62, Van Gend en Loos[1962] EBHT I. 13. bekezdés

⁶ A lojalitási klauzulát jelenleg az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikkének (3) bekezdése szabályozza: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében

következően a kezdetektől fogva biztosítaniuk kellett a közösségi (uniós) közbeszerzési jog hatékony végrehajtását, illetve a közösségi közbeszerzési szabályok megsértése esetére a hatékony és gyors jogorvoslatot – erre vonatkozó külön, részletes közösségi (uniós) szabályok nélkül is. A lojalitási klauzula értelmében az Unió (illetve kezdetben a Közösség) és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok továbbá a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A lojalis együttműködés elvéből következik – többek között –, hogy a nemzeti bíróságok feladata a polgárokat az uniós jog közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítása.

A kezdeti idők tapasztalatai alapján azonban az Európai Bizottság nem tartotta megfelelően hatékonynak a közbeszerzési eljárásokat szabályozó közösségi irányelvek tagállami végrehajtását, és különösen a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos (tagállami) jogorvoslati eljárásokat, így a jogharmonizáció eszközéhez folyamodott.

Két irányelv született a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján (igazodva a közösségi közbeszerzési szabályozásnak a két nagy ajánlatkérői kör, vagyis az ún. klasszikus ajánlatkérők és az ún. közszolgáltatók közbeszerzéseinek⁷ elkülönült szabályrendszeréhez):

a) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv⁸, és

b) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási

megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.” Kezdetben a Római Szerződés 5. cikke szabályozta.

⁷ 2004/17/EK irányelv (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004.4.30., 1.

2004/18/EK irányelv (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, HL L 134., 2004.4.30., 114.

⁸ HL L 395, 1989. 12. 30., 33. o. Az irányelvet módosította a Tanács - 1992. június 18-i - 92/50/EGK irányelve, és a szolgáltatás-megrendelésekre irányuló közbeszerzési eljárásokkal összefüggő jogorvoslati eljárásokra is kiterjesztette hatályát. (HL. L 209 1992. 7. 24., 1.)

rendeletek összehangolásáról szóló 1992. február 25-i 92/13/EK tanácsi irányelv.⁹

A két jogorvoslati irányelv 2007-ben átfogó felülvizsgálatot követően jelentősen módosult. A 2007/66/EK irányelv¹⁰ túlnyomórészt az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatában kialakított, a jogorvoslati eljárások hatékonyságát és gyorsaságát, a valódi reparáció lehetőségét biztosítani hivatott jogintézményeket (pl.: a szerződéskötési moratóriumot, a jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidőket) épített be a jogorvoslati irányelvekbe. A módosítás a két ajánlatkérői kör elkülönült szabályozási rendszerét egymáshoz is közelítette, jóllehet a két önálló irányelvben történő szabályozás továbbra is megmaradt.¹¹

Az irányelvekkel létrehozott jogorvoslati rendszer kapcsán ugyanakkor azt is látni kell, hogy az uniós jogalkotói beavatkozásra nemcsak a jogorvoslatok hatékonyabbá tétele miatt volt szükség, hanem azért is, mert a közbeszerzési jog nem olyan típusú szabályrendszer, melynek peresíthetősége „magától értetődő” (vagyis egyéb szabályok alkalmazásából közvetlenül és kétséget kizáróan levezethető) lenne. Amint arra már utaltunk, az anyagi szabályokat létrehozó uniós joghoz jellemzően nem kapcsolódnak kikényszeríthetőséget (peresíthetőséget) kimondó különös eljárási normák. Ennek oka az, hogy közigazgatási jogi természetű normák esetében a tagállamok közös jogi hagyományaként nevesíthető (valamilyen típusú) közigazgatási bíráskodás létezése, míg a polgári jellegű jogok esetében az alapvető belső szabályokon túl az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke is biztosítja a peresíthetőséget.

A közbeszerzések joga azonban e két terület között helyezkedik el: nem közigazgatási jog, mivel az állami szervek gazdasági magatartását (beszerzéseinek lebonyolítását) szabályozza, de nem is hagyományos polgári jog, mivel nem autonóm polgári jogi alanyok egymás közötti kapcsolatát rendezzi, hanem egyes jogalanyok belső ügyét, a beszerzési aktushoz vezető döntéshozatali folyamatot. Így nem fölösleges kimondania az uniós jognak a közbeszerzési szabályok kikényszeríthetőségét, peresíthetőségét: erre elsősorban nem a

⁹ HL L 76, 1992. 3. 23., 14.

¹⁰ A 89/665/EGK és a 92/13/EK tanácsi irányelveknek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

¹¹ Az Európai Unióban jelenleg felülvizsgálat tárgyát képezik a közbeszerzési irányelvek. Ugyanakkor a felülvizsgálat egyelőre nem érinti a jogorvoslati irányelveket, csak a közbeszerzési eljárásokat szabályozó 2004/18/EK és 2004/17/EK irányelveket. A 89/665/EGK irányelvnek – a 2007/66/EK irányelvvel beiktatott – 4a. cikke azonban előírja, hogy legkésőbb 2012. december 20-ig az Európai Bizottság felülvizsgálja az irányelv végrehajtását, és annak eredményességéről jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. (A jelentés a kézirat lezárásáig még nem került benyújtásra.)

közbeszerzési normák uniós jogi eredete miatt van szükség (vagyis a normák uniós jogi minősége miatt), hanem a jogterület sajátos jellegére tekintettel, ami elsősorban belső jogi probléma.

Amint az a későbbiekben részletesen bemutatjuk, a jogorvoslati irányelvek meglehetősen tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára saját jogorvoslati rendszerük kialakítására, a jogorvoslati mechanizmusok szervezeti-hatásköri és eljárási megoldásait illetően. Mindebből következően lényeges különbségeket fedezhetünk fel az Európai Unió egyes tagállamaiban kialakított megoldások között, hiszen a tagállamok különböző közigazgatási tradíciói és kulturális hagyományai, illetve szervezeti és működési rendszerei egymástól jelentősen eltérő megoldásokat eredményeztek.¹²

Az irányelvek alapján ugyanis a tagállami szintű szabályozás dönt(het)i el, hogy a jogorvoslati hatáskört bíróság vagy más hatóság gyakorolja, továbbá, hogy milyen összetételű, illetékességű legyen a jogorvoslati hatáskört gyakorló szerv, illetve, hogy az milyen eljárási szabályok alapján jár el, működik-e közbeszerzési választottbíróság, alternatív vitarendezési fórum stb. (Az irányelvek szabályairól részletesen a 3. pont szól.)

Az intézményi és eljárási megoldások eltérőségét, sokszínűségét lehetővé tévő tagállami mozgáster azonban bizonyos keretek közé szorított. Részben természetesen a jogorvoslati irányelvekben meghatározott, a közbeszerzési jogorvoslati mechanizmusok szervezeti-hatásköri és eljárási rendszerére vonatkozó rendelkezések korlátozzák, részben pedig az uniós jognak a Bíróság által kifejlesztett általános elvei.

2. Az uniós jog általános elvei által támasztott követelmények

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati szabályainak jelentős forrását jelentik a közösségi/uniós jog Bíróság által kialakított általános elvei. A tagállami jogorvoslati rendszer kialakítása során ezeket az elveket

¹² A tanulmány nem mutatja be, illetve nem elemzi az uniós közbeszerzési jogot átültető tagállami megoldásokat. Az egyes tagállamok jogorvoslati rendszereit részletesen tárgyalja többek között:

- [The comparative Survey on Public Procurement systems across the PPN](http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PP%20systems%20across%20PPN.pdf), Róma, 2010 december - <http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PP%20systems%20across%20PPN.pdf>

- Remedies and Public Procurement Laws in Europe, Baker & McKenzie, Third Edition, http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/de2c450b-439f-4c4e-a1d6-b532fe08bb77/Presentation/PublicationAttachment/7e98494b-edbf-4b6d-950a-bcb3df33e7ca/bk_eme_remediespublicprocurement_jan09.pdf

- OECD (2007), "Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union", *Sigma Papers*, No. 41, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vkl-t-en>

is érvényesíteni kell. Ezek az elvek egyben útmutatóként is szolgálnak az uniós joggal összhangban álló eljárási megoldások kialakításához, különösen az olyan részletkérdésekben, amelyeket a jogorvoslati irányelvek nem szabályoznak.

Az uniós jog érvényesülését biztosító elvek közül – röviden – az alábbiakat tárgyaljuk:

- a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának elve,
- az egyenértékűség elve,
- a tényleges érvényesülés vagy hatékonyság elve,
- a jogbiztonság elve.

2.1. A tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának elve

Az uniós jog általános elvének minősül, hogy a tagállamok intézményi és eljárási autonómiát élveznek. Ennek értelmében – uniós jogi rendelkezés hiányában – a tagállamok szabályozási hatáskörébe tartozik a magánszemélyeket az uniós jog közvetlen hatályú rendelkezései alapján megillető jogosultságok védelmére szolgáló eljárásjogi szabályok kialakítása, illetve az eljárások lefolytatására hatáskörrel rendelkező bíróságok és más hatóságok kijelölése.

A 33/76. sz., *Rewe-Zentralfinanz* és *Rewe-Zentral* ügyben hozott ítélet¹³ képezi a tagállamok eljárási autonómiája szempontjából a Bíróság ítélkezési gyakorlatának elvi jelentőségű ítéletét. A Bíróság ebben az (egyébként nem közbeszerzési tárgyú ügyben hozott) ítéletében a tagállamok eljárási autonómiájának fogalmát az Unió és a tagállamok közötti lojális együttműködés elvével¹⁴ kötötte össze. Ezen elvből különösen azt a következtetést vonta le, hogy *a nemzeti bíróságok feladata a polgárokat az uniós jog közvetlen hatályából eredően megillető bírói védelem biztosítása*.

A tagállamokat megillető intézményi és eljárási autonómia elvét a Bíróság később számos ítéletében¹⁵ megerősítette. A Bíróság azonban arra

¹³ 33/76 Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet 5. bek. [1976] EBHT, 1989.

¹⁴ Lásd: 6. számú lábjegyzet

¹⁵ 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato v SpA San Giorgio. [1983] EBHT 3595, 12. pont, C-6/90 és C-9/90 egyesített esetek Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. [1991] EBHT I-5357, 42. pont,

C-5/94 The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: HedleyLomas (Ireland) Ltd. [1996] EBHT I-2553, 31. pont

is rámutatott, hogy ez az elv nem jelent a tagállamok számára korlátlan szabadságot, az autonómia csak az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikkének (3) bekezdéséből, azaz a lojális együttműködés elvéből levezethető követelmények által kijelölt határok között érvényesülhet.¹⁶ Az autonómiát korlátozza továbbá az egyenértékűség elve, a tényleges érvényesülés vagy a hatékonyság elve. (Ezekről részletesebben a következő pontok alatt.)

Az „eljárási autonómia” elve ennél fogva nem valódi autonómiát, hanem sokkal inkább bizonyos mértékű mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára az uniós jogból eredő olyan jogokra vonatkozó eljárásjogi szabályokkal összefüggésben, amelyek bírósági érvényesítése uniós jogilag részletesen nem szabályozott.¹⁷ A tagállamok „eljárási autonómiája” ezenfelül a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nem csupán eljárásjogi kérdésekre korlátozódott. Ellenkezőleg, az részben az uniós jogból eredő jogokra vonatkozó anyagi jogi szabályokra is kiterjed,¹⁸ és így az eljárási autonómia egyúttal a tagállamokat megillető, bizonyos mértékű *remedial autonomy*-t (a jogkövetkezmények megválasztásának bizonyos fokú szabadságát) is magában foglalja.

A tagállamok által élvezett eljárási és intézményi autonómia ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az uniós jogalkotó az uniós jog végrehajtására, kikényszerítésére szolgáló nemzeti eljárások harmonizálására speciális szabályokat alkosson, amennyiben a tagállamok jogrendszerei közötti különbségek az egységes belső piac megfelelő működését akadályozzák, vagy veszélyeztetik. Bár az uniós jogalkotó ezzel a lehetőséggel ritkán élt, a közbeszerzések területén – miként azt láttuk – két irányelvet is alkottak a tagállamok vonatkozó szabályainak harmonizálása céljából. A közbeszerzési jogorvoslati irányelvekben foglalt uniós jogi követelmények azonban nem rontják le teljes mértékben a

¹⁶ C-430/93 és C-431/93, Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten. [1995] EBHT I-4705, 17. pont, 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato v SpA San Giorgio. [1983] EBHT 3595, 14. bek.

¹⁷ Az Európai Bíróság visszatérően az eljárási autonómia elvéről szól, ugyanakkor a szakirodalom egy része nem feltétlenül ért egyet ezzel a kifejezéssel. Lásd ezzel kapcsolatban különösen Kakouris, C. N., „Do the Member States possess judicial procedural »autonomy«?”, *C.M.L. Rev.* 1997., 1389. és azt követő oldalak. Szintén lásd Van Gerven, W., „Of Rights, Remedies and Procedures”, *C.M.L. Rev.* 2000., 501., 502., aki többek között az eljárási autonómia fogalmát a tagállamok eljárási hatáskörének fogalmával javasolja felváltani. Ugyanígy Delicostopoulos, J., „Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems”, *ELJ* 2003., 599. és azt követő oldalak, aki ezzel összefüggésben a tagállami eljárási hatáskörnek és az uniós eljárásjog elsőbbségének az elegyéből indul ki.

¹⁸ Lásd a C-212/04. sz., Adeneler és társai ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-6057. o.] 90. és azt követő pontjait, ahol a Bíróság többek között az eljárási autonómia elvét alkalmazta azon kérdés megválaszolásához, hogy a tagállamoknak milyen intézkedéseket, illetve szankciókat kell előírniuk ahhoz, hogy megelőzzék az uniós jogból eredő jogoknak az említett ügyszóhoz kapcsolódó eljárásban szóban forgó megsértését.

Lásd még: C-53/04. sz., Marrosu és Sardino ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [2006] EBHT, I-7213. o. 50. és azt követő pontjait, C-180/04. sz. Vassallo-ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-7251. o.] 35. és azt követő pontjait.

tagállamok eljárási és intézményi autonómiáját, amint azt a Bíróság több ítéletében¹⁹ meg is erősítette. Így például a közbeszerzési eljárásokat szabályozó uniós jogi rendelkezések alkalmazására szolgáló nemzeti jogorvoslat lefolytatására hatáskörrel rendelkező bíróságok, hatóságok kijelölése, valamint az eljárásbeli/perbeli jogállás és egyéb eljárási kérdések szabályozása továbbra is a nemzeti jogra tartozik.

2.2. Az egyenértékűség elve

Az egyenértékűség elve az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalma általános alapelveinek kifejeződése²⁰, amely megköveteli, hogy összehasonlítható tényállásokat ne különbözöképpen és különböző tényállásokat ne azonos módon kezeljenek, hacsak nem objektíve igazolható az ilyen bánásmód.²¹

A tagállamok által élvezett eljárási és intézményi autonómia egyik korlátját képező egyenértékűség elve azt követeli meg, hogy a jogorvoslatokra alkalmazandó szabályok összessége különbségtétel nélkül vonatkozzon az uniós jog megsértésén alapuló jogorvoslatokra és a belső jog megsértésén alapuló hasonló jogorvoslatokra. Az uniós jog megsértése esetére előírt eljárási szabályok és jogkövetkezmények nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a nemzeti jog alapján fennálló jogosultság megsértésére szabott jogkövetkezmények, eljárási szabályok. Más szavakkal: nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni hasonló esetek között azon az alapon, hogy az egyik tényállás uniós jogi vonatkozású, míg a másik tisztán nemzeti jogi.

Másrészt az egyenértékűség elve, és ezen belül is a hátrányos megkülönböztetés tilalma azt jelenti, hogy a jogorvoslatra jogosultak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell azt, hogy a nemzeti hatóságok előtt a más tagállambeli állampolgárok, vállalkozások is a hazai állampolgárokkal, vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.²² Ez az EUMSZ 18. cikkéből (ex EKSZ 12.

¹⁹ Pl.: C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft v Bundesbaugesellschaft Berlin [1997] EBHT-I 4961 40-46. bek.; C-76/97 Walter Tögel v Niederösterreichische Gebietskrankenkasse [1998] EBHT-I 5357.

²⁰ Az egyenlő bánásmód elvéhez lásd az állandó ítélkezési gyakorlatot, különösen a C-300/04. sz., Eman és Sevinger ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [2006] EBHT I-8055. 57. pontját, a C-303/05. sz. Advocatenvoor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet [2007] EBHT I-3633. 56. pontját, és a C-227/04. P. sz., Lindorfer kontra Tanács ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [2007] EBHT I-6767. 63. pontját.

²¹ Ilyen értelemben – még ha adó-visszatérítés vonatkozásában is – lásd a C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [1998] EBHT I-4951. 37. pontját.

²² C-43/95. Data Delecta Aktiebolag and Ronny Forsberg v MSL Dynamics Ltd. [1996] EBHT I-4661

cikkéből) vezethető le, amely az állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát fogalmazza meg. Az állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalma azonban nem jelent abszolút tilalmat az uniós jogban. Nem minősül ugyanis tiltott diszkriminációnak az olyan megkülönböztetés, amely objektív módon igazolható.²³

Mindkét tétel irányadó a közbeszerzési eljárások tekintetében is. Így a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az érdekeltek jogorvoslati eljárást kezdeményezhessenek az uniós jogból eredő igényeik érvényesítése érdekében, még hozzá nem kedvezőtlenebb eljárási feltételek mellett, mint a nemzeti jogból eredő jogosultságok esetében. Másrészt a hazai vállalkozásokra megállapított feltételeknél nem állapíthatnak meg hátrányosabb feltételeket más tagállamok vállalkozásai jogorvoslati eljárás kezdeményezése tekintetében.

Mint látni fogjuk, az uniós jog ezen elvét a jogorvoslati irányelvek kifejezetten rögzítik a közbeszerzéshez kapcsolódó jogvédelem tekintetében.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából a közbeszerzési jogorvoslati eljárás nyelve jelent érdekes kérdést, tekintettel arra is, hogy az uniós jog e tekintetben speciális követelményt nem támaszt. A tagállamok akár első, akár másodfokon is kijelölhetnek *sui generis* fórumot az eljárás lefolytatására, amelyekre viszont nem vonatkoznak a bírósági, illetve hatósági eljárás általános szabályai, amelyek általában garanciális szabályokat tartalmaznak a nyelvhasználatról.

2.3. A tényleges érvényesülés elve vagy a hatékonyság (hatékony jogorvoslat) elve

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a bírósághoz fordulás eljárási szabályai, amelyek célja, hogy biztosítsák az uniós jog által a jogalanyoknak biztosított jogok védelmét, nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.²⁴ Ezt a követelményt juttatja kifejezésre a tényleges érvényesülés vagy a hatékony jogorvoslat elve.

²³ Pl. C-323/95. David Charles Hayes and Jeannette Karen Hayes v Kronenberger GmbH. [1997] EBHT I-1711, 24. pont

²⁴ 33/76. sz., Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet [1976] EBHT 1989. 5. pont;

C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [2007] EBHT I- 2271. 43. pont,

C-268/06. sz. Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [2008] EBHT I-2483 46. pont;

C-246/09. sz. Bulicke-ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [2010] EBHT I-7003 25. pont,

A hatékony jogvédelem elve az uniós jog általános elvének tekinthető, amelyet a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos tradícióira, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkére hivatkozással mondott ki.²⁵ Újabb ítéleteiben²⁶ pedig a Bíróság figyelembe veszi tekintetben az Európai Unió Alapjogi Chartáját²⁷ is, amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta, az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdése szerint „*ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések*”. A Charta 47.cikkének első bekezdése kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Ugyanezen cikk második bekezdése értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Az említett cikk harmadik bekezdése kifejezetten előírja, hogy azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.

A hatékonyság elve – a hátrányos megkülönböztetés tilalmához hasonlóan – egyfajta korlátját jelenti a tagállamok intézményi és eljárási autonómiájának, tekintettel arra, hogy az uniós jogból eredő jogosítványok hatékony jogi védelmének követelménye fontos következményekkel jár azokra az eljárási (és anyagi jogi) feltételekre nézve, amelyek hasonló természetű belső jogok érvényesítésére irányulnak. Így különösen a fórum, a perbeli jogállás, az eljárás megindítására nyitva álló határidők, a meghallgatáshoz való jog, a jogi tanácsadáshoz (védelemhez) való jog, a bizonyítás, a közösségi jog hivatalból történő alkalmazása, a jogorvoslatok tekintetében.

A tényleges érvényesülés elvét is kifejezetten rögzítik a jogorvoslati irányelvek, amelyek annak biztosítására kötelezik a tagállamokat, hogy az ajánlatkérő döntéseit *hatékonyan* és főként a lehető leggyorsabban felül

C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [1998] EBHT I-4951 20. és 35. pont;
C-30/02. sz., Recheio – Cash & Carry ügyben 2004. június 17-én hozott ítélet [2004] EBHT I-6051. 18. pont,
C-40/08. sz. Asturcom Telecomunicaciones ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [2009] EBHT I-9579 41. pont.

²⁵ 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [1986] EBHT 1651 18. és 19. pont;
222/86. sz., Heylens és társai ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [1987] EBHT 4097. 14. pont;
C-424/99. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. november 27-én hozott ítélet [2001] EBHT I-9285 45. pont;

C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores v. Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [2002] EBHT I-6677. 39. pont;

C-467/01. sz. Eribrand-ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [2003] EBHT I-6471 61. pont

²⁶ C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [2010] EBHT I-13849 30-40. pont

²⁷ HL 2007.12.14. C 303/1

lehesen vizsgálni. A tényleges érvényesülés elvéből eredő mérce azonban nem abszolút. A Bíróság több, a közbeszerzéshez kapcsolódó jogvédelmet érintő ügyben hozott ítéletében is hangsúlyozta, hogy a tényleges érvényesülés elvének alkalmazása során minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé teszi az uniós jog alkalmazását, meg kell vizsgálni, hogy e rendelkezés milyen szerepet tölt be az egész eljárásban, továbbá figyelembe kell venni az eljárás menetét és az eljárás sajátosságait.²⁸

A hatékonyság elvéből – az ítélkezési gyakorlat alapján – levezethető, a fórumra, az eljárás-indítási jogosultságra, a határidőkre és egyéb eljárási kérdésekre vonatkozó követelmények a jogorvoslati irányelvek rövid bemutatása után, az irányelvi kötelezettségek értelmezésével közösen kerülnek bemutatásra.

2.4. A jogbiztonság elve

A jogbiztonság elve, amely általános jogelvként az uniós jogrend részét képezi, köti a tagállamokat az uniós jog hatálya alá tartozó jogosultságaik gyakorlásakor. Az állandó ítélkezési gyakorlat²⁹ értelmében a jogbiztonság elve különösen azt követeli meg, hogy a jogi rendelkezések egyértelműek, pontosak és hatásukat illetően előreláthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és a vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós jogszabályokból eredő alanyi jogosultságok védelmét szolgáló eljárásrendek esetében különösen fontos, hogy a tagállamok pontos jogi szabályozást alkossanak.³⁰ Kötelesek kellően pontos, egyértelmű és

²⁸ C-327/00. sz. Santex-ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet [2003] EBHT I-1877 56. pont;

C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [1995] EBHT I-4599 14. pont,

C-230/02. sz., Grossmann Air Service ügyben 2004. február 12-én hozott ítélet [2004] EBHT I-1829.39. pont

²⁹ C-376/02. sz. „Goed Wonen”-ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [2005] EBHT I-3445 32. pont;

C-288/07. sz., Isle of Wight Council és társai ügyben 2008. szeptember 16-án hozott ítélet [2008] EBHT I-7203 48. pont;

C-201/08. sz. Plantanol-ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet [2009] EBHT I-8343 43. pont,

C-17/03. sz., VEMW és társai ügyben 2005. június 7-én hozott ítélet [2005] EBHT I-4983 80. pont;

C-347/06. sz. ASM Brescia ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [2008] EBHT I-5641 69. pont;

C-158/07. sz. Förster-ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet [2008] EBHT I-8507 67. pont

³⁰ C-339/87. sz., Bizottság v. Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítélet [1990] EBHT I-851 25. pont;

C-361/88. sz., Bizottság v. Németország ügyben 1991. május 30-án hozott ítélet [1991] EBHT I-2567 24. pont;

C-366/89. sz., Bizottság v. Olaszország ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet [1993] EBHT I-4201. 17. pont;

C-221/94. sz., Bizottság v. Luxemburg ügyben 1996. november 7-én hozott ítélet [1996] EBHT I-5669

átlátható jogi helyzetet létrehozni annak érdekében, hogy a magánszemélyek felismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket.

3. A jogorvoslat speciális szabályai: a jogorvoslati irányelvek

3.1. A jogorvoslati irányelvek célja

A jogorvoslati irányelvek azt a kötelezettséget írják elő a tagállamok számára, hogy *tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy hatékony, és főként a lehető leggyorsabb jogorvoslati eljárások álljanak rendelkezésre az ajánlatkérő azon döntésével, eljárási cselekményével szemben, amely megsértette a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti szabályokat.*³¹

A jogorvoslati irányelvek célja – az irányelvek preambuluma és a Bíróság értelmezése³² alapján – a közbeszerzési irányelvek hatékony alkalmazására irányuló, tagállami és uniós szinten már meglévő jogorvoslati eljárások, mechanizmusok megerősítése, különösen azokon a szinteken, ahol a jogsértés még helyrehozható, orvosolható. Az a cél, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós jog vagy az azokat átültető nemzeti jogszabályok megsértése esetén valamennyi tagállamban rendelkezésre álljon hatékony jogorvoslati eszköz, valamint garantált legyen a közbeszerzési eljárások összehangolására vonatkozó irányelvek egységes és hatékony alkalmazása az Unió egész területén.³³

A tagállamok feladata a részletszabályok kidolgozása. Erre tekintettel a jogorvoslati irányelvek mindössze azokat a minimális feltételeket határozzák meg, amelyeknek a nemzeti jogrend szerinti jogorvoslati eljárásoknak meg kell felelniük a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi előírások tiszteletben tartása érdekében.³⁴ Amennyiben valamely kérdést

22. pont

C-417/99. sz., Bizottság v. Spanyolország ügyben 2001. szeptember 13-án hozott ítélet [2001] EBHT I-6015

38. pont

C-410/03. sz., Bizottság v. Olaszország ügyben 2005. április 28-án hozott ítélet [2005] EBHT I-3507 32.

pont,

C-507/04. sz., Bizottság v. Ausztria ügyben 2007. július 12-én hozott ítélet [2007] EBHT I-5939 298. pont

C-427/07. sz., Bizottság v. Írország ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [2009] EBHT I-6277 55. pont

³¹ 89/665/EGK irányelv 1. cikk (1) bekezdés 3. albekezdés, 92/13/EK irányelv 1. cikk (1) bekezdés 3. albekezdés

³² C-433/93 Bizottság v. Németország [1995] EBHT I-2303, 23. pont; C-81/98 Alcatel Austria and Others v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr [1999] EBHT I-7671, 33-34. pont; C-92/00 Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-GmbH (HI) [2002] EBHT I-5553 52. és 58. pont.

³³ C-406/08. sz. Uniplex (UK) Ltd kontra NHS Business Services Authority ügy [2010] EBHT I-0817 26. pont

³⁴ Pl.: C-327/00. sz. Santex-ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet [2003] EBHT I-1877 47. pont,

az irányelvek nem szabályoznak, akkor a tagállamoknak lehet, illetve bizonyos esetekben kell meghatározniuk belső jogrendjükben azon intézkedéseket, amelyek szükségesek annak biztosításához, hogy a jogorvoslati eljárások ténylegesen lehetővé tegyék az érintettek jogainak orvoslását.³⁵

A jogorvoslati irányelvek viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára az irányelvi rendelkezések nemzeti jogba történő átültetése terén. A tagállamok feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságokat vagy más hatóságokat, és meghatározni a bírósághoz/hatósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Ezen eljárási szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a belső jogrendből eredő jogok védelme érdekében szabályozott hasonló jogorvoslatokra vonatkoznak (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).

A jogorvoslati irányelvek célja mellett érdemes röviden bemutatni azt is, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint magának a jogorvoslati eljárásnak mi a célja. Ennek fontosságát az adja, hogy az eljárási részletszabályok kidolgozása során a tagállamoknak erre a célra, mint a szabályozás által elérendő célra kell tekintettel lenniük. A Bíróság szerint a tagállamok által biztosítandó jogorvoslatnak az a célja, hogy *„minden tekintetben biztosítsa a közbeszerzési anyagi jogot szabályozó irányelvek és az azokat megalapozó elvek tényleges érvényesülését”*.³⁶

3.2. A jogorvoslati irányelvek hatálya

A jogorvoslati irányelvek hatálya alá a közbeszerzési eljárásokat szabályozó uniós jogi rendelkezések, illetve az azok végrehajtására hozott nemzeti jogszabályok megsértésének orvoslása tartozik.³⁷

A 89/665/EGK irányelv hatálya az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési

C-315/01. sz. GAT-ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [2003] EBHT I-6351 45. pont,
C-314/09. sz. Stadt Graz v. Strabag AG és társai ügyben 2010. szeptember 30-án hozott ítélet [2010] EBTH I-8769 33. pont

³⁵ Pl.:GAT-ügyben hozott ítélet 46. pont, C-314/09. sz. Stadt Graz v. Strabag AG és társai ügyben hozott ítélet 33. pont

³⁶ C-92/00 Hospital Ingenieure Krankenhausstechnik Planungs-GmbH (HI) ügyben 2002. június 18-án hozott ítélet [2002] EBHT I-555353. pont

³⁷ 89/665/EGK irányelv 1. cikk (1) bekezdés 3. albekezdés, 92/13/EK irányelv 1. cikk (1) bekezdés 3. albekezdés

szerveződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv³⁸ hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérő által hozott, az uniós közbeszerzési jogot és az annak végrehajtására született nemzeti jogszabályokat sértő döntések felülvizsgálatára terjed ki.³⁹ Nem terjed ki ugyanakkor az irányelv hatálya a 2004/18/EK irányelv 10–18. cikkében nevesített, az irányelv hatálya alóli kivételek körébe tartozó beszerzésekkel, szerződésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokra. A különböző eljárási technikákkal, vagyis a keretmegállapodásokkal és a dinamikus beszerzési rendszerekkel kapcsolatos jogviták ugyanakkor a jogorvoslati irányelv hatálya alá tartoznak.

A 92/13/EK irányelv hatálya pedig a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁴⁰ (a közszolgáltatók közbeszerzési eljárásait szabályozó irányelv) hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás során hozott, az uniós közbeszerzési jogot és az annak végrehajtására született nemzeti jogszabályokat sértő ajánlatkérői döntésekre terjed ki. Nem terjed ki ugyanakkor a 92/13/EK irányelv hatálya a 2004/17/EK irányelv 5. cikke (2) bekezdésével, 18–26. cikkével, 29. és 30. cikkével vagy 62. cikkével összhangban a 2004/17/EK irányelv hatálya alól kizárt szerződésekre, beszerzésekre.

3.3. A jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosultak köre

A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdekében áll (állt) valamely szerződés elnyerése, és akinek jogát, vagy jogos érdekét az állítólagos jogsértés sérti vagy veszélyezteti. A jogorvoslatra jogosultak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell azt, hogy a nemzeti hatóságok előtt a más tagállambeli vállalkozások is a hazai

³⁸ HL L 134, 30/04/2004. 0114 - 0240

³⁹ A 89/665/EGK irányelv tervezetében eredetileg nem csupán a közösségi közbeszerzési szabályokat, és az azt végrehajtó tagállami jogszabályokat sértő ajánlatkérői döntések felülvizsgálatának követelménye szerepelt, hanem a (tisztán) nemzeti jogot sértő döntések felülvizsgálata is. (Proposal for a Council Directive 87/C 230/05 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on procedures for the award of public supply and public works contracts OJ 1987 C 230, 6.)

⁴⁰ HL L 134, 30/04/2004. 0001 - 0113

vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.⁴¹

3.4. Jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidő

A jogorvoslati irányelvek (a 2007-es módosítás eredményeként) a jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejére vonatkozóan is tartalmaznak rendelkezéseket. A tagállamok többsége ugyanis kezdetektől fogva rögzített belső jogában valamilyen keresetindítási határidőt, azzal a céllal, hogy ösztönözze/kötelezze a gazdasági szereplőket a gyors keresetindításra a közbeszerzési eljárás során hozott előkészítő intézkedésekkel, ajánlatkérői döntésekkel szemben. Ugyanakkor e határidők, határidő-számítási szabályok nagyfokú eltérést mutattak uniószerthez, ezért tartotta szükségesnek az Európai Bizottság az irányelvek szabályainak kiegészítését.

A tagállamok azonban pusztán az irányelvek alapján nem kötelesek belső jogukban határidőhöz kötni a jogorvoslat kezdeményezését, de amennyiben élnek e lehetőséggel, akkor figyelemmel kell lenniük az irányelvekben meghatározott minimális határidőkre. Ha valamely tagállam belső jogában a jogorvoslat-indítást határidőhöz kívánja kötni, akkor a kérelem benyújtására fennálló határidő

a) az ajánlatkérői döntés megküldésének időpontját követő naptól számított *legalább tíz naptári nap*, amennyiben az ajánlatkérő döntéséről elektronikus úton vagy faxon tájékoztatja az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt;

b) az ajánlatkérő döntésének az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére egyéb kommunikációs eszköz felhasználásával való megküldése esetén pedig

vagy a megküldés időpontját követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap,

vagy az ajánlatkérő döntésének kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap.

Az ajánlatkérő döntéséről való tájékoztatásban minden egyes ajánlattevővel vagy részvételre jelentkezővel közölni kell a döntés lényeges indokainak összefoglalását. Amennyiben olyan ajánlatkérői döntésről van szó, amelyhez nem kapcsolódik külön tájékoztatási kötelezettség, és így a határidő kezdőnapja sem lehet a döntés közzétevése, a

⁴¹ 89/665/EGK irányelv 1. cikk (2)-(3) bek., 92/13/EK irányelv 1. cikk (2)-(3) bek.

határidő az érintett döntések közzétételének időpontjától számított legalább tíz naptári nap.⁴²

3.5. Ajánlatkérő előzetes értesítése

A tagállamok előírhatják, hogy a jogorvoslati eljárást igénybe venni kívánó személy előzetesen értesítse az ajánlatkérőt az állítólagos jogsértésről, és arról a szándékáról, hogy jogorvoslattal kíván élni, amennyiben ez nem érinti a szerződéskötési tilalmi időszakot vagy a jogorvoslati kérelem benyújtására megállapított bármely más határidőt.⁴³

3.6. Előzetes vitarendezés

A tagállamok előírhatják, hogy a sérelmet szenvedett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. Ebben az esetben a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az ilyen kérelem benyújtása a szerződés lehetséges megkötésére azonnali felfüggesztő hatállyal bírjon. A tagállamoknak meg kell határozniuk a jogorvoslati kérelem benyújtásának megfelelő közlési módját, ideértve a faxon vagy elektronikus úton történő benyújtási módot is. Az automatikus felfüggesztés az ajánlatkérő által faxon vagy elektronikus úton eljuttatott válasz elküldésének időpontját követő naptól számított legalább tíz naptári napig tartó időszak lejártakor, vagy egyéb kommunikációs eszköz felhasználása esetén, vagy az ajánlatkérő válasza elküldésének időpontját követő naptól számított legalább tizenöt naptári napig tartó időszak lejártakor vagy a válasz kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári napig tartó időszak lejártakor szűnik meg.⁴⁴

3.7. A jogorvoslati fórum számára biztosítandó döntési kompetencia

A jogorvoslati fórumnak⁴⁵ hatáskört kell biztosítani

⁴² 89/665/EGK irányelv 2c. cikk, 92/13/EK irányelv 2c. cikk

⁴³ 89/665/EGK irányelv 1. cikk (4) bek., 92/13/EK irányelv 1. cikk (4) bek

⁴⁴ 89/665/EGK irányelv 1. cikk (5) bek., 92/13/EK irányelv 1. cikk (5) bek

⁴⁵ A jogorvoslati fórummal kapcsolatos, az irányelvekben rögzített szervezeti követelmények nem itt, hanem a III. 1. pont keretében kerülnek ismertetésre.

a) *ideiglenes intézkedések megtételére* az állítólagos jogsértés orvoslása és további érdeksérelem megelőzése céljából, így különösen a közbeszerzési eljárás vagy valamely ajánlatkérői döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását;

b) *az ajánlatkérő jogsértő döntéseinek megsemmisítésére*, ideértve a diszkriminatív műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses közbeszerzési eljárással kapcsolatos dokumentumból;

c) csak a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv alapján az a) és b) pontokban szereplő lehetőségektől eltérő intézkedés megtételére vonatkozó jogosultság biztosítása a megállapított jogsértés jóvátétele és az érintett érdeke megsértésének megakadályozása céljából, így például meghatározott összeg kifizetésének előírása olyan esetekben, amikor a jogsértését nem tették jóvá vagy nem akadályozták meg;

d) *kártérítés* megítélésére a jogsértést szenvedett felek részére.

A fenti hatásköröket nem kell ugyanakkor egy és ugyanazon szervhez telepíteni, azok a jogorvoslati eljárás különböző vonatkozásaiért felelős különálló szervekre is ruházhatóak.⁴⁶

A tagállamok a közbeszerzési eljárásra vonatkozó uniós jog szabályainak megsértése esetén kötelesek lehetőséget biztosítani kártérítés követelésére a jogsértést szenvedett személyek számára.⁴⁷ Az irányelvek ugyanakkor nem tartalmazzak pontosabb rendelkezéseket sem azon feltételekről, amelyek megvalósulása esetén az ajánlatkérő felelőssége megállapítható, sem pedig a megítélhető kártérítések összegének meghatározásáról. Az irányelvek alapján ugyanakkor a tagállamok előírhatják, hogy ha a kártérítés követelésének jogalapja az, hogy egy döntést jogellenesen hoztak meg, a vitatott döntést először a szükséges hatáskörrel rendelkező szervnek semmissé kell nyilvánítania.⁴⁸

A közszolgáltatókra vonatkozó jogorvoslati irányelv⁴⁹ önálló – az ajánlattevőkre kedvezőbb – kártérítési tényállást is rögzít, amely lehetővé teszi az ajánlattevők számára, hogy csak a költségeit (pl. az ajánlat elkészítésére fordított kiadásokat) téríttesse meg a jogsértővel. Ezt a legtöbb tagállam polgári jogi szabályozása alapján nem tehetné meg, mivel e kiadások számára nem kárként jelentkeztek, ugyanis, ha nyert

⁴⁶ 89/665/EGK irányelv 2. cikk (1)-(2) bek., 92/13/EK irányelv 2. cikk (1)-(2) bek

⁴⁷ 89/665/EGK irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pont, 92/13/EK irányelv 2. cikke (1) bekezdésének d) pont

⁴⁸ 89/665/EGK irányelv 2. cikke (6) bekezdés, 92/13/EK irányelv 2. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdés

⁴⁹ 92/13/EK irányelv 2. cikke (7) bekezdés

volna, akkor is terhelnék e költségek. Olyan esetben, amikor egy ajánlat elkészítésének vagy egy közbeszerzési eljárásban való részvételnek a költségeire vonatkozó kártérítési igénnyel lépnek fel, a kártérítési igényt benyújtó személynek csak a beszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az azt végrehajtó nemzeti jogszabályok megsértését és azt kell bizonyítania, hogy valós lehetősége lett volna a szerződés elnyerésére, valamint hogy az elkövetett jogsértés ezt a lehetőséget hátrányosan érintette.

A közszolgáltatókra vonatkozó jogorvoslati irányelv⁵⁰ a fenti c) pontban említett összeg (bírság) kapcsán még arról rendelkezik, hogy a fizetendő összeget úgy kell meghatározni, hogy ajánlatkérőt elriassa a jogsértés elkövetésétől, illetve a jogsértő helyzet fenntartásától. A tagállamok a bírság lehetőségét valamennyi ajánlatkérővel, vagy az ajánlatkérők – objektív szempontok alapján – meghatározott csoportjával szemben alkalmazhatják. A bírság megfizetésének végrehajtását a hatóság felfüggesztheti az ügy érdemi elbírálását jelentő határozat meghozataláig.

3.8. Szerződéskötési moratórium, a közbeszerzési eljárás automatikus felfüggesztése

Valódi reparációt a jogorvoslati rendszer a szerződés aláírása előtt tud biztosítani, amikor az esetleges jogsértés következményei még elháríthatóak, hiszen lehetőség van arra, hogy a jogorvoslati fórum az ajánlatkérőt kötelezze a jogsértő döntés, eljárási cselekmény korrekciójára, és ezáltal az eljárás jogszerű nyertesével való szerződéskötésre. Mivel a legtöbb tagállam belső szabályozása nem tartalmazott hatékony eszközöket a vitatott közbeszerzési szerződések aláírásának időben való megakadályozására, a közösségi jogalkotó szükségesnek és indokoltnak tartotta közösségi szinten szabályozni ezt a kérdést.

Az irányelvek – a 2007/66/EK irányelv általi módosítás óta – kötelezővé teszik a tagállamok számára a szerződéskötési moratóriumnak, vagyis a szerződés odaítéléséről szóló döntés közzétevése és a szerződés megkötése közötti tilalmi időszaknak a szabályozását.⁵¹ A jog erejénél fogva beálló szerződéskötési moratórium így lehetőséget ad az érintettek számára, hogy észleljék az esetleges jogsértéseket, döntsenek a jogorvoslati eljárás megindításáról, illetve előkészítsék, benyújtsák a jogorvoslati kérelmet még a szerződés megkötése előtt. A jogsértés megállapítása esetén

⁵⁰92/13/EK irányelv 2. cikke (5) bekezdés

⁵¹ 89/665/EGK irányelv 2a. cikk, 92/13/EK irányelv 2a. cikk

ugyanis csak így van valódi esélye annak, hogy a szerződést az ajánlatkérő végülis azzal kösse meg, aki az eljárás jogszerű nyertese. Az irányelv értelmében az ajánlattevők akkor tekintendők érintettnek, amennyiben még véglegesen nem lettek kizárva. A kizárás akkor végleges, amennyiben az ajánlatkérő a kizárásról értesítette az ajánlattevőt, és a kizárást független jogorvoslati fórum jogszerűnek ítélte, vagy a kizárás ellen nincs helye jogorvoslatnak. A részvételre jelentkezők pedig akkor tekinthetők érintetteknek, amennyiben a részvételi jelentkezésük elutasításáról az ajánlatkérő nem tájékoztatta őket az eljárás eredményére vonatkozó döntésről szóló tájékoztatást megelőzően.

A Bíróság először az *Alcatel ügyben*⁵² fogalmazta meg ezt a követelményt, amelyet későbbi gyakorlatában is következetesen érvényesített⁵³. A Bíróság szerint a jogorvoslati irányelvek rendelkezéseinek értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a tagállamok kötelesek az ajánlatkérőnek a szerződés megkötését megelőzően hozott, a nyertes ajánlattevőre vonatkozó döntését illetően minden esetben biztosítani a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének lehetőségét, és ennek keretében e döntés megsemmisítését, függetlenül a szerződés megkötését követően fennálló, kártérítési lehetőségtől. A teljes jogi védelem a Bíróság szerint magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy az ajánlattevőket a szerződés megkötése előtt tájékoztatni kell a közbeszerzési eljárás eredményére és az eljárás nyertesére vonatkozó ajánlatkérői döntésről annak érdekében, hogy azoknak ténylegesen lehetőségük legyen jogorvoslati eljárás indítására. Ugyanezen védelem megköveteli, hogy a nem nyertes ajánlattevő számára elegendő idő álljon rendelkezésre az eljárás eredményére vonatkozó döntés jogszerűségének megvizsgálására. A jogorvoslati irányelv hatékony érvényesüléséből eredő követelményeket figyelembe véve ebből pedig az következik, hogy a nem nyertes ajánlattevőknek az eljárás eredményéről való tájékoztatása és a szerződés megkötése között ésszerű időnek kell eltelnie, annak érdekében, hogy ez lehetőséget biztosítson számukra többek között jogorvoslati kérelem, és ennek keretében ideiglenes intézkedés iránti kérelem előterjesztésére. Bár a bírósági gyakorlat egyértelmű és következetes volt e kérdésben, számos tagállam nem biztosított megfelelő lehetőségeket az ajánlattevők számára, ezért szükségessé vált a szerződéskötési moratórium irányelvi rögzítése.

⁵² C-81/98. sz., Alcatel Austria és társai ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet [1999] EBHT I-7671

⁵³ Pl.: C-470/99. sz., Universale-Bau és társai ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [2002] EBHT I-11617,

C-444/06. sz., Európai Bizottság v. Spanyolország ügyben 2008. április 3-án hozott ítélet [2008] EBHT I-2045

A jogorvoslati irányelvek ugyanakkor nem adnak teljeskörű szabadságot a tagállamoknak a szerződéskötési moratórium szabályozása terén. Szigorú határidőket rögzítenek: a moratórium időtartamát legalább tíz, illetve tizenöt napban kell meghatározni, attól függően, hogy az eljárás eredményére vonatkozó ajánlatkérői döntés kézbesítése elektronikusan, illetve faxon (legalább 10 nap), vagy egyéb kommunikációs eszközön keresztül történik (legalább 15 nap). Az irányelvek ugyanakkor csak minimális tilalmi időket írnak elő, a tagállamoknak lehetősége van ezen minimális időtartamot meghaladó határidők bevezetésére.

Az irányelv bizonyos körben lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukban úgy rendelkezzenek, hogy a szerződéskötési tilalmat nem kell alkalmazni:

a) amennyiben az irányelvek nem írják elő közbeszerzési hirdetmények előzetes közzétételét az Európai Unió Hivatalos Lapjában (pl. rendkívüli sürgősség esete⁵⁴);

b) amennyiben a közbeszerzési eljárásnak csak egyetlen érintett ajánlattevője van, és az ajánlatkérő a szerződést vele köti meg;

c) az irányelv szerinti keret-megállapodás, illetve dinamikus beszerzési rendszer alapján megkötött egyedi szerződések⁵⁵ esetében.

A fenti esetekben ugyanakkor a tagállamok kötelesek a szerződéskötést követő hatékony jogorvoslat biztosítására.

A szerződéskötési moratórium leteltével, amennyiben nem kerül sor jogorvoslati eljárás megindítására, az ajánlatkérő megkötheti a szerződést a nyertes ajánlattevővel. Amennyiben azonban jogorvoslati eljárás indul, akkor a szerződéskötési moratórium időtartamának letelte nem nyitja meg a szerződés megkötésének lehetőségét. A tagállamok ugyanis kötelesek belső jogukban biztosítani, hogy jogorvoslati eljárás indítása esetén az ajánlatkérő mindaddig ne köthesse meg a szerződést, amíg a jogorvoslati szerv nem hozott döntést az ideiglenes intézkedések alkalmazása, a szerződéskötési tilalom feloldása vagy a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálása tárgyában (*automatikus felfüggesztés*).⁵⁶ Ebben az időszakban tehát a szerződés nem köthető meg. A szerződéskötési moratórium az automatikus felfüggesztéssel kiegészülve lehet teljes, e két jogintézmény együttesen tudja megakadályozni a jogsértő szerződések megkötését. Míg az eredményhirdetést követően beálló szerződéskötési moratórium

⁵⁴ 2004/18/EK irányelv 31. cikk (1) bekezdésének c) pontja, 2004/17/EK irányelv 40. cikk (3) bekezdésének d) pontja

⁵⁵ 2004/18/EK irányelv 32. cikk (4) bekezdése második albekezdése második francia bekezdése és 33. cikk (5) és (6) bekezdése, 2004/17/EK irányelv 15. cikk (5) és (6) bekezdése és 40. cikk (3) bekezdése

⁵⁶ 89/665/EGK irányelv 2. cikk (3) bek., 92/13/EK irányelv 2. cikk (3) bek.

lehetőséget ad az eljárás szereplői számára az esetleges jogsértések vizsgálatára és a jogorvoslati kérelem benyújtásáról való döntésre, addig a jogorvoslat indítása esetén beálló automatikus felfüggesztés a jogsértés tárgyában való döntésig tiltja meg a szerződés megkötését. Valójában tehát meghosszabbítja a szerződéskötési moratóriumot a jogorvoslat tárgyában való döntéshozatalhoz szükséges időtartammal.

3.9. Érvénytelenség, mint a legsúlyosabb jogsértések esetén alkalmazandó szankció

Az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogsértés a közbeszerzések közvetlen odaítélése, vagyis a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése.⁵⁷ Ehhez képest a jogorvoslati irányelvek a 2007-es módosítást megelőzően nem tartalmaztak semmilyen követelményt e jogsértés következményeinek hatékony megelőzésére, illetve orvoslására. A jogellenesen közbeszerzési eljárás nélkül megkötött szerződések esetében a sérelmet szenvedett vállalkozások tulajdonképpen csak kártérítési igénnyel élhettek, ami viszont nem tette lehetővé a jogellenesen odaítélt szerződés újbóli versenyre bocsátását. A kártérítésre irányuló jogorvoslat ezen kívül az ajánlatkérők szempontjából csekély visszatartó erővel bír, mivel az állítólagos jogsérelmet szenvedett vállalkozásoknak bizonyítaniuk kell, hogy komoly esélyük volt (lett volna) a szerződés elnyerésére. A jogorvoslati irányelvek 2005-2007 közötti revíziója során egyetértés alakult ki a konzultációban részt vevő szereplők között abban, hogy uniós szintű jogi szabályozás szükséges ebben a kérdésben, jóllehet a probléma lehetséges megoldásairól már eltérő vélemények alakultak ki.

A hatályos szabályok alapján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogellenesen, közvetlen módon, azaz közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül odaítélt szerződéseket az ajánlatkérőtől független jogorvoslati fórum érvénytelenné nyilvánítsa. Közvetlen odaítélésnek minősül minden olyan eset, amikor az uniós jogi szabályok szerint közbeszerzési eljárást kellene lefolytatni, de ennek ellenére a közbeszerzési eljárást nem hirdetik meg előzetesen az Európai Unió Hivatalos Lapjában, illetve egyáltalán nem folytatnak le közbeszerzési eljárást. A tagállamoknak az alábbi esetekben biztosítaniuk kell a megkötött szerződés érvénytelenségét, illetve érvénytelenségének kimondását, összhangban belső anyagi és eljárási szabályaikkal:

⁵⁷Az Európai Bíróság is a közbeszerzési szerződések jogellenes, közvetlen odaítélését tekinti a „közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog legsúlyosabb megsértésének” - lásd pl.: a C-26/03. sz. Stadt Halle ügyben hozott ítéletet, 37. pont

- a) közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötött szerződés;
- b) hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy az ún. házon belüli beszerzés (*in-house*) tényállásának jogtalan alkalmazása;
- c) a szerződéskötési moratóriumra vagy az automatikus felfüggesztésre vonatkozó szabályok megsértésével kötött szerződés, amennyiben ezzel megfosztották az ajánlattevőt attól, hogy a szerződéskötést megelőzően jogorvoslati kérelmet nyújtson be, és a jogsértés egyben a 2004/18/EK vagy a 2004/17/EK irányelv olyan megsértésével párosul, amely befolyásolta az ajánlattevő esélyét a nyeresre.

Ezekben az esetekben a jogorvoslati szervnek ki kell mondania a szerződés érvénytelenségét (az *ex lege* érvénytelenség tehát nem elegendő). A közösségi jogalkotó célja e rendelkezéssel az, hogy a közbeszerzési eljárás alapvető szintű szabályait megszegő, súlyos közbeszerzési jogsértést megvalósító szerződések a legsúlyosabb jogkövetkezményt vonják maguk után. Szerződések esetében pedig a legsúlyosabb szankció az érvénytelenség. Azt azonban az irányelv már a tagállamokra bízta, hogy pontosan mi az érvénytelenség tartalma, és azt is, hogy az egyes tagállamok hogyan állapítják meg annak részletszabályait, ideértve az érvénytelenség *ex nunc* vagy *ex tunc* hatályát. Az érvénytelenség részletszabályaiba két ponton azonban mégis beavatkozik az uniós jogalkotó. Egyrészt kötelezi a tagállami jogorvoslati fórumokat az érvénytelenség kimondására. Másrészt *ex nunc*, azaz a jövőre szóló érvénytelenség esetén a tagállamok alternatív szankciót kötelesek alkalmazni.

Az irányelvek továbbá a súlyos közbeszerzési jogsértés megtörténte ellenére egy esetben kötelezővé teszik, egy esetben pedig kivételt engednek az érvénytelenség jogkövetkezménye alól:

a) *kötelező* az érvénytelenség jogkövetkezményének mellőzése, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást, vagy kötött az *in-house* tényállás alkalmazásával szerződést, mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazására, vagy a közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő szerződéskötésre jogszerű lehetősége volt, továbbá szerződéskötési szándékáról hirdetményt tett közzé, amelynek közzétételét követő 10 napon belül nem került sor a szerződés megkötésére;

b) *lehetséges* az érvénytelenség kimondásának mellőzése, amennyiben a szerződés érvényességéhez „*valamely általános érdekekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos érdek*” fűződik. A szerződés érvényességéhez fűződő gazdasági érdek a kivételi körbe azonban csak akkor fér bele, ha az érvénytelenség aránytalan következményekkel járna. Az ajánlatkérőtől

független jogorvoslati szerv minden lényeges szempontot köteles megvizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy általános érdekekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokok miatt hatályban kell-e tartani a szerződést. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (például az új eljárás lefolytatásához szükséges költségek, a késedelmes teljesítésből eredő költségek) azonban a kivételre nem szolgáltatathat alapot, mert nem tekinthető általános érdekekhez közvetlenül kapcsolódó, kiemelten fontos indoknak. Az „általános érdekekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos érdek”-en alapuló kivétel alkalmazása esetén azonban kötelező – hatékony, arányos és visszatartó – alternatív szankciót kiszabni, amely a szerződés időbeli hatályának lerövidítése, vagy bírság lehet.

Az irányelvek ugyanakkor lehetővé teszik azt is, hogy az érvénytelenség fenti, kötelező esetein túlmenően a tagállamok úgy rendelkezzenek, hogy további jogsértések esetében is alkalmazni kell az érvénytelenség szankcióját.

3.10. Alternatív szankciók

Az irányelvek értelmében a tagállamok kötelesek alternatív szankciókról⁵⁸ is rendelkezni belső jogukban azoknak a jogsértéseknek a szankcionálására, amelyek kisebb súlyúak, és ezért nem feltétlenül indokolt a megkötött szerződés érvénytelenségének kimondása. Az alternatív szankció tekintetében a tagállamok kizárólag az irányelvekben meghatározott két lehetőség közül választhatnak:

- a) az ajánlatkérőre kiszabott bírság;
- b) a szerződés időbeli hatályának lerövidítése.

Az alternatív szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, ugyanakkor alkalmazásuk részletszabályait a tagállamok jogosultak megállapítani. A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel ruházhatják fel a jogorvoslati szervet az alternatív szankciók kiszabása tekintetében. Nem minősül azonban megfelelő alternatív szankciónak a kártérítés megítélése.

⁵⁸ 89/665/EGK irányelv 2e. cikk, 92/13/EK irányelv 2e. cikk

3.11. Korrekciós mechanizmus – az Európai Bizottság eljárás kezdeményezési joga

A jogorvoslati irányelvek alapján az Európai Bizottságnak arra is joga van, hogy konkrét közbeszerzési eljárások lefolytatását figyelemmel kísérje, és adott esetben az Európai Unió Bírósága előtt eljárást kezdeményezzen a közösségi közbeszerzési szabályoknak egyedi közbeszerzési eljárás során történt megsértése miatt.

Az irányelvek alapján az Európai Bizottság akkor kezdeményezhet eljárást, amennyiben a közbeszerzési eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket súlyosan megsértették.⁵⁹ Az Európai Bizottság e jogával azonban csak a szerződés megkötése előtt élhet, amennyiben a közbeszerzési eljárás alapján a szerződés már megkötésre került, erre az eljárásra nem kerülhet sor. A Bizottság a tagállam felé jelzi, hogy milyen okok alapján jutott arra a következtetésre, hogy a vonatkozó uniós jog súlyos megsértéséről van szó, és egyben kéri a jogsértés megszüntetését. Az érintett tagállamnak klasszikus és közszolgáltató ajánlatkérő esetében is 21 napon belül kell a Bizottság „panaszára” reagálnia. Válaszában a Bizottsággal közölnie kell, hogy a jogsértést kiküszöbölték-e, ha nem orvosolták a jogsértést, akkor pedig ennek okáról kell nyilatkoznia. A tagállam arról is tájékoztathatja a Bizottságot, hogy – az ajánlatkérő döntése vagy jogorvoslati eljárás során elrendelt ideiglenes intézkedés alapján – a közbeszerzési eljárás felfüggesztésére került sor. A tagállam válaszában hivatkozhat arra is, hogy a jogsértés orvoslására azért nem került még sor, mert az folyamatban lévő jogorvoslati eljárás tárgyát képezi. Ebben az esetben azonban a tagállamnak haladéktalanul értesítenie kell a Bizottságot az eljárás lezárultáról, illetve az eljárás során hozott döntésről. Amennyiben pedig korábban arról tájékoztatta a tagállam a Bizottságot, hogy a közbeszerzési eljárás felfüggesztésére került sor – akár jogorvoslati eljárás során hozott ideiglenes intézkedés, akár az ajánlatkérő saját elhatározása alapján –, a tagállam köteles a Bizottságot értesíteni a felfüggesztett eljárás folytatásáról, illetve arról, ha az ajánlatkérő részben vagy egészben ugyanarra a beszerzési tárgyra irányuló újabb közbeszerzési eljárást indított, valamint arról, hogy a jogsértést orvosolták-e, illetve ha nem, miért nem.

Amennyiben az Európai Bizottság nem tartja a tagállam választát kielégítőnek, illetve intézkedését megfelelőnek, az EUMSZ 258. cikke alapján kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet a tagállam ellen az Európai Bíróság előtt. A Bizottság keresetindítási joga független attól,

⁵⁹ 89/665/EGK irányelv 3. cikk, 92/13/EGK irányelv 8. cikk

hogy a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket az érintettek kimerítették-e vagy sem.

III. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelmények a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

1. A jogorvoslati fórummal szemben támasztott követelmények

1.1. Egy vagy több jogorvoslati fórum?

A tagállamok eljárási és intézményi autonómiájának uniós jogi alapelvéből következően az uniós jog nem tiltja, hogy a tagállamok az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos nemzeti jogorvoslatot megosszák különböző jellegű bíróságaik (és más hatóságai) között⁶⁰, feltéve azonban, hogy e bíróságok és más hatóságok saját hatáskörükben eltekinthetnek az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezések alkalmazásától, és összehangolják intézkedéseiket annak érdekében, hogy az uniós jog hatékony működését ne veszélyeztessék.

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati fórumokra vonatkoztatva a fentieket: a tagállamok a közbeszerzési eljárások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört megoszthatják különböző bíróságok, illetve hatóságok között. Így például a közbeszerzési jogsértés megtörténtének megállapítása a közigazgatási bíróságok vagy hatóságok hatáskörébe utalható, míg a jogsértéssel okozott károk megtérítésére kötelezés a polgári bíróságok hatáskörébe. Ezt a lehetőséget a közbeszerzési jogorvoslati irányelvek kifejezetten nevesítik is.⁶¹ A Bíróság a *Dorsch Consult* ügyben⁶² kimondta, hogy a 92/50/EGK irányelv, – amely a 89/665/EGK irányelv hatályát kiterjesztette a kormányzati szervek szolgáltatás megrendeléseire irányuló közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslatokra is – nem rendelkezik arról, hogy a tagállamoknak ugyanazt a tagállami szervet kellene kijelölniük a szolgáltatás megrendelési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat lefolytatására, mint amelyet korábban kijelöltek a kormányzati szervek árubeszerzési és építési beruházási eljárásaival kapcsolatos jogorvoslati

⁶⁰ 240/78 Atalanta Amsterdam BV v Produktschap voor Vee en Vlees. [1979] EBHT 2137, 5. pont

⁶¹ 89/665/EGK irányelv 2. cikk (2) bek., 92/13/EGK irányelv 2. cikk (2) bek.

⁶² C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft v Bundesbaugesellschaft Berlin [1997] EBHT-I 4961 41. pont

eljárások lefolytatására⁶³. Mindebből az is következik, hogy akár beszerzési tárgyanként eltérő jogorvoslati fórumok is kijelölhetőek.

Továbbá a közszolgáltatók közbeszerzési eljárásaival kapcsolatos jogorvoslati feladatok ellátására a kormányzati szektor esetében kijelölt szervtől különböző fórum is kijelölhető, amint ezt a Bíróság az *EvoBus Austria*⁶⁴ ügyben megerősítette.

1.2. Bíróság vagy más hatóság?

A tagállamok eljárási és intézményi autonómiájának uniós jogi alapelvéből következően a tagállamok kompetenciájába tartozik annak meghatározása is, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati fórumként rendes bíróságot, közigazgatási bíróságot vagy valamilyen közigazgatási szervet jelölnek-e ki. A tagállamok a jogorvoslati fórum kijelölése (és eljárásrendjének kialakítása) során azonban kötelesek olyan megoldást választani, amely biztosítja, hogy a magánszemélyek uniós jogból fakadó jogai hatékony védelemben részesüljenek.

A jogorvoslati irányelvek ugyanakkor meghatározott követelményeket is lefektetnek e jogorvoslati fórumokkal szemben. A 89/665/EGK irányelv 2. cikkének (9) bekezdése, valamint a 92/13/EK irányelv 2. cikkének (9) bekezdése tartalmazza a tagállamok által létrehozott jogorvoslati fórumokkal kapcsolatos követelményeket. Ennek értelmében a tagállamok két megoldási lehetőség közül választhatnak.

Az egyik lehetőség az, hogy a jogorvoslati eljárást bíróság vagy bíróság jellegű testület⁶⁵ hatáskörébe utalják. Ebben az esetben semmilyen egyéb követelményt nem támaszt az irányelv, hiszen abból indul ki, hogy minden tagállami bíróság megfelel mindazoknak a jogállami és demokratikus követelményeknek, amelyek a tagállamok közös alkotmányos tradícióiból erednek.

A másik lehetőség szerint első fokon a jogorvoslatot nem bíróság (bíróság jellegű testület) hatáskörébe utalják, hanem valamilyen más szervet jogosítanak fel e feladatra. Ebben az esetben azonban további követelmények is adódnak:

⁶³ Az Európai Bíróság ezeket a gondolatokat szó szerint megismételte a *Tögel* ügyben: C-76/97 Walter Tögel v Niederösterreichische Gebietskrankenkasse [1998] EBHT-I 5357.

⁶⁴ C-111/97 *EvoBus Austria GmbH v Niederösterreichische Verkehrsorganisations GmbH* [1998] EBHT I-5411. 16. pont

⁶⁵ Body of a judicial character

a) Az ilyen testület mindig köteles írásbeli indokolással ellátni a határozatát.

b) Biztosítani kell a testület döntésének bírósági felülvizsgálatát, vagy olyan testület általi felülvizsgálatát, amely az EUMSZ 267. cikke⁶⁶ értelmében vett bíróságnak vagy bírói fórumnak minősül, és amely független mind az ajánlatkérő szervezettől, mind az első fokon eljáró jogorvoslati fórumtól.

c) A fórumnak meg kell felelnie az irányelvben a testület tagjainak kinevezésére vonatkozó, és a testület elnökével szembeni szakmai követelményeknek, azaz a testület tagjait ugyanolyan feltételek alapján kell kinevezni, illetve hivataluk megszűnését szabályozni, mint az igazságszolgáltatás bármely tagja esetében, figyelemmel a kinevező hatóságra, a hivatali időtartamra, az elmozdítás körülményeire. E független testületből legalább az elnökök ugyanolyan jogi és szakmai képesítési követelményeknek kell megfelelnie, mint az igazságszolgáltatás bármely tagjának.

d) A független testület által hozott döntésnek jogi kötelező erővel kell bírnia, és olyan eljárás eredményeként kell születnie, amelyben mindkét fél meghallgatására sor került.

A b) pontban megjelölt feltétel kapcsán legalább két kérdés vetődik fel: mely fórum tekinthető az EUMSZ 267. cikke értelmében vett bíróságnak, bírói testületnek, illetve mi a célja az uniós jogalkotónak a tagállami jogorvoslati fórum EUMSZ 267. cikke szerinti fórumként történő meghatározásával?

Az EUMSZ 267. cikke az ún. előzetes döntéshozatali eljárásról rendelkezik. Az előzetes döntéshozatalra utalás az Európai Unió jogának alapvető intézménye, amelynek célja olyan eszköz nyújtása a tagállami bíróságok számára, amely biztosítja az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását az Unión belül.⁶⁷ Az előzetes határozathozatali eljárás lehetőséget biztosít a tagállami fórumoknak arra, hogy amennyiben az előttük folyó jogvita eldöntéséhez az uniós jog értelmezésére van szükségük, a Bíróságnak kérdéseket tegyenek fel. A 267. cikk lényegében a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti „igazságügyi együttműködés” eszköze, amelynek segítségével a Bíróság a tagállami bíróságok részére értelmezi az uniós jognak azokat a rendelkezéseit, amelyek a tagállami bíróság előtt folyó konkrét eljárásban, az eljárás tárgyát képező jogvita

⁶⁶ ex EKSZ. 234. cikk

⁶⁷ Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, HL C 338., 2012.11.6., 1-6.

eldöntéséhez szükségesek.⁶⁸ Az uniós jogalkotó tehát annak előírásával, hogy a végső fokon eljáró fórumnak az EUMSZ 267. cikke értelmében vett bíróságnak/bíróság jellegű szervnek kell lennie, biztosítani akarta az általa alkotott közbeszerzési jog egységes alkalmazását, és ennek előfeltételeként azt, hogy az uniós közbeszerzési jogot alkalmazó fórumok a Bírósághoz fordulhassanak.

A továbbiakban arra a kérdésre keressük a választ, mely fórum minősül az EUMSZ 267. cikke szerinti bírói fórumnak? Elsőként azt kell rögzíteni, hogy a Bíróság által tartalommal kitöltött, *sui generis* közösségi jogi fogalomról van szó, ami nem esik szükségszerűen egybe a bíróság tagállami jogi fogalmával. Így olyan igazságszolgáltatási funkcióval rendelkező szervet is jelenthet, amely az adott állam joga szerint nem tekinthető bíróságnak. A Bíróság a *Dorsch Consult* ügyben⁶⁹ foglalta össze azokat a feltételeket, amelyek alapján előzetes határozathozatali eljárás keretében kérdést feltenni szándékozó szervről eldönti, hogy az a 267. cikk (illetve az ítélet meghozatalának időpontjában EKSZ. 177. cikke) értelmében vett bíróságnak/bírói szervnek minősül-e. Az említett ügyben a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás lefolytatására hivatott Német Szövetségi Felügyelő Testület esetében kellett állást foglalnia a Bíróságnak. Az ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy a közösségi jog alapján megítélendő fogalomról van szó. A Bíróság számos feltétel meglétét vizsgálja annak megállapításához, hogy az adott fórum a 267. cikk szerinti testületnek minősül-e. Eszerint az a testület jogosult az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes határozat iránt a Bírósághoz fordulni, amely hivatalos státuszt élvez, jogszabály által létrehozott, független és igazságszolgáltatási feladatokat lát el. Ez utóbbi feltétel akkor állapítható meg, amennyiben jogszabályok alkalmazása alapján érdemben dönt el vitás ügyeket, állandó jelleggel működik, eljárása kontradiktórius jellegű, döntése jogilag kötelező, és az adott vita rendezésének nincs más hivatalos útja.⁷⁰

A *Dorsch Consult* ügyben a Bíróság 1997. szeptember 17-én hozta meg ítéletét. Az ítéletben kifejtett álláspontja azóta is változatlan, mind a mai napig az akkor megfogalmazott kritériumok alapján ítéli meg az előzetes döntésért hozzá forduló fórumról, hogy megfelel-e az EUMSZ. 267. cikkének. Így például egy közelmúltban (2012. december 13-án) hozott

⁶⁸ Pl.: C-300/01 Doris Salzmann. [EBHT] 2003 I-04899

⁶⁹ C-54/96 Dorsch Consult Ingenieuresellschaft v Bundesbaugesellschaft Berlin [1997] EBHT-I 4961 41. pont

⁷⁰ C-103/97 Josef Köllensperger GmbH & Co. KG and Atzwanger AG v Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz. [1999] EBHT I-551. 17. pont,

C-92/00 Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-GmbH (HI) [2002] EBHT I-5553 25. pont

ítéletében⁷¹ a *Dorsch Consult* ügyben megállapított feltételek alapján vizsgálta a kérdést előterjesztő jogorvoslati fórum, a lengyel *Krajowa Izba Odwolawcza* 267. cikk szerinti bírói jellegű testület mivoltát. Az előzetes határozathozatali eljárás alapját képező ügy (közbeszerzési eljárás) ajánlatkérője, a Poczta Polska a Bíróság előtt eljárási (befogadhatósági) kifogással élt. Álláspontja szerint ugyanis a *Krajowa Izba Odwolawcza* nem minősül a 267. cikk értelmében vett bíróságnak, mivel az igazságszolgáltatási jellegű feladatokon túl tanácsadási feladatokat is ellát. A Bíróság megállapította, hogy a kérdéses lengyel fórum a lengyel közbeszerzési törvénnyel létrehozott olyan szerv, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a gazdasági szereplők és az ajánlatkérők között keletkezett jogviták elsőfokú elbírálására, és amelynek működését a hivatkozott törvény szabályozza, és a törvény szerinti hatáskörének gyakorlása során az EUMSZ 267. cikke értelmében vett bíróságnak minősül. Annak, hogy az érintett szervezet egyéb rendelkezések alapján adott esetben tanácsadó feladatokat is ellát, e tekintetben nincs jelentősége.

A kijelölendő fórummal kapcsolatban még megjegyzendő, hogy ha a tagállam az irányelvben biztosított lehetőséggel élve a felülvizsgálatot nem bíróság vagy bíróság jellegű testület hatáskörébe telepíti, hanem valamilyen más szervhez (pl. minisztériumhoz), akkor ez az első fokon eljáró fórum nem fordulhat a Bírósághoz az uniós joggal kapcsolatos értelmezési nehézsége esetén, hiszen nem minősül az EUMSZ. 267. cikke szerinti fórumnak.

Amennyiben jogorvoslati fórumként nem bíróság, bíróság jellegű testület kerül kijelölésre, akkor a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a fórum minden döntését indokolással lássa el.

A Bíróság több ítéletében⁷² is megerősítette, hogy az irányelvek fenti garanciális követelményei nem vonatkoznak az olyan jogorvoslati fórumokra, amelyek bíróságok, bíróság jellegű testületek, vagy amelyeknek döntésével szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye.

⁷¹ C-465/11. sz. Forposta SA és ABC Direct Contactsp. z o.o. kontra Poczta Polska SA. ügyben, 2012. december 13-án hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé) 17-18. pont

⁷² C-103/97 Josef Köllensperger GmbH & Co. KG and Atzwanger AG v Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz. [1999] EBHT I-551. 30. pont,

C-258/97 Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-GesellschaftmbH (HI) v Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft. [1999] EBHT I-1405. 19. pont

Felhasznált irodalom

S. ARROWSMITH: *The Law of Public and Utilities Procurement* (2nd ed. 2005), London, Sweet & Maxwell 21. fejezet

Ch. BOVIS: *EU Public Procurement Law* (2nd ed. 2012), Edgar Publishing Limited

P. TREPTE: *Public Procurement in the EU - A Practitioner's Guide* (2nd ed., 2007) 9. fejezet

Herwig C.H. HOFMANN, Gerard C. ROWE, and Alexander H. TÜRK (2011): *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, Oxford University Press

C. N. KAKOURIS: Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“?, in: *Common Market Law Review* 1997/6, 1389–1412. old.

W. Van GERVEN: Of Rights, Remedies and Procedures, in: *Common Market Law Review* 2000/3, 501–536. old.

J. DELICOSTOPOULOS: Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems, in: *European Law Journal* 2003/5 599–613 old.

Dorthe Dahlgaard DINGEL: *Public Procurement: A Harmonization of the National Judicial Review of the Application of European Community Law*, Kluwer Law International, 1999

Koefoed JOHNSON: The Appeal Board in Denmark, in: *EU Public Contract Law* 1996/1 5, 6. old.

A. BROWN: Effectiveness of Remedies at National Level in the field of Public Procurement, in: *Public Procurement Law Review* 1998/7 89. old.

A. BROWN: EU Primary Requirements in Practice: Advertising, Procedures and Remedies for Public Contracts Outside the Procurement Directives, in: *Public Procurement Law Review* 2010/5. 169. old.

P. HENTY: Time Limits and the Notification of Intention to Bring Proceedings: a note on *Gillen v Inverclyde Council*, in: *Public Procurement Law Review* 2010/5. NA 195-200. old.

P. BRAUN: Requirement to State Reasons for Procurement Decisions: A Note on the Recent Cases of the General Court, in: *Public Procurement Law Review* 2011/2. NA 19-24. old.

S. TREUMER: Damages for Breach of the EC Public Procurement Rules – Changes in European Regulation and Practice, in: *Public Procurement Law Review* 2006 159-171. old.

S. TREUMER: Towards an Obligation to Terminate Contracts Concluded in Breach of the EC Public Procurement Rules: the End of the Status of Concluded Public Contracts as Sacred Cows, in: Public Procurement Law Review 2007 371. old.

M. DISCHENDORFER: Forcing Aggrieved Bidders to Raise Irregularities of the Award Procedure Before the Contract Award: The Fritsch Case: Case C-410/01, Fritsch, Chiari& Partner, Ziviltechniker GmbH v Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG), in: Public Procurement Law Review 2004/1. NA14-NA17. old.

Baker&McKenzie: Remedies and Public Procurement Laws in Europe, (3rd ed.) http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/de2c450b-439f-4c4e-a1d6-b532fe08bb77/Presentation/PublicationAttachment/7e98494b-edbf-4b6d-950a-bcb3df33e7ca/bk_eme_remediespublicprocurement_jan09.pdf

OECD: Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, (2007), *Sigma Papers* No. 41, OECD Publishing

<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vkl-t-en>

The comparative Survey on Public Procurement systems across the PPN, Róma, 2010. december

<http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PP%20systems%20across%20PPN.pdf>

Csőre Eszter
Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról

Bevezetés

A tanulmány célja a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatok, elsősorban a fellebbezés, valamint a legújabb jogintézmény, a valódi alkotmányjogi panasz áttekintése, joggyakorlatot alakító szerepének vizsgálata. Ennek során elsőként a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjaival foglalkozom, mivel ebből egyrészt a bírósági felülvizsgálat alkotmányos helyére, másrészt a bírósági szakban előterjeszhető fellebbezéssel szemben támasztható követelményekre következtethetünk. Ezt követően röviden áttekintem a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatok történetét. A fellebbezést a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatban felmerülő reform lehetőségekre tekintettel tárgyalom. Legvégül az alkotmányjogi panasz intézményét, és az első érdemi döntést mutatom be, mintegy újabb jogorvoslati fórumként.

1. A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján

1.1. A jogorvoslathoz való jog alkotmányi szabályozása

A magyar jogrendszerben a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény¹ deklarálja, amely a XXVIII. cikk (7) bekezdésében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A régi Alkotmány² 57. § (5) bekezdése szerint a Magyar

¹Magyarország Alaptörvénye

²A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.

Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – ajelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapját a törvényhozó lefektette, ugyanakkor nem határozta meg, mit tekint jogorvoslatnak, annak melyek az alapvető követelményei. Érdemes tehát áttekinteni az alkotmánybíróság gyakorlatát, amely a jogorvoslatokkal kapcsolatos elveket rögzítette annak érdekében, hogy látható legyen, a bírósági felülvizsgálat alkotmányos helye a jogrendszerben. A vizsgálat során arra keresem a választ, hogy a bírósági felülvizsgálat alkotmányos szempontból a jogorvoslathoz való joggal milyen viszonyban van, és az alkotmány milyen követelményeket állít fel ezzel szemben.

Az Alaptörvény és az Alkotmány összevetése alapján megállapítható, hogy a szöveg nagyon hasonló, mégis kérdésként merült fel, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság eddig kialakított gyakorlata mennyiben lesz irányadó, felhasználhatók-e a régi Alkotmány alapján meghozott határozatok dogmatikai megállapításai. A választ először az Alkotmánybíróság maga adta meg egyik határozatában,³ amely szerint az Alkotmánybíróság „az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás

Az Alaptörvény negyedik módosítása⁴ az Alaptörvény 5. pontját akként módosította, hogy az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat és annak indokolása az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe.” Ezzel a rendelkezéssel úgy tűnhet, hogy az Alaptörvény áttöri az Alkotmánybíróság fenti álláspontját, így a korábbi határozatokra már nem lehet egy az egyben hivatkozni. Álláspontom szerint azonban a mintegy két évtized alatt kidolgozott dogmatikai tételeket nem lehet semmibe venni főleg abban az esetben, amikor az Alkotmány és az Alaptörvény szövegezése adott esetben szinte teljesen megegyezik. A jogintézmények alkotmányos háttérének feldolgozásakor újabb gyakorlat hiányában vissza kell nyúlni a régi határozatokhoz, természetesen kritikai megközelítésben, hogy az ne ütközzön az Alaptörvény 5. pontjába. Ezt az álláspontot erősíti meg az Alaptörvény negyedik módosítása tárgyában született AB határozat, amely továbbra is hivatkozik korábbi határozatokra. A témát külön is kifejti két alkotmánybíró, Kiss László és Salamon László, akik külön- illetve párhuzamos véleményeikben a korábbi határozatok alkalmazhatósága mellett foglaltak állást.⁵ Erre tekintettel a rendelkezésre álló alkotmánybírósági gyakorlatot fogom áttekinteni.

1.2. A jogorvoslathoz való jog tartalma

Az Alkotmány nem sorolta fel a jogorvoslat eszközeit és nem állapította meg fórumrendszerét, a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet az adott eljárásjogban. Meghatározta viszont azokat az alapvető kritériumokat, aminek egy alkotmányos jogorvoslatnak meg kell felelnie.

Az 5/1992. (I. 30.) AB határozat kimondta, hogy a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a *„más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.

⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását 2013. március 25. napján hirdették ki, majd nem egy évvel a22/2012. (V. 11.) AB határozat után.

⁵ 12/2013. (V. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 19/2007. (III. 9.) AB határozata szintén a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének követelményét fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megsemmisítette a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 81/2003. (VI.7.) Korm.rendelet 5. § (2) bekezdését, amely úgy szövegezte, hogy a hatósági eljárásban első fokon a Központi Hivatal, másodfokon az MVH elnöke jár el. Indokolásában kifejtette, hogy az MVH a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter irányítása alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű központi hivatal, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, így rá is irányadó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormánytagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 5. § (2) bekezdése, amely szerint a központi államigazgatási szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket a szerv vezetőjének kell címezni. Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. Erre tekintettel a Korm. rendelet fenti szabálya ellentétben áll a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 106. § (1) bekezdésével, amely szerint az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszerét úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az MVH elnöke nem tekinthető az általa vezetett szervtől szervezeten belül, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szervnek. Következésképpen láthatjuk, hogy a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége nem valósulhatott meg, így alkotmányellenes helyzet állt elő.

Meg kell jegyezni, hogy a Ket. 2008. évi módosítása a problémát csak formálisan oldotta meg, mivel a Ket. 106. § (2) bekezdése alapján számos szervezeti egységet is szervnek kell minősíteni⁶. Ez a probléma részben megjelenik a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinél, részben más államigazgatási szervek esetében sem minden esetben állapítható meg az első és a másodfok. Ez a helyzet pl. a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal esetében.

⁶ E bekezdés értelmében az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában szervnek minősül különösen - a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül - a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.

"Az Alkotmány a törvényi szabályozásra bízta annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet".⁷ Ennek megfelelően *elégseges az egyfokú jogorvoslat*.

Nem alkotmányellenes az a megoldás, amikor a jogorvoslatot az elsőfoktól különböző, teljesen más szerv bírálja el, és e szervezetrendszeren belül az elviekben rendelkezésre álló további jogorvoslati formák igénybevétele nem engedélyezett. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság egyik határozatában⁸, amelyben az indítványozó azt állította, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv.(a továbbiakban: Övtv.) 51. §-a sérti a jogorvoslathoz való jogot, ezáltal alkotmányellenes. Hivatkozott arra, hogy a választási eredménnyel és a választási törvény megsértésével kapcsolatban hozott bírósági döntés ellen további bírósági jogorvoslatot az Övtv. nem tesz lehetővé. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az alkotmányi meghatározásból nem következik, hogy minden esetben valamennyi jogorvoslati fórumként bíróságnak kell eljárnia. Biztosítja azonban az Alkotmány a törvényben meghatározott feltételek esetén a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését. [50. § (2) bekezdés] (L. a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.)

Az Övtv. kifogásolt §-ának alkotmányellenessége az Alkotmány 57. §(5) bekezdésének és 70/K. §-ának⁹ összevetése alapján sem állapítható meg. Az Övtv. 51. § (2) - (5)¹⁰ bekezdése ugyanis lehetőséget nyújt arra, hogy a választási szerveknek a választójog érvényesülésével összefüggő választópolgári kifogások tárgyában hozott döntéseit másodfokon bíróság bírálja el. Ezekkel a bírósági döntésekkel szemben további jogorvoslatnak nincs helye. Ez a megoldás azonban nem alkotmánysértő, mivel az Alkotmány csak azt garantálja, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők, de nem teremt alanyi

⁷1437/B/1990.AB határozat

⁸1437/B/1990.AB határozat

⁹ Alkotmány 70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelesek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

¹⁰ 51. § (2) A szavazatszámoló bizottság tevékenysége, döntése elleni kifogást a helyi választási bizottság bírálja el. A helyi választási bizottság döntése ellen a helyi bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(3) A helyi választási bizottság döntése, intézkedése [19. § (2) bek.] ellen benyújtott kifogást a területi választási bizottság bírálja el. Döntése ellen 3 napon belül a megyei, fővárosi bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(4) A fővárosi választási bizottságnak a fővárosi közgyűlés közvetlenül választott tagjainak választási eredményt megállapító döntése ellen kifogást az Országos Választási Bizottsághoz lehet benyújtani. Döntése ellen 3 napon belül a Legfelsőbb Bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni. További jogorvoslatnak helye nincs.

(5) A bíróság a jogorvoslati kérelemről nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével határoz. A bíróság a jogorvoslati kérelmet előterjesztő választópolgárt - kérésére - személyesen meghallgatja.

jogot ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés is megtámadható legyen.

Az Alkotmánybíróság a 22/1995. (III.31.) AB határozatában összefoglalta a jogorvoslattal kapcsolatos elvi állásfoglalásait. Többek között meghatározta, hogy *ki élhet jogorvoslattal*. Ennek megfelelően "mindenki", akinek "jogát vagy jogos érdekét" a döntés sértheti. Akinek még elvben sincs olyan joga vagy jogos (a jog által védett és elismert) érdeke, amelynek sérelmét állíthatná, nem tartozik a "mindenki" fogalma alá (lásd: ABK 1994. május 234, 235., vagy az alkotmányjogi panasz ugyane fordulatának értelmezéséről ABH 1993. 256, 270-271.).

A 22/1991. (IV.26.) AB határozat alkotmányos követelményként állította fel, hogy a jogorvoslati *fórumnak döntési helyzetben* kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Így tehát, ha a másodfokon eljáró szerv eleve nem hozhat más döntést, mint a határozat alapjául szolgáló eset szerinti elutasító döntést, akkor egyértelműen sérül a jogorvoslathoz való jog.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogot a rendes jogorvoslatokra vonatkozóan értelmezi. Ez nyilvánul meg az Alkotmánybíróságnak az 1/1994. (I.7.) AB határozata óta követetett gyakorlatában, e szerint "a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Mivel a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlmenő rendelkezés, a törvényhozónak – egyéb alkotmányi rendelkezésekkel összhangban (pl. diszkrimináció tilalma) – teljes szabadságában áll ennek tartalmát és korlátait megállapítani" (ABH 1994, 29, 38.). Ezt az álláspontot több döntés is tartalmazza, így pl. a 663/D/2000. AB határozat kimondta: „Jelen ügyben is megerősíti az Alkotmánybíróság azt az elvi megállapítását, hogy a jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével.” (ABH2003, 1223, 1230.)¹¹

A fenti határozatokban bemutatott alkotmánybírósági értelmezés szerint az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog csupán azt a követelményt – de nem abszolút követelményként – támasztja, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben magasabb fórumhoz lehessen fordulni. Ebbe nem tartozik bele az, hogy a

¹¹ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat indokolásából

hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út, hiszen a bírósági felülvizsgálatot külön alkotmányi rendelkezés biztosítja.

2. A jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának kapcsolata

A jogorvoslathoz való joghoz képest a bírósághoz fordulás joga egy olyan többletlehetőség, amelyet mind az Alaptörvény, mind a régi Alkotmány külön alapjogi védelemben részesít. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. A bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban az alapjog deklarációján túl mindkét alkotmányi rendelkezés igen szűkszavú, a jogi szabályozásra bízva a részletek meghatározását.

A Ket. rendszerében a bírósági felülvizsgálat a kérelem alapján indult jogorvoslati eljárások között helyezkedik el, szemben a hivatalból indult döntés-felülvizsgálattal. Ha a jogorvoslatokat a jogerő szempontjából csoportosítjuk, a fellebbezési jog kimerítését, vagyis az alaki jogerőt kell vizsgálni.¹² Ennek kapcsán megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálat a rendkívüli jogorvoslatok közé tartozik. A bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslati jellege miatt, alkotmányosságának vizsgálata során megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos, előzőekben kifejtett követelmények megléte nem szükséges. Ebből kifolyólag a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mint rendkívüli jogorvoslat alkotmányossági megítélése kívül esik az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésének érvényesülési körén. A bírósági felülvizsgálatnak ugyanakkor meg kell felelnie az egyéb alkotmányossági szempontoknak, így pl. a diszkrimináció tilalmának vagy a jogbiztonság követelményének. A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem szükséges a bírósági felülvizsgálat során többfokozatú rendszert kiépíteni, a bíróság ítéletével szemben előterjeszhető fellebbezés általánossá tétele nem alkotmányos követelmény. Sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a bírósági rendszeren belül többfokozatú ítélkezés

¹² Ket. 73/A. § (1) A hatóság első fokú döntése jogerőssé válik, ha
a) ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,
b) a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták,
c) a fellebbezésnek - ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést - nincs helye, vagy
d) a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta.

alakuljon ki. Amennyiben a fellebbezés mégis általános lenne, véleményem szerint a bírói döntéssel szemben előterjeszhető rendes jogorvoslatra vonatkozóan már nem lehet figyelmen kívül hagyni a fentiekben tárgyalt alkotmányos követelményeket sem. Így tehát a bírósági döntéssel kapcsolatban előterjeszhető rendes jogorvoslatnak ténylegesen meg kell valósulnia, és nem csak formálisan, de pl. nem szükséges több fokozatú jogorvoslatot biztosítani, elegendő egy rendes jogorvoslati szint.

Összegezve az alkotmányos vizsgálatot megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban kialakított követelmények vonatkoznak. Amennyiben azonban a bírósági eljárásban újabb rendes jogorvoslati fórum működik, ennek szabályozása során az alkotmányos kritériumokra figyelemmel kell lenni.

3. A bírósági felülvizsgálat szabályozásának változásai

A közigazgatási bíráskodás gyökerei Magyarországon a dualizmusig vezetnek vissza, amikor is az 1883. évi XLIII. törvénycikkkel 1884. január 1-jétől felállították a pénzügyi közigazgatási bíróságot. Ez a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönült, egyfokú bíróság volt, a bírói döntés ellen a jogszabály nem biztosított fellebbezési jogkört. A bíróság döntése ügydöntő volt, jogköre a határozat megváltoztatásra is kiterjedt.

1896. évi XXVI. törvénycikk létrehozta és kialakította a közigazgatási bíróság végleges szervezetét, amely legfelsőbb fokon működött két ügyszakban: az általános közigazgatási és pénzügyi osztályban. A Közigazgatási Bíróság a törvénycikkben taxatívén meghatározott ügycsoportokban és esetekben panasz előterjesztésére járt el. A bíróság tényeket és jogkérdést egyaránt vizsgált, az ügyet véglegesen eldöntötte, amely ellen jogorvoslatnak magasabb fórum felé nem volt helye. Bár voltak próbálkozások a bíróság kétfokúvá tételére, ez azonban nem valósult meg.

Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a bíróság hatásköreinek fokozatos csökkentése¹³, végül az 1949. évi II. törvénnyel megszüntetésre került. Néhány ügyben, így a pénzügyi tárgyú ügyekben a Pénzügyminisztérium keretében működő döntőbizottsághoz lehetett fordulni, de alapvetően a közigazgatási bíráskodás eltűnt egy időre.

¹³ PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról (Budapest 2002. Logod Bt.) 64.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) 1957. október 1-jei hatályba lépéséig a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának köre igen szűk volt, a hatáskör külön jogszabályokon alapult. Az Et. taxatív felsorolással szélesítette ezt a kört, továbbá lehetőséget biztosított arra, hogy jogszabály bővítse a felülvizsgálható határozatok körét. Ez a gyakorlatban olyan ügyekre vonatkozott, amelyekben ügyforgalom nem volt, vagy a jogsértő döntések ritkaságszámba mentek.¹⁴ Az Et. rögzítette a bíróság előtti eljárásra vonatkozó általános szabályokat is, amely az 1972. évi 26. tvr. 60. §-a nyomán a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetébe került át 1973. január 1-jétől.

Az eljárási szabályok szerint a felülvizsgálat során a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. Ezzel az intézkedéssel próbáltak valamelyest szakértelmet biztosítani a közigazgatási bíráskodás terén, hiszen minden járásbíróságon kivitelezhetetlen lett volna szakemberek alkalmazása.

A járásbíróság döntése ellen fellebbezéssel lehetett élni a megyei bírósághoz, így az eljárás kétfokú volt.

Az Áe-t 1982. január 1-jétől jelentősen módosító 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) a felülvizsgálható határozatok körét bővítette azzal, hogy az érintett ügytípusok meghatározását minisztertanácsi rendeletre¹⁵ bízta. A bővítés ugyanakkor nem jelentett igazi ügyforgalom emelkedést a korabeli statisztikák szerint, ugyanis az 1982-83. évi bírósági statisztika országosan 105 üggyel emelkedett.¹⁶ A felülvizsgálat során továbbra is a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. A bíróság elnevezése egyébként 1984. január 1-jétől módosult helyi bíróságra. Az eljárás kétfokúsága továbbra is megmaradt, a megyei bírósághoz történő fellebbezés lehetősége adott volt.

Később az Alkotmányt¹⁷ módosító 1989. évi XXXI. törvény a közigazgatási határozatok általános felülvizsgálatát rendelte el, azzal, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe iktatták, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Tekintettel arra, hogy a Alkotmány módosítása után a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata részletes szabályainak módosítása nem következett be, az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.22.) számú határozatával

¹⁴ Uo.:116.

¹⁵ 63/1981. (XII.5.) MT rendelet

¹⁶ NIGRINY Elemér: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1985/2. 52.

¹⁷ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény

alkotmányellenesnek nyilvánította a felülvizsgálható ügyek körét szabályozó 63/1981. (XII.5.) MT rendeletet. Az általános felülvizsgálat elve ugyanis nem érvényesülhetett addig, amíg az MT rendelet szerinti taxatív felsorolás rögzítette a bíróságon megtámadható határozatok körét. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés miatt az Alkotmánybíróság felhívta a Kormányt 1991. január 31-jei határidővel a megfelelő törvényjavaslat benyújtására. Az 1991. július 27. napján hatályba lépett, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) az alkotmányváltozásnak megfelelően módosította az Áe-t, a Pp-t valamint a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Bsz.), ezzel gyakorlatilag ismét megteremtette Magyarországon a közigazgatási bíráskodást.

A bíróság maradt a szocialista modellnek megfelelően a rendes bírósági szervezetrendszeren belül, ezzel nem állították vissza a 19. századi Közigazgatási Bíróságot. A bíróság eljárása két fokozatú volt, elsőfokon a megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság járt el. Határozataik ellen a fellebbezés teljes körben megengedett volt, a megyei illetve Budapesten a Fővárosi Bírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni.

Változás 1999. január 1-jével történt, amikor a Pp-t módosító 1998. évi LXXI. tv. 5. § (2) bekezdése nyomán a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata megyei bírósági hatáskörbe került.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata egyfokozatúvá vált, az ítéltáblák felállításáig a Legfelsőbb Bírósághoz történő fellebbezésre szűk körben volt lehetőség. A jogalkotó az ítéletek elleni fellebbezés korlátozásával egyidejűleg garanciát is akart teremteni a döntések szakszerűsége érdekében, ezért is volt indokolható a megyei hatáskör megteremtése. A koncepció szerint a közigazgatási eljárás során a döntés már önmagában kétfokú eljárásban születik, így felesleges időhúzás lenne, ha a felülvizsgálat ismét két fokon történne. Ez volt az alapja az akkori kivételnek is, így a Pp.340. § (2) bekezdése szerint az ítélet elleni fellebbezést abban az esetben engedte meg, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat megtámadására indították, amelyet egyfokú eljárásban olyan szerv hozott, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. Természetesen a bíróság végzései ellen az általános szabályok szerint a fellebbezés adott volt, amelyet az ítéltáblák felállításáig a Legfelsőbb Bíróság bírált el.

4. Jogorvoslatok a közigazgatási perekben

4.1. Változás a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 2013. január 1. napjától elrendelte a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok felállítását, változást hozva a közigazgatási bíráskodás szervezetének történetében.

A közigazgatási ügyszakban az ítélezés a továbbiakban is egyfokú marad, a fellebbezés korlátozott mértékben lehetséges¹⁸. Ugyanakkor a fellebbezéseket ettől kezdve a polgári-munkaügyi ügyekben másodfokon ítélező törvényszéki bírák fogják elbírálni, mivel a Fővárosi Törvényszék kivételével nem valószínű, hogy a vidéki törvényszékeken külön tanácsokat hoznának létre a közigazgatási ügyszakban hozott határozatok elleni fellebbezések elbírálására. Ez a változás visszalépést jelent álláspontom szerint, mivel eddig a fellebbezéseket a Fővárosi Ítéltábla bírálta el kizárólagosan, így másodfokon megvalósulhatott a szakértelem koncentrációja, továbbá a bírák specializációja. Mostantól viszont az eddig kizárólag polgári, esetleg munkaügyi ügyekben eljáró bírásokra testálják a döntést, akik vegyes referátóban működnek. A Fővárosi Ítéltáblán „feleslegessé vált” közigazgatási bírák státuszát lehet mozgósítani a probléma megoldása érdekében, de nagy valószínűséggel nem lesz minden megyében külön másodfokon eljáró közigazgatási tanács.

A fellebbezéssel érintett ügyek tekintetében nagyobb ügyteher nehezedik a Fővárosi Törvényszékre, mivel a jogalkotó – változatlanul hagyva a korábbi illetékességi szabályozást – számos ügycsoportban írta elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, és ebből következően II. fokon a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességet. A vidéki törvényszékekre többnyire a közbeszerzési ügyekkel, valamint az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti perrel kapcsolatos fellebbezések hárulnak. Ezt meghaladóan a végzések elleni fellebbezéseket kell a törvényszékekre felterjeszteni. A Fővárosi Törvényszék tehát szinte

¹⁸ Pp. 340. § (1) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - nincs helye.

(2) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. E rendelkezés nem vonatkozik a menekültügyi per tárgyában hozott bírósági döntésre, továbbá e rendelkezést közbeszerzési ügyekben a közbeszerzésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

kizárólagos illetékességgel rendelkezik a fellebbezett ítéletek területén. Ez az egyik megmaradt garanciája annak, hogy ezen ügyek egységes gyakorlata érvényesüljön.

4.2. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköreiről

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával új lehetőség nyílt a közigazgatási bíráskodás hatásköreinek felülvizsgálatára, amely egyúttal a bírósági eljárásban a jogorvoslatok újragondolását is felveti. Ennek megfelelően az alábbiakban rövid áttekintést kívánok adni a közigazgatási ügyszak hatásköreiről, amelyek esetleges változása a fellebbezés és a felülvizsgálat intézményét is érinti.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatáskörök folyamatosan bővülnek az európai országokban, amely egyrészt a közigazgatás eszközrendszerének differenciálódása, másrészt azon felfogás erősödése miatt valósul meg, miszerint a közigazgatás felett legeredményesebb kontrollt a bírói hatalom gyakorolhat.¹⁹

A hatásköri bővülés lehetőségének irányába mutat az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése²⁰ is a közigazgatási jogvita fogalmának bevezetésekor. Ezzel elmozdulás tapasztalható a közigazgatási bíráskodás alapját eddig jelentő közigazgatási határozat fogalmától, amely megteremtheti a hatáskörök szélesebb körét. A hatósági és önkormányzati határozatokkal kapcsolatos jogvitákon felül a közigazgatási jogvita körébe, ezáltal az ítélezés körébe vonhatók azok az ügyek is, amelyek bár a közigazgatási jog területére tartoznak, de ezekben jelenleg pl. polgári, illetve munkaügyi bíróságok járnak el, vagy nincs meg a lehetősége a bírósági felülvizsgálatnak. A Kúria álláspontja szerint célszerű lenne generálklauzulát alkalmazni a közigazgatási bíróság hatáskörének megállapításakor, és így megvalósulhatna a hatalmi ágak szétválasztásából adódó általános követelmény, amely szerint a bíróságok őrkdnek a közigazgatás törvényessége felett.²¹ Ezzel a megoldással rugalmasabban lehetne követni a közigazgatás rohamosan fejlődő területét.

¹⁹ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 25., bővebben a közigazgatási eszközökről F. ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. Budapest 2010. A közigazgatási eszközrendszer és a bírósági felülvizsgálat tárgya c. rész

²⁰ Alaptörvény 25. cikk (4) bek. A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira - különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra - külön bíróságok létesíthetők.

²¹ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 25. <http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

A Kúria számba vett és elemzett több olyan területet, amelyek bár a közigazgatási jogba tartoznak, de az ilyen ügyekben jelenleg nem vagy csak részben ítéleznek közigazgatási ügyszakba beosztott bírák, ezeket röviden ismertetem az alábbiakban.²²

a) A Pp. hatásköri szabályai²³ folytán munkaügyi bíróság jár el a Pp. XX. fejezetében foglalt szabályok alkalmazásával számos közigazgatási tárgyú ügyben, amelyeket a Kúria álláspontja szerint célszerűbb lenne a közigazgatási bírácnak tárgyalni. Véleményem szerint jelenleg e perekben akár törvényszékenként is kialakulhat eltérő gyakorlat, és csupán ügyelosztási rend kérdése, hogy melyik bíróra szignálják pl. a munkavédelmi tárgyú ügyeket vagy a közszolgálati jogvitákat, hiszen a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával az e bíróságra beosztott bírók felhatalmazást kaptak mindkét ügyszakban történő eljárásra.

b) A szabálysértési határozatokkal kapcsolatban a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szabálysértési jog rekriminalizációját meg kell akadályozni, és célszerű lenne a közigazgatási perek körébe vonni ezeket az ügyeket. Ez a döntés azonban már komoly jogszabályi rendezést, reformot igényelne. Bár a dolgotatnak nem célja a szabálysértési jog és a közigazgatási jog kapcsolatának kifejtése, véleményem szerint, valóban vannak olyan területek, amelyeknél érdemes eltávolodni az állam büntető hatalmától, mégis sokszor az biztosít némi visszatartó erőt, tekintélyt, hogy a „bagatell bűncselekmények” esetében a büntetőeljáráshoz hasonló köntösben zajlik az eljárás.

²² Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése 4. melléklet A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>)

²³Pp. 349. §(1) Az I-XIV. fejezet rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni

a) a munkajogi igény [Mt. 285. § (1) bekezdés] érvényesítésével kapcsolatos, továbbá

b) a közalkalmazotti,

c) kormányzati szolgálati és közszolgálati,

d) a szolgálati és

e) a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági

jogviszonyból (a továbbiakban: munkaviszony) származó perben (a továbbiakban: munkaügyi per).

(2) Törvény az (1) bekezdésben foglaltakon túl más ügyekben is a munkaügyi perre vonatkozó szabályok alkalmazását írhatja elő.

(3) A munkavállaló és a munkáltató közötti, a munkaviszonnyal közvetlen kapcsolatban lévő jogra alapított igény az (1) bekezdésben meghatározott munkaügyi perben is érvényesíthető.

(4) A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik a munkaügyi és a munkavédelmi ellenőrzés keretében hozott közigazgatási határozat, az ágazati párbeszéd bizottság létrejöttével kapcsolatos, az abban való részvétel, illetve a gyakorolt jogosultságok tárgyában hozott határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján az állami foglalkoztatási szerv által hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata. Ennek során a közigazgatási és munkaügyi bíróság a XX. fejezet szabályai szerint jár el.

c) A közigazgatási végzések tekintetében szigorítást képzelt el a Kúria, és csak az érdemi döntésekben engedné meg a bírósági felülvizsgálatot. Utalt arra, hogy a Ket. túl tágra szabta az önállóan megtámadható végzések körét, és olyan döntések is megtámadhatók önálló bírósági felülvizsgálattal, amelyek nem az ügy érdemében születtek, így e szabályok felülvizsgálata célszerű.

d) Számos kérdést vetettek fel a köztisztviselői határozatokkal kapcsolatban, elsősorban az egységes szabályozás hiányát említették. A köztisztviselők által hozott határozatok egy részét ugyanis a Ket. nem ismeri el hatósági döntésként, így annak eldöntése, hogy mely bíróság – polgári vagy közigazgatási – hatáskörébe tartozik a felülvizsgálat, az ágazati jogszabályokra van bízva.

e) A helyi önkormányzatok nem hatósági döntéseivel kapcsolatban szintén a felülvizsgálati szabályozás újragondolását, továbbá speciális pertípusok bevezetését javasolják.

f) Felmerült a közigazgatási szerződések esetében, hogy helytelen az a szabályozás, amely szerint számos ügyben (önkormányzati társulási szerződések, közfeladatok ellátására kötött szerződések, hatósági szerződések egyes kérdései stb.) polgári bíróságok járnak el, mivel ezek egyértelműen a közigazgatási jogvita fogalmába tartoznak.

g) Azokra a közigazgatási aktusnak minősülő területekre – intézkedések egy része, bizonyos normatív aktusok, közintézeti aktusok szabályozó hatóságok döntései – is ki kell terjeszteni a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, ahol csak részlegesen vagy egyáltalán nem biztosított a jogvédelem.

Ezt meghaladóan mérlegelni kell a közigazgatási jog határterületén lévő ügyekben, hogy ezeket melyik bíróság előtt célszerű tárgyalni. A közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indult perekben jelenleg pl. a polgári ügyszak jár el törvényszéki hatáskörben. Ezekben az ügyekben a bírónak a közjogi és magánjogi szabályokat egyaránt alkalmazni kell, mégis hatékonyabb ítélezést látnának megvalósulni abban az esetben, ha a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznának.

4.3. Fellebbezés

A hatáskörök lehetséges bővülésével az új és régi ügyekben egyaránt át kell tekinteni a jogorvoslatok rendszerét, a fellebbezés lehetőségét. Látható, hogy a közigazgatási jogvita körébe tartozó ügyek széles

csoportja miatt nem lehet egységes szabályozást fenntartani, hosszú távon reformra lesz szükség.

Amennyiben a fellebbezést általánossá tenné a jogalkotó, akkor azokban az ügyekben, ahol a közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási határozat törvényességéről dönt, olyan fórumrendszer alakulna ki, amelynek során két közigazgatási szintet két rendes bírósági szint, majd egy rendkívüli jogorvoslati szint, a felülvizsgálat követne (2+2+1). Egy ötfokú rendszer az ügyek olyan mértékű elhúzódásához vezetne, amely nem érdeke az ügyfeleknek sem. Ez egyúttal a bírósági rendszerre is aránytalan terhet róna a személyi állománytól kezdve az épületigényig stb.

A bírósági felülvizsgálat egyfokúsága egyébként a nemzetközi tapasztalatok²⁴ szerint sem egyedülálló. Számos európai országban nincs fellebbezés a közigazgatási bíróság ítéletével szemben. A korábban kifejtett alkotmányos követelmények alapján sem elvárás egy újabb fórum megnyitása, a fellebbezési eljárás beépítése, így ez a megoldás elvetendő.

Ugyanakkor a hatáskörök bővülésével számos olyan ügy keletkezne, amelyekben a bíróság jár el elsőfokon, és a jogorvoslat kizárása indokolatlanul korlátozná az ügyfelek jogorvoslatához való jogát. Erre tekintettel a Kúria javaslata szerint a bírósági felülvizsgálat egyfokú rendszerének megtartása azokban az ügyekben indokolt a továbbiakban, ahol a bíróság a közigazgatási határozat törvényességét bírálja felül, és a bíróság eljárását megelőzte egy kétfokú közigazgatási eljárás. Azokban az ügyekben viszont, ahol ilyen nem volt, mert a bíróság jár el elsőfokon, nem lehet a jogorvoslati jogot szűkítően értelmezni. A közigazgatási szerződések, a közszolgálati jogviták és a közigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében fellebbezést kell engedni.

A fellebbezés lehetőségének biztosítása szoros összefüggésben van továbbá azokkal az ügyekkel, amelyekben a bíróság megváltoztatási jogkörrel is rendelkezik. Jelenleg a Pp. csak azon megváltoztatási jogkörrel rendelkező ügyekben biztosítja a fellebbezést, amelyek egyfokú eljárásban születtek. Az Alkotmánybíróság nem állít fel olyan követelményt, amely a jogorvoslatához fűződő jog sérelmét látná akkor, ha a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja, ugyanakkor nem biztosít fellebbezést, hiszen a bírósághoz fordulás kiritériuma már önmagában megvalósult a felülvizsgálattal. A reformatórius jogkör nyilvánvalóan gyorsíthatja az eljárást, hiszen nem kell a feleknek ismét

²⁴ Ld. erről bővebben a Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. sz. melléklet 3.1. pont 25-27.

<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

végigmenni a közigazgatás lépcsőin. Ennek ellenére számos olyan eset állhat elő, amely – mivel a bíróság nem rendelkezik pl. azzal az informatikai háttérrel, mint a közigazgatási szerv – az adminisztratív terhek vagy számolási nehézségek folytán aránytalan terhet róna az eljáró bíróra, és célszerűtlenül sok energiát venne el az ítélezési tevékenységtől. A fellebbezés lehetőségének dilemmája csak ügytípusonkénti gondos mérlegelés után dönthető el, általános szabály véleményem szerint nem alkotható. A reformatórius jogkör biztosítása viszont álláspontom szerint – fő szabály szerint – együtt kell járjon a fellebbezési jog biztosításával, hiszen ilyen esetben akár teljesen új alapokon nyugvó döntés is születhet, amely kontroll nélkül maradna. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat során ténykérdések nem vizsgálhatók, érdemes megfontolni a fellebbezési jog szélesebb körű biztosítását.

4.4. Felülvizsgálat

A fellebbezés kiterjesztésének kérdése merül fel a Kúria felülvizsgálati jogkörével, mint rendkívüli jogorvoslattal való viszonyának vizsgálata során is.

A közigazgatási ügyszakban hozott ítéletek Legfelsőbb Bíróság általi felülvizsgálatának lehetősége 1993. január 1-jétől nyílt meg az 1992. évi LXVII. törvény 15. §-ával. Előtte csak a törvényességi óvás létezett, amelyet csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a Legfőbb Ügyész kezdeményezhetett. Ez az intézkedés ténylegesen újabb fórumot nyitott a közigazgatási határozatok felülvizsgálatában, amely nagyban elősegítette a gyakorlat egységesítését is. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával helyi szintű bíróság ítélete ellen lehet a Kúriához fordulni és felülvizsgálattal élni. A bíróság végzései és kivételes esetekben ítéletei elleni fellebbezést a törvényszék bírálja el, így az ítéletábrán működő közigazgatási tanácsok megszűnnek.

A kúriai felülvizsgálat történetében jelenleg szűkítő felfogáshoz érkeztünk, mivel a jogalkotó néhány ügytípusban értékhatárhoz kötötte a felülvizsgálatot²⁵. Tény, hogy a bírósági felülvizsgálat egyfokúsága miatt a

²⁵ 2012. szeptember 1-től hatályos Pp. 340/A. § (2) Nincs helye felülvizsgálatnak

a) az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító,

b) a bírságot kiszabó és

c) a kisajátítási

ügyekben, ha a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bírságot kiszabó határozatban megállapított fizetési

felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat szinte rendes jogorvoslatként működött, amely túlterhelte a Kúriát és elvonta az erőforrást a nagy volumenű, joggyakorlatot alakító ügyektől, így reformok váltak szükségessé. Igaz ez akkor is, ha a Kúria nem dönthet ténykérdésekben, és a bíróságok ítélete csak jogszabályértésre hivatkozással támadható.

A Kúria joggyakorlatot egységesítő szerepének erősítése és terheinek könnyítése miatt merült fel a felülvizsgálati rendszer átalakítása, amelyre a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása jó alkalom lehet. A Kúria két javaslattal²⁶ állt elő nemrégiben, amely mind a felülvizsgálat, mind a fellebbezés rendszerét érintené.

Az egyik javaslat szerint a Kúria felülvizsgálati jogkörét minden ügyre ki kell terjeszteni, így a menekültügyekre és az eljárást befejező, valamint eljárási bíróságot kiszabó stb. közigazgatási végzésekre is. Azzal, hogy a Kúria teljesebb rálátást kap a közigazgatási ügyszakra, nagyobb esély nyílik a gyakorlat egységesítésére. Ugyanakkor egy ilyen változás nagyban megemelné az ügyterhet, amelyet szűrő rendszerrel lehetne szabályozni. Fontos, hogy a Kúriát ne árasszák el „rutin ügyek”, hanem az elvi kérdéseket felvető kérdések tárgyalása élvezzen elsőbbséget. Célszerű tehát az ügyek előszűrése, amelynek fontos követelménye²⁷, hogy erre tanácsban kerüljön sor. Az előszűrés lehetséges szempontjai között szerepelhet az összeghatár, és ezzel akár párhuzamosan a tisztességes eljárás elvének megsértése, alapvető elvi jelentőségű jogkérdés felmerülése, vagy a joggyakorlattól való eltérés indoka.

A másik javaslat értelmében a kisebb tárgyi súlyú ügyekben fellebbezéssel szűrnék meg az ügyeket, ezek a Kúriához csak kivételes esetben jutnának el. A valóban komplex ügyek tekintetében a felülvizsgálat nem lenne szűkítő értelmezésű, előszűrés nélkül kerülnének az ügyek a Kúria elé, ahol a koncentráltabb szakértelem folytán előbb születne befejezés. Persze felmerül a kérdés, hogy a fellebbezés mennyiben váltja ki a felülvizsgálatot, és fordítva. A két intézmény ugyanis alapjaiban különbözik egymástól. Míg az előbbiben ténykérdésekben is lehet vizsgálódni, az utóbbiban erre nincs mód. Ebből következik az elképzelés hátránya, mert egy fajsúlyosabb ügyben a ténykérdések vizsgálatának hiánya komoly érdeksérelmet is okozhat az ügyfeleknek. Ezért lenne szükséges a fellebbezés szabályait szigorítani oly módon, hogy annak csak az eljárás szabályainak lényeges megsértése

kötelezettség, illetőleg kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg.

²⁶ Kúria 2013. február 21. napján kelt összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 7. melléklet A jogorvoslati rendszer a közigazgatási ügyszakban c.

<http://www.lb.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

²⁷ Lásd részletesebben 42/2004. (XI.9.) AB határozat

vagy az ügy érdemi elbírálásának alapjául szolgáló jogszabály téves alkalmazása miatt legyen helye. Új tények és bizonyítékok előterjesztését ki kell zárni a másodfokú eljárásban, kivéve akkor, ha azok előterjesztésére a bíróság eljárási szabálysértése vagy téves jogalkalmazása miatt nem kerülhetett sor. Tekintettel arra, hogy a komplexebb ügyekben nem lenne ilyen szűkítő szabályozás, a felülvizsgálat jobban tudna működni, nem lenne „kevesebb” a jogorvoslatok száma a kisebb ügyekhez képest, ellenben a nagyobb szakértelem a magasabb ítélkezési fórum miatt biztosított lenne.

A fenti szempontok áttekintése után felvetődik még egy kérdés, vajon megvalósulhat-e a Pp. XX. fejezetén belül egy ilyen differenciált szabályozás, vagy az szétfeszíti-e annak kereteit. Nos, az elmélet képviselői és a Kúria szakemberei egyre inkább hangot adnak az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása iránti igényüknek. Ez azonban olyan kérdés, amelyet több kritérium áttekintésével és egységes kezelésével, a közigazgatási bíráskodás rendszerének teljes felülvizsgálatát követően lehet megalkotni.

5. Alkotmányjogi panasz

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja a magyar jogrendszerbe is bevezeti az alkotmányellenes bírósági döntésekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz intézményét, az ún. valódi alkotmányjogi panaszt. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. A (3) bekezdés b) pontja kimondja továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést. A jogalkotó a valódi alkotmányjogi panasz intézményével újabb jogorvoslati fórumot teremtett, ezért érdemes megvizsgálni és röviden áttekinteni legfontosabb szabályait.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát követően rendelkezésre álló fórum nem része az igazságszolgáltatásnak, hiszen az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatástól mind szervezetileg, mind hatáskörileg elkülönül. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § értelmében az „Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott

döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva." A jogorvoslati lehetőségek kimerítésén a rendes jogorvoslati lehetőségeket kell érteni, nem szükséges a felülvizsgálatig eljutni.²⁸ Sőt, ha a panasz előterjesztésére nyitva álló, a döntés kézbesítésétől számított hatvan napos határidőt megvizsgáljuk, erre lehetőség sincsen.²⁹

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére tehát törvényben meghatározott szigorú határidők vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében³⁰ kifejtette, hogy alapvető követelmény a határidők törvényi rögzítése, mert egyedül ez biztosítja a jogállamiságot. „A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbviteli jogorvoslattal, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alapján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható”³¹

Az alkotmányos jog sérelme ugyanakkor a rendkívüli jogorvoslati eljárásban is bekövetkezhet, amely esetben úgy tűnhet, hogy alkotmányjogi panasz előterjesztésére már nincs mód. Ezt a visszás helyzetet oldotta fel az Alkotmánybíróság a határidő számításának eltérő értelmezése folytán. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alkotmánysérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új

²⁸ Vö. a 23/1991. (V. 18.) AB végzéssel. ABH 1991, 361, 362.

²⁹ Abtv. 30. § (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

(3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül - az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg - igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

(4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

³⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

³¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.

eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.”³²

Az alkotmányjogi panasznak jelenleg még nincs nagy gyakorlata, az első döntés a 3/2013. (II.14.) AB határozat az Alkotmánybíróság teljes ülését is megosztotta, négy alkotmánybíró párhuzamos illetve különvéleményt fűzött az indokoláshoz. A határozat számos olyan eljárási problémát feszeget, amely miatt célszerűnek látom a tényállás rövid ismertetését is.

„A Lehet Más a Politika (a továbbiakban: indítványozó) 2012. április 25-én érkezett első alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzését (a továbbiakban: első bírósági végzés) támadta.

Az alapul szolgáló tényállás szerint 2012. február 6-án az indítványozó a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 6. §-ának megfelelően az illetékes rendőrkapitányságnak bejelentette, hogy 2012. március 15-én rendezvényt kíván tartani a Hősök terén. A Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) ugyanaznap hozott 01000/6480-2/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: első rendőrségi végzés) megállapította hatáskörének hiányát. Az első rendőrségi végzés indokolása szerint Budapest Főváros Önkormányzata a 2012. január 10-ei FPH061/555-3/2012. számú közterület-használati megállapodásban a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal használatába adta a Hősök terét. A közterület-használati engedély folytán pedig a rendőrség szerint a megjelölt terület elvesztette "a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét", következésképpen a szóban forgó területre bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, s a rendőrségnek nincs hatásköre a rendezvény elbírálására.”

„A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a BRFK a bejelentést nem vizsgálta érdemben, és nem is döntött érdemben a rendezvény megtiltásáról.(...) A bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy neki sincs lehetősége a kérdés érdemi elbírálására, ezért a végzésben a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – a Ket. rendelkezéseit figyelembe véve – hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet fellebbezésként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz (a továbbiakban: ORFK).”

Az első rendőrségi végzést az ORFK 29000/7337-3/2012. ált. számú végzésében (a továbbiakban: második rendőrségi végzés) helybenhagyta, a Fővárosi Törvényszék 7.Kpk.45.646/2012/3. számú végzése (a továbbiakban: második bírósági végzés) viszont hatályon kívül helyezte a rendőrségi végzéseket, valamint a BRFK-t új eljárásra utasította.(...) A második bírósági végzés szerint valamely terület közterületi minősége nem változik attól, hogy az önkormányzati tulajdonú közterület használatát megállapodás korlátozza. Ellenkező esetben ugyanis, közterület-használati engedély birtokában a közterület magánterületnek számítana, ahol a szóban forgó rendezvény bejelentés nélkül is megtarthatóvá válna. Tekintettel arra, hogy a Hősök tere közterületi minőségét a közterület-használati megállapodás

³² 41/1998. (X. 2.) AB határozat. ABH 1998, 306.

ellenére megtartotta, a rendőrségnek a bejelentést érdemben kellett volna vizsgálnia. A bíróság ezért a rendőrségi végzéseket hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az első rendőrségi végzést felülvizsgáló bírósági döntést vizsgálta érdemben, mivel annak alkotmányellenessége megállt, és a továbbiakban nem volt szükség a második bírósági döntés vizsgálatára. Egyébként a tényálláshoz hozzátartozik, hogy a második bírósági végzésre már egyébként is jóval a rendezvény kitűzött időpontját követően került sor, amire az indítványozó a bejelentését is visszavonta.

A Fővárosi Törvényszék első végzésében nem vizsgálta érdemben a panaszos kérelmét, mivel úgy tekintett az első rendőrségi végzésre, mint ami nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. A Gytv. 9. § (1) bekezdésének értelmezése folytán jutott a bíróság erre az álláspontra. Ez a rendelkezés kimondja, hogy „a rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.” Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak elsősorban abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a hatáskör hiányát megállapító végzés alkalmas-e bírósági felülvizsgálatra. A testület álláspontja szerint a bíróságnak érdemben kellett volna felülbírálni a döntést, figyelemmel a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatban foglaltakra, amely bár már nem hatályos, de dogmatikai szempontból alkalmazható. A Gytv. még az Áe. terminológiáját használja, így nem tartalmazza a végzés fogalmát, ezért kell vizsgálni, hogy a Gytv. alapján hozott, végzés formájú döntés mennyiben feleltethető meg a régi terminológia szerinti érdemi határozat fogalmának. Az Áe. 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott határozatnak minősül a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozat, ezért bírósági felülvizsgálata kérhető. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrség álláspontja szerint az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, ezért sem tudta azt a hatáskörrel rendelkező szervhez áttenni, holott a Ket. 22. § (2) bekezdése szerint így kellett volna eljárnia. Döntésével a rendőrség „a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ebben az esetben ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen érdemi elutasítást eredményezett. Mindezek miatt a Fővárosi Törvényszéknek az első bírósági végzésben a Gytv. 9. § (1) bekezdése alapján érdemben kellett volna vizsgálnia, hogy a rendőrségi végzés jogalapja valós és jogszerű volt-e.” Ennek során abban kellett volna állást foglalnia a bíróságnak,

hogy a rendezvény akadályául meghatározott közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, indokolt volt-e annak megkötése.

Megállapítható, hogy a megállapodás megkötésekor, mivel a fővárosi közgyűlés képviselőjében annak bizottsága és a közgyűlés hivatala szerepeltek felekként, azaz a közgyűlés saját magának adott használati engedélyt, joggal való visszaélés történt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezt a bíróságnak ki kellett volna küszöbölnie. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a döntésével olyan követelményt állított fel, amely túllép az eddigi bírósági gyakorlaton, teljesen új személetet vezet be.

A bírósági felülvizsgálat során a bíróság abban a kérdésben dönt, hogy a közigazgatási határozat megfelel-e a jogszabályoknak. Véleményem szerint ennek során a bíróságnak nem lehet több hatásköre, mint ami a közigazgatást illeti. Ismételten végigtekintve az eljárást, a rendőrségnek a bejelentés érkezésekor elsősorban a hatáskörét kellett megvizsgálnia. A kérdés az volt, hogy a rendezvény bejelentéshez kötött-e, azaz közterületen kívánják megtartani, vagyis az adott terület a Gytv. 15. § értelmében mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér fogalmába tartozik-e. A rendőrségnek egy közterület-használati engedély vizsgálatára semmilyen hatásköre nincsen, ezért a bíróság a megállapodást a hatáskör hiányát megállapító határozat felülvizsgálatakor véleményem szerint szintén nem vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán a rendőrség akkor járhatott volna el helyesen, ha a bejelentett közterület-használati engedélyt figyelmen kívül hagyja arra hivatkozással, hogy ettől függetlenül a közterület mindenki számára hozzáférhető. Nincs ugyanis más olyan eljárási rendelkezés, amelynek értelmében ugyanerre az eredményre juthatott volna. Ha a hatáskör hiányát megállapító, érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntés ellen jogorvoslati kérelem érkezik, akkor ezt a bíróságnak a Ket. 98. § (3) bekezdésének b) pontja³³ alapján valóban fellebbezésnek kellett tekintenie. Ha elfogadjuk az Alkotmánybíróságnak a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozatra történő – fentiekben ismertetett – hivatkozását, akkor a Gytv.-nek a határozattal szembeni, fellebbezést kizáró rendelkezésébe³⁴ az érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést nem kell beleérteni. Ennek alapján a Ket. szerint tehát a fellebbezési jogot

³³ Ket. 98. § (3) Önálló fellebbezésnek van helye

b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító első fokú végzés ellen.

³⁴ A Ket. 2012. január 1-től, az elbíráláskor hatályos 100. § (1) Nincs helye fellebbezésnek ha az ügyben törvény azt kizárja.

Gytv. 9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát.

igénybe kell venni, hiszen a bírósági felülvizsgálatra csak a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után van lehetőség³⁵.

A fellebbezés során az ORFK, amennyiben osztja a BRFK álláspontját, a döntés helybenhagyásáról határozhatott volna. Ez a végzés immáron bírósági felülvizsgálattal támadható. A bíróság eljárásában egyedül azzal juthatott volna a rendezvény megtartásának engedélyezésére irányuló eredményre, ha a rendőrséget új eljárásra utasítja, amelyet meg is tett a második felülvizsgálati eljárás során. A rendőrség szerintem érdemi elutasító, azaz a rendezvényt megtiltó határozatot a jelen tényállás mellett nem hozhatott volna, mivel nem álltak fenn a Gytv. 8. § (1)³⁶ bekezdésében meghatározott kizáró okok. A törvény ugyanis taxatív módon meghatározza a rendezvény megtiltásának eseteit. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben végső soron arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség rendelkezett hatáskörrel a rendezvény megtartására irányuló bejelentés érdemi elbírálására.

A fentiek alapján álláspontom szerint a rendőrség az elbíráláskori eljárásjogi és anyagi jogi környezetben egyedül a közterület-használati megállapodás figyelmen kívül hagyásával vehette volna tudomásul a rendezvényt, és juthatott volna az Alkotmánybíróság által helyesnek ítélt eredményre.

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontját nem osztotta Bragyova András alkotmánybíró sem, aki különvéleményében kiemelte, hogy a rendőrség helyesen járt el, amikor megtagadta a rendezvény megtartását, mivel két rendezvényt tartottak volna egyidejűleg egy helyen. Abban a kérdésben azonban a rendőrség nem dönthetett, hogy két jogszerűnek látszó rendezvény közül melyiknek lehetett volna elsőbbsége. A bírósági felülvizsgálatra az alkotmánybíró lehetőséget látott, mivel alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalmi határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Megállapította, hogy a jogszerűnek látszó rendőrségi végzés sérti a bejelentést tevő gyülekezéshez való jogát. Álláspontja szerint a közterület-használati hozzájárulás közhatalmi tevékenység, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az egyben közigazgatási határozatnak minősül. A törvényhozónak meg kellett volna hagyni, hogy biztosítsa „a bejelentett gyűlés

³⁵ Ket. 109. § (1) Az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető

b) ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.

³⁶ Gytv. 8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatóságához való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

megtartását akadályozó vagy korlátozó közigazgatási határozaton alapuló közterület-használati engedély (hozzájárulás) jogszerűségét a rendezvény szervezője a gyülekezés jogszerűségéről döntő bíróság előtt vitathassa. Adott esetben a közterület-használati hozzájárulás (valójában engedély) jogszerűségének vizsgálata során a bíróság megállapíthatta volna, hogy egy rendezvényre több helyszín lefoglalása jogszerűtlen.” Osztom Bragyova András különvéleményét abban, hogy a bíróság és a rendőrség egy joghézaggal találta szemben magát, amelyet a törvényalkotónak kellene orvosolnia.

Az Alkotmánybíróság döntésében álláspontom szerint olyan kiterjesztő jogértelmezést alkalmazott, amelyhez a bíróságoknak, ezzel együtt a közigazgatásnak nem lesz könnyű alkalmazkodnia. Az alkotmányjogi panasz vizsgálatának kezdetén utaltam arra, hogy az Alkotmánybíróság nem része az igazságszolgáltatásnak. Ennek jelentősége megmutatkozott az első döntése elemzésekor. Tekintettel arra, hogy más eljárásrend vonatkozik a testületre, kvázi „kiléphet” a bíróságokat terhelő processzuális kötelékből, így érvényesítheti a jogállamiságot és az anyagi jogi igazságosságot. Az Alkotmánybíróság a formális jogértelmezéssel ellentétben olyan követelményt fogalmaz meg a bíróságok számára, amely adott esetben számos visszaélésre, az eljárásjogi szabályok már-már „áthágására” sarkall. Várakozással tekintek a jövőbe, vajon mennyire képes az ismertetett döntés, és az Alkotmánybíróság ennek mentén kialakuló jövőbeli gyakorlata új irányt teremteni, és egy „merészebb” jogértelmezést elérni a bíróságok körében. Nagy valószínűséggel a kezdetekben az Alkotmánybíróságnak lesz döntő szerepe az ilyen ügyekben.

Záró gondolatok

A bírósági felülvizsgálattal szemben előterjeszhető fellebbezés és felülvizsgálat reformok küszöbén áll, jogalkotói elhatározás kérdése, hogy a közigazgatási bírászkodás áttekintése után milyen és mekkora változások lehetnek. Mint láthattuk, sem történeti, sem alkotmányos akadálya nincs annak, hogy a bírósági döntéssel szemben további rendes jogorvoslat kerüljön a fórumrendszerbe. Természetesen el kell ismerni, hogy a jogorvoslat nem csak elvi kérdés, hanem pénzkérdés is egyben a bírói létszám, épület és egyéb eszközökre tekintettel. Nem hagyható figyelmen kívül a jogbiztonság és az ügyek gyorsításának szempontja sem. Véleményem szerint a legcélszerűbb egy differenciált rendes jogorvoslati rendszer bevezetése lenne, amely ügycsoportok szerint

különbözne. Ez a kérdés azonban felveti az önálló közigazgatási perrendtartás igényét is, s ezt a téma vizsgálata során mind jobban érzékelttem magam is.

A rendkívüli jogorvoslatok közé bevezetésre került alkotmányjogi panasz szintén reformokra ad lehetőséget, szemléletformáló és joggyakorlat alakító hatása lesz még akkor is, ha hazánkban elvileg nincs precedensjog. Az alkotmányjogi panasz jelentősége abban is áll, hogy joghézag esetén alkotmányos követelményeket szabhat meg a jogalkotó számára. Ezzel az Alkotmánybíróság tényleges összekötő kapocs lesz a jogalkotás és a jogalkalmazás között úgy, hogy mindkettőn felül áll.

Holló Klaudia
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Vass János habil. egyetemi docens

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat egyes rendelkezéseinek összehasonlító elemzése

1. Bevezetés

2012. október 16. napján Magyarország Országgyűlése megkezdte a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat (a továbbiakban a Tervezet)¹, „a magyar agrárium alaptörvényének”² tárgyalását. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban Ftv.) által adott termőföld tulajdonszerzési-, és használati szabályok módosításának, a szabályozás más alapokra való helyezésének oka részben *európai uniós tagságunkból folyó kötelezettség*: a tőkeáramlás és a letelepedés szabadságát a termőföldpiac esetében is biztosítani kell. Magyarország 2010 szeptemberében kérte az Európai Bizottságot, hogy az ún. „földmoratóriumot”, vagyis az uniós állampolgárok és jogi személyek tulajdonszerzésére vonatkozó szabályok fenntarthatóságát további három évvel, 2014. április 30. napjáig hosszabbítsa meg, hivatkozással arra, hogy a földpiac 2011. évi megnyitása a nyugat-európai és a magyar földárak közötti különbségek miatt súlyos torzulásokat eredményezne, valamint a spekulációs célú földvásárlások kivédésére alkalmas szabályozási rendszer még nem áll rendelkezésre. Az Unió e kérésünknek eleget tett, így csak 2014. május 1. napján kell olyan termőföld tulajdonszerzési- és használati szabályokat hatályba léptetnie Magyarországnak, amelyek nem sértik a tőkeáramlás és letelepedés szabadságára vonatkozó uniós jogot.

Az új földtörvény megalkotásának másik oka az, hogy a 2010-ben a megválasztott új kormány a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényben (a továbbiakban Nfatv.) megfogalmazta a *földbirtokpolitikai*

¹ <http://www.kormany.hu/download/5/a1/a0000/foldtorveny.pdf#!DocumentBrowse>, internetről letöltve: 2013. 05. 14.

² <http://ujfoldtorveny.kormany.hu/1100-eves-vitanak-vev-veget-a-foldtorveny-video>, internetről letöltve: 2013. 05. 14.

irányelveket, amelyek az agráriumot érintő szabályozás és intézkedések vezérlő elvei.³ Ez utóbbi állítás alátámasztásául elegendő megvizsgálni ezen irányelveket, valamint a Tervezet preambulumban megfogalmazott célokat. Földbirtokpolitikai irányelvként nevesített a családi gazdaságok kialakítása és megerősítése,⁴ amelynek a Tervezet preambulumbeli megfogalmazása a falvak népesség megtartó képességének megújulása, a lakosság városba áramlásának mérséklődése. Párhuzam fedezhető fel a földpiac élénkítése és szabályozása⁵, mint földbirtokpolitikai irányelv és a mező- és erdőgazdasági föld forgalmának hatékony elősegítése között. Deklarált földbirtokpolitikai irányelv a versenyképes birtokméret kialakításának elősegítése, valamint a birtoknagyság alkalmassá tétele az európai uniós támogatások lehívhatóságához.⁶ Ezen két elv a Tervezet preambulumban, mint a törvény megalkotásának egyik célja jelenik meg, amely a versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas földbirtokok létrejöttére, valamint a birtokelaprózódások hátrányos következményeinek kiküszöbölésére irányul.

Magyarország Alaptörvényének P) cikke értelmében a természeti erőforrások a nemzet közös örökségét képezik. A természeti erőforrások taxatív felsorolása nem lehetséges, így az e körbe tartozó, az állam és a minden személy által védendő értékek kibontása exemplifikatív felsorolás keretében történik, de figyelemre méltó, hogy ez a felsorolás a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet elsőként említi. Az Alaptörvény ezen rendelkezése, ezen belül pedig a termőföld és az erdő, mint különös termőföld, valamint a vízkészlet, mint stratégiai fontosságú érték a P) cikkben elsőként való említése tükrözi az *agrárjog* legfontosabb tárgyköreit és dogmatikai alapját. Ez a jogterület ugyanis a termőföld tulajdonának megszerzésével, használatának és hasznosításának, valamint a mezőgazdasági termék előállítására, forgalomba hozatala és értékesítése során kialakult személyi és vagyoni viszonyok szabályaival foglalkozik.⁷ A föld korlátozott mértékben rendelkezésre álló, mással nem helyettesíthető jószág, amely minden termelési ágban termelési feltétel.⁸ Ihrig Károly Agrárgazdaságtan c. munkájában a termőföld gazdasági szempontú tulajdonságai közül az elpusztíthatatlanságot, a helyhezköttiséget és a korlátolt mennyiséget emeli ki.⁹ Ezek közül az utóbbi kettő nem igényel hosszabb magyarázatot, az elpusztíthatatlan

³ Nfatv.) 15. § (3) bekezdés

⁴ Nfatv. 15. § (3) bekezdés b)

⁵ Nfatv. 15. § (3) bekezdés g)

⁶ Nfatv. 15. § (3) bekezdés i), p)

⁷ VASS János (szerk.): Agrárjog. ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999. 9.

⁸ U.o. 43.

⁹ IHRIG Károly: Agrárgazdaságtan. Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1941. 131.

tulajdonság azonban igen. Ihrig szerint itt arról van szó, hogy a termőföld munka és tőke nélkül is terem, de még egyértelműbb, ha úgy fogalmazzunk, hogy emberi munka által létre nem hozható jószágról van szó. Másrészt pedig jelenti azt, hogy a termőerő „megfelelő talajerőgazdálkodás esetén kimeríthetetlen; természeti katasztrófáktól eltekintve, nem veszt el, míg a termőföld megmarad.”¹⁰ Ez lényegében a föld termőképességét nem rontó rendeltetésszerű használatot, valamint a talajerő utánpótlást jelenti. A termőföld korlátozott mennyisége, stratégiai jelentősége, valamint a lakosság ételmiszerrel való ellátásban betöltött szerepe a termőföld mennyiségi és minőségi védelmét¹¹ indokolja. A szabályozási tárgyak előbb említett különlegessége azt eredményezi, hogy a közérdeket érvényesítő közjogi szabályozás begyűri a polgári jogi gyökerű jogviszonyokba, és a privát autonómiát kogens rendelkezésekkel, hatósági engedélyekkel és ellenőrzésekkel szűkíti.

A termőföld szabályozásbeli megkülönböztetett helyét és ennek elismerését mutatja az is, hogy az Alaptörvény harmadik módosítása értelmében a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (...) korlátait és feltételeit (...) sarkalatos törvény határozza meg.¹² A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy megvizsgálja, melyek azok a főbb különbségek, amelyek fellelhetők a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, valamint a sarkalatos törvény tervezetének rendelkezései között. A célkitűzés meghatározása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló sarkalatos törvény tervezetéhez 252 módosító és kapcsolódó módosító javaslatot terjesztettek elő.¹³ Ez a szám – amellyel a Tervezet a nem önálló indítványok számát tekintve listavezetőnek tekinthető¹⁴ – mutatja, hogy a termőföldre vonatkozó szabályok megalkotása a jogalkotás szintjén sem konszenzus tárgya, és nyilvánvalóan a Tervezet és a majd elfogadott törvény szabályai között lesznek különbségek. Tervezetről lévén szó, az összehasonlítás nem lehet teljeskörű, éppen ezért a tanulmány a Tervezet azon rendelkezéseire koncentrál, amelyek teljesen

¹⁰ U.o. 131.

¹¹ Lásd a termőföld mennyiségi védelmére a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény II. fejezetét, a termőföld minőségi védelmére a III. fejezetét.

¹² Magyarország Alaptörvénye, P. cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

¹³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=7979, internetről letöltve: 2013. 05. 28.

¹⁴ <http://www.torvenyfigyelo.hu/statisztika.php>, internetről letöltve: 2013. 05. 14.

eltérnek attól a rendszertől, amelyet a Ftv. adott és a gyakorlatban kikristályosodott, valamint azokra az intézményekre, amelyek eddig nem voltak szabályozva.

2. Az Ftv. és a Tervezet preambulumaának és szerkezetének összehasonlítása

A szerkezetnek a fejezetekbe való besorolása szerinti tárgyalását megelőzően nem érdektelen a *preambulumokban* megfogalmazottakra is figyelmet fordítani. A két joganyag megalkotása között több mint 18 év telt el, egyes célok elérése azonban változatlanul jelen van. Ide tartozik az üzemek hatékony működésének elősegítése a föld forgalmán és a termőföldnek, mint a jelzálogon alapuló hitelezés biztosítékon keresztül, valamint a versenyképes birtokszerkezet kialakulása és a birtokelaprózódás megakadályozása. A preambulum összefoglalja azt a társadalmi igényt és szükségességet, ami egy új törvény megalkotását indokolja. A Ftv. első helyen azt említi, hogy az átalakuló tulajdoni, használati viszonyok alapján a mezőgazdaságban a magántulajdonon alapuló piaci viszonyok meghatározóvá váljanak. 1994-ben az agrárjogi szabályozásnak azzal az „örökséggel” kellett megküzdenie, amelyet a '90-es évek előtt fennálló földtulajdoni, földhasználati viszonyok jelentettek. Itt elegendő arra gondolni, hogy az agrártermelést két nagyüzemi forma, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és az állami gazdaságok határozták meg. A termőföldállomány csupán 7%-a állott magántulajdonban,¹⁵ ebbe nem számítva bele a részarány-tulajdont, amely 3 millió hektár, kb. 50 millió AK¹⁶ értékű föld tulajdonjogát jelentette, ugyanakkor civiljogi dogmatikával kezelhetetlen volt, de megillette azt a termelőszövetkezetbe belépő tagot, aki földjét a szövetkezet közös használatába adta. Ennek az „örökségnek” része még a termőföldtulajdon elvonása miatt adott kárpótlási jegyek kárpótlási célú árverésen való felhasználhatósága, amely mint tulajdonszerzési jogcím a Ftv. alkalmazásában jelenleg is kivételes jogcímként nevesített, vagyis ezen jogcímen – adott esetben – olyan személy is szerezhethet termőföldtulajdont, akinek más jogcímen való tulajdonszerzését a Ftv. tiltja, valamint a magánszemélyekre irányadó mérték (300 ha) vagy érték (6000 AK) szerinti korlát ezen jogcímen való szerzéssel meghaladható. „A rendszerváltást követő jogalkotás az agrárgazdálkodási struktúra átalakítását tűzte ki célul, középpontban a magántulajdonon alapuló

¹⁵ VASS János: Termőföld magántulajdon és földhasználat. Magyar Jog, 1993. (40. évf.) 11. sz. 674.

¹⁶ TASSY Irén: A részarány-tulajdonok helyzete 1997 végén. Gazdaság és jog, 1997. (5. évf.) 11. sz. 18.

agrárüzemmel, vállalkozói és családi gazdaságok kialakításával,”¹⁷ így nem véletlen a preambulum rendelkezése. A tulajdoni viszonyok átalakítása és a hatályos szabályozás következtében a *birtokelaprózódás* figyelhető meg: az újonnan létrejövő önálló helyrajzi számú földrészletek száma 3.948.638, amelyeknek átlagos mérete mindössze 2,2 ha nagyságú. A birtokviszonyokat részben ehhez igazodóan jellemzi az, hogy sok, de nem, vagy alig élet- és versenyképes kisgazdaság használ kevés termőföldet. A kevés számú nagybirtok azonban a termőföldállomány jelentős részét használja. „Magyarországon a 100 ha feletti gazdaságok a gazdasági szervezeteknek a 0,8%-át képezik, az általuk használt földterület a mezőgazdasági területnek a 67,4 százaléka. Az EU-15-ök esetében az előbbieket sorrendjében ugyanezek az arányok hozzávetőlegesen 3 és 40 százalék.”¹⁸ A Tervezet megcélozza a birtokstruktúra átalakítását a családi gazdaságok és egyéni gazdaságok preferálásán keresztül ezáltal csökkentve a nagyobb birtokok gazdasági súlyát, de nem felszámolva azokat.¹⁹

A tulajdonviszonyok rendezése a rendszerváltást követően égető szükségesség volt, amely célkitűzés megjelent a Ftv. preambulumban. A Tervezet preambuluma – helyesen – hasonló fontosságú, napjainkat jellemző sajnálatos és kezelést igénylő problémát fogalmaz meg. Ez a probléma a *magyar vidék népességmegtartó erejének csökkenése, a vidéki lakosság, különösen a fiatalabb korosztályok városba vándorlása, és a vidéki népesség munkanélkülisége.* „A kölcsönös egymásra utaltságon alapuló, munkamegosztásra épülő klasszikus vidék-város kapcsolat napjainkra alapjaiban megváltozott. A világméretű, nagy rendszerek kiépülése, a helyi termelési, piaci lehetőségek tévutas fölszámolása a vidék városellátó funkciójának leépüléséhez vezetett. A városok mára már nem közvetlen vidéki környezetükből szerzik be a mezőgazdasági termékeket, hanem nagy távolságból érkező árukkal helyettesítik ezeket. A vidéki települések vagy be tudtak kapcsolódni az egyre nagyobb térségre kiterjedő árukereskedelembé, vagy pedig elvesztették mezőgazdasági, alapanyag- és élelmiszerellátó funkciójukat. Az így városi piacukat veszített, termékeiket reális áron értékesíteni képtelen vidéki települések egyoldalú függőségbe, kiszolgáltatott helyzetbe kerültek a környező városokat ellátó rendszerekkel szemben. E folyamatnak elsősorban a nagyobb központoktól távolabb fekvő vidéki térségek, különösen az aprófalvas térségek a vesztesei. Az aprófalvak létét ma leginkább az fenyegeti, hogy a települések, város és vidék közötti

¹⁷ VASS János (szerk.): Agrárjog. ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999. 61.

¹⁸ Tervezet általános indokolása

¹⁹ Tervezet általános indokolása

munkamegosztásban egyenlőtlen félként vesznek részt.”²⁰ Ez a folyamat kihat a munkanélküliség arányára is. „A vidéki munkahelyek száma évek óta csökken, ezzel párhuzamosan a munkanélküliség folyamatosan növekszik. Vidéki térségeinkben 2009-re – főleg az ország keleti, észak-keleti és dél-dunántúli térségeiben – összefüggő zónákat alkottak a kiugróan magas munkanélküliséggel rendelkező térségek. Egyes kistérségekben ez 20-25% körül alakult, miközben pl. a fővárosban ennek nagyjából az ötöde ez az érték.”²¹ Az agrárium helyzete, a vidéki népesség foglalkoztatási mutatói szükségszerűen kihatnak a demográfiára is. A Tervezet preambuluma, a törvény bevezetőjének adta korlátok között finoman utal arra a törekvésre, amely a helyi népesség korösszetételének javítására irányul. A „Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020” azonban rámutat, hogy a vidéki népesség demográfiai helyzete aggasztó. „A népesedési helyzet katasztrofális képet mutat, a vidéki térségek többségét elöregedés sújtja. Országon belül az „elöregedés” problematikájával leginkább küzdő területek Zala, Vas, Tolna, Nógrád, Békés, Csongrád, Bács-Kiskun megye egésze, illetve Jász-Nagykun-Szolnok, Veszprém és Győr-Moson-Sopron megye déli része, valamint Heves megye északi része (...). Egyes térségeket és településtípusokat elnéptelenedés fenyeget. (...) Jellemző, hogy bár megtalálható hazánkban az a fiatal réteg, akik jövőjüket vidéken, a mezőgazdaságban, illetve egyéb vidéki gazdasági tevékenységben képzelik el, ennek feltételei nem minden esetben adottak. Ebből kifolyólag inkább a fiatalok vidéki térségekből történő elvándorlása mutatható ki. Általánosságban elmondható, hogy a vidéki térségekből történő elvándorlás főként az aprófalvakat, perifériákat és a keleti országrészt érinti súlyosabban.”²²

Magyarországon 9,3 millió hektárnyi területéből 7,55 millió hektár termőterület,²³ így „a termőföld a legnagyobb értékű megújuló, ill. megújítható természeti erőforrás.”²⁴ A termőföld mennyisége kedvező az országban, a minőségét az AK értékkel lehet leírni. A mai napig használatos AK érték az eredetileg 1 kataszteri holdon átlagos mezőgazdasági termelés mellett elérhető egy évi tiszta jövedelmet megjelenítő földértékállandót jelent, ami igazodik az adott terület jellemzőihez, így az ország különböző pontjain eltérést mutat.²⁵ „A talajok

²⁰ Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 („a magyar vidék alkotmánya”). 35. <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf>, internetről letöltve: 2013. 05. 16.

²¹ Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. 37.

²² Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. 41.

²³ Magyar Statisztikai Évkönyv, 2010. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2011. 290.

²⁴ PERCZEL György (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. Eötvös Kiadó, Budapest, 2003. 32.

²⁵ Lásd: PERCZEL i.m. 35.

állapota összességében kedvező,²⁶ azonban nagyon fontos a talajvédelem, a termőföld minőségének megőrzése a különböző eróziós és degradációs folyamatokkal szemben. Amikor tehát az agrárium szabályozásáról beszélünk, nemcsak arról van szó, hogy az Országgyűlés előtt van egy sarkalatos törvényjavaslat a termőföldekről, hanem Magyarország legnagyobb értékű természeti erőforrása megszerzésének, használatának szabályairól beszélünk. A fent említett, a vidéki népességet negatívan érintő folyamatok mellett nem mehet el a társadalom, – azon belül a foglalkoztatáspolitikai, és a jogi szabályozás sem. Ennek egyik megnyilvánulása a Tervezet, azonban – ahogy általában a jogi szabályozás – az agrárjogi szabályozás sem mindenható, ugyanakkor a jelenlegi problémákra reflektáló szabályozás segíthet a vidék aggasztó helyzetén. Bár a Tervezet célja a vidéki népesség helyzetén való javítás, egyes rendelkezéseiből mégsem a tőkeszegény termelők kör megsegítése tűnik ki, ahogy ez pl. az elővásárlási jogi sorrend vizsgálatánál lentebb elemzésre kerül.

A 7,55 millió hektár termőföld jogi sorsát, tulajdonát, használatát és hasznosíthatóságát meghatározó sarkalatos tervezet *szerkezeti felépítése* sokban hasonlít a hatályos Ftv.-hez. Első 4 fejezetet tekintve – legalábbis a fejezetcímeket vizsgálva – ugyanúgy épül fel a Tervezet, mint a Ftv.: bevezető rendelkezések, fogalmak, termőföld tulajdonjogra, majd a használatra vonatkozó rendelkezések, amelyet követnek a birtoktagok kialakítására irányuló szabályok.²⁷ A Tervezet – a hatályos törvényhez képest – két új fejezettel egészül ki, melyek a kényszerhasznosítás közös szabályait (V. fejezet), valamint a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzéseit (VI.) jelentik. Az V. fejezetben tárgyalt *kényszerhasznosítás* az agrárjogban nem ismeretlen intézmény, a földtörvényben való szerepeltetése viszont igen. Összefoglalóan arról van szó, hogy a földszerző, földhasználó személy a föld megszerzésére ill. használatára irányadó feltételeket megszegi. Ezeknek a feltételeknek a megsértése, amelyet mulasztással vagy tevőleges magatartással egyaránt el lehet követni, olyan súlyosak, ill. a mulasztás orvoslása a mezőgazdasági tevékenységhez, mint élethivatáshoz annyira nélkülözhetetlen, hogy a jogosult földtulajdonos/földhasználó helyett a mezőgazdasági igazgatási szerv által kijelölt gazdálkodó végzi a föld hasznosítását. A kijelölt gazdálkodó haszonbért fizet a földtulajdonosnak/földhasználónak, ez a haszonbér azonban a gazdálkodó tényleges költségeivel csökkentett. A

²⁶ Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. 18.

²⁷ A Ftv. szerkezete: I. fejezet Bevezető rendelkezések, II. fejezet A termőföld tulajdonjogának megszerzése, III. fejezet A termőföldek használata, IV. fejezet A birtoktagok kialakítására irányuló eljárások, VII. Hatálybalépés, átmeneti és záró rendelkezések

Tervezetnek ezen szabályaiból az a törekvés látszik tisztán, hogy a földet olyan személyek használják, akik ténylegesen mezőgazdasági tevékenységet kívánnak folytatni. Emellett a földek más célú hasznosításának, vagyis a termőföld mennyiségi védelmének szigorú szabályozása is egyértelműen kirajzolódik a rendelkezésekből.

A kényszerhasznosításra – ahogy fentebb említésre került – találunk példát az agrárjog által szabályozott tárgyköröknél. Ilyen tárgykör az *erdő*, amely egyrészt ökológiai egység, másrészt az erdőgazdálkodás színtere is. Az agrárjognak az erdővédelmi, a közjóléti és a gazdasági funkciót kell összehangolnia. Az erdő biológiai sajátossága, hogy a vágásérettségi kor eléréséig akár 120-130 év is eltelhet. Óriási szerepe van az erdőnek a környezetvédelemben, a rekreáció egyik kedvelt színtere, ugyanakkor megújuló energiaforrásként az energetikai szektor is kezdi felismerni előnyeit, és ehhez társul a különböző iparágak által használt faállomány, faanyag jelentősége is. A különböző érdekek szintetizálást az agrárjog végzi el, a közérdek érvényre juttatása megkívánja, hogy a tulajdonost a saját tulajdona feletti uralmában korlátozzák. Az egymástól eltérő előjelű érdekek harmonizálása a hosszabb és rövidebb távú erdőtervekben, hatósági engedélyekben, hatósági ellenőrzésekben történik, így az erdőgazdálkodás közjogi szabályok által meghatározott tevékenység. Bár az erdő beletartozik a termőföld fogalmába, a fenti sajátosságai miatt szükséges ezt a besorolást árnyalni. Ezt a különös termőföld fogalma teremti meg, ami tehát olyan művelési ágba sorolt termőföldet jelent, amely valamilyen jellegzetes sajátossága miatt még a termőföldekre vonatkozó általános szabályokhoz képest is differenciáltabb és szigorúbb szabályozást igényel. Az erdőtörvény a különös termőföldre vonatkozóan arra az esetre rendelkezik a kényszerhasznosításról, ha a tartamos erdőgazdálkodás meghatározott erdőgazdálkodási egységben veszélyeztetve van, vagyis ha az erdőgazdálkodó, illetőleg – erdőgazdálkodó hiányában – az erdő tulajdonosa az erdészeti hatóság felszólítása ellenére nem tesz eleget az Erdőtörvény szerinti erdőgazdálkodási kötelezettségének, és ezáltal az erdő fennmaradását vagy fejlődését veszélyezteti.²⁸ A kényszerhasznosítás hasonló a Tervezetben vázoltakhoz: az erdészeti hatóság megbízása alapján harmadik személy végzi el a szükséges munkálatokat a tulajdonos vagy erdőgazdálkodó költségére.

Az agrár-környezetvédelem területéhez tartozó vadvédelemmel kapcsolatban is alkalmazott jogintézmény a *vadászati jog* kényszerhasznosítása. A kényszerhasznosítás elszenvetői a vadászati jog jogosultjai, akik lehetnek egyrészt a vadászterületnek minősülő termőföld tulajdonosa/tulajdonosai, vagy a vadászati jog haszonbérbe adása esetén a vadászati jog haszonbérelője. A vadászterületnek minősülő föld tulajdonosainak kötelessége a vadászati jog hasznosításának módjáról rendelkezni, és a vadászterület kijelölését kezdeményezni, a jogosult köteles a vad- és előhelyvédelmi kötelezettségének eleget tennie. Amennyiben ezen kötelezettségeknek nem tesz eleget, a vadászati hatóság az érintett tulajdonos(ok) költségére rendelkezik a vadászati jog kényszerhasznosításáról.²⁹

²⁸Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 106. § (1) bekezdés.

²⁹A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 27. §

A Tervezet szerkezetére vonatkozó újdonság, hogy önálló fejezetet kapott „A szerzési korlátozások hatósági ellenőrzése.” A hatályos törvényben hasonló tartalmú rendelkezések a „A termőföld tulajdonjogának megszerzése” fejezetben található jóval csekélyebb terjedelemben. Ennek oka az, hogy a Tervezet differenciál aszerint, hogy az adott ügylet hatósági engedélyezés alá tartozik-e vagy sem. A másik oka az, hogy ebben a fejezetben tárgyalja a jogalkotó a mezőgazdasági igazgatási szerv ellenőrzési kötelezettségét és a szankciórendszert. Az ellenőrizendő feltételek egy része ismerős a hatályos törvénynek a uniós állampolgár tulajdonszerzésére vonatkozó feltételek fennállásának ellenőrzése köréből. Egyértelműen szigorodnak azonban a tulajdonszerzéshez szükséges feltételek megszűnése miatt kiszabható szankciók. Az eredménytelen hatósági felhívás után a mezőgazdasági igazgatási szerv pénzbírságot szab ki, és – értelmezésem szerint – kényszerhasznosítást rendel el. Amennyiben a bírságot nem fizetik meg, a hatóság ingatlanárverésen történő behajtás, vagyis a földnek kényszerárverésen történő értékesítése³⁰ iránt intézkedik. Az V. fejezetben foglalt kényszerhasznosítás esetei csak utólagos ellenőrzés során derülnek ki. Az itt felsorolt esetek nagyrészt lefedik a VI. fejezet szerint ellenőrzött elemeket, ugyanakkor a kényszerhasznosítást végző személy haszonbér fizetési kötelezettségét illetően eltérnek. Mivel a kényszerhasznosítás közös szabályainál szereplő esetek háromnegyedét a VI. fejezetben megismétli a Tervezet alkotója eltérő szankciórendszerrel, nem tűnik indokoltnak a közös szabályok, közös szankciórendszer léte.

3. Az Ftv. és a Tervezet által használt fogalmak összehasonlítása

Az első változás, amely a fogalmak szintjén jellemzi a Tervezetet és már a joganyagok címéből is kitűnik az, hogy a *termőföld fogalmát* megváltoztatja a Tervezet. Jelenleg a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld meghatározására két fogalom, a termőföld és a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi föld áll rendelkezésre. Az utóbbi elnevezésből következően a termőföld külterületi földrészlet, amelyet művelés áganként tartanak nyilván. A Tervezet a két fogalmat egybevonja azáltal, hogy a *mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld* minden mező- ill. erdőgazdálkodással hasznosított, vagy arra alkalmas területet jelent, amelyet művelési ágak szerint tartanak nyilván, függetlenül attól, hogy belterületen vagy külterületen helyezkedik el. „A

³⁰ Tervezet részletes indokolása a 79-81. §-hoz

termőföld elnevezés mellőzésének nyomós indoka, hogy Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló szerződés is a «mezőgazdasági földekre» és nem a «termőföldekre» tartalmaz rendelkezést.³¹ A fogalmak szintjén megjelenő és a föld elhelyezkedéséhez igazodó fogalomkettőzés a Tervezet hatálybalépésével megszűnik, ugyanakkor a Tervezet hatályba léptet egy olyan, a fogalmak szintjén nem megjelenő differenciálást, amely aszerint osztja fel a földeket és kettőzi meg a Tervezet rendelkezéseit, hogy azok a magánszemély személyes jellegű használatára szolgálnak-e vagy ezen kívüliek, vagyis gazdasági, üzemi céllal hasznosítják őket. Ez utóbbi az, ami domináns a szabályozást illetően, de ezzel párhuzamosan futnak a Tervezetben a személyes használatra szolgáló földekre vonatkozó eltérő rendelkezések.

Az agrárjogi alapfogalmak vizsgálatát folytatva, a következő a *tanya* fogalma, amelynek tartalma feldúsul. A Ftv. szerint a tanya a település külterületén lévő mezőgazdasági termelés (növénytermesztés és állattenyésztés, továbbá az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás és terméktárolás) céljára létesített lakó- és gazdasági épület, épületcsoport és az azonos helyrajzi szám alatt hozzá tartozó, legfeljebb 6000 m² területű föld együttese.³² 2002. 01. 01. napját megelőzően a fogalomban található „lakó- és gazdasági épület” elemet összekötő kötőszó az „illetőleg” volt, azonban e szó értelmezését tekintve nem volt egységes a gyakorlat. A kérdés úgy tehető fel, hogy a tanya minőséghez max. 6000 m² területű föld, valamint lakó- és gazdasági épület szükséges, vagy elegendő, ha csak lakó- vagy csak gazdasági épület tartozik a földhöz? A tanya fogalmát adó nélkülözhetetlen elem tisztázása azért volt fontos, mert ezáltal azt kellett megválaszolni, hogy a külföldi állampolgár milyen ingatlant szerezhet meg. A hatályos szabályozás szerint külföldi megszerezheti tanya tulajdonjogát.³³ A kérdés a belföldi magánszemély termőföld tulajdonszerzésénél is relevanciával bír, hiszen a tanya területén lévő termőföldet a belföldi magánszemély által megszerezhető termőföld mértékének megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni.³⁴ Konkrét esetben a kérdés úgy merült fel, hogy zártkertben szőlő és gazdasági épület tulajdonjogát külföldi állampolgár megszerezheti-e? A Legfelsőbb Bíróság kiindulva abból, hogy a jogalkotó a tanya fogalmát milyen módon határozta meg más törvényekben, valamint abból, hogy az „illetőleg” szónak mi az Értelmező Kéziszótár szerinti jelentéstartalma, megállapította, hogy a jogalkotó az „illetőleg” szót az „és” kötőszó helyett

³¹ U.o. 4. §-hoz

³² Ftv. 3. § b.)

³³ Ftv. 8. §

³⁴ Ftv. 5. § (4) bekezdés

használta. „Tanya tehát lakóépület nélkül nem létezik, a külterületi, illetve volt zártkerti termőföldön csak a termékfeldolgozás vagy terménytárolás céljára szolgáló épület (pl. zártkerti prэшáz) nem tanya, annak tulajdonjogát a külföldi magánszemély és jogi személy – az Ftv. 7. § (1) bekezdésében írtakra figyelemmel – nem szerezheti meg.”³⁵ A Legfelsőbb Bíróság értelmezése alapján kialakult tanyafogalmat³⁶ a Ftv.-be a 2001. évi CXVII. törvénnyel emelték be, amely fogalom a Tervezet tanya fogalmának elsődleges részét képezi. A Tervezetbeli fogalom másik része, amely a *zártkerti ingatlanokra* vonatkozik, az 1990-es évek előtt fennálló földtulajdoni, földhasználati viszonyokból ránk maradt örökségre reflektál. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek által használt nagyüzemi táblák kialakítása során a zártkertek a község külterületének nagyüzemileg nem művelhető, elkülönített részei voltak, amelyeknek az volt a rendeltetése, hogy az állampolgárok személyi földtulajdona és földhasználata – a belterületen kívül – ott állandósuljon.³⁷ Az 1970-es éveket az életszínvonal javulása, a lakossági megtakarítások növekedése és az életszínvonal-orientált gazdaságpolitika jellemezte. A megtakarítások felszívására és a panelrengetegekben élő lakosság rekreációs igényeinek kielégítésére a „nyaraló építés illetve vásárlás ösztönzése jó ötletnek tűnt. Az építési telkek iránti kereslet növekedése a magánépítkezések felgyorsulásához vezetett (...), a helyi tanácsok „szabad kezett” kaptak az építési területek bővítésére, továbbá a termelőszövetkezetek is felparcellázhatták a gazdaságosan nem művelhető területeiket. A fentiekben említett folyamatok további káros következménye volt, hogy a szűkös telekkínálat miatt megindult a zártkerti övezetek „benépesülése”, viszont anyagi források és az intézményi (kormányzati, tanácsi) szándékok hiányában e területeket nem közművesítették.”³⁸ A jogszabályok a zártkertekben a korlátozott építkezést lehetővé tették. Az állami tulajdonban lévő zártkertek eladásáról rendelkező jogszabály szerint pl. csak ideiglenes tartózkodásra alkalmas szerszámkamrát, vagy hétvégi házat szabad építeni; melléképület – az árnyékszék kivételével – nem létesíthető.³⁹ Így alakult ki a települések, különösen nagyvárosok külterületére jellemző „tájkép”: relatíve kis kiterjedésű telkek, amelyekre lakó-, üdülő- és egyéb épületeket emeltek. Zártkertet a Ftv. hatálybalépése után kialakítani nem

³⁵ EBH 1999. 170. A tanya fogalmának értelmezése a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény alkalmazásában [1994. évi LV. tv. 3. § b) pont és 88. § (1) bek.].

³⁶ Lásd: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény indokolását

³⁷ A földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. törvény 26. §; A földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtására kiadott 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 1. § y.)

³⁸ http://www.gtk.ke.hu/files/tiny_mce/File/doktori/Jelenka_dolgozat.pdf, internetről letöltve: 2013. 05. 22.

³⁹ Az egyes állami tulajdonban levő külterületi földek értékesítéséről, illetőleg haszonbérbe adásáról 18/1968. (V. 23.) MEM-ÉVM együttes rendelet 8. § (2) bekezdés

lehetett, a zártkert alatt külterületi fekvést kell érteni, és a termőföldekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni,⁴⁰ függetlenül attól, hogy a zártkertben emeltek-e épületet, és az épület lakó-, ill. üdülő funkcióval rendelkezik-e. Ezen ingatlanok beépítéssel nem érintett része – bár a jogi szabályozásban termőföldeknek minősülnek – mégsem azonosíthatóak teljesen azokkal a termőföldekkel, amelyek több hektár területen fekszenek és kizárólag mezőgazdasági termék termesztésére szolgálnak, bármilyen épület elhelyezése nélkül. A zártkertben található föld és a legtöbb esetben hozzá tartozó épületek együttese hasonló ingatlant eredményez, mint a tanya. Ez a hasonlóság teszi lehetővé, hogy a tanya fogalmát kibővítsse a Tervezet és legalizálja a zártkerti ingatlanok helyzetét egyértelmű agrárjogi kategóriába történő besorolással. A tanya fogalma alá rendelésük azt is jelenti, hogy a zártkerteknek a mező- és erdőgazdasági hasznosítású, művelési ágban nyilvántartott része is szerzési korlátozás alatt állhat.⁴¹

A tervezet fogalmainak áttekintése, a fogalmak, valamint a tulajdonszerzésre és használatra vonatkozó rendelkezések összevetése során az látható, hogy az agrárium szereplőire használt fogalmi kategóriák átalakulnak. A Ftv. jelenleg belföldi magán- és jogi személyekre, tagállami állampolgárokra, külföldi magán- és jogi személyekre tartalmaznak rendelkezéseket.

A *külföldi természetes és jogi személy* fogalmait ugyanolyan tartalommal tartja meg a Tervezet, mint ahogyan a Ftv. tette. Külföldi személy az, aki nem magyar és nem uniós tagállami állampolgár, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében külföldi, ha nem magyar és nem uniók tagállami székhelyű a szervezet. A Tervezet szerint a külföldiek kategóriájába tartozó személyi kör sem a termőföld tulajdonszerzésnél, sem a termőföld használatra irányuló jogügyletek esetében nem jutnak szerephez, ezt a személyi kört a Tervezet távol tartja a magyar földpiactól és birtoklástól. A hatályos szabályozás tanya tulajdonszerzését lehetővé teszi külföldi számára, így a tanyaéhoz tartozó max. 6000 m² területű föld megszerzését is. Ettől jelentősebb azonban az a használatra vonatkozó szabály, ami lehetővé teszi, hogy külföldi magán- és jogi személyek legfeljebb 300 ha vagy 6000 AK értékű termőföldet hasznóbérelhessenek. 2014. május 1. napjától kezdődően külföldiek sem tulajdonszerzői, sem termőföld használói pozícióban érvényesen nem jelenhetnek meg. A már fennálló jogviszonyokat a Tervezet nem érinti, hatálybalépéséről ugyanúgy

⁴⁰ Ftv. 89. §

⁴¹ Tervezet részletes indokolása a 4. §-hoz

rendelkezik a Tervezet, mint ahogy a Ftv., illetve annak módosításai hatálybalépése esetén: az új szabályokat csak a hatálybalépésük után indult eljárásokban kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy tulajdonszerzésre irányuló ügylet esetében a 2014. május 1. napján vagy ezután iktatott földhivatali bejegyzési kérelmekre, használatra irányuló ügyletek esetében a földhasználati nyilvántartásban bejelentésre irányuló eljárásokban kell alkalmazni.⁴²

A hatályos kategóriák közül a belföldi magánszemély és a tagállami állampolgár fogalma a *földműves* kategóriába, a belföldi valamint a Ftv. szerint *expressis verbis* nem nevesített uniós tagállami székhelyű jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet a *mezőgazdasági termelő* kategóriák *olvadhat* bele. Az állampolgárság és székhely országa mentén kialakult kategória megszűnik, a földpiac keresleti oldalát megtestesítő szereplők differenciálása a természetes és jogi személy kategória szerint történik. A személyek körében tett ezen distinkció a termőföld tulajdonszerzésének lesz a választóvonal. A Tervezet hatálybalépésével főszabályként csak a földművesek köre szerezhethet termőföld tulajdont Magyarországon. Az eddig meghatározott térmértékig és értékig a bárki számára nyitva álló termőföld használati piac keresleti oldalán csak azok jelenhetnek meg és köthetnek érvényes jogügyletet, akik vagy földművesek vagy mezőgazdasági termelők.⁴³

A fogalmak értelmezésénél nagyvonalú fogalmazás az, hogy a magánszemélyek a földműves,⁴⁴ a jogi személyek a mezőgazdasági termelő kategóriába tartoznak. Fentebb is azért indokolt a feltételes mód használata, mert ez az állítás csak akkor igaz, ha az új fogalmakra irányadó feltételek teljesülnek. A *földműves* olyan belföldi vagy uniós tagállami természetes személy lehet, aki regisztrált mezőgazdasági vállalkozó és mezőgazdasági tevékenységet élethivatásszerűen, vagy mellékfoglalkozásként folytatja, és ezen kívül legalább középfokú mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik. Ez utóbbi feltétel hiányában az is földművesnek minősül, aki mező-, erdőgazdasági szakképesítéssel rendelkezik, vagy ennek hiányában igazol 3 év mező-, erdőgazdasági gyakorlatot. A Tervezet hatálybalépésével a földműves lesz az agrárium főszereplője, aki termőföldet szerezhethet és használhat. Jelenleg belföldi magánszemély 300 ha vagy 6000 AK értékű⁴⁵ termőföld tulajdonjogát szerezhetheti meg. Uniós tagállami állampolgár⁴⁶ is

⁴² Tervezet 85. §, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 44. § (1) bekezdés

⁴³ Ezen személyi körök termőföld tulajdon, ill. használat szerzése sem korlátlan, a jogalkotó különböző feltételrendszer mellett határozza meg az érvényesen megszerezhető és használható földállomány mértékét.

⁴⁴ Tervezet 5. § 12. pont

⁴⁵ Ftv. 5. § (1) bekezdés

⁴⁶ Ftv. 8/A. §

ugyanilyen mértékben szerezhethet tulajdont, ehhez azonban a Ftv.-ben előírt feltételek teljesítése és kötelezettségvállalások megtétele a követelmény. Mindenekelőtt az szükséges, hogy a szerzést megelőző 3 évig Magyarországon mezőgazdasági tevékenységet folytasson. A Ftv. a belföldi magánszemélyek és a tagállami állampolgárok szerzőképességét korlátozza, vagyis azt, hogy a felek meghatározott jogviszonyoknak alanyai lehessenek. A belföldi magánszemély jelenlegi tulajdonszerzéséről az mondható el, hogy az érték- és mértékhatáron belüli szerzés lehetősége potenciálisan 10 millió belföldi személy számára adott, hiszen a hatályos Ftv. a tulajdonszerzés feltételeként sem regisztrációt, sem mezőgazdasági végzettséget, sem mezőgazdasági gyakorlatot nem kíván meg. Ugyanez a megállapítás igaz a haszonbérlettel kapcsolatban is. A Tervezet hatálybalépésével a földpiac keresleti oldalát megtestesítő belföldi magánszemélyi kör jelentős mértékben csökkeni fog. „E megkötések gyakorlatilag őstermelőkre és egyéni vállalkozókra szűkítik le a vevői kört, ami legfeljebb 5-600 ezer potenciális vásárlót jelent.”⁴⁷ Ha egy piacon csökken a keresletet megtestesítők száma, csökken a piaci ár, vagyis ebből a szemszögből nézve, a termőföldárak csökkeni fognak. Arról azonban nem szabad megfeledkezni, hogy a földművesek köre a feltételeknek megfelelő tagállami állampolgárokat is fel fogja ölelni. A nem magyar állampolgároknak a jó minőségű magyar termőföld iránti keresletét nem lehet tagadni, amelyet a „zsebszerződések” realizáltak. A Ftv. éppen azért zárta ki a külföldieket a tulajdonszerzésből, mivel ezen személyek mögött alappal nagyobb tőkeerő volt feltételezhető, mint az '90-es években az agráriumban tevékenykedő belföldi magánszemélyek mögött. Kérdés az, hogy ez utóbbi elemet is figyelembe véve, a földpiaci árakra milyen hatással lesz a tervezet.

Az agrárjogi szabályozás új szereplője lesz a *mezőgazdasági termelő*.⁴⁸ Ez a kategória csak a Magyarországon nyilvántartásba vett szervezeteket foglalja magába. A fogalom konjunktív elemei között szerepel, hogy a mezőgazdasági termelő alaptevékenysége mező-, erdőgazdasághoz kapcsolódik, amelyből éves árbevételének többsége származik. Vezető tisztségviselője élethivatásszerűen tagsági jogviszonyához kapcsolódóan gyakorolja a mezőgazdasági tevékenységet és legalább középfokú mezőgazdasági vagy erdőszeti szakirányú végzettséggel rendelkezik. A vezető tisztségviselőkre vonatkozó feltételek kiegészülnek azzal, hogy az előbbieken túl még 3 éves üzemi gyakorlatot kell igazolnia. Érdekessége a

⁴⁷ http://www.mosz.agrar.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=757:a-foeldtoerverny-tervezet-gazdasagi-kihatasainak-ertekelese&catid=114:ii-9-termfoeld&Itemid=331, internetről letöltve: 2013. 05. 24.

⁴⁸ Tervezet 5. § 14. pont

fogalomnak, hogy míg a földművesnek szakképzettség, szakképesítés hiányában kell mezőgazdasági gyakorlatot igazolnia, addig a mezőgazdasági termelői minőség eléréséhez a vezető tisztségviselőnek a szakirányú képzettség mellett szükséges üzemi gyakorlatot is igazolni. Emellett nem egyértelmű, a fogalomban miért szerepel az a megkötés, hogy „a szerzést megelőzőleg legalább 3 éve mezőgazdasági termelő és kiegészítő tevékenységet folytat.”⁴⁹ Azért pontatlan ez a megfogalmazás, mert a mezőgazdasági termelő jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet jelent, amelyek a termőföld tulajdonszerzésből ki vannak zárva. A „szerzés” csak a tulajdonjogtól eltérő egyéb jogcímen való használati jogosultságot jelentheti, ilyen formában való meghagyása azt a képzetet keltheti, hogy a tulajdonszerzésnél is szerepet kaphatnak a mezőgazdasági termelők.

A földforgalom szereplőinek áttekintése során a mező- és erdőgazdasági tevékenység kereteinek leírására szolgáló fogalomról, a *mezőgazdasági üzem* fogalmáról szükséges röviden szólni. Magyarországon jelenleg nincs üzemszabályozás, a mezőgazdasági üzem nem jelenik meg forgalmi egységként sem a megterhelését, sem élők közötti átruházása esetén, és halál esetén is hiányzik az üzem gazdasági-jogi egységként való kezelése. Ez utóbbit azzal kell árnyalni, hogy a Ptk.-ban az öröklési jog egyik intézményénél mégis egységként jelenik meg az üzem. A Ptk. 674. § (2) bekezdésének b) pontja szerint az örökös külön is visszautasíthatja a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezés, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök öröklését, ha nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel. A rendelkezés nem kogens, így abban az esetben, ha az örökös nem él a visszautasítás lehetőségével, több örökös esetén a tulajdonosok számát tekintve a „földbirtok” szerkezetének további aprózódása következik be. A hatályos Ptk. idézett szabályát a 2014. március 15. napján hatályba lépő új Ptk. változatlan tartalommal fenntartja a 7:89. § (2) bekezdésében. A Ftv. sem tartalmazza az üzem fogalmát, de az egyik mezőgazdasági üzemet, a családi gazdaságot itt szabályozza a jogalkotó, amely a földforgalmi szabályozásban preferált szereplő.⁵⁰

A mezőgazdasági üzem fogalma szerepel a Tervezetben, annak alkalmazásában és egyéb törvényi meghatározás hiányában. Maga az indokolás⁵¹ is tartalmazza, hogy a fogalom meghatározása és tartalommal való megtöltése külön jogszabály feladata lenne, ugyanakkor a mezőgazdasági üzem a törvényjavaslat rendelkezéseinek alanya, ezért a

⁴⁹ Tervezet 5. § 14. pont c)

⁵⁰ Lásd: Ftv. 3. § h), 10. § és 21. §

⁵¹ Tervezet indokolása az 5. §-hoz, 55-56. o.

külön törvény hatálybalépéséig ideiglenes jelleggel meg kell határozni ezt a fogalmat. Eszerint a mezőgazdasági üzem az azonos céllal működtetett mezőgazdasági termelési tényezők (föld, mezőgazdasági felszerelés, egyéb vagyonelemek) szervezeti alapegysége, ami a gazdasági összetartozás révén gazdálkodási alapegység is.⁵² Az üzemtörvény kodifikációs munkálatai elkezdődtek⁵³, az üzemtörvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés értelmében sarkaltos törvény lesz, azonban a tanulmány lezárásakor a részleteket illetően nem áll rendelkezésre információ. A mezőgazdasági üzem jogalkotástól független fogalmának, elemeinek, a közösségi jogban betöltött szerepének bemutatása a tanulmány kereteit szétfeszítené, ezért annak részletes bemutatásától eltekintek.⁵⁴ Annyit azonban rögzíteni kell, hogy az üzemszabályozás célja, hogy a gazdasági egységként funkcionáló mezőgazdasági üzemet, amelyhez hozzátartozik a föld, mint termelési feltétel, a gazdasági épületek, az állatállomány, mezőgazdasági gépek stb. gazdasági-jogi egységként lehessen kezelni, regisztrálni és a forgalomban egységként megjeleníteni. A mezőgazdasági üzem egységként való kezelésére példa a 2/2009. PK vélemény 9. pontja és az ennek alapulvételével született EBH 2010.2226, amely azt is kibontja, milyen feltételeknek kell együttesen fennállnia ahhoz, hogy egységes áron eladni kívánt több földrészletből ne lehessen az elővásárlási joggal érintett földrészleteket „kimazsolázni”, ezzel egy egységes üzemet szétbontani. A Tervezet jogszabályi szintre emeli ezt a bírói gyakorlatban körvonalazódott lehetőséget a 24. § (7) bekezdésében. Az üzemtörvény jelentősége abban áll, hogy szabályozása egységesen kiterjed „a gazdaságot mint termelési egységet alkotó föld, mezőgazdasági felszerelés, állatállomány gazdasági egységének megfelelő jogi egysége kialakítására, annak nyilvántartására, élők közötti és halál esetére szóló forgalmára, a gazdaság mint egész biztosítékul adására, az egység szétbontására. A támogatási jogok is ehhez az egységhez rendelődnének az új szabályozásban.”⁵⁵ Az üzemszabályozás a földet a

⁵² Tervezet 5. § (2) bekezdés 4.

⁵³

http://www.hirado.hu/Hirek/2013/02/20/16/Fazekas_Nincs_olyan_tervezet_amely_tonkretenne_a_nagyuzemeket.aspx, internetről letöltve: 2013. 05. 25.

⁵⁴ A témáról lásd: TANKA Endre: Az üzemszabályozás földbirtokpolitikánk kulcsintézménye. A falu, 2004. 19. évf. 1. sz. 19-23., MIKÓ Zoltán: Új agrárjogi alapfogalmak: a mezőgazdasági termelő, a mezőgazdasági üzem. Gazdaság és jog, 2004. 12. évf. 12. sz. 21-24., SZÉKELY Csaba - TAKÁCSNÉ GYÖRGY Katalin: A mezőgazdasági üzem fogalmának változása. Gazdálkodás 2008. (52. évf.) 2. sz. 172-176., ORLOVITS Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése. Gazdálkodás 52. évf. 4. szám. 2008. 364-370., KURUCZ Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról. Gazdálkodás. 56. évf. 2. szám. 2012., TANKA Endre: Hogyan lehet Magyarország földje a magyarságé? Kapu, 2012. 25. évf. 3. sz. 38-39., TANKA Endre: A földforgalmi törvénytervezet (T/7979: Fttv.) konceptuális tarthatatlansága. http://www.kiegyenafold.hu/dr_tanka_endre_a_foldtorvenyrol-k93.html, internetről letöltve: 2013. 05. 26.,

⁵⁵ KURUCZ Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról. Gazdálkodás. 56. évf. 2. szám. 2012. 121.

mezőgazdasági üzem részeként, azzal egységben kezeli, azonban lehetővé teszi az üzem szétbontását is, ilyenkor a „felszabaduló” föld forgalmára és jogi sorsára, valamint az üzemalapításkor tulajdonba, ill. használatba szerezhető földre a földforgalmi törvény szabályait kell alkalmazni.

A Javaslat „visszahozza” a *földhasznosítási kötelezettség* fogalmát,⁵⁶ amely – a földvédelem szabályaival együtt – 2007. 12. 29. napjáig az Ftv.-ben helyezkedett el, de ekkor egy sui generis, a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény született. A földhasznosítási kötelezettség Tervezetben való helye előnyös, mert ez az egyik legjelentősebb tulajdonság, amely a termőföldet jellemzi a többi dologgal szemben, így mintegy felhívja a figyelmet arra, hogy a tulajdonos ill. a használó nem egyszerű jószágot szerzett, hanem olyan dolgot, amely különös kezelést igényel. A földhasznosítási kötelezettségnek a földtörvénybe való visszaemelését indokolja a tulajdonszerzést és használatot körülvevő szigorú engedélyezési, ellenőrzési és szankciórendszer, amelyben megtalálható a földhasznosítási kötelezettség valamilyen formában való megsértése, és ennek következményei.⁵⁷

4. Az Ftv. és a Tervezet tulajdonszerzésre vonatkozó szabályainak összehasonlítása

„Ha az egész termőterület már valakinek a *tulajdonában* van, másoknak csak az első tulajdonosok hozzájárulásával lehet abból valamit megszerezni, mert új termőterületet számukra előállítani nem lehet; ezért nevezik a termőföldet «kincs»-nek, épúgy, mint a nemesércet, melynek mennyisége szintén nem növelhető máról holnapra, ezért nem ismer el egyetlen nemzet és egyetlen kor sem arranévezve oly korlátlan tulajdonjogot, mint más javakra nézve; még az ásványkincsek tulajdonára sem érvényesül annyi ellenőrzés a közösség részéről”⁵⁸. Ez a megállapítás Ihrig Károly tollából született 1941-ben, tartalmával azonban a mai napig egyet lehet érteni. Aki nem tulajdonosa a földnek, az csak használatra irányuló megállapodás útján, tehát az első tulajdonos hozzájárulásával használhat földet, ami sohasem olyan erős jogosultság, mint a tulajdonjog, mert ez utóbbi jog „az a *legteljesebb és legkizárólagosabb jogi uralom*, melyet a tételes jog korlátai között és mások jogainak sérelme nélkül valamely dolog felett gyakorolni lehet”.⁵⁹ A fenti

⁵⁶ Tervezet 5. § 15

⁵⁷ Tervezet 51. § (2) bekezdés c.), 76. § (1) bekezdés ba), bb)

⁵⁸ IHRIG i.m. 132.

⁵⁹ KOLOSVÁRY Bálint: Dologi jog. In.: Szladits Károly: Magyar Magánjog V. Grill Károly Könyvkiadó

megállapításban is megjelenik a termőföld korlátozott mértéke és szaporíthatatlansága. Ezekből adódóan – írja Ihrig – a közösség nem ismeri el a termőföldre vonatkozó korlátlan tulajdonjogot. A közérdek indokolja egyrészt a termőföldre vonatkozó speciális szabályozás létét, amely jogrendszerbeli elhelyezkedését illetően az agrárjog területéhez tartozik. A „nemzet” és „közösség” fogalom nemcsak hazánkat jelenti, hanem európai uniós tagságunkból kifolyólag a közösség az uniós állampolgárokat is jelenti, a modern termőföld-forgalom szabályozásnak nemcsak a nemzeti földbirtokpolitikai elvekkkel, foglalkoztatás- és társadalompolitikai célkitűzésekkel kell összhangban lennie, hanem meg kell felelnie az uniós közösség elvárásainak is.

A tulajdonszerzésnek fontos szerepe van a mezőgazdasági üzem alapítása és működése során. Ezen megállapítást relativizálja az, hogy a támogatások a használt földterülethez kapcsolódnak, így az egyéb jogcímen használt föld ugyanolyan mértékben bír jelentőséggel, mint a tulajdonjog alapján használt föld. Ez igaz is, de a tulajdonban lévő termőföldállomány a mezőgazdasági üzem legbiztosabb alkotóeleme. Ezekre tekintettel szükséges meghatározni a *tulajdonjogszerzés* fogalmát. A Tervezet a termőföld tulajdonjogának megszerzését a Ftv.-hez hasonlóképpen határozza meg, tehát a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának – ideértve a részarányként meghatározott tulajdonjogot is – *bármilyen jogcímen*, ideértve a lízinget is, illetve *módon* való megszerzését jelenti.⁶⁰ A termőföld forgalmát korlátozó szabályokat bármilyen jogcímen történő szerzésre vonatkozóan alkalmazni kell, de ez alól a főszabály alól a Tervezet jelöl meg – a Ftv.-hez hasonlóan – olyan jogcímekeket, amelyekre való szerzés mentes a korlátozások alól. Ezek az ún. *kivételes jogcímekek*⁶¹ is tulajdonszerzési jogcímekek, amelynek eredményeképpen alanyváltozás következik be a felek személyében, mégsem tartoznak a Tervezet hatálya alá. A kivételes jogcímekek a Tervezetben kibővülnek olyan a Ftv.-ben eddig ilyenként nem nevesített jogcímekekkel, amelyeket a törvény ugyanakkor más helyen már szabályozott, illetve amely jogcímekek beiktatását a gyakorlat követelte meg.

Kivételes jogcím volt, és az is lesz a *törvényes öröklés*, de a végintézkedés egyéb formái (végrendelet, öröklési szerződés, halál esetére szóló ajándékozás) már a Ftv. ill. a Tervezet hatálya alá tartozik. Az *elbirtoklás*, amennyiben annak objektív és szubjektív feltételei megvalósulnak, kivételes jogcímet jelentenek a Ftv. és a Tervezet

Vállalata, Budapest, 1942. 102.

⁶⁰ Tervezet 2. §

⁶¹ Tervezet 2. § és Ftv. 4. § (1) bekezdés

alkalmazásában is. A kisajátítás, mint kivételes jogcím a Ftv.-hez képest pontosabban került meghatározásra. Azáltal, hogy a Tervezet a *kisajátítási cserekártalanítást* tartalmazza, egyértelmű, hogy a kisajátított föld nem a kisajátítást kérőnél jelent kivételes jogcímen való szerzést, hanem a kisajátítást elszenvedő szerezheti meg a kisajátítás miatt kapott csereföldet⁶² anélkül, hogy a tulajdonszerzés korlátaiba ütközne a szerzés. A *közös tulajdon megszüntetés* alapján való szerzés eddig a belföldi magánszemélyek tulajdonszerzésénél volt szabályozva, azzal a tartalommal, hogy a Ftv. hatálybalépésekor meglévő termőföld közös tulajdonának megszüntetésével tulajdonba kerülő termőföld a 300 ha vagy 6000 AK termőföld mértékét meghaladhatja. Ez a szabály a belföldi magánszemélyeket tekintve kivételes jogcím, hiszen a törvényben meghatározott tulajdonszerzés felső határát átlépheti ezáltal a belföldi magánszemély. A közös tulajdon megszüntetésének a Tervezet alkalmazásában kivételes jogcímként való megjelenítése tükrözi a jogalkotó azon célkitűzését, amely az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányul, és aminek költségeit 2012. június 1. napjáig az állam viselte.⁶³ A kivételes jogcímen való szerzés azt is jelenti, hogy ezek útján olyan személyi kör is szerezhethet tulajdont, amelynek a törvény egyéb rendelkezései értelmében szerzőképessége nincs. Ezek alapján, ha jogi személy rendelkezik tulajdoni hányaddal olyan földrészletben, amely közös tulajdonban áll, és ennek a státusnak a megszüntetése után megszerezi a tulajdoni hányadának megfelelő területrészt, ez azt is jelenti, hogy főszabályként tulajdonszerzési képességgel nem rendelkező kör szerez tulajdont.

A Tervezet következő, kifejezetten jogi személyekre vonatkozó kivételes jogcíme a *szervezeti formaváltáson, szétváláson és kiváláson* alapuló jogutódlás. A Ftv. ugyanilyen tartalmú szabályról rendelkezik, de nem a kivételes jogcímek között, hanem a belföldi jogi személyek tulajdonszerzésénél. A Ftv. hatálybalépésekor ez a rendelkezés nem szerepelt a törvényben, de a gyakorlatban felmerülő kezelhetetlen helyzetek kikényszerítették a törvény módosítását. Arról van szó, hogy a Ftv. értelmében belföldi jogi személy – néhány speciális jogi személytől eltekintve – nem szerezhethet földtulajdont. A Ftv. hatálybalépését – 1994. július 27. napját megelőzően – amennyiben átruházáson alapuló tulajdonjog változásról volt szó, a tulajdonjog létrejöttéhez szükségeszerű földhivatali eljárásban – iktatott bejegyzési kérelmeknek a földhivatal eleget tett és bejegyezte a tulajdonjogot.⁶⁴ A Ftv. hatálybalépése nem volt

⁶² A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 13. §

⁶³ A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/F. §

⁶⁴ Alapvetően más a helyzet a Ftv. hatálybalépése előtt kelt olyan szerződések esetében, amelyeket bejegyzés

hatással a fennálló jogviszonyokra.⁶⁵ A társasági jog lehetőséget ad a gazdasági társaság átalakulására, vagyis formaváltásra, összeolvadásra, szétválásra, de arra is van lehetőség, hogy nem gazdasági társaság alakuljon át gazdasági társasággá.⁶⁶ „Átalakulással történő létesítésről van szó akkor, ha a gazdasági társaság valamilyen korábban létezett jogalany egyetemes jogutódjaként jön létre, azaz jogai és kötelezettségei egy másik jogalany jogainak és kötelezettségeinek egységes átvételéből erednek.”⁶⁷ Ennek agrárjogi leképződése az, hogy az új társaság, vagy adott esetben nem új társaságnak az átalakulással újonnan szerzett termőföldvagyonát az ingatlan-nyilvántartásban is rendezni kell. Ebben az esetben egy újonnan létrejövő jogi személy ill. egy meglévő jogi személy tulajdonszerzéséről van szó, ami főszabályként nem volt lehetséges a Ftv. értelmében. Mivel a Ftv. hatálybalépése a fennálló tulajdonjogviszonyokat nem érintette, méltánytalan lenne, ha a Ftv. hatálybalépése előtt érvényesen megszerzett földtulajdont a gazdasági társaság elvesztenié azért, mert betéti társaság helyett korlátolt felelősségű társasággá vagy szövetkezet helyett zártkörűen működő részvénytársasággá kívánt továbbműködni. A probléma megoldása érdekében iktatták be azt a rendelkezést⁶⁸, amely a Tervezetben már kivételes jogcímként nevesítve szerepel, ami indokolt is, hiszen a jogi személyek tulajdonszerző képességgel – néhány kivételtől eltekintve – nem, csak használati jog szerzőképességgel bírnak.⁶⁹

A Tervezet utolsó kivételes jogcíme a *kárpótlási célú árverés* során történő földszerzés, amelyek többsége már lefolytatásra került, ugyanakkor nem elképzelhetetlen, hogy akad még olyan település, ahol ilyen eljárást a jövőben folytatnak le.⁷⁰

Mind a Tervezet, mind az Ftv. tartalmaz olyan jogcímeket, amelyek nem általános hatályú kivételes jogcímek, hanem csak meghatározott személyi körre vonatkozóan minősülnek annak.⁷¹ Az *egyház* tartási, gondozási,

céljából a törvény hatálybalépése után nyújtottak be a földhivatalhoz. Ebben az esetben érvényesen és hatályosan létrejött szerződésekről volt szó. Az iktatás napja kijelöli a bejegyzés elintézésére irányadó szabályokat: a földhivatalnak kötelessége a bejegyzés napján hatályos szabályok szerint dönteni a bejegyzési kérelemről. A hatálybalépés után iktatott kérelmek esetében hiába jöttek létre érvényesen és hatályosan a szerződések, a földhivatalnak kötelessége volt a már hatályos Ftv. szerint eljárnia és elutasítani a bejegyzési kérelmeket. A szerződések ilyen esetben jogszabályváltozás folytán jogilag ellehetetlenültek. Lásd pl. BH 2000. 396.

⁶⁵ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 44. § (1) A beadványokat az iktatószámok sorrendjében, az ingatlanügyi hatósághoz történő előterjesztésük időpontjában hatályos jogszabályok szerint kell elintézni.

⁶⁶ Pl. a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 85-89. §

⁶⁷ KISFALUDI András: Társasági jog. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 70.

⁶⁸ Ftv. 6. § (4) bekezdés, hatályos: 2007. XII. 30. napjától

⁶⁹ Lásd: a mezőgazdasági termelőnél és helybéli illetőségűnél írtakat.

⁷⁰ <http://privatbankar.hu/reszveny/marad-a-szonyeg-alatt-a-karpotlasi-jegyek-ugye-245321>, internetről letöltve: 2013. 05. 26.

⁷¹ Tervezet 11. §

öröklési szerződés, ajándékozás és csere jogcímén szerezhethet speciális jogi személyként földtulajdont. A *Magyar Állam és önkormányzat* számára is lehetséges földet ajándékozni és lehetséges csereszerződést is kötni. Ez az a három jogi személy, amelynek tulajdonszerzését a Tervezet lehetővé teszi, elsősorban közfeladatok ellátása miatt. *Közeli hozzátartozók*, függetlenül attól, hogy földművesnek minősülnek-e, olyan jogcímenek szerezhethetnek földet, amelyeken az egyház. A közeli hozzátartozó által ilyen módon megszerzett a már tulajdonában és haszonélvezetében lévő földdel együtt nem haladhatja meg a 300 ha-t. A Tervezet utal az *erdőbirtokosság társulásra és a hegyközségre* azáltal, hogy a társulati érdekeltiséghez tartozó, elidegenítésére kerülő erdő vagy a szomszédos szülő tulajdonjogát tekintve a két kényszertársulás *földművesnek nem minősülő tagja* a földműveseket követő sorrendben elővásárlásra jogosult. A nem földműves közeli hozzátartozókra, mivel ők nem élethivatásszerűen foglalkoznak mezőgazdasági tevékenységgel, szerzési korlátot állapított meg a Tervezetalkotó. A Tervezet koncepciója az, hogy csak földműves szerezhessen földtulajdont, bizonyos esetekben azonban abszurdum lenne, ha nem lehetne földtulajdont szerezhetni olyan személyeknek, akik nem vagy még nem minősülnek földművesnek. Pl. a nagyszülő a mezőgazdasági mérnöki szakon tanuló unokájának ajándékoz 100 ha termőföldet. A Tervezet idézett rendelkezésének hiányában ez a jogügylet semmis lenne, így azonban nincs akadály, és még a közeli hozzátartozókra meghatározott 300 ha-os határba is belefér a szerzés. Az viszont nem teljesen világos, hogy a kényszertársulati tagok esetében miért nem állapít meg határokat a jogalkotó, ahogy a közeli hozzátartozók esetében tette. Pl. az erdő tulajdonjogának megszerzését nem tiltja semmi kiskorú számára. Példánk szerint a kiskorú tulajdonában lévő erdő nem alkalmas a rentábilis erdőgazdálkodásra, ezért kényszertársulásnak lesz a tagja. Ezt a kiskorút a Tervezet felruházza elővásárlási joggal, amit sorrendben a földműves erdőbirtokossági tag után gyakorolhat. A mező- és erdőgazdasági tevékenységet sem életkori sajátosságai miatt, sem szakmai tapasztalat hiányában nem folytató – példánkban kiskorú – személy ilyen tulajdonszerzésére nincs felső határ megállapítva, ellenben a közeli hozzátartozó szerzésére igen. Elképzelhető, hogy a Tervezet megalkotója abból indult ki, hogy az elővásárlási jog gyakorlása a nem földműves tag által igen ritka lesz, mindenestre számomra indokolatlan megoldásnak tűnik, hogy a nem földműves közeli hozzátartozók szerzését ilyen módon korlátozza a törvény. A nem földműves magánszemélyek homogén csoportot képeznek, közöttük tesz különbséget a törvény a közeli hozzátartozók rovására, amelynek ésszerű indokát nem adja a Tervezet, ami véleményem szerint beleütközik a diszkrimináció tilalmába.

A Ftv.-hez képest a Tervezet tulajdonjog és hasznélvezeti jog megszerzési rendszere több ponton is jelentősen eltérő, valamint sok új szabályt is tartalmaz. Ezek közé sorolom:

A) az üzemi termelésre, valamint a személyes jellegű használatra szolgáló földek megkülönböztetését;

B) a különböző mezőgazdasági vállalkozók által megszerezhető termőföld minimum és maximum értékét;

C) a helyi földbizottság beiktatását a felek és a mezőgazdasági igazgatási szerv közötti folyamatba;

D) az elővásárlási jogok sorrendjét és az elővásárlási jogosult kijelölését;

E) a hatósági engedélyezési rendszert;

F) a vevőkijelölés intézményét, és ehhez kapcsolódóan a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vásárlási kötelezettségét.

A) Már a fogalmak elemzésénél is említésre került, hogy a Tervezet külön kezeli az *üzemi művelésre*⁷² szánt földeket és a *természetes személyek személyes jellegű használatára*⁷³ szolgáló földeket. A személyes jellegű használaton alapuló földek kijelölésénél a települési önkormányzatok kapnak szerepet, az ő feladatuk rendeletben meghatározni, melyek azok az övezetek, amelyeket ilyen célra ki lehet jelölni. Ezen övezetek megtalálására segítséget ad a Tervezet megalkotója, amikor példaként hozza fel az olyan településrészeket, amelyek üzemszerű művelésbe nem vonhatóak be, ill. a korábbi jogszabályok szerint zártkerteknek minősülő területek. A tanya fogalmának kibővítésénél az látszott, hogy a zártkerti besorolást a jogalkotó próbálja egy másik agrárjogi kategóriával helyettesíteni. A személyes jellegű használatra szolgáló övezetek kijelölése óhatatlanul is azt a képzetet kelti, hogy a zártkertek rendszeréhez nagyon hasonló dologról van szó. Ezt az is alátámasztja, hogy a zártkert nagyüzemi művelésre alkalmatlan területeket jelentett. Célja az volt, hogy az állampolgárok személyi földtulajdona és földhasználata ott állandósuljon, a Tervezetben pedig arról van szó, hogy az a magánszemély, aki nem földműves, képes legyen tulajdonba, vagy hasznélvezetbe maximum 1 hektár nagyságú földet szerezni. A kétféle „földtípus” úgy kapcsolódik egymáshoz, hogy a személyes jellegű használatra szolgáló föld mennyiségét nem kell beleszámítani az üzemi célú földek

⁷² Tervezet 6., 8-10, 12-20. §

⁷³ Tervezet 7. §

megszerzésébe.⁷⁴ Ez a kapcsolódás csak a földműves körnél történhet meg, ők ugyanis jogosultak ilyen típusú, valamint üzemi művelésre alkalmas föld szerzésére is. Különbség a két típusú föld között, hogy a személyes jellegű földtulajdon szerzése mentes a mezőgazdasági igazgatási szerv előzetes hatósági engedélyezése alól. Főszabályként tehát minden olyan földtulajdon megszerzéséhez, amely nem személyes jellegű használatra irányul, előzetes hatósági engedély szükség. Nincs összhang a Tervezet 7. § (2) bekezdése és a 8. § c) pontja között. Az előbbiben rögzíti a Tervezet, hogy a személyes jellegű használatra szolgáló földet belföldi természetes és tagállami állampolgár szerezheti meg, ezzel szemben, amikor arról rendelkezik, hogy ki nem szerezheti meg a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogát, akkor azt tartalmazza, hogy az önkormányzat rendelete által kijelölt övezeten kívül elhelyezkedő föld kivételével, a földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy a földművesnek nem minősülő tagállami természetes személy személyes jellegű földhasználatot nem szerezhethet, ami nem igaz, mert éppen a nem földműves természetes személyek köre jelenti a személyes jellegű földtulajdon alanyait. Másrészt a pontatlan megfogalmazásból az is következik, hogy mező- és erdőgazdasági föld tulajdonjogát földművesnek nem minősülő tagállami természetes személy megszerzhetheti. A Tervezet szándéka nem erre irányult, hiszen főszabályként csak a földműves a tulajdonszerzés alanya, ezért a Tervezet 8. § c) pontját a félreértések elkerülése végett módosítani szükséges.

B) A megszerzhető termőföld *mennyiségét* illetően a földművesnek a tulajdonában és bármilyen jogcímen használatában álló földet egybe kell számítani és erre tekintettel szerezhethet termőföld tulajdont, illetve haszonélvezeti jogot. Nem újdonság a már meglévő földtulajdon és a megszerzendő földtulajdon összeszámítása, mert a Ftv. is így szabályozott. Ami nóvum, az a már meglévő tulajdon és a bármilyen jogcímen történő használat összeszámítása, és ennek alapul vétele a további tulajdonszerzést illetően.⁷⁵

A szerzés a mezőgazdasági vállalkozók különböző *típusa*, az *iskolai végzettségük*, *gyakorlatban* eltöltött idejük, a megszerzendő föld

⁷⁴ Tervezet 7. § (4) bekezdés

⁷⁵ A Bankszövetség aggálya ezzel kapcsolatban az volt, hogy a Tervezetben sok esetben nem különülnek el a tulajdon és a használat megszerzése vonatkozó szabályok, és nem egyértelmű, hogy csak a tulajdonolt vagy a rendelkezésre álló területet is figyelembe kell-e venni, aminek az agrárfinanszírozásban van óriási jelentősége, mert ha nem állapítható meg, hogy a hitelszerződés teljes futamideje alatt a hitelfeltevő rendelkezésére állnak-e a hitellimit megállapításakor használt termelő eszközök, úgy vagy csak a biztos rendelkezésre állási időn belül (a haszonbérleti szerződés időtartama) nyújtható hitel, vagy a limit megállapítása során nem vehető figyelembe a bizonytalan tényezőből származó jövedelem.”

http://hvg.hu/kkv/20120927_Aggalyosnak_tartja_a_foldtorveny_tervezet, internetről letöltve: 2013. 05. 26.

elhelyezkedése, az üzemszabályozásra utaló szabályok, a közeli hozzátartozó országos birtokmaximuma, és a szerzéshez szükséges kötelezettségvállalások által meghatározott koordináta rendszerben értelmezhető. A fenti módon egybeszámított földeket alapul véve önfoglalkoztató és őstermelő legalább 100 m², legfeljebb 50 hektár, egyéni vállalkozó legfeljebb 300 ha nagyságú földet szerezhethet,⁷⁶ azzal, hogyha a szerzés a 30 hektárt meghaladná középfokú mezőgazdasági szakképzettséggel és 5 éves mezőgazdasági üzemi gyakorlattal kell rendelkeznie a szerzőnek, 100 hektárt meghaladó szerzés esetén a szakképzettségen, gyakorlati időn felül főfoglalkozású földművesnek is kell lennie a szerzőnek.⁷⁷ Családi gazdaság esetében a megszerezhető föld minimum mértékét külön jogszabály határozza meg, maximuma 500 hektár lehet. A szerzésbeli korlátok keretein belül megszerezhető földeknek a szerző fél székhelye, telephelye, birtokközpontja szerinti település közigazgatási határától legfeljebb 20 km távolságra kell feküdnie.⁷⁸ A földműves tulajdon, ill. haszonélvezeti jog szerzését felülről határolja be a közeli hozzátartozók országos birtokmaximuma, amelynek értelmében a szerző és közeli hozzátartozója tulajdonában az ország területét tekintve a megszerezni kívánt földdel együtt max. 1200 ha termőföld állhat. Az üzemszabályozás csíráit fedezem fel a Tervezet 12. § (3) és (4) bekezdésében. Ezekben a szakaszokban a földek önálló elidegenítésének engedélyezéséről van szó a megmaradó földállomány függvényében. Egyéni vállalkozó esetében föld csak úgy idegeníthető el, ha a használatában maradó föld minimum 10 hektár, gazdálkodó család esetében minimum 50 hektár nagyság. Ha ezen értékek alá süllyedne az elidegenítés következtében a mezőgazdasági vállalkozónál megmaradó földállomány, pusztán a földnek önmagában történő elidegenítését nem engedélyezi a mezőgazdasági igazgatási szerv. Amennyiben az önálló elidegenítés nem lehetséges, akkor csak az egységként történő eladás jön számításba, ez pedig már felveti az üzemszabályozás kérdését, a mezőgazdasági üzem egységként való kezelését. A szerzéshez szükség kötelezettségvállalások azt a jogalkotói elképzelést tükrözik, amely érvényesíteni kívánja a termőföld mennyiségi és minőségi védelmét, és az agrár-környezetvédelmi szabályokat egyaránt.⁷⁹

C) Az *elővásárlási jogok* jelenleg hatályos rendszere a földbirtokpolitikai irányelvek megvalósítása érdekében került bele az Ftv.-be.⁸⁰ A Magyar Államot megillető elsőhelyi elővásárlási jog célja, hogy az állam a földpiac

⁷⁶ Tervezet 12. § (1) bekezdés

⁷⁷ Tervezet 12. § (8) bekezdés

⁷⁸ Tervezet 12. § (5) bekezdés

⁷⁹ Tervezet 17. §

⁸⁰ Ftv. 10. §

aktív szereplőjévé váljon, az által megszerzett földeket is, ahogy a Nemzeti Földalapot is, a földbirtokpolitikai irányelveknek megfelelően hasznosítsa.⁸¹ Az Ftv.-ben az államot követő elővásárlási jogosultak sorrendje a már fennálló jogviszonyok preferálásához, és a helyben lakó, mezőgazdasági tevékenységet élethivatásszerűen folytató mezőgazdasági vállalkozókhoz, ezen belül is a családi gazdaságok támogatásához kapcsolódik, amitől a Tervezet eltér. Meghagyja ugyan a Magyar Állam elsődleges elővásárlási jogát, hasonló indokok alapján, mint ami miatt az Ftv.-ben is így szerepel. Az elővásárlási jogosultság a földművest illeti meg, a ténylegesen elővásárlásra jogosult meghatározását a Tervezetben foglalt sorrend,⁸² az egyes csoportokon belül a preferált személyi körök⁸³ megjelölésének felhasználásával, valamint „egyéb” szempontok értékelésével a *mezőgazdasági igazgatási szerv* végzi el, ha az NFA nem élt az állam nevében elővásárlási jogával. A hatályos szabályok szerint azonban azzal, az eladó által elfogadott vételi ajánlattal azonos tartalmú elfogadó nyilatkozatot tevő jogosulttal jön létre a szerződés, aki a Ftv.-ben elővásárlási jog sorrendjében a legelőkelőbb helyen helyezkedik el.⁸⁴ A Tervezet elővásárlási jog *sorrendje* – lényegét összefoglalva a földműves állattartó telep üzemeltetőjét (1), majd az állattartásra kötelezettséget vállaló földművest illeti meg (2), őket követi az ültetvényt telepítő vagy üzemeltető volt haszonbérlet (3), végül az egyedi agrár-környezetvédelmi termelés folytatására kötelezettség vállaló személy következik (4). Az elővásárlásra jogosult közül csak a 3. helyen áll a volt haszonbérlet. Eszerint ha egy földrészlet elidegenítésre kerül, akkor az adott földrészlet volt haszonbérletje majd csak a „valahol” állattartó telepet üzemeltető vagy arra kötelezettséget vállaló földműves után következik. Tovább cizellálódik a csoportokon belüli elővásárlási jog, ami a 15 km-en belüli üzem-kiegészítéshez vagy üzemalapításhoz kapcsolódik.⁸⁵

Ezután az első két lépcső által felállított rangsoron finomítva (bonyolítva?) – számomra érthetetlen módon – csak ekkor következik az adott földet haszonbérletként már használó családi gazdálkodó, egyéb mezőgazdasági vállalkozó és pályakezdő fiatal földműves. A kis- és közepes gazdaságok segítségével nincs összhangban a Tervezet, amikor az elővásárlásra jogosultak első helyét a nagy tőkeigényű állattartáshoz és ültetvény telepítéséhez köti, mert éppen kisgazdaságokat hozza hátrányos

⁸¹ 2012-ben 700 hektárnyi földdel gyarapította az NFA az állami földállományt, 2013-ban a költségvetésben 4 milliárd forint van elkülönítve az elővásárlási jog gyakorlására.

http://www.nfa.hu/hirek/sajtokozlemenye_lovasarlas, internetről letöltve: 2013. 05. 27.

⁸² Tervezet 24. § (3) bekezdés

⁸³ Tervezet 24. § (4)-(5) bekezdés

⁸⁴ A termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II.18.) Korm. r. 4. §

⁸⁵ Tervezet 24. § (4) bekezdés

helyzetbe a nagyobb tőkével rendelkező mezőgazdasági vállalkozókkal szemben. Kérdés az, hogy a földbirtokpolitikai célkitűzéseket el lehet-e érni ilyen cizellált elővásárlási jogi rendszerrel, és szükséges-e a mezőgazdasági igazgatási szerv kezébe adni minden esetben a földforgalmi döntéseket.⁸⁶

D) A termőföldforgalom engedélyezési oldalán új szereplő a helyi földbizottság. Összetételéről, megalakulásáról a Tervezetből nem tudunk meg semmit, ezek tartalommal való megtöltése további jogalkotási feladat. Annyit el lehet mondani a helyi földbizottságról, hogy az engedélyezésre irányuló eljárás 2. lépcsőfokát jelentik. A felek megállapodását első lépésként a föld fekvése szerint illetékes település jegyzőjének kell megküldeni, aki az elővásárlásra jogosultakkal való közlés, valamint a vételi igények bejelentésének lehetővé tétele érdekében az önkormányzat hirdetőtábláján közzéteszi azt. A jegyzőnek kell a helyi földbizottságot bevonni az eljárásba, az ő kötelessége a megállapodás megküldése a földbizottságnak.⁸⁷ A helyi földbizottság véleményezési jogkörrel van felruházva, amelyet a jogügylet és a birtokpolitika összhangjával, valamint a vételár és a helyben kialakult forgalmi érték viszonyával kapcsolatban kell gyakorolnia.⁸⁸ Javaslatát, ami engedélyezésre, módosításra vagy az engedélyezés megtagadására irányulhat, a mezőgazdasági igazgatási szervnek kell megküldenie.⁸⁹

E) Üzemi termelésre szánt termőföld tulajdonjogát, haszonélvezetét csak az illetékes mezőgazdasági igazgatási szerv engedélyével lehet megszerezni a Tervezet hatálybalépést követően. A termőföld tulajdonára, ill. használatára kötött megállapodások eddig sem tartoztak a felek üzleti titkai közé, mivel a Ftv. által meghatározott elővásárlásra jogosultakkal hirdetményi kézbesítés útján közli az eladó az általa elfogadott vételi ajánlatot. A Tervezet értelmében a tulajdonjog átruházására, haszonélvezet alapítására irányuló szerződésnek több szűrőn kell átmennie ahhoz, hogy a tulajdonjog létrejöhessen. A szűrők egyike a helyi földbizottság, a másik, az eljárás menetét tekintve következő szűrő, a mezőgazdasági igazgatási szerv. Döntésének meghozatala során bizonyos esetekben nem mérlegelhet, és *meg kell tagadnia* az engedélyt. Itt

⁸⁶ A kérdésről lásd: TANKA Endre: A földforgalmi törvénytervezet (T/7979.: Fttv) konceptuális tarthatatlansága. http://www.kielegyenafold.hu/dr_tanka_endre_a_foldtorvenyrol-k93.html 4., internetről letöltve: 2013. 05. 27.

⁸⁷ Tervezet 18. § (1) bekezdés

⁸⁸ Tervezet 19. §

⁸⁹ A helyi földbizottság intézményét nem szabad összekeverni a földrendező és földkiadó bizottságokkal. Utóbbiak a részarány-tulajdon kiadásával településenként megbízott bizottságok voltak, amelyek 1997-ig végezték munkájukat. A földkiadó bizottságok sok helyen laikusokból álltak, sem az anyagi, sem a tárgyi feltételek nem voltak biztosítva a munkájukhoz, így az inkább sikertelennek ítélnélhető, mintsem sikeresnek (Lásd: TASSY i.m.). A jogalkotónak körültekintően kell meghatározni a helyi földbizottság összetételét, amelyben szerepet kell kapnia a mezőgazdasági, ingatlanjogi és helyismereti követelménynek is.

objektív kritériumokról van szó, amelyet nem teljesít a szerző fél, vagy amelyeket megsértett.⁹⁰ Ide tartozik pl. az az eset, ha nem földműves kíván üzemi gazdálkodásra szánt földet megszerezni vagy a jogszabályban megengedett mértéket meghaladó a tulajdonszerzés, a jogellenes más célú hasznosítás, a színlelt szerződéssel leplezett földtulajdonjog szerzés. A Tervezet meghatározza azokat az esetköröket is, amelynél *meg lehet tagadni* az engedélyt.⁹¹ Ezek már nem annyira egzakt kritériumok, mérlegelés tárgyává tett tényállásokról van szó, és mint ilyenek magukban hordozzák a nem egységes jogalkalmazás lehetőségét és veszélyét. Meg lehet tagadni az engedélyt, pl. ha az elidegenítés ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményez, vagy az ellenérték a föld forgalmi értékével nem áll arányban.

F) A tulajdonszerzési rendszer „érdekessége” a vásárlásra jogosult kijelölése. Amikor a felek mező- és erdőgazdasági föld elidegenítésében állapotodnak meg, kötelesek megállapodásukat közzétenni. A jegyző által kifüggesztett szerződésre nemcsak az elővásárlásra jogosultak tehetnek nyilatkozatot, hanem olyanok is, akik erre nem jogosultak, jelezhetik vételi szándékukat. A helyi földbizottság véleményére is figyelemmel a mezőgazdasági igazgatási szerv a vevőt ebből a személyi körből is kijelölheti, és az így kijelölt személy a vételi ajánlatot tevő helyébe lép. Ezt a konstrukciót nevezi a Tervezet a *vásárlási jog gyakorlásának*.⁹² Véleményem szerint pontatlanul van szabályozva az elővásárlási jogosult megállapításának és a vásárlási jog gyakorlásának szabálya. A Tervezet jelenlegi állapota szerint nincs utalás arra, hogy a vásárlási jog gyakorlására abban az esetben kerülhet sor, ha egyetlen olyan személy sincs, aki elővásárlási jogával kívánna élni. Csak így látom értelmét az elővásárlási jog mellett a vásárlási jog szabályozását is, mert ha a két intézmény párhuzamosan is működhet, akkor az elővásárlási jog „vetélytársat” kap és értelmét veszti, hiszen függetlenül attól, kit, milyen sorrendben illet meg elővásárlási jog, a vételi szándékot jelzőt is választhatja a mezőgazdasági igazgatási szerv.

Ha a fent ismertetett objektív vagy szubjektív okok miatt a mezőgazdasági igazgatási szerv nem engedélyezi az elidegenítést, és senki nincs, aki a föld tulajdonjogára vagy használatára igényt tartana, de a földhasznosítás a tulajdonos számára aránytalan terhet jelentene, a tulajdonos változatlan szerződési feltételekkel az elutasító határozat közlésétől számított egy év elteltével a Magyar Állam javára felajánlhatja, amely köteles azt megvásárolni.

⁹⁰ Tervezet 25. § (1) bekezdés

⁹¹ Tervezet 25. § (2) bekezdés

⁹² Tervezet 26. § (2) bekezdés

5. Összegzés

A dolgozat célja az volt, hogy a Ftv. és a Tervezet alapvető különbségeit bemutassa, amely kiterjed a megalkotás céljaira, a joganyagok szerkezetére, fogalmaira és a termőföld tulajdonszerzési szabályaira. A terjedelmi keretek nem tették lehetővé a termőföld használat, a birtoktagok kialakítása, az üzemszabályozás részletes bemutatását, ahogy ugyanilyen okból nem foglalkozik a tanulmány az Európai Bíróság termőföld forgalomra vonatkozó gyakorlatával.

A földforgalmi törvénytervezettől kimondva-kimondatlanul sokat várunk el. Elvárjuk, hogy enyhítsen azokon a szociális problémákon, amelyektől a vidék szenved. Elvárás a Tervezettel szemben, hogy a kis- és közepes gazdaságok segítségével megerősítse a mezőgazdaságot, amely hazánk gazdaságának olyan területe, amely képes lenne jobb eredményeket elérni és társadalompolitikai célkitűzéseket is teljesíteni.

Az agrárium szabályozása nem állhat csak a földforgalmi törvényből. Számptalan jogszabályt kell megalkotni, amely a Tervezet rendelkezéseit kiegészíti, esetenként tartalommal tölti meg. Emellett több sarkalatos törvény megalkotása is várható, amely erre a területre vonatkozik. A kép csak akkor lesz teljes, ha ezeket a joganyagokat összességükben látjuk. Annyi azonban már most elmondható, hogy a Magyar Állam kikerülhetetlen szereplővé válik a földpiacon. Ez igaz arra az esetre, amikor félként jelenik meg (pl. az elővásárlásra első helyen jogosult), másrészt a közhatalmi jogosítványokkal felruházott mezőgazdasági igazgatási szerv az állami földbirtokpolitika érvényesítője lesz. A Tervezet által felvázolt tulajdonszerzési szabályok és használati szabályok jóval cizelláltabbak és bonyolultabbak, mint amivel a gyakorlat eddig találkozott. A Tervezet helyes célkitűzéseit jelenlegi formájában nem minden esetben tudja megvalósítani (pl. elővásárlási jogi sorrend). Ehhez járulnak hozzá azok a pontatlanságok és ellentmondások, amelyekre rámutat a dolgozat, és amelyeket módosítani szükséges. A Tervezet óriási társadalmi és politikai vitát generál(t), az agráriumban tevékenykedők pedig a hatálybalépésig „vas” helyett inkább földet vásárolnak, mert abban mindenki biztos, hogy az agrárium új fejezete kezdődik 2014. május 1-jén.

Felhasznált irodalom

IHRIG Károly: Agrárgazdaságtan. Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1941.

KISFALUDI András: Társasági jog. Complex Kiadó, Budapest, 2007.

KOLOSVÁRY Bálint: Dologi jog. In.: Szladits Károly: Magyar Magánjog V. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942.

KURUCZ Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról. Gazdálkodás. 56. évf. 2. szám. 2012.

Magyar Statisztikai Évkönyv, 2010. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2011.

ORLOVITS Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése. Gazdálkodás 52. évf. 4. szám. 2008.

PERCZEL György (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2003.

TASSY Irén: A részarány-tulajdonok helyzete 1997 végén. Gazdaság és jog, 1997. (5. évf.) 11. sz.

VASS János (szerk.): Agrárjog. ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999.

VASS János: Termőföld magántulajdon és földhasználat. Magyar Jog, 1993. (40. évf.) 11. sz.

Aggályosnak tartja a földtörvény tervezetét a bankszövetség, http://hvg.hu/kkv/20120927_Aggalyosnak_tartja_a_foldtorveny_tervezet

FAZEKAS: Nincs olyan tervezet, amely tönkretenné a nagyüzemeket, http://www.hirado.hu/Hirek/2013/02/20/16/Fazekas_Nincs_olyan_terveze_t_amely_tonkretenne_a_nagyuzemeket.aspx

JELENKA György: A Balaton régió fejlesztésének lehetőségei és feladatai, http://www.gtk.ke.hu/files/tiny_mce/File/doktori/Jelenka_dolgozat.pdf

Marad a szőnyeg alatt a kárpótlási jegyek ügye? <http://privatbankar.hu/reszveny/marad-a-szonyeg-alatt-a-karpotlasi-jegyek-ugye-245321>

Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége: A földtörvény tervezet gazdasági kihatásainak értékelése, http://www.mosz.agrar.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=757:a-foeldtoervenyt-tervezet-gazdasagi-kihatasainak-ertekelese&catid=114:ii-9-termfoeld&Itemid=331

Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 („a magyar vidék alkotmánya”).
<http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf>

NFA. Sajtóközlemény – Elővásárlás,

http://www.nfa.hu/hirek/sajtokozlemeny_elovasarlas

T/7979. számú törvényjavaslat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról,

<http://www.kormany.hu/download/5/a1/a0000/foldtorveny.pdf#!DocumentBrowse>

TANKA Endre: A földforgalmi törvénytervezet (T/7979: Fttv.) konceptuális tarthatatlansága.

http://www.kielegyenafold.hu/dr_tanka_endre_a_foldtorvenyrol-k93.html,

Hungler Sára
Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék
Témavezető: Lehoczkyné Kollonay Csilla egyetemi tanár

Japán munkahelyi demokrácia – vagy annak hiánya?

Kapitalista állam esetében a demokráciával kapcsolatos témák tárgyalásának kulcsfontosságú eleme a cégek hatalma. Az egyének, a társadalom és az államigazgatás érdekeinek befolyása összefonódik, ezért átfogó megközelítés szükségeltetik annak értékeléséhez, hogyan hathatnak ki a cégek nem csupán alkalmazottaik jólétére, de a társadalom ideológiai felépítésére is. Az alkalmazottak egyben állampolgárok is, ezért kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a politikai demokráciához való hozzáállásuk hogyan befolyásolja a munkahelyi demokráciára való igényüket.

Az alkalmazottak bevonása évtizedek óta a kutatások középpontjában áll, ugyanakkor a fontossága továbbra is különösen nagy. Az alkalmazottak vezetői döntésekre gyakorolt befolyásának növelése a 21. században sem kevésbé szükséges a versenyképesség érdekében, mint a '70-es években volt, amikor az elmélet először felbukkant, mint a munkamenedzsment új irányvonala. Még a mi időnkben is, mikor a hatékonyságnak olyan nagy befolyása van a munkát szabályozó törvényekre, ezek elsődleges célja a dolgozók és a vezetés kapcsolatának ellenőrzése és kiegyensúlyozása. A vezetőségi önkényuralom megakadályozásának egyik lehetséges módja annak biztosítása, hogy az alkalmazottak megfelelő befolyást gyakorolhassanak a döntési folyamatokra.

Az alkalmazottak bevonása azonban csupán üres kagylóhéj, ha nem támogatja a demokratikus vállalati kultúra. Munkahelyi viszonylatban a jogszabályok fontossága – bármily nélkülözhetetlenek is – másodlagos. A vezetőség őszinte szándéka, illetve a dolgozók bevonását erőltető társadalmi nyomás nélkül a bevonást biztosító eszközök nem tudják betölteni szerepüket. Ha viszont az embereket elidegenítik attól joguktól, hogy saját ügyeiket intézhessék a munkahelyen, az hosszú távon ahhoz vezet, hogy nemcsak mint dolgozók, hanem mint állampolgárok is lemondanak a részvételről, ami nagy veszélyt jelent a demokráciára.

Ez a tanulmány a dolgozók bevonásának hatékonysága, és a demokratikus döntési folyamatok közötti kapcsolatot vizsgálja a japán munkahelyeken. Az ország a háborút követően gyors gazdasági és társadalmi átalakuláson ment keresztül, ezzel a változással azonban nem járt együtt a demokratikus értékek fejlődése a társadalomban. Bár a jogi környezet az idők során észrevehetően az alkalmazottak bevonásának előnyére változott, még mindig mutatkoznak hiányosságok az alkalmazottak képességében a befolyás gyakorlására. Az „élethosszig tartó alkalmazás” rendszere, a japán munkaerő-piac zászlóshajója híján van mindenféle demokratikus döntéshozó folyamatnak, bár az alapját képező filozófia megkísérelt elfogadottságot szerezni a vállalati kultúrában az alkalmazottak bevonásának. Másrészt, talán az egész társadalom gyenge demokratikus érzékének betudhatóan, a nem ebben a rendszerben dolgozó alkalmazottak sem voltak képesek érvényesíteni beleszólási jogukat a munkahelyükön, annak ellenére, hogy a jogszabályok kényszerítik a vezetőséget arra, hogy sokkal szervezettebben építse bele ezt az intézményt a döntési folyamataiba.

Az első részben az alkalmazotti befolyás intézményeinek II. világháború utáni történeti fejlődését bemutató rövid bevezetést ezek kapcsolatának evolúciója követi egyéb szabályozásokkal, különös tekintettel a szakszervezetekre. Ebben a fejezetben kerülnek tárgyalásra az „élethosszig tartó alkalmazás” rendszerét használó japán *keirecu* jellegzetességei is.

A tanulmány második része a munkaerő-piac szempontjából vitatja meg az alkalmazottak bevonásának témáját. Ebben a részben a következő kérdéseket tesszük fel: Hogyan változott a munkaerő-piac a '90-es évek óta, és milyen a jelenlegi helyzete Japánban? Hogyan hatott a multinacionális cégek felemelkedése a vállalati kultúrára, többek között az emberi erőforrás-politikára? Hogyan változott a munkatörvénykönyv az új kihívások fényében, és milyen szerepe van az alkalmazottak bevonását elősegítő különböző eszközöknek? Ebben a részben tárgyaljuk meg az alkalmazottak bevonásának kivitelezését, valamint azt is, hogy milyen fokig lehetséges ez.

A harmadik rész szélesebb aspektusból vizsgálja a problémát, és a közgazdaság, valamint a munkahelyi demokrácia kapcsolódási pontjaira koncentrál. A gazdasági növekedésnek a politikai változásra gyakorolt befolyását együtt tárgyaljuk a gazdasági és szociális változatok befolyásával az ipari demokráciára.

Az utolsó részben összefoglaljuk az eredményeket, és irányvonalakat keresünk, melyek mentén megfelelő szintre hozható az alkalmazottak bevonása.

Ez a tanulmány hozzászólás az alkalmazottak bevonásáról szóló akadémikus vitához, és olyan érveket hoz fel, amelyek támogatják azon intézmények szerepét, amelyek több befolyást engednek az alkalmazottaknak a vezetőségi döntésekre. Elmagyarázza, hogy a munkavállalók kezdeményező készségének hiánya arra, hogy a döntések befolyásolására elkötelezett testületeket hozzanak létre, és a vezetők idegenkedése attól, hogy konzultáljanak ilyen testületekkel nem magyarázható pusztán az alkalmazottak bevonásának alacsony hatékonyságával. A tanulmány amellet érvel, hogy a törvény szerepe nagyon is behatárolt az efféle vonakodás elleni küzdelemben, és a demokratikus értékek erősítése a társadalomban segítené összehangolni az alkalmazottak beleszólási jogát a hatékony cégvezetés szükségleteivel.

Bevezetés

Ahhoz, hogy elkezdhessünk egy munkahelyi demokráciáról szóló tanulmányt, előbb meg kell fogalmaznunk a demokrácia jelentését. Több ellentmondó definíció is létezik, és ez a tanulmány nem alkalmas arra, hogy akár csak belepillantsunk ebbe a vitába. A többi koncepció értékét is tiszteletben tartva, ez a cikk Ronald Dworkin elméletét veszi kölcsön az együttműködésről. Az elmélet középpontjában az az elképzelése áll, hogy egy közösség tagjai saját magukat kormányozzák, mintegy önkormányzatként, és a cselekvés ennek megfelelően kollektív cselekvésként látja, melyben minden állampolgár együttműködve, szabad és egyenlő partnerként vesz részt.¹ Habár Dworkin a politikai cselekvés leírására dolgozta ki ezt a koncepciót, mi amellet fogunk érvelni, hogy az értékek a demokrácia minden aspektusában összefonódnak.

A közvetlen és a képviseleti demokrácia közötti különbségekkel kapcsolatban Otto Kahn-Freund megkülönböztetését fogjuk használni. Közvetlen demokrácián tehát azt értjük, amikor az emberektől elvárják, hogy döntsenek róla, mi a teendő a döntéshozás formájától függetlenül; képviseleti demokrácián pedig azt, nem várnak tőlük ilyesmit, hanem ők választják ki maguk közül azokat, akiknek ez a feladatuk.²

¹ DWORKIN 1998:453. Szomorúan kell megjegyezni, hogy Ronald Dworkin a kézirat leadása előtti napon hunyt el.

² KAHN-FREUND 1979:5

I. Társadalmi demokrácia

1. A kezdetek: a munkaerő helyzete a két háború között

A tanulmány első részében azt írjuk le, hogy a politikai és gazdasági demokratizálódás, melyet elsősorban a megszálló hatalmak irányítottak a II. világháború után, nem jártak együtt a társadalom demokratizálódásával, és a társadalmi változások hiánya megakadályozta az ipari demokrácia fejlődését. Kezdetnek a 19. századi Meidzsi-korszakot, és az ekkor a kapitalista állam megteremtésére irányuló vitatott kísérleteket vizsgáljuk meg.

A Meidzsi-restauráció már alaposan kutatott aspektusai megmutatják, milyen sima volt az átmenet a kapitalista államba: a sógunátus vége gazdasági változásokkal is járt; az ipari növekedés az infrastruktúra és a termelés nagymértékű fejlődését hozta, valamint migrációs hullámokat okozott a vidékről a városokba; a kikötők megnyitása és a pénzügyi rendszer reformjai pedig magyarázták a városi kereskedők növekvő fontosságát.

A termelőegységek belső viszonyait tekintve azonban jóval kevesebb fejlődést és modernizációt figyelhetünk meg. Mint azt már kimutatták,³ a feudális viszonyok mélyen gyökereztek a társadalomban, és a termelési metódusokat az úr-szolga kapcsolaton alapuló árutermelési mintákhoz kötötték, ez pedig a munkásmozgalmak betiltásával együtt lehetetlenné tette a munkások számára, hogy megalapozzák jogukat és érdekvédelmi rendszerüket, és ezzel ellensúlyozzák a tőkés hatalmát. Mások ugyanakkor a szabad városi munkaerőpiac létezése mellett érvelnek,⁴ bebizonyítva, hogy a legnagyobb különbség az európai feudalizmushoz képest az volt, hogy a dolgozók elhagyhatták munkahelyüket, így némi lehetőségük nyílt tárgyalni a bérükről. Abban viszont mindenki egyetért, hogy ezt a lehetőséget semmilyen szerződés vagy egyéb jogi háttér nem biztosította. A háztartás fejének az alkalmazottra is kiterjedő hatalma a társadalmilag magasabban állók jóakaratótól tette függővé ennek a jognak az érvényesítését.⁵

³ HIRSCHME, J. – YUI, T.: The Development of Japanese Business, Allen and Unwin, London, 1981. Hivatkozik rá: WOODIWISS 1992:27.

⁴ Uo.

⁵ WOODIWISS 1992:28.

A kistőkések és árutermelők nem voltak a politikai és gazdasági változások igazi haszonélvezői. Nem voltak azok az újonnan alapított bankok és részvénytársaságok, valamint az újjászervezett kereskedőházak sem, mivel ezek több szempontból is erősen függtek egymástól. Ráadásul az állam saját vállalatot indított, megalapítva a *zaibacu*-k⁶ hírhedt rendszerét, amelyek uralták a gazdaságot. A *zaibacu*-k, és a kis feudális termelőegységek alkották a japán gazdaság feltűnően kétpólusú struktúráját a két háború közötti időszakban.⁷

Meidzsi császár halála után, polgárság híján, a társadalom hagyományosan patriarchális jellege újjászerveződött,⁸ és pótolta a *tennoszei*-t körülvevő ideológiát: a császár isteni hatalmára alapozott egyeduralmi rendszert,⁹ melyet a hűség, és az ősök tisztelete jellemzett.¹⁰ A bürokrácia összekapcsolta az államot a polgári társadalommal, és egyértelmű fennhatóságot biztosított az előbbinek az utóbbi fölött. Az, hogy egyetlen társadalmi csoport vagy réteg sem rendelkezett elegendő autonómiával igényeinek érvényesítéséhez,¹¹ úgynevezett „behatárolt pluralizmushoz” vezetett.¹²

Nem meglepő módon a munkát szabályozó kevés jogszabály szinte mindegyike a tiltásról szólt.¹³ Leginkább az méltó említésre, hogy betiltották, sőt büntetőjogi szankciókkal sújtották a szabad egyesülést. A „hagyományos” termelés azért tudott olyan sokáig fennmaradni, mert a nagy ipari konglomerátumok megakadályozták a közvetlen versengést a kisebb vállalkozások között, különösen a fogyasztási cikkek előállítására terén. Nem versenyeztek a munkaerő-piacon sem, és a béreket sem kellett kiigazítaniuk, mivel nem voltak szakszervezetek. A nagyipari szektor által kínált alacsony munkabérek miatt pedig nagy volt a mozgás a munkaerő-piacon, a jó makroökonómiai mutatók ellenére. Ennek a mozgásnak a negatív hatásait ellensúlyozandó, a nagyipari vállalatok fejleszteni kezdték személyi politikájukat, először is kidolgozva az életkor alapú bérrendszert, melyből végül kialakult a „Japán Munkáltatói Rendszer”.¹⁴ Habár nem volt túlságosan finoman kidolgozott, ez a rendszer

⁶ Magánkézben lévő monopolisztikus cégtársulás

⁷ WOODIWISS (1992:29)

⁸ Uo.

⁹ A Meidzsi-alkotmány szerint a császár (*tenno*) „szent és sérthetetlen”, első fejezetében pedig külön kiemeli, hogy a *tenno* a világ teremtésétől fogva töretlen uralkodói vérvonal szimbóluma.

¹⁰ Az alkotmányban rögzített hűségről bővebben ld.: YUKIO 1918:46–47

¹¹ A kiegészített Békemegőrzési Törvény 1941-ben kimondta, hogy mindenkit, aki megkérdőjelezi a császár abszolút hatalmát, le kell tartóztatni (WOODIWISS 1992:57)

¹² A hadseregnek a bürokrácia 1932-től nagy segítségére volt abban, hogy gyakorlatilag átvegye a hatalmat.

¹³ Az általános tiltás alól részben kivételt jelentett néhány jól képzett munkás olyan nagyvállalatoknál, mint a kikötők és a vasművek, akik viszonylag szabadon mondhattak fel, és – egyénileg – alkudozhattak is a fizetésükről (WOODIWISS 1992:37.)

¹⁴ WOODIWISS 1992:51.

figyelemre méltó alternatívát jelentett a patriarchális munkahelyi kapcsolattal szemben, mely a cég tulajdonosa iránti elkötelezettségen és hálán alapult.

A gyári munkások nem remélhettek sok támogatást a szakszervezettől. A szerveződések szelleme már a tiltás előtt is egészen más volt, mint európai megfelelőiké. A Japán Vasúttársaság petíciója jól mutatja az egyenlőtlenséget: „[Mi,] alázatos munkások, őszintén úgy érezzük, hogy mély hálát kell kifejeznünk a cégnek a dolgozói számára biztosított létfenntartó jótéteményekért. A körülmények nyomására azonban [...] alázatosan rámutatunk, hogy igen üdvös volna, ha a Társaság a helyzetet mérlegelve megfontolná az alábbi pontokat [...]”¹⁵ A szervezet legnagyobb eredménye az 1919-es Gyártörvény, illetve annak 1923-as revíziója volt, az 1926-os Munkahelyi vitákban való kibékülésről szóló törvény pedig de facto elismerése volt annak, hogy a szakszervezetek átveszik a régi rendszer helyét, ahol a békéltetés a rendőrség feladata volt. A sztrájkot azonban hamarosan betiltották, a szakszervezetek tevékenységét először korlátozták 1936-ban, majd 1939-ben „hazafias ipari egységekkel” helyettesítették őket, mintegy előre jelezve a '40-es évek „sötét völgy”-ét.¹⁶

A Japánnak a II. világháborúban elszenvedett teljes veresége után a megszállók által kezdeményezett reformoknak tehát viszonylag éretlen ipari viszonyrendszerben kellett megélniük. A munkajogi szabályozás legnagyobb része nem fokozatos, alulról induló fejlődés eredménye volt, így egyedi hatást gyakorolt a felkészületlen munkásokra és tőkésekre.

2. A megszállás hatása a munkaerőre

A megszállás munkaerő-politikája a gazdasági rekonstrukcióval együtt része volt a „defeudalizációs folyamatnak”.¹⁷ Ehhez hozzátartozott a teljes demilitarizálás, valamint azoknak a szociális és gazdasági erőknek az átalakítása, melyek nagy szerepet játszottak Japán „imperialista kalandjában”.¹⁸ A békés és demokratikus erők fejlődését elősegítő reformok léptek életbe, az ipar helyreállítása azonban 1948-ig másodlagos fontossággal bírt az SCAP számára.¹⁹

¹⁵ MARLSAND, S.E.: The birth of Japanese Labour Movement, University of Hawaii Press, 1989. 94.

¹⁶ Szövetség a Nemzet Szolgálatára – *Sangyo Hokokukai* vagy *Sampō*

¹⁷ TAKEMAE 2003:307

¹⁸ Uo.

¹⁹ 1948-ban a hidegháború nyomása egyértelművé tette, hogy az szolgálja legjobban az Egyesült Államok érdekeit, ha Japán erős szereplővé lép elő a világpiacon.

„A demokrácia iskolái” – a Szakszervezeti Törvény

Az ipari viszonyok átalakítása az SCAP²⁰ elsődleges prioritásai között szerepelt 1945-ben. MacArthur tábornok úgy hitte, a szakszervezetek „a demokrácia iskolái”, és újjászervezésük segítene megelőzni a jövőbeli agressziót, valamint biztosítani a dolgozók számára a demokratikus eszméket, valamint a politikai liberalizáció általános mutatójaként is szolgálna.²¹ Az akadályokat hamarosan el is tüntették, a reakciós hazafias egységeket feloszlatták, a politikai foglyokat pedig, akik közt sok prominens munkásmozgalmi aktivista is akadt, 1945 októberében szabadon engedték.

Az SCAP ötfős bizottságot állított fel, hogy kidolgozzák a szakszervezetekről szóló törvényt. A törvényalkotás „közös munka volt, melyben képviseltették magukat a legjobban gondolkozó háború előtti szakszervezeti vezetők, reformbürokraták, akadémikusok és amerikai munkajogi szakértők”.²² A dolgozói szervezetekkel kapcsolatos washingtoni alapelvekkel egybevágó²³ Szakszervezeti Törvényt 1945 decemberében terjesztették az országgyűlés elé.

Az SCAP Gazdasági és Tudományos Osztályán (ESS) belül létrehozták a Munkaügyi Alosztályt.²⁴ Ennek személyzetét nagy óvatossággal válogatták ki, és antikommunista szakszervezeti igazolást is kértek tőlük.²⁵

A Szakszervezeti Törvényről azt állították, hogy az amerikai Wagner-törvény modelljére készült.²⁶ Ugyanakkor a szerveződés, a kollektív béralku és a sztrájk joga már létezett a Gyártörvénynek köszönhetően, a vitákban való kiegyezést pedig úgyszintén megalapozta a Munkahelyi vitákban való kibékülésről szóló törvény.²⁷ Másrészt viszont, mint azt fentebb már tárgyaltuk, ezek a jogok nem gyökereztek mélyen a társadalomban, és az állam sem védelmezte őket.

²⁰ Supreme Command of Allied Powers, a Szövetséges Erők Főparancsnoksága.

²¹ TAKEMAE 2003:311

²² Uo.

²³ SWNCC 92/1

²⁴ Első vezetője William Karpinsky volt, akit hamarosan, 1946 januárjában Theodore Cohen követett. A City College of New York-on végzett Cohen megtanult japánul, és a szakdolgozatát a japán szakszervezetek történetéből írta. Ironikus módon az utódjának, James Killennek, egy befolyásos szakszervezeti aktivistának 1948-ban SCAP antikommunista politikája miatt kellett lemondania, ami valójában szakszervezet-ellenes szabályozás volt.

²⁵ SCHONBERGER 1989:115

²⁶ A Munkaviszonyról szóló nemzeti törvény (National Labour Relations Act)

²⁷ De nem közigazgatási szinten, ez csak az 1945-ös Szakszervezeti Törvénnyel valósult meg

Az újonnan elfogadott törvény forradalmi hatással volt a sokáig elnyomott munkásmozgalmakra. A szakszervezeti tagok aránya néhány hónapon belül meghaladta a háború előtti csúcst, és a növekedés egészen 1949-ig folytatódott, amikor ez az arány már 50 százaléknál is nagyobb volt.²⁸ A megadás után a totális verségtől sokkolt vállalati vezetők nem alakítottak ki koherens gazdasági jövőképet. A szakszervezetek azonban, a munkások között végzett tevékenységüknek hála, véleményt alakítottak ki a vállalatok igazgatását illetően, tervekkel álltak elő az ipari újjáépítés terén, és magasabb béreket követeltek.²⁹ Komoly hatásuk volt a gazdaság újrarendezésében, és mivel tagjaikon keresztül döntéshozó erővel bírtak a mindennapi munkában, hatékonyan realizálták a gazdasági demokráciát.³⁰

A Munkaügyi Alosztály tagjai gyorsan felismerték, hogy a szakszervezetek óriási sikere valójában a kétségbeejtő körülmények következménye, melyekkel a munkásoknak kellett szembenézniük. A megadás után az infláció 987 százalékos volt, ami drámai hatással bírt a reáljövedelmekre.³¹ A munkakörülmények, különösen a bányákban, ahol a munkások többsége nem japán volt,³² egyre brutálisabbá váltak, és a munkások akcióit elnyomta a japán rendőrség. A kormányhivatalnokok és üzleti vezetők tartottak attól, hogy ilyen körülmények között a munkásmozgalmak vezetését átveszik a kommunisták, és elkötelezetten támogatták az amerikai törvényhozókat a radikálisok megfékezésében.³³

A termelésirányítási küzdelem arra sarkallta a munkásokat, hogy igyekezzenek átvenni az ellenőrzést a termelés fölött. A hírszerzés több, összesen több mint 40.000 embert érintő kísérletről tett jelentést, melyek a munkások önkormányzatának kialakítására irányultak.³⁴ 1946 áprilisában, három nappal a háború utáni első általános japán választások előtt, a szakszervezeti, kommunista és szocialista vezetők, koreaiak, nőszervezetek és a városi szegények tüntetést szerveztek a miniszterelnök rezidenciája elé, ételt és munkát követelve. Ezt május elsején újabb, ötszázézesres tüntetés követte, majd május 19-én, az

²⁸ A szakszervezeti tagok száma 7 millió körül volt. Schonberger 1989:115

²⁹ TAKEMAE 2003:314

³⁰ Uo.

³¹ Az Aftermath (115) a SCAP hivatalos statisztikáit idézi, melyekből kiderül, hogy, míg egy kétgyerekes család eltartásához szükséges minimálbér 509 jen volt, egy 40 éves munkás 1946 januárjában átlagosan 213 jent keresett.

³² Kínaiak, koreaiak és akitaiak (Japán északi szigetének őslakosai, akiket a fő szigeten élő japánok diszkriminálnak).

³³ Próbálkozások történtek egy egyesült antikommunista mozgalom megalapítására mely a Szabad Szakszervezetek Nemzetközi Konföderációja (ICTFU) alá tartozott volna.

³⁴ TAKEMAE 2003:314

ügynevezett „Májusi éhségmenet”-en 250.000 ember demonstrált a császári palota előtt.

MacArthur tábornok, aki kijelentette, hogy a munkásmozgalom nem látott még ekkora fejlődést ilyen rövid idő alatt, május 20-án figyelmeztette Japán népét, hogy az ilyen tömegmegmozdulások, amelyek gyakran torkollnak erőszakba, mind a kormányzati rend, mind a megszállás célja és biztonsága ellen valók. Az SCAP azonnal kíméletlen közbiztonsági rendeletet hozott, mely „a megszállás irányelveit veszélyeztető” tevékenységben részt vevőket kemény pénzbírsággal vagy akár tíz évig terjedő kényszermunkával sújtotta.³⁵ Úgy látszott, „a demokrácia iskolái” bezártak.

A kettőség, mellyel MacArthur és az SCAP a munkásmozgalmakat kezelték, folytatódott. A sztrájkok, még a Toshibánál és a Nemzeti Vasúttársaságnál is, az SCAP és a Munkaügyi Alosztály támogatását élvezték, és a szakszervezetek és megszállók közti együttműködés egy ideig sima volt. Ez a viszony azonban gyökeresen megváltozott, amikor a szakszervezetek általános sztrájk tervezésébe fogtak, hogy kormányzati intézkedéseket sürgessenek a bérek emelése, a munkabiztonság növelése, az infláció csökkentése, illetve az élelmiszerhiány megszüntetése érdekében. Mindezek mellett politikai jogokat is követeltek. A sztrájk tervezett időpontja 1947. február 1-je volt. Egy héttel korábban a Munkaügyi Alosztály vezetője nem hivatalosan figyelmeztette a szakszervezeti vezetőket, hogy az SCAP erősen ellenzi az ilyenfajta „felelőtlen” tömegmegmozdulást, amely súlyosan károsítaná Japán törékeny gazdaságát, és elviselhetetlen nehézségeket okozna az embereknek. Mivel a figyelmeztetés hatástalan maradt, MacArthur tábornok 1947. január 31-én hivatalos rendeletet adott ki, amely törvényen kívül helyezte a sztrájkot.³⁶ Az egyesült mozgalom vezetője, I'i Yashiro ezért egy emlékezetes rádiószózatban lefújta a megmozdulást.

A sztrájk hivatalos betiltása fordulópont volt a megszállás történetében.³⁷ Megtagadta ugyanis azokat az alapvető munkavállalói jogokat, amelyeket éppen a megszállók nyilatkoztattak ki mindössze két évvel korábban. A megokolás, miszerint a japán gazdaság és társadalom még nem elég érett ahhoz, hogy elbírjon az általános munkabeszüntetéssel, a *tennoszei* patriarchális retorikájára emlékeztet.

³⁵ 311. sz. Császári Rendelet, kibocsátva 1946. június 12-én.

³⁶ Ezen kívül a katonai vezetés felkészült arra is, hogy fegyveres erővel verje le a sztrájkot, a hírszerzés pedig begyűjtötte a szakszervezeti vezetők neveit.

³⁷ TAKEMAE 2003:320–21.

„Teramoto és Stander gyermeke”³⁸ – munkatörvények a háború utáni korszakban

Ugyanezt a patriarchális hangnemet fedezi fel Woodiwiss abban, ahogy Japán új alkotmánya³⁹ kinyilvánítja a dolgozók jogait és kötelességeit.⁴⁰ A 25-től 28-ig terjedő cikkelyek a munkához való joggal foglalkoznak, és kimondják, hogy „[a]z államnak az élet minden területén minden tőle telhetőt meg kell tennie a népjólét, biztonság és közegészségügy fejlesztése és bővítése érdekében.” Woodiwiss azt állítja, hogy ebben a jogi környezetben a többi munkatörvénynek, név szerint az 1946-os Munkaviszonyokat Szabályozó Törvénynek és az 1947-es Munkasztenderd-törvénynek nem is volt más választása, mint követni a háború előtti állami patriarchalizmust.⁴¹

A Munkaviszonyokat Szabályozó Törvény meglehetősen parancsuralmi nyelvezetet használva⁴² leszögezi, hogy a munkások a Szakszervezeti Törvényben lefektetett jogaikat csupán végső megoldásként gyakorolhatják. Ezért aztán, ahogy Woodiwiss rámutat, „a munkaviszony Japánban sokkal inkább státusz maradt, mint szerződéses viszony”.⁴³

Az SCAP munkaügyi reformjait befolyásolta a New Deal ideológiája.⁴⁴ A szakszervezeti képviselőt már meglévő sémáira kellett volna épülnie, és így csak nagyon kevés teret hagyott a dolgozók bevonásának egyéb eszközei számára. Az 1947. szeptember 1-jén hatályba lépő Munkasztenderd-törvény (Mszt.) minimális elvárások összessége volt a dolgozók széleskörű és részletes védelme érdekében,⁴⁵ amit magyarázhat az a tény, hogy a háború előtti időszakban nem létezett ilyesféle szabályozás.

1947-ben a Munkaügyi Alosztály egyéb intézkedéseket is bevezetett, hogy modernizálja az alkalmazás gyakorlatát. Ezek között volt a Munkánélküli segélyről szóló törvény, valamint a Dolgozói kártérítés-biztosításról szóló törvény kiterjesztése, mely a munkahelyi balesetek és

³⁸ A Munkasztenderd-törvényt az SCAP eredetileg nem tervezte. Végül Teramoto Koszaku, a Népjóléti Minisztérium hivatalnok, illetve Golda G. Stander, a Munkaügyi Alosztály Bér- és Munkakörülmény Részlegének vezetője közös erőfeszítésének eredményeképpen született meg. A pletykák szerint a törvényt később „Teramoto és Stander gyermeke”-ként emlegették. Bővebben: TAKEMAE 2033:325–27.

³⁹ Melyet szintén az SCAP alkotott meg.

⁴⁰ WOODIWISS 1989:102.

⁴¹ A törvényi szabályozásról bővebben: Toyoda 2007:68.

⁴² WOODIWISS 1989:110.

⁴³ WOODIWISS 1989:111.

⁴⁴ TAKEMAE 2003:324.

⁴⁵ Lefedte a munkaszerződést, a felmondási időt, a béreket, a szabadságot, az egészségügyi és biztonsági szabályozásokat, a női és fiatalok dolgozók védelmét, a betanítást, a baleseti kártérítést, a fegyelmi szabályzatot és a munkások elszállásolásának szabályait.

betegségek áldozataink biztosítását kiegészítette a kötelező egészségbiztosítási program szabályozásával.

Bár a Munkasztenderd-törvény a munkajog egyéb elemeivel együtt módosult az évek során, sosem tett explicit lépést az élethosszig tartó alkalmazás rendszerének érdekében. A törvények szövegéből kiindulva a rendszer kialakulását és népszerűségét sem magyarázni, sem megérteni nem lehetséges.

2. A japán alkalmazási rendszer

A japán alkalmazási rendszert (avagy az élethosszig tartó alkalmazás rendszerét) általában az életkor alapú előléptetési és bérrendszer, valamint a vállalatonként szerveződő szakszervezetek jellemzik. Az előléptetéseket és béreket meghatározó módszereket számos tanulmány tárgyalta már behatóan, ezek azonban rendszerint nem vizsgálják a csoportdinamika szociológiai hátterét. Az alkalmazotti bevonás természetének megértéséhez a kulcs a csoportok alapvető mechanizmusaiban rejlik, ennél fogva feltétlenül szükséges a szociológiai szempontú elemzés. Ebben a részben az életkori alapú előléptetési és bérrendszert vizsgáljuk meg ebből a szemszögből, míg a vállalatonként szerveződő szakszervezeteket később tárgyaljuk.

A cég, mint a japán társadalom elsődleges egysége

Nakanének a japán társadalomról készült átfogó elemzése alapján⁴⁶ azt feltételezzük, hogy a munkahelynek kitüntetett szerepe van a dolgozók és családjuk életében. Nakane azt állítja, hogy a rokoni kapcsolatokat, mint az emberi kötődések alapegységét Japánban a céggel való, munkára alapuló perszonalizált kapcsolat helyettesíti.⁴⁷ A háború utáni társadalomban a munkahelyet háztartásként fogják fel, melynek minden dolgozó a tagja, feje pedig a cég vezetője. Ahogy az ember a születéssel a család, úgy a dolgozó az alkalmazásával a cég tagja lesz, mely eseményt – mint valami második születést – látványos ünnepség kíséri.⁴⁸

⁴⁶ NAKANE 1972

⁴⁷ NAKANE 1972:4.

⁴⁸ Az újoncok ünnepélyen vesznek részt, melynek során hivatalosan a cég tagjává válnak, és amelyre általában a cég nagytermében kerül sor, ahol meghallgatják a cég vezetőjének beszédét, amelyet gyakran a cég himnusza követ. Az ünnepély után következik a vállalat értékeinek általános bemutatása, mely elveket meg kell jegyezni és tiszteletben kell tartani.

A család teljes egészükben magába foglalja tagjait, ehhez hasonlóan a cég sem csupán a dolgozó munkaidő alatti kapacitását, hanem egész személyiségét lefoglalja, és készségesen felelősséget vállal nem csupán az alkalmazottakért, de azok családjáért is.⁴⁹ Et *marugaka*énak nevezzük, ami körülbelül úgy fordítható: „pártfogás alatt”. A cég polgárainak tekinti alkalmazottait, munkahelyi biztonságot és több-kevésbé stabil körülményeket biztosít nekik. Ennek fejében a munkáltató feltétlen hűséget vár el a csoporthoz (azaz önmagához), és azt, hogy az alkalmazott áldozza fel minden más csoporthoz való kötődését, beleértve az érzelmeket is⁵⁰ – ahogy a japán mondás nagyon is leírja ezt a jelenséget: senki sem szolgálhat két urat. Ennek az „egy-ségnek” a fogalma a csoport alapvető integráló erejére vonatkozik, mely korlátozza tagjai viselkedését, beleértve magát a vezetőt is.⁵¹

Mindamellet rendkívül fontos annak alaposan megfontolt eldöntése, hogy ki alkalmas a csoport tagjának. A gyakorlati vagy elméleti tudás másodlagos az alkalmazás szempontjából, sőt a kognitív képességeket is nagyon ritkán mérik.⁵² A cég által tesztelt jelentkezőket – általában végzős egyetemi vagy főiskolai hallgatókat – a kooperatív szellem, az egyensúlyérzék és a problémamegoldó képesség alapján rangsorolják, mely képességek elengedhetetlenek a túléléshez.

Derkuwa utareru – a kiálló szöveget be kell verni

A csoport tagjai közötti vertikális viszonyoknak alapvető jelentőségük van a csoportkohézió kialakításában, melynek kifinomult és bonyolult rangsor az eredménye. Egy dolgozónak a hierarchiában elfoglalt helye különféle tényezőktől függhet⁵³: életkor, a céghez való belépés ideje, a szolgálati idő hossza, stb. Pontosán meghatározhatja a helyét a cégen belül, mivel tudja, ki áll fölötte (*szempai*), alatta (*kohai*), vagy vele egy szinten (*douki*) – mely kategóriák mindegyikét lefedi a nyugati világban a „kolléga” megnevezés. Ha már a rangot megállapították, a szociális élet és egyéni tevékenység minden körülménye között használják.⁵⁴ A japán nyelv jellegzetességeinek folyamánként, aki nem ismeri a csoporton belüli kapcsolatokat, az képtelen kommunikálni a munkatársakkal.

⁴⁹ Biztosíthat például céges lakást, kedvezményes kórházi ellátást, családi üdülési lehetőséget, vagy pénzadományt olyan családi eseményekre, mint például az esküvő, a gyermekszületés vagy a haláleset.

⁵⁰ NAKANE 1972:8.

⁵¹ NAKANE 1972:14.

⁵² Ez összhangban van a munka közbeni betanítás japán rendszerével.

⁵³ Ez nem csak a céges struktúrákban figyelhető meg, hanem a tudomány és a művészet területén is.

⁵⁴ NAKANE 1972:26–28.

Noha stabil, a megváltoztathatatlan szociális viselkedésen alapuló rendszer merev is. Az intézményen beüli pozíció és a titulus határozza meg a dolgozó helyét a cégen belül,⁵⁵ az egyéni jellemzőkkel vagy az eredményekkel nem foglalkoznak. Ez kapcsolatban van a japán alkalmazási rendszer egyik jellegzetességével, melyet „életkor alapú előléptetési és bérrendszernek” nevezünk. Más szavakkal, a bérek sem az egyén, sem a cég teljesítményétől (mint eladások, profit, a piaci részesedés növekedése), hanem az alkalmazottnak a cégen belüli pozíciójától függnnek, míg az előléptetés közvetlen összefüggésben van a szolgálatban eltöltött évek számával.⁵⁶

A hierarchiára fordított rendkívüli figyelem kihat a csoporton belüli kommunikációra is. Hétköznapi közember nem beszélhet személyesen egy cégvezetővel vagy igazgatóval, kihagyva saját közvetlen felettesét. A beosztottak kerülnek a nyílt konfrontálódást a feletteseikkel. A negatív vélemény kinyilvánításának kerülése abban a félelemben gyökerezik, hogy ezzel megtörnék a csoport harmóniáját, ami könnyen veszélybe sodorhatja saját pozíciójukat a csoporton belül.⁵⁷ A véleménynyilvánítást tehát erőteljesen behatárolja a csoportban elfoglalt pozíció, ami negatívan befolyásolja a szólás szabadságát. A többséggel való szembe kerülés elszigetelődéshez vezethet a csoporton belül,⁵⁸ és különféle fegyelmi intézkedéseket is maga után vonhat.

A szabályszegést megtorló fegyelmi intézkedések súlyossága a csoport harmónia megzavarásának súlyosságától függ. Enyhébb esetben például az alkalmazottat a központtól távoli telephelyre helyezik át, súlyosabb szabályszegések azonban a leányvállalathoz való áthelyezéssel is járhatnak – rendszerint jelentősen rosszabb munkafeltételekkel. A következő lépés a felmondás, a legsúlyosabb esetben fegyelmi elbocsátás.⁵⁹

⁵⁵ Ezért aztán a társadalmon belül is: aki egy helyen feljebbvaló, az minden szociális interakcióban az marad, étteremben, otthon, az utcán; még amikor a dolgozók feleségei találkoznak, akkor is a férjnek a cégen belüli rangjához igazítják a viselkedésüket.

⁵⁶ Másrészt természetesen nincs annyi vezetőségi pozíció a cégnél, mint ahány alkalmazotti. A cégek ezért összetett belső struktúrával operálnak, mely több réteget, nagyszámú középvezetőt, stb. foglal magába. Ezen pozíciók legtöbbje nem jár valódi tekintéllyel, sem döntéshozói hatalommal. Noha köztudott, hogy ezeknek a dolgozóknak a titulusa nem tükrözi valódi fontosságukat a cégen belül, ezt az apró szégyent valamelyest kompenzálják az egyre növekvő bérek.

⁵⁷ NAKANE 1972:35.

⁵⁸ A „kötözködés” időnként extrém megnyilvánulásai az általános és középiskolás diákok (és néha az egyetemisták) körében szintén az elszigetelődés jó példái. Az állítás történeti igazolása a szamurájok korába vezet vissza, amikor a falu közösségének szabályait megszegő családoktól megtagadták a közösség segítségét, ami élet-halál kérdése volt. A japán közmondás: „rokonok nélkül lehet élni, de szomszédok nélkül nem”, jól tükrözi a csoport elfogadásának (és fensőbbiségének) fontosságát.

⁵⁹ A fegyelmi elbocsátás a legsúlyosabb fegyelmi intézkedés. Ilyenkor általában nincs felmondási idő, és a végkielégítés egy részét vagy egészét sem fizetik ki. További részletekért ld. SUGENO 2002:423.

A *marugakae* részeként az alkalmazotti státusz szabályainak, és a vele járó kötelességeknek a megszegése magában foglal egy speciális esetet is: a helytelen viselkedést a magánéletben. A Legfelsőbb Bíróság számos precedenst ismer ilyesmiből adódó fegyelmi büntetésekre. Fegyelmi elbocsátás azonban ilyenkor csak akkor lehetséges, ha bebizonyosodik, hogy a dolgozó magánéletbeli szavai és tettei közvetlenül kötődnek a vállalat tevékenységéhez, vagy ártanak a vállalat társadalmi megbecsülésének.⁶⁰

Fegyelmi büntetés járhat a lojalitás kötelezettségének megszegéséért is. Ilyet követ el például az a dolgozó, aki részt vesz az alkalmazója termékei elleni bojkottban, vagy a vállalatot támadó rölapokat terjeszt.⁶¹

A fentebb leírt specifikumok, valamint a munka közbeni betanításból következő, erősen cégspecifikus professzionális tudás miatt az újraalkalmazás aligha lehetséges, nem beszélve a csoport újonc tagjára nehezedő lélektani és érzelmi nyomásról.

Nakanének a vertikális szerveződés alapvető struktúrájáról szóló elmélete szerint, miután az új tag belép a csoportba, mivel annak merev hierarchiája már létrejött, az új tag képtelen megváltoztatni pozícióját a szervezeten belül, az egyén részvételét a csoportban pedig szabályozza a többi csoporttaggal való viszonya.⁶² A *marugakaé*ban a kollégákkal munkaidő után vagy hétvégén, kocsmában, sporteseményeken együtt töltött idő fontos kelléke a „kapcsolati tőke” kovácsolásának, amely tőke magasabb fizetésben és pozícióban testesül meg.⁶³ Minél későbbi fázisban, és minél alacsonyabb pozícióban lép be valaki a csoportba, annál kisebb esélye van arra, hogy valaha is a csoport elfogadott tagja legyen.

A vezetés és a döntéshozó folyamatok

A hierarchiában felfelé történő véleménynyilvánítás nehézségei a szervezeti hatékonyság csökkenéséhez vezethetnének, ha nem

⁶⁰ A *Kokecu Csugoku Sisa* ügyben (Supr. Ct. 1st Petty Bench, Feb 28, 1974, 28 Civ. Cases 66) például az alkalmazottat jogszerűen sújtották fegyelmi elbocsátással, amiért éjszaka ittasan behatolt egy magánlakásba, mivel ez „kivételes mértékben sértette a vállalat jó hírét”. A *Nihon Kokan* ügyben (Supr. Ct. 2nd Petty Bench, Mar. 15, 1974, 28 Civil Cases 265) az alkalmazott elbocsátása – miután letartóztatták és vádat emeltek ellene, mert részt vett egy, az amerikai katonai bázis kibővítése elleni tüntetésen – jogszerűtlen volt, mivel az illető „csupán egy volt a 30.000 dolgozó közül”, nem hozott különösen nagy szegényt a cégre.

⁶¹ *Kanszai Denryoku* Supr. Ct. 1st Petty Bench, Sept. 16, 1983, 1094 Judgments 121 – a rölapok terjesztése a vállalati szállásokon megszegte a cég szabályzatát, mivel fennállt a veszély, hogy dolgozói hűtlenséget provokálhat (kiemelés tőlem). Sugeno 2002:435; 39. jegyzet

⁶² NAKANE 1972:41.

⁶³ MAROSI 1985:61.

egyensúlyozná ki őket a fentről lefelé történő kommunikáció jelentős ereje.⁶⁴ A felettesek tekintélye megkérdőjelezhetetlen, és a beosztottnak a habozás legcsekélyebb jele nélkül teljesíteniük kell minden utasításukat. A parancs megtagadása, vagy akár megkérdőjelezése is a lojalitás hiányának jele, amelyet a csoportintegritás megtörésének tekintenek.⁶⁵ Ennek okán a vezetők kivételes mozgósító erővel bírnak.⁶⁶

Az egyén által kivívott népszerűséget vagy elismerést az egész csoportnak élveznie kell, és senkinek a népszerűsége nem haladhatja meg a felettesét vagy a főnökét, máskülönben megtörik a csoportharmonia.⁶⁷ Az egyén cselekvési szabadságát szintén behatárolja a csoport hatásköre, cselekedni csak a csoport érdekében szabad, és a döntések is csak a csoport által támogatott irányt vehetnek. Aki kevesebbet tesz hozzá a csoporthoz, az is hosszú időn át kényelmesen a tagja maradhat, amennyiben lojális hozzá.⁶⁸ Ezért a hozzáértőbb alkalmazottnak nehézségeket okozhat, hogy a csoport tagjai maradjanak. Vezetői pozíció úgy szerzhető, ha az ember kivárja, míg a ranglétra megfelelő fokára ér, vagy ha elhagyja a csoportot, és újat alakít.⁶⁹

Másrészt a csoport vezetője a legkevésbé sem önkényúr. Sőt, minél jobb és erősebb a vezető, annál erősebben képes érzelmileg magához kötni a beosztottjait. Ebben az atyai kapcsolatban a védelmet függéssel, a törődést lojalitással viszonyozzák.⁷⁰ A rendszer másik jellegzetessége, hogy a vezető gyengeségeit ellensúlyozzák beosztottjai erősségei. Mivel az élethosszig tartó alkalmazás rendszerében az előléptetés a szolgálati évek, és nem az egyéni érdemek függvénye, nem szükséges, hogy a felettes bármilyen téren kiemelkedő legyen. A vezető így nem elkülöníthető a csoporttól, csupán része a szervezetnek, méghozzá annyira, hogy szinte nincs is személyes identitása, és alárendeli magát a csoport érdekeinek.⁷¹

⁶⁴ NAKANE 1972:52.

⁶⁵ A döntéshozó folyamatokhoz a tudomány területén ld. FERBER 2012:152–3.

⁶⁶ A japán munkaszerződések nemigen határozzák meg a munkaviszony tartamát vagy a munkavégzés helyét. Számos oka van annak, hogy egy alkalmazottat nem speciálisan egy munkára, hanem csupán a cég tagjának vesznek fel, de mind kapcsolatban van a vezetőség mozgósító erejével, melynek folytán akár jelentős időtartamra is megváltoztathatják a munka tartalmát vagy helyét, hogy a szerződés módosítása nélkül felelhessenek meg az üzleti érdekeknek. Összefüggenek a munka közbeni betanítással kapcsolatos, generalista-orientált munkahelyi politikával is.

⁶⁷ A japánok nagy hangsúlyt helyeznek a csoportharmonia (wa), a csoporttagok harmonikus beilleszkedésére, melynek több rétege van.

⁶⁸ NAKANE 1972:83.

⁶⁹ NAKANE 1972:49.

⁷⁰ NAKANE 1972:64.

⁷¹ NAKANE, 1972:57., 69. Vezető és beosztott kapcsolatára tulajdonképpen nem is létezik japán kifejezés, idősebb-fiatalabb (*ayabun-kobun*) kapcsolatként hivatkoznak rá.

Ez a kölcsönös függőség testesül meg a konszenzuskereső döntéshozó rendszerben, a *ringi-szeiben*. Itt a döntésalkotás joga nem egy specifikus személyé, hanem a végső elhatározás előtt látszólag minden hozzászólást mérlegelnek. A vezető tehát nem erőlteti rá akaratát a beosztottakra, hanem engedi nekik, hogy szabadon megtárgyalásra bocsáthassák ötleteiket. Véleménykülönbség esetén a vezető mediál a szembenálló felek között, hogy csoportkonszenzust találjon. A felettesek és beosztottak erős kötődéséből adódóan a többségi vélemény gyorsan kialakul, a probléma logikus vizsgálata nélkül. A csoportkohézió erős, így nem merül fel egyéni felelősség (még a vezetőé sem) hiba esetén.

Habár ezt gyakran demokratikus döntéshozó folyamatnak titulálják, a csoporttagok és vezetőjük közötti kölcsönös függőségi viszony miatt a csoporton belüli egyensúlyt és stabilitást csak a kisebbség rovására lehet fenntartani.⁷² A *marugakae* nem engedélyez egyéni cselekvést vagy döntést az alkalmazottaknak, mivel minden pillanatban ellenőrzi őket a csoport. A közös döntéshozatal elhomályosítja a vezető és beosztott közti határvonalat, és – legalábbis a felszínen – erősíti a csoportkohéziót. Az egyértelmű felelősség hiánya azonban közvetett módon növeli az egyénnek a csoporttól való függését.

II. GAZDASÁGI DEMOKRÁCIA

1. A „japán csoda” kulisszái mögött

Az élethosszig tartó alkalmazás rendszerének alapjait a '30-as években dolgozták ki, miközben Japán a háborúra készülődött. Az üzleti vállalkozások bürokratikus struktúrájának fejlődése még merevebb intézményi hierarchiát eredményezett.⁷³ Noha a katonai rendszer átvétele a háború során tovább erősítette, a merev hierarchiának, a japán alkalmazási rendszer későbbi alapelemének nyoma sincs a vállalatok és konglomerátumok kialakulásának korai szakaszában. Csak később jelent meg, mikor az iparosodás már előrehaladottabb volt.⁷⁴ Mi több, nem sokkal a háború vége után sok sikeres vállalat dicsekedett demokratikus vezetési stílusával, amely később fokozatosan megváltozott, ahogy tevékenységük egyre érettebbé vált.

⁷² NAKANE 1972:53.

⁷³ A hivatali rangok rendszere elburjánzott, egyenruhákat, kitűzőket, sapkákat viseltek, hogy jelezzék a céghez tartozást és ezen belül az egyén pozícióját.

⁷⁴ NAKANE 1972:17.

Azt is érdekes megjegyezni, hogy sokkalta erősebb volt az atyai elem a vezetésben. A háború idején a vezetés a munkaerő immobilitását szorgalmazta, sőt tiltotta annak mozgását a gyárak között, megtámogatva mindezt a nemzet érdekeit hangsúlyozó hivatalos retorikával. A Munkatörvénykönyv 1945-ös tervezete úgy kívánta egyesíteni a dolgozókat és vezetőket, hogy rámutatott az ugyanolyan együttműködés fontosságára, mint amilyen családtagok között is elvárható.⁷⁵ A közös erőfeszítések érdekében a hazafias hozzáállást a szakmai hozzáértés elé helyezték. A hadigazdaság hiányait kompenzálta a gyár, amely rizst, zöldséget, ruhát és egészségügyi ellátást biztosított a munkások számára.

Ezen gyárak közül sok valamelyik *zaibacu*hoz, családi kézben lévő pénzügyi konglomerátumhoz tartozott, melyek aktív szerepet játszottak a hadigazdaság finanszírozásában. Még 1946-ban is a négy legnagyobb cégbirodalom⁷⁶ kezében volt a vállalatok összes tőkéjének 25 százaléka.⁷⁷ A hat úgynevezett „második vonalbeli”, vagyis új *zaibacu*⁷⁸ is jelentősen támogatta a katonai költségvetést, és szerződésük értelmében szabadon működhettek a japán megszállás alatt lévő területeken.

A japán vállalatok új formája

1947-ben az SCAP, antitröszt-politikájának részeként, napirendre tűzte a *zaibacuk* felosztatását. Az USA, mely maga is nagy múlttal bírt a dekartellizáció terén, meg akarta szüntetni ezeket a konglomerátumokat, mivel a gazdasági erők és a katonai elit közötti kapcsolatok felszámolását tartották a gazdasági demokratizálás kulcselemének.⁷⁹

Több tervezetet és jelentést követően részsikert értek el a Cégtársulások likvidálásáról szóló rendelet révén: a 83 konglomerátum közül összesen 16-ot oszlattak fel, köztük tízet a legnagyobb családi cégbirodalmak közül, néhányat átszerveztek, és végül 30-at hagytak érintetlenül.⁸⁰ A rendelethez társult a Magánmonopóliumot tiltó, és a méltányos kereskedelem megőrzéséről szóló törvény, amely 1947 márciusában lépett hatályba. Ez a törvény megtiltotta cégbirodalmak kialakítását, kizárólagos ügynöki szerződések kötését, valamint kartellek kiépítését, a piaci tevékenységeket pedig az újonnan alapított Méltányos

⁷⁵ Népjóléti Közlöny, 1945. február; idézi Nakamura 1972:17

⁷⁶ Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Yasuda – az azóta csődbe ment Yasudát leszámítva valamennyien a japán gazdaság főszereplői a 21. században is.

⁷⁷ TAKEMAE 2003:334.

⁷⁸ Asano, Furukawa, Ayukawa (Nissan), Okura, Nomura, Nakajima

⁷⁹ Hasonlóképpen történt Németországban is.

⁸⁰ TAKEMAE 2003:334–336.

Kereskedelmet Felügyelő Bizottságnak kellett ellenőriznie.⁸¹ Mac Arthur egyéb lépéseket is tett a tőkekoncentráció ellen, noha ezeket mind az Egyesült Államokban, mind Japánban vonakodással fogadták. A feloszlatói projekttel végül is felhagytak, és a hidegháború kitörése teljesen megváltoztatta az USA hozzáállását a japán gazdasághoz.

Nem sokkal a *zaibacuk* egykori vezetőinek az üzleti életből való eltávolítását célzó tisztogatás után az újonnan kinevezett igazgatók elkezdtek szorosabbra fogni a kapcsolataikat. A nem hivatalos tanácskozások kezdtek szabályozott formát kapni.⁸² Néhány éven belül világos volt, hogy a *zaibacuk* „újjáéledtek”. 1970-ig három újabb óriási cégcsoport alakult ki a bankok körül.⁸³ 1980-ra a hat „nagy cég” foglalkoztatta a munkaerő 5%-át, övék volt az eladásokból származó bevételek 15,7, és a teljes profit 12,9%-a, ami jól illusztrálja, mekkora befolyással bírtak az üzleti életre.⁸⁴

A birodalmi örökség

Bár a nyugati gazdaságokban is található azonosítható cégcsoportok, amelyek túléltek a háborút, és azt követően is sikeresek maradtak, ezeknek az utódcégeknek a japán megfelelőit megkülönböztetik tőlük bizonyos jellemzők. Ahogy Kuwahara is írja, a japán vállalatok a dolgozók és a vezetőség által fenntartott üzleti közösségek, melyekben nincsenek hatalmi túlsúlyban a részvényesek.⁸⁵ Ezeket az ipari konglomerátumokat horizontális (*keirecu*) vagy vertikális (*shitaue*) kapcsolatok fűzik egymáshoz.

Az első esetben (pl. a Mitsui, a Mitsubishi, a DKB, a Fuyo vagy a Sanwa esetében) a vállalat független jogi entitás, a *zaibacu*val ellentétben nincs formális vezetése vagy centralizált szervezete. Közös vonásuk, hogy mindegyik csoportnak három pillére van, egy árutermelő cég, egy bank és egy kereskedőház formájában. A csoportok tagjai közötti kötelek rendkívül informálisak, és alapjuk a különböző entitások vezetői közötti (örökölt vagy újonnan kialakított) jó kapcsolat.⁸⁶ A csoportszolidaritást tovább erősítik a rendszeres, bár nem hivatalos találkozók, a piaci információk rendszeres cseréje, az irányelvek közös kidolgozása, egymás

⁸¹ Uo. 337.

⁸² A Kinyo-kai – Péntek Klub – ma is létezik egyes cégeknél, például a Mitsubishinél.

⁸³ A Fuyo-csoport (Fuji Bank), a Sanva-csoport (Sanva Bank) és a DKB (Dai-Itchi Kangyo Bank)

⁸⁴ Six Industrial Groups in Japanese Economy, The Oriental Economist, December 1982

⁸⁵ Idézi WOODIWISS 1992:90.

⁸⁶ TSUNEKI 2008:3.

részvényeinek kölcsönös tulajdonlása, az igazgatók cégen belüli mozgása, valamint a kölcsönös befektetések.⁸⁷

A másik, vertikális típus az entitásokra alapoz, a cégtársaság számos kis- és középmeretű céget foglal magába, vállalkozók és alvállalkozók összetett hálózatának formájában. A vertikális viszonyt az anyacég totális autonómiája jellemzi. A gazdasági felelősséget egyedül a kis- és középvállalkozások viselik, mintegy védőernyőt formálva ezzel az anyacég fölé. A piaci bizonytalanság túlélése érdekében a kisebb cégek általában jelentősen rosszabb munkakörülményeket biztosítanak, mint pl. hosszabb munkaidő, vagy elégtelen biztonsági és egészségvédelmi intézkedések.⁸⁸

A horizontális kötődések által kialakított *keirecuba* beilleszkednek olyan cégek is, amelyeket a fentebb leírt vertikális kapcsolatok jellemeznek.⁸⁹ Murakami azt állítja, hogy a hagyományos falusi közösség (*mura*) attribútumait a konglomerátumoknál is fel lehet fedezni, *keirecuknál* és *shitaुकéknél* egyaránt.⁹⁰ Ezen jellemzők közé tartozik a közös cél (a csoport minél hosszabb ideig való fenntartása és kiterjesztése), feltételekhez kötött tagság (hogy minden tagnak a csoporttal kell maradnia, amíg az fennáll), a homogenitás és hierarchia egyensúlya (a csoportot homogénnek tekintik, így minden tagot egyenlőként kezelnek, ugyanakkor létezik egy implicit, alapvetően a funkcionális alkalmasságra épülő rangsor), valamint a multifunkcionalitás (a csoport különböző, egymással összefüggő funkciókat valósít meg és hangol össze).

Állítólag az SCAP kísérlete a vállalati struktúra demokratizálására és a trösztellenes elvek elterjesztésére nem járt teljes sikerrel. A *keirecu* nagyon fontos pozíciót foglalt el a munkaerő-piacon, a '60-as évektől a munkaerő mintegy 80%-a dolgozott úgynevezett „állandó alkalmazottként” az élethosszig tartó alkalmazás rendszerében, és 65%-a még ma is ebben a rendszerben van foglalkoztatva.⁹¹

Bár az erős kohézió, és az összehangolt stratégiák jelentős előnyt biztosítanak a konglomerátumok számára a hazai piacon, szükségessé vált a termelékenység növelése, válaszul a globális gazdaság kihívásaira.

A minőségi körök kialakulása

⁸⁷ VOGEL elméletét idézi MAROSI 1985:94.

⁸⁸ Vö. a fentieket a csoportváltás jelentette teherrel

⁸⁹ HELOU 2007:103.

⁹⁰ WOODIWISS 1992:89.

⁹¹ Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, Labour Force Survey 2011

Részben az élethosszig tartó alkalmazás merev bérrendszere miatt a munkaerő termelékenysége a japán iparban volt a legalacsonyabb a tíz legnagyobb OECD-ország közül a '70-es években.⁹² Ugyanakkor egy cég versenyképessége a termék vagy szolgáltatás minőségétől is függ, amire a japán vállalatok különös figyelmet fordítottak.

A tudományos minőségellenőrzést a háború előtti időszakban vezették be először,⁹³ de komoly kísérletek a statisztikai módszerek használatára csak azután történtek, hogy az SCAP tanácsadást biztosított a távközlési cégek részére⁹⁴ szolgáltatásaik megbízhatóságának fejlesztéséhez.⁹⁵ Ezután elterjesztették a know-how-t az olyan vállalatok között, amelyek meg akartak szabadulni a japán termékekre addig rábüggyesztett „olcsó, rossz minőségű” címkétől. Az 1949-es Ipari Szabványosítási Törvény gondoskodott a termékek felügyeletéről, valamint az elemzési módszerekről is. Megalakult a Japán Tudósok és Mérnökök Szövetsége (JUSE), hogy biztassa a cégeket a csatlakozásra, és elősegítse a szabványosítást. Az ipar részéről tapasztalt lelkesedés minden elképzelést felülmúlt. A vállalatok többsége komoly erőfeszítéseket tett a munkások képzése és betanítása érdekében az '50-es évek elején, majd az évtized későbbi részében egy csoport tanulmányútra utazott az Egyesült Államokba a vezetési módszerek vizsgálatára, a JUSE pedig 1962-ben közlőnyt indított a legújabb fejlemények bemutatására.⁹⁶

A minőségi körök tömeges kialakulása a '60-as években magyarázható a cégek válaszaként a képzett munkaerő (különösen a mérnökök és technikusok) egyre növekvő hiányára a rohamosan terjeszkedő gazdaságban.⁹⁷ Watanabe ugyanakkor azt állítja, hogy a vállalatok többségénél a '70-es évek olajsokkjait követő alacsony gazdasági növekedés volt az, ami kiváltotta a szervezeti átalakításokat.⁹⁸

A Japán Ipari Szabvány (JIS) a *minőség* szót legtágabb jelentésében értelmezi: „minden, ami fejleszthető”. A minőség tehát nem csak a termékekre, szolgáltatásokra, vagy a gépek kezelésére vonatkozik, hanem az emberi viselkedés valamennyi aspektusára.⁹⁹ A minőségi körben (QC) való részvétel ezért általában munkaköri kötelesség, mely a munkaidőn túl is terjedhet, fizetés azonban rendszerint nem jár érte.

⁹² WATANABE 1991:58

⁹³ Az új módszer úttörői a Nemzeti Vasúttársaság, valamint néhány magánvég, például a Toshiba voltak.

⁹⁴ Pl. a Japán Kommunikációs Hivatal (ma: NTT) részére

⁹⁵ WATANABE 1991:61.

⁹⁶ GOLDSTEIN 1985:505.

⁹⁷ Japán nettó GDP-növekedése az első olajválságig kétszámjegyű volt.

⁹⁸ WATANABE 1991:64.

⁹⁹ WATANABE 1991:62.

A minőségi kör látszólag az alkalmazottak bevonásának alapvető formája, olyan fórum, amely egyesíti a ranglétra alján álló beosztottakat, munkafelügyelőket, részleg- és középvezetőket, valamint a szakszervezeti képviselőket, hogy szabadon és kötetlenül vitathassák meg a termeléssel kapcsolatos témákat vagy a munkafeltételek esetleges javítását. Állítólag a minőségi kör működése és tevékenységének témája az alkalmazottak spontán választásától függ, és a felmérések azt mutatják, hogy általában a termelékenység és minőség fejlesztése, a munkafeltételek, valamint az emberi kapcsolatok javítása vannak napirenden.

A QC-k működtetésének japán módszerét gyakran hasonlítják össze nyugati megfelelőikkel, melyek általában nem érnek el hasonlóan jó eredményt a termelékenység fejlesztése terén. A hatások különbségét gyakran magyarázzák a nyugati QC-k elkülönült természetével. Azzal évelnek, hogy mivel a vállalatok nem is próbálják a cégvezetés szerves részévé emelni a mozgalmat, az alkalmazottak gyorsan elveszítik illúzióikat, és ezzel alábbhagy a lelkesedésük is.¹⁰⁰ Ellentétben a japán gyakorlattal, ahol a QC létrehozásához szükséges tanácsadás és útmutatás az osztályvezető vagy egy külön erre a célra kinevezett QC-szervező feladata, majd a dolgozók választják ki a kör vezetőjét a tagok közül, akik vagy önként jelentkeztek tagnak, vagy kiválasztották őket, és mindennek köszönhetően a munkaező 83%-a vesz részt boldogan a QC-k tevékenységében.¹⁰¹

Amint Watanabe élesen rámutat, az alkalmazottak fizetés nélküli, önkéntes részvétele nem valami csoportkoharmónia iránti konfucianus elkötelezettséggel magyarázható, pusztán gazdasági indokokkal: ha a dolgozó nem működik együtt a többiekkel, akkor rossz értékelést kap, ami nem csupán az előléptetést és a bónuszt veszélyezteti, hanem az egyénnek a csoporton belüli pozícióját is.¹⁰²

2. Az elveszett évtizedek

A nemzetközi versenyképesség a '80-as évek végéig a gazdaság rendkívül sikeres szereplőjévé tette a *keirecut*. Az évtized második felében a japán gazdaság még mindig 5%-os reálnövekedést produkált, amely a

¹⁰⁰ WATANABE 1991:63. és COLE 1984:222.

¹⁰¹ A Munkaügyi Minisztérium statisztikái (1990), valamint a JUSE jelentése szerint 2,4 millió munkás vesz részt több mint 300 kör tevékenységében, és a felmérés során megkérdezettek 60%-a „nagyon örült”, vagy „örült” ennek a ténynek.

¹⁰² A legtöbb vállalat emellett prémiumrendszert is kialakít, hogy honorálja azokat a dolgozókat, akik jelentős mértékben hozzájárultak a termelékenység növeléséhez. WATANABE 1991:75

pénzügyekben, valamint a kötvények és vállalatok értékében is megmutatkozott. A japán cégek külföldi üzletekhez és érdekeltségekhez jutottak, és tovább bátorította őket az erős jen hatása. A '90-es években azonban, amikor „a buborék kipukkadt”, azonnal zuhanni kezdett a részvények és telkek ára. Japán ezután egyre mélyülő recessziót élt át.¹⁰³

A gazdaság stagnálásával párhuzamosan növekedésnek indult az élethosszig tartó alkalmazás rendszerén kívül dolgozó munkavállalók száma, és ekkorra már 35%-ot tett ki a teljes munkaerőből.¹⁰⁴ Az „állandó alkalmazottak” aránya 80-ról 65%-ra zuhant. Csökkent a cégek által újonnan élethosszig tartó alkalmazásba felvett alkalmazottak száma, a 15 és 24 év közötti korosztályban pedig még alacsonyabb az állandó alkalmazottak aránya.¹⁰⁵

A nők hagyományosan nem vesznek részt az élethosszig tartó alkalmazás rendszerében. Az állandó alkalmazottakat igen költséges módszerekkel kiképző rendszer szempontjából a nők, akik „kapacitásuk csúcsát” hajlamosak a családjukra fordítani, valamint évekre kiesnek a munkából, hogy gyereket neveljenek,¹⁰⁶ nem érik meg a betanítást, mert annak költségei nem térülnek meg a cég számára.¹⁰⁷ A gazdasági stagnálás idején azonban sok nőnek kellett ki(vagy vissza-)lépnie a munkaerő-piacra,¹⁰⁸ habár legtöbbjük ekkor sem állandó alkalmazottként tette ezt.¹⁰⁹

Az élethosszig tartó alkalmazás hagyományos rendszere nem rendelkezett megfelelő eszközökkel a munkaerő-piaci változások kezeléséhez. Ezért aztán a '90-es években a nyugati multinacionális cégek által gyakran használt humánerőforrás-menedzselő technikákat vezettek be, hogy megbirkózzanak a gazdasági recesszióval.

¹⁰³ A munkaerő-piaci változások számos egyéb szocio-ökonómiai problémával is összefüggenek, például az öregedő társadalom jól ismert problémájával. Ebben a cikkben azonban nehéz volna ezek mindegyikére kitérni.

¹⁰⁴ Eközben megnőtt a munkanélküliek aránya is, a '90-es évek közepének kb. 3%-áról 2009-ig 5,6%-ra.

¹⁰⁵ Az érettségizettek között 39,4%, a diplomások között 57%. Forrás: Japán Munkaerő-politikai és Betanítási Intézet. In: Current status of Youth Employment, Data series 61. 2012.

¹⁰⁶ Japánban rendkívül alacsony az egy főre jutó bölcsődei és óvodai férőhelyek száma. Helyenként sorsolással döntenek el, kit vesznek fel, máshol meginterjúztatják a szülőket, mielőtt döntést hoznak. Az iskoláskort még el nem ért gyerekek 26%-áról gondoskodnak napközben valamilyen intézményben, és a dolgozó anyák 44,6%-a vesz igénybe ilyen szolgáltatást. Forrás: Zhou, Osahi, Ueda: Childcare System in Japan in: Journal of Population and Social Security, vol.1.

¹⁰⁷ Képzés nélkül viszont lehetetlen magasabb pozícióba kerülni és jobb fizetésre szert tenni. A férfiak és nők bére közötti átlagos különbség 33%, jóval nagyobb, mint az USA-ban vagy Európában.

¹⁰⁸ A két fizetésből élő háztartások száma 1995-ben meghaladta az egy fizetésből élőkét. Noha a nők aránya 1985 óta megduplázódott a teljes munkaerőn belül, továbbra is nagyon alacsony, mindössze 15%. Még ennél is alacsonyabb a vezetői pozícióban lévők között, akiknek csupán 3,6% százaléka nőnemű. Források: Ministry of Internal Affairs and Communications, Labour force Survey; Study on Women's Participation in Policy and Decision-making

¹⁰⁹ Az összes részmunkaidős alkalmazott 57,4%-át teszik ki a nők.

Szeikashugi – egy humánerőforrás-menedzselési rendszer felemelkedése

A japán cégek humánerőforrás-politikájában bekövetkező legelső változás a '90-es évek elején egy teljesítmény-orientált értékelési és kompenzációs rendszer: a *szeikashugi* bevezetése volt. Bizonyított, hogy a *szeikashugi* alkalmazásához a bérpolitikának az eredményre kell helyeznie a hangsúlyt olyan változók, mint a hozzáértés, tudás vagy szorgalom, és a rövid távú eredményeket a hosszú távúak elé kell helyezni.¹¹⁰ Az, hogy az egyén rövid távú teljesítményére koncentráljanak, egészen új volt a tradicionális japán vállalatok számára.¹¹¹ A szeikashugi népszerűsége rohamosan nőtt, 2004-re a vállalatok 53%-a vezette be, az 1000-nél több alkalmazottat foglalkoztató cégek között pedig ez az arány 83% volt.¹¹²

Ugyanilyen rohamosan nőtt a szeikashugit érő kritikák száma. Egy riport – első kézből származó tapasztalatokra alapozva – azt állította, hogy a rendszer bevezetését követően az alkalmazottakból kiveszett az ambíció, és a szervezet életerege lecsökkent. Ezt támasztotta alá egy kutatás is, amely kimutatta, hogy vállalatok nem fektetnek elég nagy hangsúlyt a motiválásra, míg egy másik bebizonyította, hogy a legtöbb cégnél nem kommunikálták megfelelően a szeikashugira való áttérést, és sok alkalmazottnak semmilyen információja nincs az új rendszerről. Ráadásul a játékelmélet együttműködési elvére építve felmerült az az érv is, hogy ez a rendszer visszafogja az átlagon felül teljesítő alkalmazottakat.¹¹³

Valóban, egy, a versengést az együttműködés elé helyező értékelési rendszer egyik pillanatról a másikra való bevezetése könnyen kihathat az alkalmazotti morálra. Ha az értékrendszerben nincs világosan kifejezett paradigmaváltás, az alkalmazott elveszíti a követendő irányvonalat, és védtelennek érezheti magát a vezetőségi politikával szemben. Ezen felül a hagyományos vállalatokra tervezett szakszervezetek,¹¹⁴ melyek eszköztárát az életkor alapú bérrendszer védelmére fejlesztették ki, nem tudtak használható támogatást nyújtani, ahogyan az alkalmazotti részvétel újonnan bevezetett eszköze, a „többségi képviselő” sem.

A kritikák rámutattak a *szeikashugi* másik mellékhatására is. Az érvelés összefoglalva úgy hangzik, hogy Japán előnyét a gazdasági versenyben az

¹¹⁰ Okunishi, Yoshio: [Conditions of introducing seikashugi-based wage system] Based on Labour Situation in Japan and Analysis, Detailed Exposition 2009/2010

¹¹¹ MIYAJIMA 2008:356; TATSUMICHI 2007:80.

¹¹² TATSUMICHI 2007: 83.

¹¹³ TATSUMICHI 2007: 83–4.

¹¹⁴ Ezek ráadásul folyamatosan csökkenő egységesülést mutattak.

áru kiváló minősége jelenti, amelyet más vállalatok nem tudnak utánozni, ezért a Japán cégek elsődleges érdeke, hogy megtartsák az olyan kivételes képességű dolgozókat, akik rendelkeznek az ilyen stratégia végrehajtásához szükséges adottságokkal és tapasztalattal. Minél specifikusabb képességről van szó, annál nagyobb lehet az eltérés a versenytársak között. Ezért fektetnek olyan sokat a vállalatok a hosszú távú, munka közbeni betanításra, és a munkaerő megtartásának legfőbb eszköze az életkor alapú bérrendszer. A szeikashugi azonban ellenkezik az alapvető japán üzleti stratégiával, mivel az alkalmazottak hosszú távú elvárásaiba beavatkozva megszegi velük a „pszichológiai szerződést”.¹¹⁵

Ezt a paradoxont leküzdendő, a japán vállalatok többsége, miközben bevezette a *szaikashugit*, fenntartja az élethosszig tartó alkalmazás rendszerét is. Egy felmérés szerint¹¹⁶ a cégek 69%-a nyilatkozott úgy, hogy a lehető legtöbb alkalmazott számára fenntartja ezt a rendszert, 21%-a úgy, hogy fontolgatja a rendszer korlátozását a munkaerő válogatott részére, 9%-a pedig úgy, hogy ez nem elsődleges téma a vezetésnél. Egybevetve ezeket az adatokat azok arányával, akik bevezették a szeikashugi-rendszert, kiderül, hogy a vállalatok 30%-a együttesen alkalmazza a *szaikashugit* és az élethosszig tartó alkalmazás rendszerét.¹¹⁷

Az alkalmazottak bevonásának új módszerei

Japánban a szakszervezetek mintegy 90%-a vállalati alapú. Az egységesülés csökkenése¹¹⁸ degradálta a munkafeltételek javításáról szóló kollektív tárgyalások funkcióját.¹¹⁹ Ugyanakkor egy lassan növekvő piacon, változatos alkalmazási sémák közepette a dolgozók kollektív hangjának nagy jelentősége van a lomha gazdaság káros hatásainak mérséklésében. Ezért aztán a dolgozók kollektív befolyásának egyéb eszközei keltették fel a figyelmet. Ezek közül itt kettőt, a többségi képviselőt, illetve a munkaerő-menedzsment bizottságot tárgyaljuk meg.

¹¹⁵ TATSUMICHI 2007: 85.

¹¹⁶ Attitude to long-term employment for regular workers. Labour situation in Japan and Analysis: Detailed Exposition 2009/2010 p. 107

¹¹⁷ Amit a kutatók a vállalatok „Új japán típusának” neveznek.

¹¹⁸ Az 1949 elért 55,8%-os csúcs után a '70-es évek közepéig stabilan 35% maradt, majd folyamatosan csökkenni kezdett, míg 2006-ra 18,6% lett (ami 10 millió szervezett munkást jelent).

¹¹⁹ A bértárgyalások kívül esnek a vállalati alapú szakszervezetek hatáskörén, amiről később még beszélünk.

A többségi képviselő

A Munkasztaenderd-törvény már a hatályba lépésétől fogva tartalmazta a többségi képviselő intézményét. A többségi képviselő független a szakszervezetektől, és a dolgozók választják meg. A szavazás szabályairól és a többségi képviselő beosztásáról azonban eredetileg nem szólt ez a törvény. Ezeket miniszteri rendelet szabályozta, amelyet később beépítettek a törvénybe.¹²⁰ A megújított szabályzat röviden azt írja elő, hogy a képviselő nem tölthet be igazgatói vagy felsővezetői posztot, és titkos szavazással vagy kézfeltartással kell megválasztani. A szavazás előtt a dolgozókat tájékoztatni kell a poszttal járó kötelességekről és felelősségekről.¹²¹

Noha ennek elvileg azt kellene biztosítania, hogy a többségi képviselő bírja a dolgozók többségének bizalmát – beleértve az igazgatókat és felsővezetőket is –, a fentebb leírt csoportdinamikai viszonyok között nem valószínű, hogy az alkalmazottak szabadon kifejtik véleményüket, és nyíltan vitába szállhatnak a többségi képviselővel.

A többségi képviselőnek a kezdetektől fogva konzultatív szerepe van. Az alkalmazottak többségét képviselő szakszervezet hiányában a munkáltató e képviselőnek köteles bemutatni az új vagy módosított munkahelyi szabályokat. A többségi képviselő véleményezheti ezeket, de ez nem bír kötelező erővel a munkáltatóra. A Munkasztaenderd-törvény 1947-es változata szerint a többségi képviselővel megállapodás köthető a túlóráról, illetve a szabadnapokon való munkát illetően.¹²²

A munkatörvénykönyv 1952-es revíziója már azt is megengedi, hogy a vezetőség vagy azok megbízottja megegyezzen a többségi képviselővel a dolgozók megtakarításairól,¹²³ a bruttó bérből való levonásokról,¹²⁴ valamint a béreknek a fizetett szabadság idején való kifizetésekről az Egészségbiztosítási Törvény értelmében.¹²⁵

Később egyéb törvények is új szabályozást hoztak. Az 1972-es Munkabiztonsági és Egészségügyi Törvény arról rendelkezett, hogy a munkáltatónak a többségi képviselő bevonásával kell megalkotnia az egészségügyi és biztonsági fejlesztési tervet,¹²⁶ és az egészségügyi és biztonsági bizottság tagjai felének rendelkeznie kell a többségi képviselő

¹²⁰ 1998, Labour, No. 45. A beépítés történetéről bővebben ld. SUGENO 2002:86

¹²¹ Lab. Enf. Regs. Art. 6-2

¹²² Szintén a dolgozók többségét képviselő szakszervezet hiányában.

¹²³ Article 18 Para 2

¹²⁴ Art 24 Para 1

¹²⁵ Art 39 Para 6

¹²⁶ Art 78 Clause 2

ajánlásával.¹²⁷ A Dolgozók megtakarításait elősegítő törvény 1978-as revíziója kimondja, hogy közös megegyezés szükséges a megtakarítási alap megalapításához és módosításához.¹²⁸

Az Mszt. 1987-es módosítása, valamint a Munkahelyi Biztosítási Törvény, és a Gyermekgondozási és -nevelési Törvény ehhez igazított szabályzata lehetővé tette a munkáltató számára, hogy specifikus esetekre kiterjedő írásos megállapodást kössön az alkalmazottakkal.¹²⁹ Ez azt jelenti, hogy a munkaadót nem köti az ide vonatkozó törvényi szabályozás, amennyiben ilyenfajta megegyezés születik.¹³⁰ Ilyen esetben például jogosult megtagadni a gyermekgondozási szabadságot.¹³¹ Az Elbocsátási Törvény, valamint az Idősek stabilizálásáról szóló törvény úgyszintén konzultatív jogot biztosít a képviselőnek.

Ha az alkalmazottak és a vezetés közötti megegyezés megfelel a kollektív alku követelményeinek, akkor bír annak a Szakszervezeti Törvényben meghatározott normatív erejével is.

Mikor 1987-ben bevezették a rugalmas munkaidő rendszerét, lehetőség volt a munkavállalók és a vezetés közti megegyezést kötni a többségi képviselővel; ezzel együtt bevezették a munkaerő-menedzsment bizottságot is.

A munkaerő-menedzsment bizottság

A munkaerő-menedzsment bizottság a munkaadó és a munkavállalók képviselőiből áll. A bizottság tagjainak felét a szakszervezet vagy ennek hiányában a többségi képviselő választja ki, meghatározott időszakra. A bizottság megalakítását időben jelenteni kell a Munkaügyi Felügyelet főnökének. Az ülésekről jegyzőkönyvet kell felvenni, és azt az alkalmazottak számára hozzáférhetővé tenni. A bizottság döntései csak az összes tag egyetértésével születhetnek meg, és azokat ugyanolyan módon kell közölni a dolgozókkal, mint a kollektív megegyezéseket,¹³² valamint írásos formában eljuttatni a Munkaügyi Felügyelet vezetőjének.¹³³ A

¹²⁷ Art 17 Para 4; Art 18 Para 4; Art 19 Para 4

¹²⁸ Arts 7-8 and 7-25

¹²⁹ A dolgozók megtakarításairól, a bruttó bérekből való levonásokról, eltérő munkaidő-átlagolási rendszer bevezetéséről, a rugalmas munkaidő alkalmazásáról, szimultán szabadságolási rendszerről, a diszkrecionális munkarendszer bevezetéséről, a fix évi szabadságról, illetve a bérek ennek ideje alatti kifizetéséről.

¹³⁰ SUGENO 2002:85

¹³¹ Child-care and Nursing-care Leave Act Art 61 Para 1; Art 12 Para 2

¹³² Art 10

¹³³ Csak a túlórákkal és pihenőnapokon való munkával kapcsolatosakat

Munkasztaenderd-törvény védelmet biztosít a bizottsági tagoknak a munkáltatói hátrányos megkülönböztetéssel szemben.¹³⁴

A bizottság beleegyezésével a munkáltató jogosult eltérni a törvényben vagy kollektív megállapodásban meghatározott maximális munkaidőtől,¹³⁵ ami a vezetés fontos intézményeibe enged beleszólást a bizottságnak.¹³⁶ A bizottságnak, mint az alkalmazott-bevonás eszközének a sikere reprezentatív erején múlik.¹³⁷

A többségi képviselő szerepének elemzését összefoglalva, valószínűnek látszik, hogy ha ekkora hatalom összpontosul egyetlen hivatalnok kezében, akinek a legitimitása kétséges, és aki így képtelen hiteles szereplője lenni az alkalmazottak bevonásának, az súlyosan veszélyeztetheti az alkalmazottak jogát az tárgyaláshoz. Ez még inkább szembeötlő annak a felmérésnek a fényében, mely megmutatja, hogy a japán vállalatok 90%-ának nincs szakszervezete.¹³⁸ Érdekesség, hogy a Japán Munkaerő-politikai és Kiképzési Intézet 2012-es jelentése is jól reflektál a választási és döntéshozói folyamatok átláthatóságának és tisztaságának hiányából adódó káros következményekre, és javító intézkedéseket sürget a törvényhozástól.¹³⁹

III. IPARI DEMOKRÁCIA

A szakszervezetek belső demokráciája a világon mindenütt a demokráciával foglalkozó kutatások középpontjában áll, és Japán, ahol a megszállás nyilvánvaló hatással volt az ipar viszonyaira, sem kivétel ez alól. Több mint 60 évvel a háború vége után nem sok munkás emlékszik a háború előtti szervezeti viszonyokra, sem az '50-es évek drasztikus változásaira, a mai szakszervezeti tagok és vezetők legtöbbször demokratikus környezetben nőtt fel. Jelenti-e ez azt, hogy a demokrácia és a demokratikus értékek szerves részévé váltak az életüknek? Vagy jelenti-e, hogy a mai szakszervezeti tevékenység reflektál ezekre az alapelvekre?

¹³⁴ Art 24-2-4 Para 8

¹³⁵ A Mszt. 1998-as revíziója.

¹³⁶ Pl. változtatható ütemezési rendszerek (Art 32-2 Para 1, Art 32-4 Para 1), a rugalmas munkaidő rendszere (Art 32-3), diszkracionális ütemezési rendszer (Art 38-2 Para 2), a munkaidő átlagolását (Art 32-5 Para 1), a túlórákat és a pihenőnapokon való munkát (Art 36, Art 39 Paras 5, 6; Art 34 Para 2)

¹³⁷ Araki *:3

¹³⁸ JILPT Survey on the Framework of Employee Relations, Employment and Retirement, 2005; valamint JILPT Survey on the Establishment and Modification of Working Conditions and Human Resources Management 2005

¹³⁹ UEMURA at al 2010:39.

A kortárs japán ipari viszonyok rövid áttekintése

Az ipari viszonyokat a szabad alku alapelve uralja, ami azt jelenti, hogy mind az alkalmazottak, mind a vezetés az egyesülés és az autonómia jogát élvezzi, amiben benne foglalják az alkun alapuló kollektív cselekvés. Eme szabadság gyakorlásának fő arénája a vállalati szint.¹⁴⁰ A szakszervezetek tevékenysége lefedi a vezetőséggel folytatott tárgyalásokat a dolgozók élet- és munkafeltételeinek javításáról, valamint a tagok tevékenységét a szervezeten belül, és abból kifelé irányulva, például kampányok és lobbik formájában.

Alku tárgyát sok minden képezheti, általánosan elfogadott, hogy a szakszervezeteknek joguk van tárgyalni még akár vezetési kérdésekről is, csak a nyilvánvalóan ezeken túlmutató témák tilosak, mint például a politikai ügyek vagy a más cégekkel való viszonyok.¹⁴¹

Országos szinten a dolgozók képviselői szerveinek elsődleges szervezete a Rengo (Japán Szakszervezetek Szövetsége), a munkáltatóké pedig a Nippon Keidanren (Japán Üzleti Föderáció). Bár ezek a tömörülések jól szervezettek, és sok tagot tudhatnak a magukénak, a szociális párbeszéd nem korlátozódik az általuk kínált csatornákra. A '70-es évek óta kivételes népszerűsége tette szert a hivatalos utat nélkülöző módszerek, amelyeket világszerte mindenütt dicsérnek és vizsgálnak.¹⁴²

A nem hivatalos szervek közül a legrégebbi, a Szanrokon 1970 januárjában tartotta első ülését. Körülbelül 25 tagja van, köztük szakszervezeti képviselők, cégvezetők, kormányképviselők, sőt még akadémikusok is.¹⁴³ Alapító okirata szerint nincs a társadalmi párbeszédben megszokott hármassztruktúrája. A Szanrokon nem hivatalos döntéshozó szerv, állításuk szerint a szabad vita fóruma, mely lehetőséget biztosít a kormánynak, hogy bemutassa gazdaságpolitikáját, valamint a dolgozóknak és vezetőknek is, hogy javaslatokat és ajánlatokat tegyenek erre vonatkozóan.¹⁴⁴

A már több mint 40 éve folyamatosan működő Szanrokon jól tükrözi a társadalmi párbeszéd fejlődését. Vannak azonban más szervezetek is,

¹⁴⁰ Mint azt fentebb már közöltük, a szakszervezetek 90%-a vállalati szinten szerveződik.

¹⁴¹ HANAMI 1989:285.

¹⁴² ARAKI 1993-1994:146.

¹⁴³ Köztük a Rengo elnöke és alelnöke (utóbbi elnököl a Szanrokonban), és a Nippon Keidanren elnöke is.

¹⁴⁴ A közelmúltban napirendre került elvárások: adócsökkentés, a szakképzés fejlesztése, a társadalombiztosítás fejlesztése, a törvények gyorsabb hatályba lépése. A Szanrokon 1970 óta csupán kétszer tett ajánlatot az államnak, az első a fogyasztói árakról, a másik az inflációs intézkedésekről szólt.

amelyek aktív szerepet játszanak az ipari viszonyok alakításában, mint például a Munkaügyi Tanács, melyen belül még számos albizottság és munkacsoport működik, vagy a Minimálbér-tanács. A hármas (vagy annak látszó) tagolású szervezeteken kívül számtalan formája van a kétoldalú szerveződésnek.

Bár az alkutémák skálája már így is széles, a társadalmi párbeszéd nem hivatalos formái, önkéntes, konstruktív és nem erőszakos jellegüknek köszönhetően megnyitották a kapukat az eredetileg nem kötelező témák előtt is. Ezekkel az eszközökkel a felek gyakorlatilag minden, az ipari viszonyokkal kapcsolatos témát megtárgyalhatnak, ami világszerte csodált gyakorlat.

Az alkalmazottak részvétele

A rengeteg informális lehetőség dacára az alkalmazottak részvétele igen alacsony, különösen a vállalatinál magasabb szinteken. Ezt általában azzal magyarázzák, hogy hiányzik a törvényi bázis a dolgozók bevonásához általában, és a munkástanácsokhoz különösen.¹⁴⁵ Egy másik lehetséges ok, hogy a tárgyalási témák széles skálája lehetővé teszi a dolgozóknak legerősebb fegyverük, a kollektív alkun alapuló közös döntés bevetésére, a tájékoztatás és konzultáció gyengébb eszközei helyett.

A munkahelyi szintű bevonás különösen azok számára fontos, akik az élethosszig tartó alkalmazás rendszerében dolgoznak. Az átlagemberre karrierje folyamán nemigen vannak hatással az ipari vagy országos szintű tárgyalások, mivel ezek valószínűleg nem hatnak egymásra a külföldi munkaerő-piacca. A vállalati alapú szakszervezeti rendszer képviseli legjobban az alkalmazott azon érdekeit, hogy a belföldi munkaerő-piacon a lehető legjobb munkafeltételeket érje el. Ugyanakkor a vállalati alapú szakszervezetekre váró legszembetűnőbb csapda a gyenge tárgyalóképesség. Ezt a hiányosságot leküzdendő, kidolgoztak egy kompenzációs rendszert, a *Shuntót*. A *Shunto*, azaz „tavaszi béroffenzíva” olyan mechanizmus, mely cégek és iparágak között koordinálja a béremelésekért folyó vállalati alapú kollektív tárgyalást.¹⁴⁶

Az alkalmazottaknak látszólag nemigen van miért aggódniuk: a szakszervezetek (ahol léteznek) szinte bármiről képesek tárgyalni, a bérekkel a *Shunto* foglalkozik, a társadalmi párbeszéd informális

¹⁴⁵ HANAMI 1989:286.

¹⁴⁶ ARAKI 1998:145.; a Shuntóról általában ld. SUGENO 2002:553.

módszerei egyesítik a dolgozókat és a vezetést. Mégis, a kérdés változatlan: ipari demokrácia ez?

A szakszervezetek demokráciadeficitje

A „japán csoda”, a gazdaság gyors növekedése és a japán cégek elsöprő sikere mind hazai, mind a nemzetközi piacon a háború pusztítása után, nagy figyelmet vonzott a japán ipari viszonyokra, melyeket gyakran jellemeznek harmonikusként. Előtérbe kerültek a vezetés konszenzusorientált döntéshozó folyamatai is, mint a gazdasági demokratizálódás gerince. Japán és nyugati tudósok újabb munkái azonban megkérdőjelezzik azt az általánosítást, hogy a harmónia és a konszenzus leírhatják vagy magyarázhatják az ipari viszonyokat Japánban.¹⁴⁷

A *demokrácia* kifejezés ugyanazt jelenti a japán dolgozók számára, amit nyugati társaiknál: az egyenlőség egy formáját, hangot a politikai folyamatokban, szabadságot és egyéni részvételt a politikában. A különbség a fogalmakhoz rendelt jelentésben van.¹⁴⁸ Az SCAP „a demokrácia iskoláiként” kezelte a szakszervezeteket, és saját hivatalnokai szerint is azok voltak „a japán demokrácia alapjai”.¹⁴⁹

Általános szakszervezeti gyűlést rendszerint évente kétszer tartanak. Ezeknek a gyűléseknek alaposan megtervezett és kiszámítható struktúrája önmagában kizárja a spontaneitást, és mivel a napirend nem hagy helyet a nyílt vitának, a dolgozók közreműködése a pusztán fizikai részvételben merül ki.¹⁵⁰ A felszólalások sorrendje is meghatározott: először az országgyűlés tagjai kapnak szót (ha jelen vannak), majd az egyesült szakszervezeti mozgalmak vezetői, végül a vállalati szakszervezetek képviselői. A beszédeket előre kinyomtatják, és kiosztják a résztvevők között.

Ahogy Turner kutatása megmutatja, a szakszervezeti gyűlések is arra a csoportinterakcióra vannak beállítva, amelyet a tanulmány első részében leírtunk. A szakszervezeti vezetők állnak a hierarchia felső fokain, és rendelkeznek a személyes hatalommal, míg a közrendű dolgozóknak nem marad más választásuk, mint hogy figyelmesen és csendben hallgassák őket. Mivel a párbeszéd szabályait a hierarchikus viszonyok határozzák meg, a társalgás egyoldalú. Ha valamelyik dolgozó ki is meri nyilvánítani a

¹⁴⁷ Ez a fejezet Christena TURNER antropológusnak, a University of California, San Diego adjunktusának munkájára épül, aki az UCSD Japán Programjának igazgatója.

¹⁴⁸ TURNER 1989:302.

¹⁴⁹ TURNER 1989:309.

¹⁵⁰ TURNER 1989:318.

véleményét, nem szabad nyíltan ellenkeznie a „feletteseivel”, és a „megfelelő nyelvezetet” kell használnia. A szakszervezeti vezetők azonban gyakran olyan stílusban nyilvánulnak meg, ami egyértelművé teszi az egyenlőtlenséget köztük és az alárendeltek között.¹⁵¹

A fenyegetés, hogy az ember megtöri a csoport harmóniáját, könnyen pénzbeli veszteséggé változhat. Ezt a személyes bizonytalanságot Turner is felfedezte; a munkások gyakran a munkájuk elvesztésétől való félelemmel okolták meg passzivitásukat, ami a megélhetésüket (és a családjukat is) veszélyeztette volna.¹⁵²

Nakane csoportdinamikai elemzésére alapozva könnyen belátható, hogy ez a környezet nem támogatja a nyílt eszmecserét, és végül közönyössé teszi a dolgozókat a szakszervezeti tevékenység iránt, amit a szakszervezeti vezetők is már széles körben felismertek. Az, hogy a dolgozók a hagyományos erőtlenség áldozatainak látják magukat, megspékelve a szakszervezetben konkrétan megtapasztalt gyengeséggel, elegendő a politikai passzivitás kialakításához.

Ahogy Turner írja: „az ilyen önkép következménye a politikai szuverenitás érése, abban az elvont értelemben, hogy az illető hisz a demokrácia eszméiben, de nagyon csekély hatékonyságot tapasztal a politikai folyamatokkal való mindennapos találkozások során a saját szakszervezetében”.¹⁵³ A gyengeségnek ez az érzete hozzájárul ahhoz, hogy a dolgozók inkább a folyamatok tárgyainak, mint résztvevőinek érzik magukat. Frusztrációt vált ki, mikor a munkáltató az alkalmazottak megkérdezése nélkül hoz azok mindennapi életét érintő döntéseket, és megmaradnak a dolgozók és vezetők közti feszültségek. Igaz, jól elfedi őket az előbbiekre indirekt módon rákényszerített hallgatás. A düh és az elárultatás érzése viszont apolitikussághoz vezet.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

A kísértésnek, hogy következtetésként foglaljuk össze az előző fejezetek tartalmát, mindig nehéz ellenállni. Csakhogy egyszerű összefoglalása az élethosszig tartó alkalmazás japán rendszere főbb jellemzőinek, mint a hosszan fennmaradó feudális minták, az alkalmazó atyai jóindulata, az alkalmazottak tradicionálisan behódoló viselkedése és a döntéshozás

¹⁵¹ TURNER 1989:317.

¹⁵² Ne feledjük, hogy az egy fizetésből élő háztartások a legutóbbi időkig komoly többségben voltak.

¹⁵³ TURNER 1989:314.

vitatható jellege, nem világítana rá a valódi problémára, mely időzített bombaként ketyeg Japán alatt.

Japánt elsősorban az alkalmazottak bevonásának jól megszervezett informális módozatai miatt kezelték a munkahelyi demokrácia fellegváraként. A valóságban viszont erősen hátráltatja a valódi demokratikus irányítás hiánya a munkahelyi egységeken belül, beleértve a szakszervezeteket is. Az alkalmazott-bevonás informális módjaiba vetett eltúlzott remény csupán arra jó, hogy álcázza a dolgozók és a tőkések közti konfliktust, de nem képes pótolni a valóban demokratikus döntéshozó folyamatot. Ahogy Otto Kahn-Freund figyelmeztet, a tévhit az „egységben”, vagyis abban, hogy az iparban valójában nem is két oldal van, könnyen a szakszervezetek elnyomásához, és a munkaadónak az alkalmazottakkal szembeni atyáskodásához vezethet, viszont nincs lehetőség arra, hogy megszüntessük a konfliktusokat – minden ipari társadalom immanens alkotóelemeit.¹⁵⁴

Az is kérdés, hogy egy konfliktusok nélküli munkahelyi kapcsolat hasznos volna-e azoknak, akik részt vesznek benne? Azt hiszem, hogy a válasz nemleges. A konfliktus mindenfajta demokrácia alapvető eleme, társadalmi, gazdasági, politikai és ipari egyaránt. Ez utóbbival kapcsolatban Kahn-Freund azt is kifejti, hogy bármilyen kísérlet a dolgozók és vezetők kapcsolatának a megértésére, kudarcra van ítélve a széttartó érdekek felismerése és kijelentése nélkül.¹⁵⁵

Nem tagadva a közös felelősség és a kollektív eredmények fontosságát, mint bizonyos körülmények között közösségbe integráló etikai erőkét,¹⁵⁶ mindazonáltal az egyéni felelősség elvét kell hangsúlyozni. Az emberi méltóság érdekében nem szabad elfogadni azt, hogy egyeseknek joguk van a személyes értékeiket ráerőltetni másokra azok beleegyezése nélkül.¹⁵⁷ Ugyanakkor, mint arra Kahn-Freund máshol rámutat, a munkahelyi viszonyok között a szabadság nem egyértelmű, és félrevezető, mivel az alkalmazott akarata csupán jogi értelemben szabad, szociálisan nem. Ezért a munkatörvény elsődleges célja fenntartani az egyensúlyt a vezetés és a munkaerő között. A jogi szabályozás azonban csak másodlagos tényezőként befolyásolja az erőviszonyokat a munkaerőpiacon, és csupán szerény mértékben képes hozzájárulni a dolgozók hatékony megszervezéséhez.¹⁵⁸

¹⁵⁴ KAHN-FREUND 1972:20.

¹⁵⁵ Uo. 18

¹⁵⁶ DWORKIN 1998:455.

¹⁵⁷ Uo.

¹⁵⁸ KAHN-FREUND 1972:3-16.

Japán tökéletes példája annak, milyen csekély hatása van a törvény szövegének a munkahelyi demokráciára. A japán munkajogi rendszerhez – melyet jelentősen befolyásolt a megszállás – egyenlőségelvű társadalmi struktúra szükségeltetik: vezetőket és alacsony beosztású dolgozókat egyaránt tömörítő szakszervezetre, és az alkalmazottak bevonásának egyéb, törvény által biztosított formáira lenne szükség. Másrészt viszont, a nyugatról átvett személyi erőforrás-menedzselési ötletek révén, a nyitottabb vállalati kultúra elfogadtatására irányuló számos kísérlet ellenére, nem sikerült az alkalmazottak igazi bevonását elérni.

A 21. század elején a teljes munkaerő 34,6%-a¹⁵⁹ az élethosszig tartó alkalmazás rendszerén kívül dolgozik. Nekik a szakszervezetek nem biztosítanak védelmet, mivel csak az állandó dolgozók megvédésére rendelkeznek eszközökkel, amelyeket gyakran épp a nem hagyományos munkaerő ellen kell bevetniük.¹⁶⁰ Ráadásul a munkaerőnek lassan, de biztosan növekvő hányada, melynek tagjai főleg az ifjabb generációkból kerülnek ki, nem is szeretne az élethosszig tartó alkalmazás rendszerében dolgozni. Beépített merevsége miatt a rendszer képtelen kezelni az egyre növekvő számú dolgozót, akik nem illenek bele az eredeti sémába, csupán azt tudja tenni, hogy *atipikusnak*, vagy *szabadúszónak* címkézi fel őket. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy a cégek 90%-ának egyáltalán nincsen szakszervezeti képviselése,¹⁶¹ akkor több mint 16 millió ember van, aki még formális védelemben sem részesül a vezetői hatalommal szemben.

Demokratikus munkahelyi kultúra nélkül pedig ezek a dolgozók nem bíznak abban, hogy képesek lehetnek megvédeni az érdekeiket. Szabályszegőként kezelik őket, és nincs társadalmilag elfogadott vázlat arra, hogyan építhetnének fel védelmi mechanizmusokat.

Az ipari demokrácia eléréséhez kiegyensúlyozott munkaszabályozási környezet és a társadalmi párbeszédnek helyet biztosító rugalmasság szükséges, ugyanakkor ez önmagában még nem elégséges. Az önbizalom és az egyéni felelősség nem fejlődhet, amíg nem vágjuk el az atyai jellegű vállalati kultúrához fűző kötelékeket.

A munkahelyi kapcsolatokat a társadalom más rétegeibe tekintő kaleidoszkópként használva tartsuk szem előtt Kahn-Freund intését: bár a modern társadalmakban elkerülhetetlen az ember elidegenítése saját ügyeinek intézésétől, hosszú távon ez azt eredményezi, hogy az

¹⁵⁹ Nem számítva azokat, akik a mezőgazdasági és halászati szektorban dolgoznak.

¹⁶⁰ HUNGLER 2011

¹⁶¹ Forrás: Labour Force Survey, Ministry of Internal Affairs and Communications, 2006

állampolgárok közönyösek lesznek a közügyek iránt, ami komoly veszélyt jelent a demokráciára.¹⁶²

Felhasznált irodalom

ARAKI, Takashi (1993-1994): The Japanese Model of Employee Representational Participation, *15 Comp. Lab. L.J.* 142 1993-1994

ARAKI, Takashi *: The Relationship between State Law, Collective Agreement and Individual Contract: Japan's Decentralized Industrial Relations with the Internal Market Oriented Flexicurity; http://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/Takashi_Araki_Relationship_between_Law_CBA_Contract_in_Japan.pdf Retrieved on 10 February 2013 (no date)

BEER, Lawrence W.(1983): Postwar Law on Civil Liberties in Japan 2 *UCLA Pac. Basin L.J.* 98

COLE, Robert (2001): Some Principles Concerning Union Involvement in Quality Circles and Other Employee Involvement Programs; *Labour Studies Journal / Winter 1984*

DWORKIN, Ronald (1998): The Partnership Conception of Democracy, 86 *Cal. L. Rev.* 453

FERBER, Katalin (2012) [On the Islands of Differences] *Oriold* ISBN 978-963-9771-72-7

FUKUSHIMA, Glen S (1989): Corporate Power In: Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss (eds.) *Democracy in Japan, University of Pittsburgh Press, 1989, ISBN: 0-8229-5414-1 pp. 251-279.*

GOLDSTEIN, S. G. (1985) Organizational Dualism and Quality Circles; *Academy of Management Review, Vol. 10. No. 3. pp. 504-517*

HANAMI, Tadashi (1989): Industrial Democracy; In: Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss (eds.) *Democracy in Japan, University of Pittsburgh Press, 1989, ISBN: 0-8229-5414-1 pp. 281-297.*

HELOU, Angelina (1991) The Nature and Competitiveness of Japan's *Keiretsu* 25 *J. World Trade* 99 1991

HUNGLER, Sára (2011): [Recent Changes and Challenges Regarding Employees' Participation Rights in Japan] *In: Jogi Tanulmányok, ELTE, Faculty of Law and Political Sciences, Budapest*

¹⁶² Kahn-Freund 1961:5

KAHN-FREUND, Otto (1961): Trade Union Democracy and the Law; 22 *Ohio St. L.J.* 4 1961

KAHN-FREUND, Otto (1972) The Labour and the Law; *Hamlyn Lectures Series, Stevens and Sons* ISBN 978-0420438508

KAHN-FREUND, Otto (1979): Labour Relations: Heritage and Adjustment, *Oxford University Press*

MAROSI, Miklós (1985): [The management and Organization of Japanese Companies] *Közgazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest* ISBN: 963 221 605 9

MARSLAND, Stephen E. (1989): Birth of the Japanese Labor Movement: Takano Fusataro and the Rodo Kumiai Kiseikai, *University of Hawaii Press*; ISBN 0-8248-1167-4

MIYAJIMA, Hideaki (2008): The Performance Effects and Determinants of Corporate Governance Reform *In: Corporate Governance in Japan, eds: Masahiko Aoki, Gregory Jackson and Hideaki Miyajima* ISBN: 978-0-19-928451-1 pp 330-369

NAKANE, Chie (1972) Japanese Society; University of California Press, ISBN 0-520--2154-1

OKUNISHI, Yoshio: [Conditions of introducing seikashugi-based wage system] in: *Labour Situation in Japan and Analysis, Detailed Exposition 2009/2010*

SCHONBERGER, Howard B. (1989): Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan 1945-1952; *The Kent State University Press*, ISBN: 0-87338-382-6

SUGENO, Kazuo (2002): Japanese Employment and Labor Law, *Carolina Academic Press* ISBN 0-890890-611-9

TAKEMAE, Eji (2003): The Allied Occupation of Japan; *Continuum International Publishing Group*, ISBN 0-8264-6247-2

TATSUMICHI, Shingo and Morishima, Motohiro (2007) Seikashugi from an Employee Perspective, *Japanese Labour Review Vol. 4. No. 2. Spring 2007*; eforum.jil.go.jp (withdrawn on February 10, 2013)

TOYODA, Maho (2007): Protective labor legislation and gender equality - The impact of the occupation on Japanese working women; *in: Mark E. Caprio, Yoneyuki Sugita (eds.) Democracy in Occupied Japan: The US Occupation and Japanese Politics and Society; Routledge Studies in Asia's Transformation* ISBN: 0-203-96425-X

TSUNEKI, Atsushi and Matsunaka, Manabu (2008): *Labor Relations and Labour Law in Japan; he Institute of Social and Economic Research Osaka University, Discussion Paper No. 724.*

TURNER, Christena (1989): *Democratic Consciousness in Japanese Unions; In: Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss (eds.) Democracy in Japan, University of Pittsburgh Press, 1989, ISBN: 0-8229-5414-1 pp. 299-321.*

UEMURA, Shunichi; Kihara, Akio; Oh, Hak-Soo; Hirasawa, Junko; Naito, Shino: *Shrinking of Labour Unions and Need for a New Collective Influential Voice System in Japan in: JILPT Labour Situation in Japan an Analysis: Detailed Exposition 2009/2010*

WATANABE, Susumu (1991): *The Japanese quality control circle: Why it works; 130 Int'l Lab. Rev. 57 1991*

Késmárki-Mészáros Gyöngyi
Polgári Jogi Tanszék
Témavezető: Menyhárd Attila egyetemi tanár

A szerződésátruházás jogintézményének rövid bemutatása

Az új Polgári Törvénykönyv számos, a korábbi által nem szabályozott jogintézményt kodifikál, melyek közül az egyik kevésbé ismert a szerződésátruházás. Jelen munka célja e modern és terjedőben lévő jogintézmény megismertetése.

A szerződésátruházás elfogadása

A szerződésátruházás jogintézménye alapvetően azt a célt szolgálja, hogy egy meglévő, hosszú távú jogviszonyban az egyik fél személyét illetően kontraktuális alapon jogutódlás következzen be anélkül, hogy ehhez a szerződéses jogviszonyban maradó fél egyidejű hozzájárulása szükséges lenne, vagyis anélkül, hogy e cél eléréséhez egy újabb, háromoldalú megállapodás megkötése lenne szükséges. A szerződéses jogviszonyban maradó fél az alapjogviszonyt létrehozó szerződésben vagy akár azt követően járul hozzá ahhoz, hogy a későbbiek során a másik fél személye megváltozzon, mely harmadik fél kiléte az alapjogviszony létrejöttkor még nem meghatározott vagy az átruházás csak mint lehetőség merül fel. Tehát a szerződésátruházás során az alapvetően zárt, két fél között létrejött jogviszonyban az egyik partner meghatározott kontraktuális jogai, követelései és kötelezettségei átszállnak egy harmadik félre a szerződés egyéb rendelkezéseinek változatlanul hagyása mellett.

A szerződési pozícióban valamely fél személyének megváltozása a felek ilyen irányú nyilatkozata nélkül megtörténhet jogszabály rendelkezése alapján is, különösen jogi személyek jogutódlása illetve öröklés esetében. Ekkor azonban törvényi előírás és nem egy kötelmi alapú szerződés az, amely rendelkezik a személyváltozás tényéről és részleteiről. Ez az esetkör jellegénél fogva eltér a szerződésátruházás jogintézményétől, a tárgyalása meghaladja jelen munka kereteit.

A szerződés átruházhatósága mint elméleti kérdés tárgyalásakor figyelemmel kell lenni a nemzeti és nemzetközi jogszabályokban deklarált

szerezési szabadság elvére is, amelyet *Eörsi Gyula* úgy határozott meg, hogy „*maga az elv azt jelenti, hogy bárki, bárkivel, bármikor, bármilyen szerződésre léphet és a szerződés tartalmát – eltekintve bizonyos, nem-jelentős törvényi korlátoktól – a felek maguk állapítják meg*”¹. A típusválasztás szabadsága a szerződésben szereplő jogok és kötelezettségek szabad alakítását jelenti, azonban a diszpozitív normák mellé *kogens* szabályok is kerülnek, melyek a szerződési szabadság korlátait jelentik. A szerződési szabadság elve és annak korlátai lehetőséget biztosítanak a jogalkotónak arra, hogy elismerjék vagy megtagadják a szerződési pozíció átruházhatóságát.

A szerződési pozíció kötelmi alapú átruházásának mikéntje tekintetében a jogirodalomban két elmélet uralkodik. A **Zerlegungstheorie**, azaz a részenként elemző elmélet alapján egy szerződéses jogviszony követelések és kötelezettségek összességéből áll, mely alapján a szerződési pozícióban a felek személyének változása az engedményezés és a tartozásátvállalás szabályai alapján mehet végbe, a szerződésátruházás önálló jogintézményként való elismerése ezen elmélet követői szerint szükségtelen.² A teória legjelentősebb képviselője, a német *Demelius* szerint a „*Polgári Törvénykönyv alapján (...) egy kötelmi jogviszony csak szolgáltatásra való jogosultságokból, vagyis követelésekből és kötelezettségekből, azaz kötelmekből állhat.*”³ Ebből következően az engedményezés és a tartozásátvállalás közvetlen vagy analóg szabályainak alkalmazásával a teljes szerződési pozíció mint egység átruházható.

Az **Einheitstheorie**, azaz az egységes elmélet az 1920-as években az addig uralkodó *Zerlegungstheorie*-val szembeni modellként alakult ki, képviselői a szerződéses jogviszonyt nem követelések és kötelezettségek halmazaként, hanem mint egységes szervezetet fogták fel, amely csak teljesen önálló jogi aktus révén ruházható át.⁴ Az elmélet különösen a huszadik század második felétől talált számos követőre elsősorban a német nyelvű, valamint a francia jogirodalomban.

Azon álláspont, amely nem ismeri el a szerződésátruházás lehetőségét abban az esetben, ha azt nem kodifikálják külön, arra hivatkozik, hogy a hozzá tartalmilag legközelebb álló két jogügylet, azaz az engedményezés és a tartozásátvállalás együttesen sem képes a jogutódlás joghatásának kiváltására. Az elmélet képviselői szerint (melyet a hazai bírói gyakorlat⁵ is

¹ EÖRSI: 64.

² BAUER: 39-40.

³ DEMELIUS: 253., in BAUER: 42.

⁴ SIBER, in BAUER: 65.

⁵ BDT 2008/1925

alkalmaz) engedményezéssel a jogosultat megillető, az adott jogviszonyból származó követelések ruházhatók át harmadik személyre, melyhez a kötelezett hozzájárulása nem szükséges. Azonban az engedményezés csak követelések átruházását jelenti, a szerződéses jogok átruházására nem alkalmas. A tartozásátvállalás megköveteli a jogosult hozzájárulását, tehát ez esetben már háromoldalú megállapodás létrejötte szükséges, továbbá az egyes tartozások átszállására vonatkozik, nem generálisan egy szerződésből fakadó kötelezettségek átruházására. A tartozásátvállalás és engedményezés jogintézménye tehát csak követelésekre vonatkozhat, de nem lehet tartozásátvállalással, engedményezéssel szerződésből fakadó jogokat és kötelezettségeket generálisan átruházni.

A különféle elméletek mérlegelését követően a szerződésátruházás megengedhetőségéről valamennyi állam maga dönt. Egyes országokban (pl. Olaszország, Hollandia) a kérdés törvényileg szabályozott, míg más országokban a bíróságok alakítják ki a gyakorlatot annak megengedhetősége (pl. Németország) vagy elutasítása (pl. Magyarország) mellett döntve. Ennek különösen nemzetközi magánjogi szerződések esetében van jelentősége, ahol az alkalmazandó jog fogja megállapítani az esetleges, ilyen jellegű rendelkezés érvényességét. Amennyiben a feleknek lehetősége van rá és az eset összes körülményét mérlegelve ez számukra kedvező, kiköthetik jogügyletükre olyan állam jogának, illetve olyan nemzetközi jogi dokumentumnak (pl. UNIDROIT Alapelvek) az alkalmazását, amely e jogintézményt elismeri.

A szerződésátruházás mint jogintézmény

A szerződésátruházás intézménye a fentiek alapján olyan háromoldalú jogviszony, melyben két fél szerződéses jogviszonyába egy újabb, kétoldalú szerződéssel lép egy harmadik fél oly módon, hogy az alapjogviszony egyik szerződő fele kilép a jogviszonyból. A szerződésátruházás, mint önálló jogügylet tárgya egy szerződési pozíció, mely rövid- vagy hosszútávú jogviszonyhoz is kapcsolódhat; történhet az alapszerződés egészére vonatkozóan vagy annak egy jól körülhatárolható és elkülöníthető részében; de akár előszerződés is átruházható.⁶

Az alapszerződés semmissége természetesen kihatással van az átruházó szerződésre is, hiszen a semmis szerződés nem alkalmas joghatás kiváltására, így annak pozíciója sem szállhat át. Az alapszerződés

⁶ BAUER: 76.

bizonyos részeinek semmissége esetén a szerződés érvényes részei átruházhatóak, azonban amennyiben a szerződésbe belépő fél erről nem tudott, úgy a tévedés szabályainak alkalmazásának lehet helye.⁷

Az alapszerződés relatív érvénytelensége esetében a sérelmet szenvedett fél választása alapján vagy továbbra is érvényesnek tekinthetik a szerződést, vagy amennyiben a rendelkezésére álló időn belül megtámadja azt, úgy szerződése ex tunc hatállyal érvényteleníthető. Ilyen esetben a belépő fél az átruházó szerződés alapján érvényesítheti igényét a szerződésből kilépő féllel szemben.

A szerződési pozíció átruházhatósága még annak elismerése esetén sem korlátlan, az függ szerződés jellegétől is. Így nem lehet szerződésátruházással élni olyan esetekben, amikor az engedményezés sem megengedett, azaz ha a szolgáltatás jellege (pl. annak bizalmi vagy intellektuális természete) vagy jogszabály (pl. tartási szerződés) azt kizárja. Az engedményezés kizárható a felek ilyen irányú megállapodásával is, azonban tekintve, hogy a szerződésátruházáshoz a szerződésben maradó fél hozzájárulása eleve szükséges, e kikötés a szerződésátruházás esetében nem értelmezhető.

Külön problematikus lehet a harmadik személy érdekében illetve javára kötött szerződés átruházása. Amennyiben a harmadik személy önmaga nem jogosult a szerződés teljesítésének követelésére, úgy nem tekinthető szerződő partnernek sem, tehát pozícióját nem ruházhatja át és a többi fél tekintetében az alanyváltozáshoz nem szükséges a hozzájárulása sem. Egyebekben, tehát ha a szerződés teljesítését önmaga is követelheti, a hozzájárulása nélkül akkor ruházható át, ha az átruházásnak nincs vele szembeni közvetlen joghatása,⁸ vagyis a kilépő féllel szemben egyébként sem élhetne közvetlenül követeléssel.

A szerződésátruházás külön megállapodással történik, mely során egyidejűleg akár mindkét szerződési pozíció átruházható, a formai szabályokat tekintve pedig az alapjogviszonyt létrehozó jogügyletre irányadó megkötések alkalmazandóak.⁹ Az átruházás – a szolgáltatás jellegétől függően – történhet akár az alapszerződés megkötésének idejére visszamenő, ex tunc vagy az újabb szerződésben kikötött időponttól, feltétel teljesülésétől függő hatállyal,¹⁰ előbbi esetben a belépő felet terheli a már teljesített szolgáltatások hibáiért a felelősség, míg utóbbi esetben a kilépőt. Az átruházás történhet időbeli megkötéssel is,

⁷ BAUER: 81.

⁸ BAUER: 95.

⁹ BAUER: 114.

¹⁰ BAUER: 99.

mely esetben csak átmenetileg kerül be a belépő fél a jogviszonyba, a határidő vagy feltétel bekövetkezte után a kilépő fél visszakerülhet a szerződési pozíciójába.

A szerződésben bent maradó fél a hozzájárulását megadhatja már az alapjogviszonyt létrehozó szerződéskötéskor vagy az követően is. Utóbbi esetben ez történhet különálló okiratban vagy akár az átruházó szerződésben is, amely így háromoldalú megállapodás lesz, ekkor azonban már kérdéses, hogy mennyire beszélhetünk az eddig tárgyalt szerződésátruházásról, amelynek lényege a szerződésben bent maradó fél kimaradása az átruházó okiratból. Ezt a különbséget jelzi az is, hogy akár a jelenlegi, a szerződésátruházást el nem fogadó magyar bírói gyakorlat alapján is¹¹ megengedett, hogy háromoldalú megállapodással a szerződő felek valamelyikének tekintetében jogutódlás következzen be.

A fő kérdés az előzetes hozzájáruló nyilatkozat, melynek dogmatikai megítélése vitatott. Egyik álláspont¹² szerint azzal a szerződésben bent maradó fél valójában meghatalmazza a kilépő felet arra, hogy a képviseletében a szerződésmódosítást véghezvigye, mely esetben azonban gondot okozhat a felek közötti érdekellentét megítélése. Egy másik elmélet¹³ szerint az alapszerződés ilyen értelemben egy ajánlatot tartalmaz a – később megkötendő – átruházó szerződésre vonatkozóan. Végül, az uralkodó álláspont¹⁴ úgy tekinti az ilyen tartalmú alapszerződést, mint harmadik személy javára kötött jogügyletet, mely alapján a belépő fél csak a későbbiekben vállalja el a kötelezettségeket. A különböző elméletek a számos eltérés mellett egyezők azon kérdésben, hogy amennyiben az átruházó szerződéssel az alapszerződés tartalma bármely módon változna, úgy ahhoz a bent maradó fél előzetesen nem járulhat hozzá, az csak háromoldalú megállapodás keretében kivitelezhető.

Szerződésátruházás a jelenlegi és az új Polgári Törvénykönyv alapján

A magyar magánjog a kötelemben történő alanyváltozásnak hagyományosan két fajtáját ismeri, az engedményezést és a tartozásátvállalást. Ezen jogirodalmi álláspontnak megfelelően¹⁵ a jelenlegi

¹¹ BH 2006. 409

¹² FRÜH: 102. in BAUER: 121.

¹³ PIEPER: 206. in BAUER: 121.

¹⁴ FAVRE: Rz. 746. in BAUER: 121. és 124.

¹⁵ SZLADITS: 122-131.

Polgári Törvénykönyv¹⁶ rendelkezései e két, jellegénél fogva hasonló jogintézményt szabályozzák, azonban az engedményezés és a tartozásátvállalás szabályai számos ponton eltérnek a szerződésátruházástól.

Abban egységes a bírói gyakorlat, hogy a ma hatályos magyar jogrendszerben nincs arra lehetőség, hogy a felek már a szerződéskötéskor kikössék, hogy az egyik partner a hozzájárulását adja ahhoz, hogy a szerződésből a másik akként szabaduljon, hogy ahhoz a szerződésben maradó személy későbbi hozzájárulása már ne legyen szükséges, vagyis a szerződésből kilépő fél egyedül dönthessen arról, hogy ki lesz a szerződésben maradó fél későbbi kontraktuális partnere. A gyakorlati igény azonban megvan a szerződésátruházás intézményére, különösen nemzetközi jellegű jogviszonyok esetében, ahol a pozícióját átruházni szándékozó fél olyan, gyakran gazdasági erőfölénnyel rendelkező külföldi jogi személy, akinek a gyakorlatában ez a megoldás szerepel.

A jelenlegi helyzethez képest változást hoz a már elfogadott új Polgári Törvénykönyv¹⁷, melynek hatodik könyvében, a kötelmi jog szabályain belül egy cím alatt található az engedményezés, jogátruházás, tartozásátvállalás és a szerződésátruházás. A jelenlegi Polgári Törvénykönyvhöz képest új jogintézményként került a jogszabályba a jogátruházás is, mely a forgalomképes jogok tekintetében teszi lehetővé a jogosult személyének megváltozását, az engedményezéstől csupán a jogintézmény közvetett tárgya különbözteti meg.

Az új Polgári Törvénykönyv megengedi, hogy a felek megállapodhassanak a szerződésből kilépő felet megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő átruházásáról, biztosítva a kilépő fél szerződésből megillető jogainak és az abból eredő kötelezettségeinek generális átruházását. A szerződésben maradó fél az átruházáshoz való hozzájárulását már az alapjogviszony létrejöttekor vagy azután is megadhatja, ez esetben a szerződésátruházásról elegendő őt értesíteni ahhoz, hogy az hatályossá váljon.

A szerződésbe belépő fél nem jogosult beszámítani a szerződésből kilépő félnek a szerződésben maradó féllel szemben fennálló egyéb követelését, azaz a szerződésből kilépő illetve abba belépő fél a harmadik személlyel szemben fennálló egyéb jogviszonyokra tekintet nélkül számolhatnak el egymással. Ugyanakkor a szerződésben maradó fél sem

¹⁶ Az 1959. évi IV. törvény 2013. január 1-jén hatályos tartalma alapján.

¹⁷ A 2013. évi V. törvény a kihirdetésekor megfelelő tartalma alapján.

jogosult a belépő féllel szemben beszámítani a szerződésből kilépő féllel szemben fennálló egyéb, nem az átruházással érintett jogviszonyból származó követelését.

A szerződési biztosítékok, például a kezesség a szerződésátruházással megszűnnek, ugyanakkor véleményem szerint nincs jogi akadálya annak, hogy azok, külön megállapodás keretében továbbra is fennálljanak, azonban ez már nem a szűken vett szerződésátruházás keretében történik. A zálogjog jogosultjának változása esetén, amennyiben ahhoz a zálogkötelezett hozzájárul, az eredeti zálogjog ranghelyén lehetséges új zálogjogot alapítani.

Az új Polgári Törvénykönyv követi a korábbi felfogást tekintetben, hogy az engedményezés továbbra is követelések átruházását szolgálja, azonban bekerül a jogszabályba a jogátruházás jogintézménye is, melyre a külön nem szabályozott kérdésekben az engedményezés szabályai alkalmazandóak. A szerződésátruházás tehát e három jogintézmény (engedményezés, jogátruházás és tartozásátvállalás) szabályainak egyfajta összegzését jelenti, noha utaló szabályként a jogátruházás rendelkezéseit nem tüntették fel.

Az engedményezés alkalmazandó szabályai alapján az átruházó szerződésben a követelést a kötelezett, a jogcím, az összeg és az esedékesség megjelölésével vagy egyéb olyan módon kell meghatározni, amely az átruházás időpontjában, jövőbeli követelések esetén legkésőbb a követelés létrejöttkor az engedményezett követelést azonosíthatóvá teszi. A személyhez kötött követelések átruházása a fentebb említetteknek megfelelően semmis.

A szerződésből kilépő fél köteles a belépő felet megfelelő tájékoztatással ellátni, részére a szükséges iratokat átadni, valamint a szerződésben maradó felet értesíteni kell az átruházásról és a jövőbeli teljesítés helyéről, módjáról. Az értesítést követően az átruházott szerződés módosítása a belépő féllel szemben hatálytalan. A beszámítás tekintetében a bent maradó fél a belépő féllel szemben csak azokat a kifogásokat érvényesítheti és azokat az ellenköveteléseket számíthatja be, amelyek az kilépő féllel szemben az értesítésekor már fennállt jogalapon keletkeztek.

A jogátruházás rendelkezéseit ugyan az új Polgári Törvénykönyv nem sorolja fel utaló szabályként, azonban véleményem szerint tartalmilag alkalmazandóak, így azon rendelkezés is, mely szerint *„ha a jog fennállását közhiteles nyilvántartás tanúsítja, a jog átruházásához az engedményezésen felül a jogosult személyében bekövetkezett változásnak*

*a nyilvántartásba való bejegyzése szükséges*¹⁸. E rendelkezésnek különösen ingatlant terhelő jelzálogjogok átruházása esetén lesz jelentősége, noha e szakasz csak deklarálja a jelenlegi gyakorlatot.

A tartozásátvállalás alkalmazandó rendelkezései szerint a követelés biztosítékai – kötelezettjének hozzájárulása hiányában – megszűnnek. Ugyan az új Polgári Törvénykönyv a szerződésátruházás szabályainál is külön deklarálja, a tartozásátvállalásnál is szabályozza, hogy a jogosult az átruházáshoz előzetesen is hozzájárulhat.

A szerződésátruházás elnevezésével kapcsolatban a kodifikáció során a szerződésengedményezés kifejezés merült fel még lehetséges megoldásként. A nemzetközi jogi dokumentumokban mindkét elnevezés megfelelője megtalálható, az Európai Szerződési Jogi Alapelvek, a német és a svájci jogirodalom a szerződésátruházás (transfer of contract, Vertragsübertragung), míg az UNIDROIT Alapelvek a szerződésengedményezés (assignment of contract) fogalmat használja. Végül a szerződésátruházás melletti legjelentősebb érv az volt, hogy az engedményezés – ahogy az fentebb is kifejtésre került – csak követelések átruházását szolgálja, míg a szerződésátruházás összetett pozíció átszállását jelenti.¹⁹

Nemzetközi kitekintés

A szerződésátruházás intézményét a jelentősebb modern, a kötelmi jog általános szabályaival foglalkozó nemzetközi dokumentumok is tárgyalják, valamint egyes államokban már bekerült a polgári törvénykönyvbe is, mely országok listájához hamarosan Magyarország is csatlakozni kíván. Alább e szabályozások közül mutatunk be röviden néhányat.

Európai Szerződési Jogi Alapelvek

A huszadik század második felében, a kontinens magánjogának egységesítésére irányuló számos törekvés közül az egyik a Lando Bizottság munkájában, az 1990-es évek második felében és a XXI. század első évtizedében megszületett Európai Szerződési Jogi Alapelvekben (a továbbiakban: Alapelvek) öltött testet. Az „Alapelvek” nem kötelező erővel rendelkező jogforrás és a gyakorlatban való alkalmazása csekély, azonban

¹⁸ 2013. évi IV. tv. 6:202 § (4) bek.

¹⁹ GÁRDOS: 11.

összefoglalja az európai magánjog általános szabályait, melyek az egyszer esetlegesen megszülető európai polgári törvénykönyv alapját képezhetik.

Az Alapelvek 12. fejezet 2. része ugyan röviden, de szabályozza a szerződésátruházást (transfer of contract), mely szerint a szerződő fél harmadik személlyel megállapodhat abban, hogy a harmadik fél a helyébe lép, de a jogutódláshoz, vagyis ahhoz, hogy a korábbi fél a kötelemből szabaduljon, a szerződéses jogviszonyban maradó fél hozzájárulása szükséges. Az Alapelvek ugyan nem tér ki a részletszabályokra, azonban mutatja a fejlődés irányát és azt, hogy a nemzetközi gazdasági élet igényli a szerződésátruházás jogintézményének elismerését.

Draft Common Frame of Reference

Az Alapelvek után folytatódott az Európai Unión belül a kötelmi jog egységesítése iránti törekvés, melynek eredményeként 2008-ban elkészült a Draft Common Frame of Reference (a továbbiakban DCFR). A három fő részből álló dokumentum az Európai Unió tagállamaiban jelenleg is fennálló jogrendszereknek megfelelő kötelmi jogi alapelvek és alapvető fogalmak meghatározásán túl legnagyobb részben szabályozási mintákat alkot.

A DCFR 5:302 szakasza a felek megegyezésén alapuló szerződési pozíció átruházását (transfer of contractual position) taglalja, lehetővé téve a szerződéses jogviszonyban álló félnek, hogy a helyébe harmadik személy lépjen. Az Alapelvekhez képest további szabályként rögzíti a DCFR, hogy az átruházáshoz a szerződéses jogviszonyban maradó fél a hozzájárulását előzetesen megadhatja.

UNIDROIT Alapelvek

Az UNIDROIT szervezet 1994-ben kidolgozta a Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelveit (a továbbiakban UNIDROIT Alapelvek), melyet 2004-ben, majd 2010-ben átdolgoztak. A dokumentum nem jogszabály, a gyakorlatban mégis nagy segítséget nyújt a szerződések általánosan elfogadott alapelveinek megismerésében és értelmezésében.

Az UNIDROIT Alapelvek a 2004-es módosításokat követően a 9. fejezet 3. részben szabályozza a szerződésengedményezést (assignment of contracts). A fogalom meghatározása után kizárja a szabályok

alkalmazhatóságát a társaságok átruházásának esetére, mivel arra speciális szabályok vonatkoznak. A többi dokumentumhoz hasonlóan az átruházáshoz megköveteli a harmadik fél hozzájárulását, mely történhet előzetesen is, akár az alapjogviszony létrejöttkor. Ugyanakkor az UNIDROIT Alapelvek alapján a szerződésben bent maradó fél döntésén múlik, hogy a szerződésből kilépő felet elengedi-e, vagy kvázi kezesként visszatartja a szerződésbe belépő fél nem teljesítésének esetére, egyébként a szerződésbe belépő és kilépő fél kötelezettségei egyetemlegesek lesznek. A beszámításra illetve a kapcsolódó követelésekre az engedményezés és a tartozásátvállalás szabályait rendeli alkalmazni.

Egyes nemzeti jogok

A *holland* polgári törvénykönyv (Burgerlijk Wetboek) 6:159 szakasza alapján a szerződésátruházás megengedett, melyhez a jogviszonyban maradó fél hozzájárulása szükséges, egyéb rendelkezés hiányában a teljes szerződési pozíció az új félre száll át. Utaló szabályként a tartozásátvállalás körében szabályozott mellékkötelezettségek átszállására, valamint az átruházó jogügylet érvénytelenségének esetére vonatkozó előírásokat rendeli alkalmazni.²⁰

Az *olasz* polgári törvénykönyv (Codice civile) részletesebb szabályozást nyújt, a 1406-1410 szakaszai alapján a szerződési pozíció a másik fél hozzájárulásával harmadik személyre ruházható át, mely a bent maradó fél előzetes beleegyezése esetében az értesítés időpontjától lesz vele szemben hatályos. Az átruházó fél ugyan főszabályként szabadul a kötelemből, azonban az átruházó szavatol az alapszerződés érvényességéért.²¹

A *portugál* polgári törvénykönyv (Código civil) alapvetően az olaszhoz hasonló szabályozást tartalmaz azzal az eltéréssel, hogy az engedményezett jogügylet típusa határozza meg az átruházás formájára, a szerzőképesre és a felek közötti jogviszonyra vonatkozó szabályokat.²²

²⁰ Dutch Civil Code 6:157-159, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook066.htm> (letöltés dátuma: 2013. május 19.)

²¹ BAUER: 397.

²² GÁRDOS: 11.

A szerződésátruházás értékelése

A fentiek alapján megállapítható, hogy az új magyar Polgári Törvénykönyv a szerződésátruházás formájában olyan modern jogintézményt fogad el, amelyet még csak korlátozott számú ország deklarált, azonban a gazdasági igény következtében ezen államok számának növekedése várható.

A szerződésátruházás keretében az új jogalkotói álláspont alapján a két fél között létrejött szerződés pozíciója átruházható lesz harmadik félre, a jogviszonyból eredő jogok, követelések és kötelezettségek komplexen fognak átszállni. Az átruházandó szerződéssel kapcsolatos követelmény, hogy annak az átruházás időpontjában joghatás kiváltására alkalmasnak kell lennie, és az átruházás nem lehet jellegénél vagy jogszabálynál fogva kizárt. Azon kérdésekre, amelyekre a szabályozás nem nyújt választ, klasszikusan az engedményezés és a tartozásátvállalás szabályai alkalmazandóak, valamint véleményem szerint az új Polgári Törvénykönyv esetében a jogátruházás szabályai is.

Álláspontom szerint az új Polgári Törvénykönyv a szerződésátruházás intézményének elismerésével is a magyar magánjog modernizálását, a nemzetközi gazdasági élet kihívásainak magasabb szintű megfelelését fogja szolgálni.

Felhasznált irodalom

BAUER Christoph: Parteiwechsel im Vertrag: Vertragsübertragung und Vertragsübergang, Dissertation, Zürich/St. Gallen 2010

DEMELIUS Heinrich, Die Vertragsübernahme, in: Jher. Jb. 1922

EÖRSI Gyula: Összehasonlító polgári jog (Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útja), Akadémia Kiadó, Budapest, 1975

FAVRE, Pascal G.: Le transfert conventionel de contrat, Diss. Freiburg, Zürich 2005

FRÜH, Peter: Die Vertragsübertragung im schweizerischen Recht, Diss. Zürich, Aarau 1944

GÁRDOS Péter: Szerződésátruházás, Polgári Jogi Kodifikáció, 2005/3

PIEPER, Helmut: Vertragsübernahme und Vertragsbeitritt, Habil. Mainz, Köln / Berlin 1963

SZLADITS Károly: A magyar magánjog vázlata, II. rész, Grill Károly Könyvkiadóvállalalata, Budapest, 1935

SIBER, Heinrich: in: Strohal Emil (Hrsg.), Plancks Kommentar zum Bürgerlichen Gesetz- buch nebst Einführungsgesetz, 2. Bd. (Recht der Schuldverhältnisse), 1. Halbbd. (Allgemeiner Teil), 4. Aufl., Berlin 1914.

Kocsis Gabriella
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Vass János habil. egyetemi docens

Összefoglaló az erdővédelem kialakulásának történetéről

Az erdőkre, az erdők védelmére vonatkozó hazai szabályozás igen összetett, a jogszabályi hierarchiában számos szabályozási szinten találunk az erdőkre rendelkezést tartalmazó jogi normát. A jelenleg hatályos szabályozási rendszer megértéséhez érdemes áttekinteni annak kialakulását. Jelen rövid áttekintésnek – annak ellenére, hogy a hatékony erdővédelem elengedhetetlen eszközei – nem célja a büntetőjog és szabálysértési jog területéhez tartozó szabályozási anyag áttekintése.

I. Az erdők hasznosításának kezdetei

Egykoron az erdőket közvagyonnak tekintették, ennek megfelelően szabadon használták, irthatták. Számos esetben ez az erdő pusztulásához vezetett, ezért vált szükségessé, hogy az erdők használatát szabályozzák, s ezzel megvédjék az ésszerűtlen pusztítástól.

A szabályozás kialakításához meg kellett ismerni az erdők területét, a fatermés mennyiségét. A folyamatos megfigyelések eredményeként alakult ki az erdőrendezés tudománya, mely az erdei környezet megismerésével próbálja az emberi tevékenység és a természeti folyamatok összhangját megteremteni.

Mára egyértelművé vált, hogy az erdőkkel csak oly módon szabad gazdálkodni, hogy az ne veszélyeztesse az erdők létét, annak élővilágát és jövőjét. Hosszú út vezetett addig, amíg a fenntartható fejlődés és gazdálkodás alapelve megjelent és rögzült az erdészeti tevékenységekben. Ezt az utat érdemes röviden áttekinteni.

„Az ősi erdőgazdálkodás eredete abba a korba nyúlik vissza, midőn még az emberek a közös leszármazás alapján csoportosultak törzsek, nemzetségek és ágak szerint, s ezek a megszállott földet csoportonként közösen osztatlanul birták.”¹ írja Tagányi Károly Magyar erdészeti

¹TAGÁNYI Károly: Magyar erdészeti oklevéltár I. kötet kiadja: Pátria Irod. Vállalat Részvénytársaság Könyvnyomdája Budapest, 1896. 7., 4. bekezdés.

oklevéltár című összefoglaló munkájában. Kezdetben a mezőgazdasági művelésre, hasznosításra alkalmas területeket szükség szerint, a közösség tagjai szabadon használták. *„Eleinte a teljes birtokközösség uralkodott az egész határon, a szántóföldeket és kaszálókat is beleértve. Az egyéni tulajdon csak lassankint s mindegyre nagyobb területen gyökerezett meg a minek elsősorban a szántóföld, azután a kaszáló esett áldozatul. ...Az erdőközösségnél kezdetben mindenütt az volt a szabály, hogy a kinek bármennyi s bármiféle fára vagy irtásra szüksége volt, azt a hol érte, ott vághatta.”²*

A szabad felhasználás az erdőterületek jelentős fogyásához vezetett, ezért normákkal való szabályozás elengedhetetlenné vált. Először a szabad birtoklásról a felosztásra tértek át: *„Az osztás ugyanazon szabályok szerint ment végbe, mint a szántóföldek vagy kaszálóknál. Miként ezekből, úgy az erdőből is a község minden egyes tagja egyenlő részt kapott, oly módon, hogy előbb az erdőt, vagy annak felosztás alá eső részét annyi egyenlő részre mérték ki, a hány egyenjogú tagja volt a községnek s azután az így felmért részek fölött maguk sorsot huztak, s kinek amelyik rész jutott, azt vágta ki a míg tartott benne, kivágás után pedig a községre szállított vissza, és a község, a maga tagjainak megint másutt osztott erdőt.”³* A kiosztott területeken az eltérő korú és minőségű fafajtákból eredő különbségeket, valamint a területek településtől való eltérő távolságát a területek nagyságbeli differenciálásával próbálták ellensúlyozni.⁴ A szabad erdőterületek fogyásával végezetül már nem erdőterületeket, hanem csak fát osztottak.⁵

Az erdőterületek felhasználásának folyamatosan kialakuló szabályozása mellett fokozatosan alakult ki a királyi erdőóvó tisztsége.⁶ Az erdők mai értelemben vett igazgatása a megyeispán feladata volt, ám a tényleges őrzési és gondozási feladatokat az erdőóvó végezte, mely tisztség apáról fiúra öröklődött.⁷

II. Erdővédelem kezdete a középkorban

Az erdőrendezés első írásos emléke Zsigmond királytól származik. A királyi erdők a növekvő bányászat miatt és a só szállításhoz a szükséges

² TAGÁNYI i. m. 9. 2. és 3. bekezdés

³ Uo. 9. 3. bekezdés

⁴ Uo. 9. és 10.

⁵ Uo. 11.

⁶ Uo. 12.

⁷ Uo. 12.

utak biztosítása érdekében folyamatosan fogytak. Luxemburgi Zsigmond az 1456-ban Ilosvai György zólyomi főispánnak címzett rendeletében felszólítja a főispánt, hogy a bányamunkákhoz szükséges fát a királyi erdőkből szolgáltatassa ki. A parancs tartalmazza, hogy a kivágandó fákat ki kell jelölni, valamint a folyamatos erdősültség megőrzése érdekében mindig váltakozó területekről kell azokat kivágni. Az erdőréssz érintett részét semmiképpen sem szabad felszántani, hogy ott újra erdő nőhessen.

Az erdőkre vonatkozó hasznosítási szabályok természetüknél fogva gyakran együtt jártak a vadászati előírásokkal. II. Ulászló megtiltotta a jobbágyoknak a szabad vadászatot.

Werbőczy István 1514-es Hármaskönyvébe az erdei károk megtérítéséről szóló rendelkezést is belefoglalta, mellyel egyidejűleg a birtok sérthetetlenségét is biztosította. A Hármaskönyv III. rész 33. címe 4. és 5. § kimondja: *„4.§ Mert az a különös és határozott büntetés alatt tett tilalom, hogy a vetésekben vagy rétekben avagy az erdőkben senki kárt ne tegyen, csupa annak a helynek jobbágyaira szól, melynek határában az ilyen vetések, erdők vagy rétek fekszenek; minthogy az idegenek nem e tilalom büntetését, hanem a kár mennyiségét kötelesek megfizetni.*

5.§ Ha pedig a jobbágy lopva vagy nyilván erőszakosan erdőt vágna vagy annak fát bántaná és ezen lehetne kapni, mindenét, a mi nála van, elveszti és azonfelül erőszakosságáért díján marad.”

A törekvések ellenére az erdők fogyását nem sikerült megállítani, többek között a növekvő bányászati tevékenységnek miatt. Egyre sürgetőbbé vált egy egységes, nagyobb területre kiterjedő erdőrendtartás meghozatala. *„Az új rend bevezetéséül 1558-ban kelt az első királyi nyílt parancs, mely a bányákhoz közel eső összes erdőkből a kecskék legeltetését eltiltotta... korszakot alkot e nyílt parancs az a másik intézkedése, hogy a király esentúl mindezen erdők őrizetét saját embereire bizza, kik azonban csak egyszerű erdőőrök lehettek.”*⁸ Majd a bányaerdők őrzését is királyi biztosok látták el. A királyi biztosok folyamatos szorgalmazására 1565-ben II. Miksa a bányaerdőkre vonatkozó rendtartást adott ki az 1561. évi hallstadi rendtartás mintájára.⁹ II. Miksa rendelete az erdőleírás mellett a kezelésre és fenntartásra vonatkozó előírásokat is tartalmazta. A rendelet újszerű volt, mert a fogyasztásnál figyelembe kívánta venni az erdő minőségét és tervezési rendszert vezetett be. 1584-ben I. Rudolf ezt megerősítette.

⁸ TAGÁNYI 20.

⁹ Uo. 20.

III. Az erdővédelem szakmai megalapozása, a tervszerű gazdálkodás kezdete

A mezőgazdaság átalakulása a XVIII. század végén kezdődött, majd a XIX. században teljesedett ki. A megművelt területek aránya rohamosan növekedett, aminek egyenes következménye az Alföld természetes növénytakarójának, az erdősztyeppnek a visszahúzódása, de fogyni kezdtek a hegyvidéki erdőterületek is. A szükségesnél nagyobb mértékben kezdtek el irtani az erdőket. Ezért van nagy jelentősége Mária Terézia 1769. december 22. napján aláírt erdőrendtartásának (továbbiakban: Országos Erdőrendtartás). Az országos szintű szabályozást megelőzően az uralkodó számos rendelkezést adott ki: 1753. március 16. rendelet Bácsmegyéhez, hogy a Becse és Kanizsa melletti erdők elpusztítóit nyomozza ki, s az okozott károk helyreállítását új ültetésekkel eszközölje; 1754. június 7. királyi rendelet a Helytartótanácsához, a hamuzsírgyártásnak az erdők megóvása érdekében kívánatos korlátozásáról és egy ideiglenes országos erdőrendtartás szükségéről; 1766. május 21. Mária Theresia királynő rendelete a magyar udv. kamarához a sarjerdők ültetéséhez szükséges magok tárgyában; 1766. július 9. Mária Theresia rendelete a magyar udv. kamarához a közcélokra rezervált erdők ügyében¹⁰, melyek szintén az erdők helyzetének nagymértékű kihasználását, az országos szabályozás hiányosságának orvoslását és szükségességét támasztják alá. A rendelet jelentősége, hogy előírja a kamarához tartozó erdők megvizsgálását és rendezését, mellyel együtt járt a kamarai erdők feltérképezése.¹¹ Az erdő-térképek készítésénél a kamarai tisztviselők a jezsuiták által készített erdő és földtérképekből, valamint a határperекnél bizonyítékként használt térképekből indult ki.¹²

Az Országos Erdőrendtartás szükségességét a bevezető részének indoklása is tartalmazza, mely egyértelműen rámutat a gyakorlatban megvalósuló erdőhasználat pusztító voltára: „... naponként tapasztaltuk, hogy az országnak megbecsülhetetlen kincse igen kevésre becsültek és annak gondos megtartása elmúlatatik, melyből következik, hogy az erdők

¹⁰ <http://digitalia.tudaskozpont-pecs.hu/?p=2023> 2013. 05. 26. 10:20

¹¹ *Az első erdőfelmérés 1649-ben történt, amikor III. Ferdinánd császár mérnököket küldött ki a bányavárosok körüli erdők felmérésére (az erdő-gazdálkodás ebben az időben főként a bányák faanyag szükségletét biztosította).* Prof. emer. dr. SZABÓ Gyula: Föld- és területrendezés 14., Erdőrendezés, erdőtervezés, erdőtérképezés (2010), http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_FTR14/ch01s02.html 2013. 05. 24. 17:30

¹² TAGÁNYI i.m. 29.

s berkek többnyire kímélés nélkül és rendfelett való módon vágattatnak, vagy egészen kiirtatnak ..."¹³

Az Országos Erdőrendtartás alapvető jelentősége, hogy a fenntartható fahasználat fogalmát bevezette. Az Országos Erdőrendtartás eredményeként a kamarai uradalom nagy részét feltérképezték, felmérték és az erdőket üzemosztályokba sorolták, azaz megjelentek az első erdőgazdálkodási tervek (üzemtervek). Az osztályozásnál figyelemmel kellett lenni a „*nép szükségére*”, azaz, hogy tűzifaként hasznosítják-e vagy gazdasági célra kívánják-e hasznosítani az adott terület fáit és ez alapján kellett kialakítani a „*levágatásra rendelendő öleket*”.¹⁴

A rendtartás iránymutatást is ad rendelkezéseiben az erdőművelés alapvető szabályait illetően. Meghatározza az erdőfelújítás, az erdőtelepítés, fásítás szakmai követelményeit. A rendelkezések e körben szorosan kapcsolódnak a földvédelemhez¹⁵, tekintettel arra, hogy előírja, azokon a helyeken, melyek más mezőgazdasági művelésre nem alkalmasak, erdőt kell telepíteni. A rendtartás kiemelt figyelmet fordít a folyamatosan csökkenő erdőségekre, ezért „*minden ház lakosa*” számára előírja, hogy az erdőtelepítésre alkalmas, művelés alatt nem álló mezőgazdasági művelésre használható területeket be kell fásítani. A telepítéshez ingyen kellett biztosítani a csemetéket.

A fahasználatra vonatkozó rendelkezések is a fenntarthatóság és tartamos erdőgazdálkodás alapelveit rögzíti: „*a legszebb fákat meg kell tartani ipari hasznosítás céljára, ..., a fák ágait, gallyait is hasznosítani kell, ... a kijelölt vágásterületen a görbe, bogos, nehezen hasítható fákat is ki kell termelni, ... először a kidőlt, elszáradt és az előző évi kitermelés alkalmával össze nem gyűjtött fákat kell feldolgozni, szükséges a fuvarosok ellenőrzése, a visszamaradó faállományrészt meg kell kímélni a döntés és közelítés kártételeitől.*”¹⁶

Az erdőigazgatás területén is új eredményt ért el: minden törvényhatóságnál a tisztikar egyik tagját az erdészeti ügyek felügyeletével bízták meg. Elrendelte, hogy a szabad királyi városok mérjék és térképezzék fel az erdőket, valamint osszák fel azokat állandó vágásokra. Az Országos Erdőrendtartás a fentieknek megfelelően óriási előrelépést jelent, mivel bevezeti a fenntartható erdőgazdálkodás követelményét.

¹³ Dr. SALI Emil: Kétszáz éves a Magyarország részére kiadott erdőrendtartás Erdészeti Lapok 1969. december XVIII. évfolyam 12. szám 529.

¹⁴ Uo.529.

¹⁵ Uo. 531.

¹⁶ Uo. 532.

II. József 1781-ben adta ki erdélyi erdőrendtartását. A rendtartás a közös erdők használatának szabályozását rendezi, főbb célkitűzései jól kivehetők a rendtartás első soraiból: *„... és hasznos dolog legyen az erdőknek és berkeknek ép és elfogyhatatlan állapotokban való ... arra nézve Erdélyben is elmulaszthatatlanul szükségesnek találattik az erdőknek és berkeknek a maga rendin való vágatására és haszonélvezetére nézve ... rendelkezéseinket megtartani.”*¹⁷ A rendelet hatásaként több vármegye saját szabályozást dolgozott ki.¹⁸

1801-ben már olyan rendelet született, amely kitér a megfelelő gazdálkodás előfeltételeire, szakszemélyzet alkalmazására. 1810-ben a Helytartótanács közrendeletében előírta, hogy a kamarai erdőkre nézve négy országos erdőfelügyelőséget kell felállítani. *„A főerdőfelügyelők hatásköre kiterjedt az összes kamarai és bányaerdőkre, valamint a szabad kir. városok s az üresedésben levő egyházi javadalmak erdeire.”*¹⁹ a Feladatuk része, hogy erdészeti ügyekben magánszemélyeknek is adjanak tanácsot. Ugyanebben az évben az egyházi erdőkre is kiterjesztették a felmérési kötelezettséget.

1808-ban alapították az Erdészeti Intézetet Selmecen, ahol már az erdészeti ismereteket is oktatták a kutatás mellett.

IV. Erdőtervezés és természetvédelem az erdőgazdálkodásban

A XIX. században a természettudományok kibontakozásával egyidőben a termelés is rohamos fejlődésnek indult. Természetesen mindez káros hatásokat is vont maga után. Szükségessé vált a természetvédelem – és ezzel együtt az erdővédelem – szabályozása.

Az első korszerű erdőtörvényt 1879-ben alkották meg²⁰, az 1879. évi XXXI. törvénycikként. Ez az erdőkkel való rendelkezést rendszeres üzemtervhez kötötte²¹. Az üzemterv alapján az állami felügyelet a folyó gazdálkodást felügyelhetette, abba beavatkozhatott. *„Az állami*

¹⁷ www.aesz.hu/nyitoidal 2006. október 9. 17:43

¹⁸ TAGÁNYI i.m. 34.

¹⁹ Uo.40.

²⁰ Tagányi Károly az első igazi erdőtörvénynek az 1791:XXX törvénycikket tartja, mely a *„közös erdők felosztását, a pusztítás megakadályozására a a hatósági zárlatot sat. mondta ki.”* TAGÁNYI i.m. 34.

²¹ Az 1879. évi XXXI. tc. erdőtörvény 17 §-a szerint:

„Az állami, a törvényhatóságok, a községek, az egyházi testületek és egyházi személyek... birtokában lévő, továbbá a köz- és magánalapítványok- és hitbizományokhoz tartozó erdők, valamint a közbirtokossági erdők is... gazdasági rendszeres üzemterv szerint kezelendők... Ugyanezen szabály áll a bányaiipar és más iparvállalatok céljaira alakult részvénytársaságok erdeire is... ” www.aesz.hu/nyitoidal 2006. október 9. 17:55

*közbirtokossági, hitbizományi, részvénytársasági stb., erdőkben rendszeres és hatóságilag jóváhagyott, erdőgazdasági ütemterv szerinti gazdálkodást tett kötelezővé az ország erdeinek kétharmadán.*²² A termőföld védelme érdekében meghatározott területeken a törvénycikk megtiltja az irtást és a tarvágást, azaz bevezette a véderdő²³ fogalmát. Ezzel a rendelkezéssel a véderdőben található élőlényeket és értékes fákat is meg lehetett védeni.

Az első erdőtörvény magalkotásával egyidőben jelentkezett az az igény, mely a Magyarországon található koros, ritka nagyságú, vagy történelmi jelentősége miatt különleges fákat kívánta összegyűjteni, és jogszabály által megvédeni. A szabályozás miniszteri szinten született meg, a 21.527/1900. Fm. rendelet a nyilvántartási feladatokra állapított meg kötelezettséget. Felsorolta azokat a csoportokat, melyek nyilvántartása a fenntartás és megóvás érdekében kötelező.

Az erdőtörvény mellett ebben az időben az erdészeti oktatásban, a szakember-képzésben is előrelépés történt. 1883-1892 között kiépült az alsó fokú állami erdészeti képzés iskolarendszere is (Ásotthalma, Temesvár Vadászerdő, Lipótújvár, Görgényszentimre).²⁴ Az erdőkkel, erdővédelemmel kapcsolatos munka szakmai, tudományos megalapozása érdekében 1897-ben Selmecebányán létrehozták a Királyi Magyar Erdészeti Kísérleti Állomást.²⁵

Az I. világháború után a trianoni szerződés a hazai erdők kérdését is rendkívül súlyosan érintette. Az elveszített területeken voltak – mind minőségi, mind gazdasági és természetvédelmi szempontból – a legjelentősebb erdők. Az ország erdőterületének 84,1 %-át veszítette el.²⁶ Az erdőterületek elvesztésén túl a határon túlra kerültek az erdészeti ingatlanok, valamint a tudományos és szakmai képzést végző intézmények.

A fent ismertetett okok miatt 1920-as években elsősorban eljárási és szervezeti típusú rendelkezések születtek. Ilyen jogszabály volt az 1923. évi XVIII. tc., amely az erdészeti igazgatásról szólt. A jogszabály az állami erdészeti szervezet hatáskörébe helyezte a természeti értékek megőrzésével kapcsolatos hatósági feladatok ellátását.

²² Dr. SZABÓ Gy. i.m.

²³ A véderdő fogalma Belgiumból került a magyar erdészeti igazgatásba, és igazi nagy jelentőséget nálunk kapott.

²⁴ http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

²⁵ http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

²⁶ http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

Ebben az időszakban példa értékű *Kaán Károly* munkássága, aki az állami erdészet vezetőjeként kidolgozta az eredményeiben a mai napig ható erdészeti politikát. A politika két alapvető tétele: egyrészt megvédeni és szerkezetükben javítani, a természetes állapotukhoz minél közelebb visszavinni a megmaradt erdőket, másrészt minden lehetséges módon növelni az ország erdőterületét, elsősorban (humánökológiai szempontok miatt is) a fátlan Nagy-Alföldön.²⁷ A program megvalósítását nagymértékben befolyásolta a háború utáni gazdasági helyzet, csak évtizedekkel később valósulhattak meg a politikában foglalt célkitűzések. A jelentősebb erdőtelepítések az 1950-es évektől folytatódhattak tovább.

Nagy jelentősége van az 1935. évi IV. törvénynek, mely az erdők védelméről és a természet védelméről szól, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 35.000/1938. FM rendeletnek. A törvény olyan kiváló szakmai alapossággal elkészítet norma, mely egységes szabályozási rendszert teremtett az erdők védelmének érdekében. Az erdőkkel való gazdálkodást a mai értelemben vett fenntartható erdőhasználat kívánalmainak megfelelően szabályozta. A törvény lehetőséget teremtett a védetté nyilvánításra, így lehetőségessé vált területek, értékek védetté nyilvánítására. Kezdetben igen nagy számban nyilvánítottak védetté fákat, facsoportokat, erdőterületeket. A késedelmesen meghozott végrehajtási rendelet és a történelmi események azonban a szabályozás hatékony megvalósulását megghiúsították.

V. Erdőgazdálkodás a második világháború után

Nagy változást hozott a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról szóló 600/1945.M.E. számú rendelet, később törvény.²⁸ *"A földbirtokok erdeiből a 100 kat. holdon felülieket állami tulajdonba vették, a 10-100 kat. hold terjedelműeket pedig állami ellenőrzés alatti községi tulajdonba vonták."*²⁹ A rendelkezés folytán nagyméretű állami tulajdonban lévő erdőbirtokok jöttek létre, mely a mai napig érezteti hatását a magyarországi erdőbirtokok szerkezetén. A tulajdonosi szerkezet az 1960-as évekig jelentősen átrendeződött a kollektivizálás miatt. Az állami tulajdonú mezőgazdasági területek mellett a termelőszövetkezeti tulajdoni forma vált meghatározóvá. A változások

²⁷http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

²⁸http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

²⁹http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatosag/erdeszeti_szakteruletek/erdolatogato_knak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

természetszerűleg magukkal vonták a védelmi kötelezettségek alanyainak változását is.

1949-ben született meg az erdők és fák hatékonyabb védelméről szóló 2040/1949. (III.5) kormányrendelet. A fákkal kapcsolatos rablógazdálkodásoknak próbált véget vetni. *„A rendelet értelmében élőfa kivágását kizárólag jogerős és végrehajtható hatósági engedély birtokában lehetett végrehajtani. Az engedélyt élőfa kivágásakor, akkor lehetett kapni, ha a fa beteg, széttörött, száradásnak indult, vagy fenntartásra más okból alkalmatlan volt. Ezekben az esetekben is az engedélyezés további feltétele a fapótlási kötelezettség (illetve annak előírása)”.³⁰*

1961-ben vált el egymástól a természetvédelem és az erdők jogi szabályozása azzal, hogy megszületett az 1961. évi VII. törvény – az erdőkről és a vadgazdálkodásról – és az 1961. évi 18. tvr. – a természetvédelemről. Az erdőtörvény az erdőkre, míg a természetvédelmi tvr. az egyedileg vagy fajszinten védetté nyilvánított fákra vonatkozott.

1968-tól új szemlélet vette kezdetét az erdőgazdálkodásban, melynek alapvetően a nyereségérdekeltség állt a középpontjában, az erdőállomány fogyását eredményezve.

VI. Erdőgazdálkodás a rendszerváltás után

Az 1989-90-ben bekövetkezett rendszerváltozás jelentős átalakulást hozott az erdővédelem területén. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.), valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Tvt.) komplex védelmi rendszer kiépítésének alapjait teremtette meg, biztosítva ezzel az erdők általános védelmét.

A földtörvény a termőföld használatának alapvető rendelkezéseit, annak megsértésének szabályainak alapjait fekteti le.

A Kvt. elsősorban az állam és az állami szervek környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait határozza meg. Továbbá tisztáz olyan fontos fogalmakat, mint *a környezeti elem* – a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői –; *a környezet* – a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete –; *a természeti erőforrás*: a –

³⁰ A fák védelméről szóló jogszabályok korszerűsítésének szakmai megalapozása című tanulmány IMOLEX Tanácsadói Iroda szerkeszti, kézirat, Budapest, 2004. 14.

mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemek vagy azok egyes összetevői.

A Tvt. védelmet kíván nyújtani a védett területeken található erdőknek. Az előírt területspecifikus kezelési tervek készítésével és ezek végrehajtásával a szabályozás a védett területek megfelelő kezelését kívánja biztosítani, és így a megfelelő védelmet biztosítani. A Tvt. lényegesen szigorúbb szabályokat tartalmaz az erdők kezelési, használati, hasznosítási követelményeivel kapcsolatban az 1996. évi LIV. törvényhez (a továbbiakban: Evt.) képest. A Tvt. rendelkezései megelőzik az Evt. rendelkezéseit ezekben a kérdéskörökben.

Azonban az erdő, mint különös termőföld a fent megjelölt jogszabályokon túl speciális, különös védelmet is igényel, mely a szabályozásban is megjelent: megalkotásra került az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény. A széles körű szabályozás nem véletlen, hiszen az erdők élettartama, ahogy fejlődésük is rendkívül hosszú folyamatot igényel. Az erdőállomány esetleges újraterelése szintén rendkívül hosszú időt igényel. A különleges védelem indokául szolgált még az erdőket ért számos károsító hatás – mint az erdőben élő vadak, az erdőbe látogatók által okozható károk, az erdő talaját veszélyeztető tevékenység stb. – is. Az Evt. VI. fejezete szólt az erdőt ért károsító hatások elleni védekezésről. Meghatározta, mi minősül erdőt veszélyeztető és a faanyag értékét csökkentő károsító hatásnak, melyeket hat elkülönülő csoportba sorolt be. Az erdő fejlődésének, egészségi állapotának folyamatos figyelemmel kísérése és ellenőrzése céljából az állam – az erdőt károsító hatások megfigyelésére, valamint az erdészeti növényvédelmi előrejelzés készítésére – erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszert tart fenn és működtet. Az Evt. külön szólt az erdőgazdálkodó, valamint az erdőlátogató erdővédelemmel kapcsolatos általános kötelességeiről is. Az erdő őrzéséről az Evt. X. fejezete szólt. Az erdő őrzéséről az erdőgazdálkodónak kell gondoskodni vagy a saját személyében vagy az általa alkalmazott erdészeti szakszemélyzeten keresztül.

Amennyiben az erdőterületen tartózkodó az erdő védelmére vonatkozó szabályokat megszegte, az erdészeti szakszemélyzet tagja jogosult őt igazoltatni, felszólítani a jogellenes cselekedet abbahagyására, és az erdőterület elhagyására. Ezen túlmenően jogosult az erdőben tartózkodónál lévő erdei termékek származásáról őt megkérdezni, ha az nem tudja igazolni a tulajdonjogot, a terméket visszatarthatja. A szakszemélyzet tagja egyenruhát, külön jogszabály alapján szál- vagy

maroklőfegyvert visel. Bűncselekmény alapos gyanúja esetén az illetékes hatóságnál eljárást kezdeményez.

Az Állami Erdészeti Szolgálat létrehozásáról és szervezetéről szóló 37/1996. (XII.29.) FM rendelet megteremtette az erdőgazdálkodás feletti állami felügyeletet. Az erdészeti igazgatással összefüggő egyes irányítási, szervezési, valamint hatósági feladatokat: a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter; az országos erdészeti hatóság – az Erdészeti Hivatal, az országos erdészeti hatóság területi szerve (az Állami Erdészeti Szolgálat) látták el, azaz háromszintű rendszerben működött. 2007. 01. 01 napjától az Állami Erdészeti Szolgálatot a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalba (MgSzH) integrálták a fővárosi és megyei növény- és talajvédelmi szolgálattal, a Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálattal; a megyei földművelési és vidékfejlesztési hivatalok OMMI központjával és telepeivel; ÁESZ területi igazgatóságaival és központjával együtt.

Mind az európai uniós követelmények, mind a hazai szakmai igények megkívánták az erdőtörvény korszerűsítését, ezért hosszú előkészítő munka után megszületett az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény. Fontos megemlíteni, hogy a hatályos erdőtörvény módosítása folyamatban van. Az új erdőtörvény három fő célt tűzött ki: egyrészt az EU Erdészeti Stratégiájában foglaltak végrehajtására és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 2005. szeptember 20-i, 1698/2005/EK tanácsi rendeletben megfogalmazott új erdészeti intézkedések bevezetését; másrészt a hazai erdőtulajdonosok, erdőgazdálkodók esélyegyenlőségének megteremtését és a magán-erdőgazdálkodás működőképességének javítását; harmadrészt az erdészeti szakigazgatás munkájának racionalizálását. Az új törvény bevezette a szabad rendelkezésű erdő fogalmát, melyet a termőföld tulajdonos kizárólag önerőből – az erdészeti hatóságnak történő bejelentés mellett –, erdei fafajokból létesít. Más erdőkhöz képest a tulajdonosi rendelkezési jog gyakorlása szempontjából nagyfokú önállóságot biztosít, mely többek között az erdő megszüntetésének szabadságát is magában hordozza.

Az erdővédelem hatékony eszközeként a törvény bevezeti erdőfelújítási biztosíték intézményét. Az erdőgazdálkodó csak erdőfelújítási biztosíték nyújtása mellett végezhet véghasználati fakitermelést. A biztosíték tulajdonképpen államilag rendszeresített mellékkötelelem, amely garantálja, abban az esetben, ha az erdőgazdálkodó nem áll helyt az erdőfelújításért, azt nem a tulajdonosok költségére, hanem a biztosíték terhére lehet

elvégezni. Egyes törvényben meghatározott esetekben az erdészeti hatóság is biztosíték nyújtásához köti a fakitermelés elvégzését.

A falopások megelőzése érdekében bevezeti a faanyag származásának igazolását. Az erdőgazdálkodó vagy az erdőgazdálkodó megbízása alapján a jogosult erdészeti szakszemélyzet az erdőből kitermelt faanyag származásáról a szállításhoz köteles igazolást, úgynevezett szállítójegyet kiállítani, melynek alapja az erdőgazdálkodási műveleti lap. Bár az erdőtulajdonosok erdőőrzési kötelezettségét eltörölte a törvény, az erdészeti szakszemélyzeti rendszer felállításával széles jogosítványokat biztosít a falopások megelőzése, és az erdővel való felelős gazdálkodás követelményeinek betartása érdekében. Az erdészeti szakszemélyzet részére az erdők őrzéséhez kapcsolódó tevékenysége ellátása során kényszerítő eszközök alkalmazását is lehetővé teszi a törvény.

Az új törvény egyszerűsítette az erdőtervezési rendszert, eltörölte az éves tervezési rendszert, megszüntette az üzemtervet, ezzel csökkentette az adminisztrációs terheket, de ezzel egyidejűleg szigorította az erdőgazdálkodás során a szakmai felelősségre vonás szabályait.

Az erdővel való felelős gazdálkodást segíti elő az erdőgazdálkodói nyilvántartás rendszerének bevezetése. Ahogy a törvényhez fűzött kommentár is hangsúlyozza, az erdőgazdálkodói nyilvántartás a tervszerű és fenntartható erdőgazdálkodás megvalósításának előfeltétele. Erdőgazdálkodóként csak az a személy vehető nyilvántartásba, aki dologi vagy kötelmi jogcímen az erdő használatára jogosult. Az erdőgazdálkodói nyilvántartás konstitutív hatályú nyilvántartás, az erdőgazdálkodói jogok csak a nyilvántartásba történő bejegyzést követően gyakorolhatók és a nyilvántartásból történő törléssel szűnnek meg, függetlenül a használati jogosultság fennállásától. Erdőgazdálkodó hiányában a tulajdonosok és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett haszonélvezők felelnek az erdő felújításáért, fenntartásáért, az erdővédelemért és az erdő őrzéséért.

Az erdészeti szakigazgatás újabb átalakítására került sor 2011. január 1-től, a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával, majd a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) kormányrendelettel. A kormányrendelettel felállított hivatal útján az első- és másodfokú hatósági irányítási és szervezési-, valamint igazgatási feladatokat a megyei kormányhivatalok erdészeti igazgatóságai (MKEI), illetve a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) Erdészeti Igazgatósága látják el.

VII. Összegzés

A hosszú évszázadok során komplex, minden jogágot magába foglaló jogi szabályozás alakult ki, mely az erdővédelem hatékony megvalósulását biztosítja. A jogszabályok kellően megalapozzák a megelőző védelmi tevékenységet, figyelembe véve azt, hogy az igazi védelem sosem a megtorlásban, a károk helyreállításában rejlik, hanem azok bekövetkezésének a megelőzésében. Ebben segítenek a tudományos kutatási eredmények felhasználása, tartamos – fenntartható erdőgazdálkodás alapelvei, a jogszabályok által biztosított megelőzést szolgáló eszközök (például: védelmet biztosító alapelvek, a Tvt. által biztosított ideiglenes védelem, az Evt. által szabályozott erdőt érő károsító hatások elleni védelemre vonatkozó rendelkezések) és a nevelés – oktatás.

Felhasznált irodalom

Dr. SALI Emil: Kétszáz éves a Magyarország részére kiadott erdőrendtartás Erdészeti Lapok 1969. december XVIII. évfolyam 12. szám

TAGÁNYI Károly: Magyar erdészeti oklevéltár I. kötet kiadja: Pátria Irod. Vállalat Részvénytársaság Könyvnyomdája Budapest, 1896.

Dr. VASS János (szerk.): Agrárjog, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék Budapest, 1999.

A fák védelméről szóló jogszabályok korszerűsítésének szakmai megalapozása. IMOLEX Tanácsadói Iroda szerkeszti, kézirat, Budapest, 2004.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_FTR14/ch01s02.html 2013. 05. 24. 17:30

www.aesz.hu/nyitoldal : 2006. október 9. 17:43

http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/erdeszeti_igazgatóság/erdeszet_szakteruletek/erdolatogatoknak/erdeszettortenet 2013. 05. 26. 11:30

<http://digitalia.tudaskozpont-pecs.hu/?p=2023> 2013. 05. 26. 10:20

Láris Liliána
Büntetőjogi Tanszék
Témavezető: Bárd Károly habil. egyetemi docens, CEU

Az uniós jog és a belső jog viszonya uniós és alkotmányjogi szemszögből

Bevezetés

Az uniós jog¹ és a belső jog viszonya két aspektusból vizsgálható. Egyrészt a tagállamok, másrészt az Unió szemszögéből. A problémák és feszültségek épp e kettősségből² adódnak. Egyik oldalon az Unió nemzetközi szervezet, amelyet szuverén államok hoztak létre a nemzetközi jogban szokásos rend szerint, nemzetközi szerződések megkötésével főhatalmuk bizonyos korlátozásával. Ezek az alapító szerződések határozzák meg az integráció feladatait, szervezetét, működését, és rajtuk keresztül elszakíthatatlan a köldökzsinór a tagállamokhoz, akik „az alapító szerződések urai”, és akár úgy is dönthetnek, hogy felszámolják azokat.

A másik oldalról az Unió speciális szervezet, amelynek küldetése és célja minél szorosabb közösségbe integrálni Európát. Ebben a folyamatban elérte azt a szintet, ahonnan már az eredeti állapot nem vagy csak túlságosan nagy áldozatok árán lenne visszaállítható.

A kapcsolatrendszer alapját a tagállamok és az Unió közötti hatáskör-megosztás és ennek alkotmányos szabályozása jelenti. Az integráció szempontjából az uniós jog kapcsolatát a nemzeti jogokkal részben az alapító szerződésekben meghatározott szabályok, részben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában kimunkált elvek határozzák meg. Előbbiek a hatáskör-megosztást rendezik a tagállamok és az Unió között a szubszidiaritás és arányosság elvei mentén, ahol vannak kifejezetten az integráció számára fenntartott területek. Az ún. lojalitási klauzula alapján

¹ Uniós jog fogalmán a Lisszaboni Szerződéssel egységesített integrációs joganyagot értem, amelyen belül már nincs különbség a korábban I. pillérbe tartozó ún. közösségi jog és a II-III. pillérbe sorolt ún. uniós jog között. A tanulmányban helyenként előforduló „közösségi jog” fordulatot szűkebb értelemben, az alapító szerződések legutóbbi módosítását megelőző, I. pilléres joganyag megjelölésére használom.

² VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 317.; VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, Jogtudományi Közlöny, 2007/10. szám 423.; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám, 64.

a tagállamok kötelesek minden intézkedést megtenni az uniós jog végrehajtására. Ehhez társulnak az esetjogban kikristályosodott tételek, amelyek *sui generis* jellegű, közvetlen hatályt, közvetlen alkalmazhatóságot és elsődlegességet kívánnak meg az integráció joganyaga számára a belső joggal szemben.

A belső jog szemszögéből nézve a viszonyrendszer már korántsem ilyen tiszta és egyértelmű. A nemzeti jogrendszer uniós joghoz való viszonyát elsődlegesen meghatározza az adott ország szuverenitás felfogása, állami főhatalomhoz ragaszkodása, nemcsak jogalkotási szinten, hanem a jogalkalmazói gondolkodásban is. A belső jog felé a kaput az uniós jog számára az ún. csatlakozási klauzula nyitja meg, amelyet a tagállamok alaptörvényeikbe iktattak az integrációhoz csatlakozás lehetővé tétele érdekében. Az egyes országokban eltérő megoldások születtek, de alkotmányosan így történt az állami szuverenitás részleges átengedése, és így valósulhat meg az Unió intézményrendszere keretében a közös hatalomgyakorlás. A csatlakozási klauzula és az alapító szerződésekben foglalt hatáskör-megosztási szabályok kezdetben – amíg az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) ki nem dolgozta a közösségi jog *sui generis* jellegét adó elveket – rendezték a két normaanyag kapcsolatát³. Vitás kérdések az elsődlegesség, a közvetlen hatály, valamint a közvetlen alkalmazhatóság elveinek megjelenésével jelentkeztek, és döntően az alkotmánybíróságok előtt csapódtak le. E testületek foglaltak állást az uniós jog belső jogrendszerben elfoglalt helyéről és a nemzeti jogra gyakorolt hatásáról.

A fentieket Magyarországra vetítve: az Unióhoz csatlakozás előkészületi fázisában eleget tettünk annak a követelménynek, hogy jogrendszerünket felkészítsük és képessé tegyük az uniós normák befogadására és kezelésére. Ezt jelentette a jogharmonizáció. Mindez azonban csak a felszínen történt meg. A jogalkotó számos új jogszabályt fogadott el, illetve módosította a meglévőket, de ez csak ahhoz volt elég, hogy a szabályozási sztenderdek, védelmi minimum szinteket az integráció tagállamaival azonos vagy hasonló nivóra, platformra helyezzük. A dogmatikai és jogelméleti kérdést, hogy pontosan hol a helye az uniós jognak a magyar jogrendszerben – ahogy azt az Alkotmánybíróság döntései tükrözik – a mai napig nem sikerült megválaszolni.

Az eddigi logikát követve az uniós és belső jog kapcsolatát vizsgálva először az alapító szerződésekben rögzített hatáskör-megosztási

³ Természetesen előfordultak hatáskör-megosztási viták a tagállamok és a Közösség között, de ez a kompetenciák gyakorlására vonatkozott, nem a közösségi normák belső szabályokkal való kapcsolatára.

szabályokat elemzem, utána az EUB joggyakorlatát és az általa kialakított elveket, végül a magyar Alkotmánybíróság döntéseit.

I. Hatáskör-megosztás az alapító szerződésekben

Az uniós és belső jogok kapcsolatában kulcskérdés a hatáskörök megosztása, ami két síkon vizsgálható: egyrészt jogalkotási (horizontális), másrészt jogalkalmazási (vertikális) szinten.

1. A jogalkotási szint hatásköreinek csoportosítása jogtudományi szempontból

A jogtudományban a hatáskörtípusok csoportosítására több nézet alakult ki⁴. Abban egységesek, hogy különbséget tesznek kizárólagos és nem kizárólagos hatáskörök között. Az utóbbit tagolják konkuráló vagy párhuzamos, komplementer vagy kerethatáskörre és osztott hatáskörökre.

A kizárólagos hatáskör jelentése egyértelmű: az adott tárgykört csak az Unió jogosult szabályozni. Az azonban már kétséges, hogy pontosan mely területek tartoznak ide. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 3. cikkén kívül egyéb konkrét felsorolást nem találunk. Például a közös kereskedelempolitika a vámunióra és a közös külső vámrendszerre tekintettel egyértelműen ide sorolható, azonban a belső piac kérdéseit illetően mindig vizsgálni kell, mely részét érinti a szabályozás, hiszen a versenyszabályok a szerződés alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, a többi aspektus a megosztott hatáskörök közé került. Ezen túl, az integráció előrehaladtával a megosztott hatáskörök közül az Unió által a tagállamokat megelőzve rendezett kérdések, továbbá a „beleértett hatáskörök” révén újabb és újabb tárgykörök kerülnek ide. Jó példa erre a monetáris unió megvalósításához szükséges intézkedések megtétele, ami a Lisszaboni Szerződéssel került be kifejezetten a kizárólagos hatáskörök közé.

A konkuráló vagy párhuzamos hatáskörök azt jelentik, hogy az Uniónak van jogalkotási felhatalmazása, de azt vagy nem, vagy csak részben gyakorolta, így a tagállamoknak a joghézag kitöltésére – időben és

⁴ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003; VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám, 27.

terjedelemben korlátozottan ugyan, de – jogalkotási lehetősége van, illetve nemzeti szabályait fenntarthatják addig és olyan terjedelemben, amíg és ameddig az Unió nem élt azzal. Az ilyen típusú hatáskörökkel kapcsolatban két elmélet született, az egyik a „záróhatás” teória⁵, amely szerint, ha az Unió szabályozott egy területet, az csupán az azzal ellentétes nemzeti jogot zárja ki. A másik, a „pre-emption” vagy „előfoglalás” nézet⁶, amelyet a jogtudomány és a joggyakorlat is követ. Eszerint, ha az Unió szabályozott egy kérdést, azt ezzel lefoglalta magának a továbbiakban, így nincs tere nemzeti szabályok alkotásának. Ezzel kapcsolatban említi Kecskés László az elsőbbség elvét. Ilyenek például a fogyasztóvédelmi szabályok.

A komplementer vagy kerethatáskörök esetében a tagállami és uniós szabályozás kiegészítik egymást, egymás mellett léteznek, de a másik akadályozása nélkül. Ide sorolhatóak a humanitárius segítségnyújtás vagy a kutatás területei.

Az osztott hatáskörök is egyfajta párhuzamosságot feltételeznek. Ha a szabályozandó tárgykör részekre osztható, egyeseket az Unió, másokat a tagállamok szabályozhatnak. Ide sorolható például a közös külpolitika, vagyis amikor az Unió köt nemzetközi egyezményt egy harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel, részes félként a tagállamok is részt vesznek abban, mivel mindkét szintnek van hatásköre, pl. WTO vagy GATT-megállapodás.

2. Horizontális hatáskör-megosztás az alapító szerződésekben

Az alapító szerződések alapján a jogalkotásra vonatkozóan a legfontosabb cikkek és elvek a következők.

2.1. Kizárólagos – megosztott – jogharmonizációs – támogató – kiegészítő

Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz) több rendelkezésében kimondja és megerősíti a származékos hatalomból eredő

⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003, 93.

⁶ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 566.; KECSKÉS László: Az EU csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9., 1083.; VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 297.

korlátozott hatáskörgyakorlás elvét. Már az 1. cikk 1. mondata írja, hogy a szerződéssel a tagállamok az Unióra „*közös célkitűzéseik elérése érdekében (...) hatásköröket ruháznak.*” A 3. cikk (1)-(5) bekezdései felsorolják az alapító szerződésekben kitűzött célokat, amelyek megvalósításával kapcsolatban a (6) bekezdés⁷ újra utal a hatáskörök átengedett jellegére. Ezt erősíti meg a 4. cikk (1) bekezdése is⁸. Végül ezt az elvet konkrétan az 5. cikk (1) és (2) bekezdései⁹, valamint a 13. cikk (2) bekezdés 1. mondata¹⁰ rögzíti, mint a kompetenciák elhatárolásának alapját, külön az Unió, külön az uniós intézmények vonatkozásában.

Az integráció – születését tekintve – nemzetközi szervezet, amelyet az alapító államok több szerződéssel hoztak létre. Ebből következik, hogy csak olyan hatáskörökkel bír, amivel az alapítók, illetve a részes államok felruházták, szuverenitásuk egy szeletét átengedték. Önmagában az EUSz-ből az következne, hogy az Unió és intézményei csak azokban a tárgykörökben alkothatnak jogot, amelyekben a tagállamoktól kifejezetten felhatalmazást kaptak erre. Ez azonban az európai integráció esetében nem így van. A fenti szabályokat kiegészítik és oldják az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSz) részletszabályai.

Az EUMSz 2. cikke 5 csoportba osztja az Unió hatásköreit, és meghatározza azok fogalmát: kizárólagos és megosztott hatáskör, jogharmonizáció, a közös kül- és biztonságpolitika (korábbi II. pillér), végül a támogató vagy komplementer hatáskörök.

A kizárólagos hatáskörökhöz tartozó területeket csak az Unió szabályozhatja, nemzeti normák csak végrehajtási szabályok lehetnek, vagy az Unió kifejezett felhatalmazása alapján szülehetnek. Az EUMSz 3. cikke¹¹ sorolja fel a kizárólagosnak tekinthető tevékenységi köröket, amely azonban nem taxatív¹².

⁷ Az EUSz 3. cikk (6) bekezdése: „Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.” (Korábban Európai Közösségekről szóló Szerződés – a továbbiakban EK Sz – 5. cikk 1. mondata.)

⁸ EUSz 4. cikk (1) bekezdés: „Az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

⁹ EUSz 5. cikk (1) bekezdés: „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) bekezdés: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

¹⁰ EUSz 13. cikk (2) bekezdés: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.” (Korábban EK Sz 7. cikke.)

¹¹ Ide tartozik a vámunió, a belső piac versenyszabályai, az euró zóna kapcsán a monetáris politika, a közös halászati politikán belül a tengeri erőforrások megőrzése és a közös kereskedelempolitika.

¹² Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata folyamatosan bővítette a kizárólagos hatásköröket, például C-804/79. számú ügyben a tengeri halászat, vagy C-176/03. számú ügyben a környezet büntetőjogi védelme kapcsán.

A megosztott hatáskörök tárgyait mind az Unió, mind a tagállamok szabályozhatják, de utóbbiak csak olyan mértékben, amennyiben azzal az Unió nem élt, vagy ha élt, akkor lemondott annak gyakorlásáról. Vagyis, aki gyorsabb, az tudhatja magáénak a kérdéses területet. A szakirodalom ezt a jelenséget nevezi „pre-emption”-nak, azaz „előfoglalásnak” vagy az „elsőbbség” elvének¹³. A megosztott hatásköröket az EUMSZ 4. cikk (1) és (2) bekezdései határozzák meg úgy, hogy minden hatáskör ide tartozik, amit az alapító szerződések nem sorolnak a kizárólagos vagy a támogató hatáskörök közé, és példálózóan megjelöl néhányat¹⁴.

A megosztott hatáskörök gyakorlásáról jegyzőkönyvet¹⁵ csatoltak, amely szerint *„amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére.”* Vagyis az adott tárgykör fennmaradó részei megmaradnak a tagállamok fennhatósága alatt, de csak addig, amíg azokban a kérdésekben az Unió nem él jogalkotási hatáskörével.

Az EUMSZ 5. cikke a jogharmonizáció területeit jelöli meg, amely a foglalkoztatás-, gazdaság- és szociálpolitikára terjed ki, és a nemzeti szabályok összehangolására irányul.

Végül, a támogató vagy komplementer hatáskörök alapján az Unió bizonyos területeken a „tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő” rendelkezéseket hozhat, amelyek azonban nem érinthetik a tagállamok hatásköreit. Ide tartozó területeket sorolnak fel a 4. cikk (3) és (4) bekezdései¹⁶, valamint a 6. cikk¹⁷. Az alapító szerződésekben az *„e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában”* fordulat jelzi az ide tartozó rendelkezéseket.

Ezeket egészítik ki azok a szabályok, amelyek további, ún. kiegészítő hatáskört teremtenek. Ilyen például a 21. cikk (2) bekezdése, amely a személyek szabad mozgásának biztosítása kapcsán kimondja, hogy *„ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”,* akkor az Unió *„rendelkezéseket fogadhat el”*. Több hasonló szerkezetű

¹³ Vö. 3.o., 6. lábjegyzet.

¹⁴ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint például a környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, energiaügy tartozik a megosztott hatáskörök közé.

¹⁵ (25.) jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról.

¹⁶ EUMSZ 4. cikk (3) és (4) bekezdései szerint támogató hatáskörbe tartozik a kutatás, a technológiafejlesztés, az úrkutatás, a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás.

¹⁷ EUMSZ 6. cikk a)-g) pontokban foglalja össze a támogató hatásköröket példálózó jelleggel, ilyen az ipar, a kultúra és az igazgatási együttműködés.

cikk található az EUMSZ-ben, köztük az általános és záró rendelkezések között a 352. cikk, amely általánosságban kimondja, hogy ha a közös „politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”, különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadhatóak a szükséges szabályok.

Utóbbi hatáskör-csoportot az Európai Unió Bírósága alakította ki az alapító szerződések értelmezése során, és „beleértett-hatásköröknek” vagy „implied-powers” elvnek nevezte¹⁸.

2.2. Kiegészítő elvek

A hatáskörgyakorlás elveiként, amolyan korlátokként a szubszidiaritás és arányosság jelenik meg¹⁹, amelyek alkalmazásáról külön jegyzőkönyv²⁰ készült.

Az arányosság elve²¹ minden hatáskörgyakorlásra vonatkozik, és tartalmában azt jelenti, hogy az Unió intézkedése csak olyan mértékű beavatkozást jelenthet a tagállamok jogrendszerébe, ami az uniós cél eléréséhez feltétlenül szükséges. Ez vonatkozik nemcsak a szabályozási tartalomra, hanem az alaki jogforrás megválasztására is. (Ami cél elérhető jogközelítéssel, irányelvben kell meghatározni, nem a jogegységesítést jelentő rendeletben).

Ehhez képest a szubszidiaritás elve²² csak a nem kizárólagos hatásköröknél érvényesül. A Maastrichti Szerződéssel beiktatott elv egyértelműen a tagállami hatáskörök védelmét szolgálja, azonban pontos tartalmát illetően még ma is vannak viták²³, amelyekben a princípium alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv sem hozott előrelépést. A jegyzőkönyv az arányosság elvének alkalmazásáról hallgat, a szubszidiaritás kapcsán pedig a jogalkotási tervezetek nemzeti parlamentekhez eljuttatásáról,

¹⁸ Az elv értelmében, ha valamely szerződésbe foglalt cél megvalósításához szükséges, az Unió kifejezett felhatalmazás nélkül is megalkothatja a megfelelő normákat.

¹⁹ EUSz 5. cikk (3) és (4) bekezdések.

²⁰ (2.) jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról.

²¹ EUSz 5. cikk (4) bekezdés: „Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

²² EUSz 5. cikk (3) bekezdés: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

²³ Számos tanulmány elemzi, hogy mit jelentenek a „kielégítő” és „közösségi szinten jobban megvalósítható” fordulatok.

azok véleményezési jogáról, valamint az elv megsértése esetén az Európai Unió Bíróságához fordulás lehetőségéről szól. Röviden, az eljárási kérdéseket rendez, tartalmilag az értelmezéshez nem ad útmutatást.

2.3. Összefoglalva

Az alapító szerződések közül az EUSz az általános szabályokat határozza meg, egyúttal kijelöli az integráció alapvető kereteit. A rendelkezéseiből a hatáskör átruházáshoz kötöttség szigorú elve olvasható ki azzal a további szűkítéssel, hogy minden, kifejezetten át nem engedett kompetencia a tagállamoknál marad. Ehhez a szuverenitást féltőket megnyugtató szabályozáshoz képest, az EUMSZ számos ponton elvonja a nemzeti főhatalmat, nemcsak az egyes közös politikák részletszabályainak meghatározásakor, hanem egy előre megfoghatatlan körben is, a 352. cikkben keresztül.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások pontosították a kizárólagos hatáskörök csoportját, azonban a megosztott kompetenciák körében fennmaradt a „verseny” a tagállamok és az Unió között, ráadásul úgy, hogy minden olyan kérdéskör ide tartozik, ami máshová nem. Vagyis, ha az Unió kihasználja az EUMSZ 352. cikkét, és valamely közös cél megvalósítása érdekében kifejezett szerződési felhatalmazás nélkül normát alkot, azt a területet is bevonja a megosztott hatáskörök közé. Ezzel egyidejűleg lefoglalja magának és ezzel kizárólagossá teszi a fellépésével érintett kérdések szabályozási jogát, újabb szeletet elhódítva a tagállamok főhatalmából. E térhódításnak a szubszidiaritás és arányosság elvei szabhatnak medret, amelyek érvényre juttatásában a nemzeti parlamenteknek jelentős szerep jut²⁴.

3. Vertikális hatáskör-megosztás

3.1. A három alap

A jogalkalmazás szintjén, vagyis az uniós jog végrehajtása tekintetében az Unió és a tagállamok viszonya három alapból építkezik.

²⁴ A (2.) jegyzőkönyv szerint amennyiben a nemzeti parlamentek – főszabályként – legalább 1/3-ának szavazata alapján a jogalkotási tervezet sérti a szubszidiaritás elvét, kötelező a tervezet felülvizsgálata, és annak fenntartását, módosítását vagy visszavonását indokolni kell. Ezen túl, a nemzeti parlament megbízása alapján a tagállam a szubszidiaritás elvét sértő norma miatt keresettel fordulhat az Európai Unió Bíróságához.

Az egyik a nemzetközi jogból és polgári jogból ismert elv: „*pacta sunt servanda*” – „a szerződés kötelez”. A szerződő fél köteles a dokumentumba foglalt, és annak aláírásával vállalt kötelezettségeit teljesíteni. Ez a tagállamok belső jogában olyan, vállalt nemzetközi kötelezettségként jelentkezik, amelyet alkotmányos szabályaiknak megfelelően kötelesek betartani.

A második, az alapító szerződésekben rögzített elv: az EUSz 4. cikk (3) bekezdése, a közösségi hűség vagy *lojalitás klauzula*. A közösségi hűség elve pozitív kötelmet ró a részes felekre: a tagállamok uniós jogból eredő kötelezettségeik teljesítésére megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket és elősegítik az Unió feladatainak teljesítését. Egyúttal negatív kötelezettséget is jelent a tagállamoknak: tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítását.

A harmadik elem az EUB joggyakorlata²⁵. Az integráció a jogalkalmazásban teljes egészében a tagállamokra van utalva. A nemzeti hatóságok és szervek eljárásuk során kötelesek figyelembe venni és végrehajtani az „európai” normákat, ellenkező esetben a tagállam szerződésszegést követ el. Az EUB az integrációs jog elismerésének és alkalmazásának kikényszerítésére több ítéletében dolgozta ki az állami kárfelelősség elvét, az – akkor még kizárólag I. pillért jelentő – jogforrások elsődlegességének, közvetlen hatályának és közvetlen alkalmazhatóságának elveit, valamint az értelmezési doktrínát. Mindezek rendkívül fontosnak és hatékonyak bizonyultak a közösségi jog érvényre juttatásában. A belső jogra gyakorolt fontosságuk miatt nézzük ezeket az elveket részletesen.

3.2. Az EUB által kimunkált elvek

A közvetlen hatály, az elsődlegesség és a közvetlen alkalmazhatóság elvei egymással szoros kapcsolatban állnak, egyik sem értelmezhető és alkalmazható a másik nélkül.

3.2.1. Közvetlen hatály

A közösségi jog közvetlen hatálya azt jelenti, hogy az egyéneknek közvetlenül a közösségi jogból alanyi jogai és kötelezettségei

²⁵ Itt kifejezetten az esetjogban kialakított, előremutató elveket emelem ki. Az uniós jog végrehajtásának kikényszerítésére alkalmas kötelezettségszegési eljárásra nem térek ki.

származhatnak, amelyekre a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak. Ez nemcsak a tagállam-magánszemély viszonyban lehetséges, hanem magánszemélyek egymás közötti vitás ügyeiben is. Egy közösségi jogi rendelkezésnek négy feltételnek kell megfelelnie ahhoz, hogy közvetlen hatálya elismerhető legyen²⁶. Ezek: a) a rendelkezés legyen világos, b) feltételhez nem kötött, c) ne tartalmazzon a tagállamok részéről fenntartást, és d) ne igényeljen belső, végrehajtási intézkedést. Röviden, lényegét tekintve önvégrehajtó norma.

Az EUB több lépcsőben mondta ki a közvetlen hatály elvét, először az elsődleges²⁷, majd a másodlagos jogforrásokra²⁸.

Az alapító szerződések vonatkozásában nem minden rendelkezésnek van közvetlen hatálya, esetleg kell vizsgálni a feltételek fennállását, akár csak a rendeletek esetében. Az irányelvekkel és határozatokkal kapcsolatban további feltétel, hogy az átvételükre, a bennük foglalt cél megvalósítására kitűzött határidőnek lejárnak kell lennie.

Az elv levezetése azt a logikát követte, hogy az integráció létrejöttének célja a közös piac kialakítása és működtetése. Ehhez az alapító szerződésekben a részes államok olyan intézményeket állítottak fel, amelyekre ráruházták hatásköreik egy részének gyakorlását. Az alapító szerződések így egy olyan speciális normarendszert hoztak létre, amely a hatályba lépéssel a nemzeti jogok részévé vált, az egyének számára kötelezettségeken túl jogokat is keletkeztet, így a tagállami bíróságok előtt felhívható. Ha ez nem így lenne, akkor a közösségi jog képtelen lenne hatást gyakorolni a részes államokra, és az integráció működésképtelenné válna.

3.2.2. Elsődlegesség

Az „elsődlegesség” fordulat használata magyarázatot igényel. A szakirodalom és jogtudomány az „elsődlegesség” és az „elsőbbség” kifejezéseket vegyesen, szinonimaként használja. Álláspontom szerint megalapozott Kecskés László felvetése²⁹, hogy indokolt a

²⁶ A feltételeket az EUB az NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62. számú ügyben mondta ki először, EBHT 1963 00003.

²⁷ Vö. előző lábjegyzet, Flaminio Costa kontra E.N.E.L., C-6/64. számú ügy, EBHT 1964 01141, Gabrielle Defrenne kontra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-43/75. számú ügy, EBHT 1976 00455.

²⁸ Franz Grad kontra Finanzamt Traunstein, C-9/70. számú ügy, EBHT 1970 00825, Yvonne van Duyn kontra Home Office, C-41/74. számú ügy, EBHT 1974 01337, Ügyészség kontra Tullio Ratti, C-148/78. számú ügy, EBHT 1979 01629.

²⁹ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 551.; Az elsődlegesség kifejezést használja BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 14.

megkülönböztetés. El kell különíteni a párhuzamos vagy megosztott hatáskörök kapcsán a kompetencia-megosztásra használt fogalmat, mint a jogalkotás körébe tartozó elvet (aki gyorsabb, azé a szabályozás joga – előfoglalás, elsőbbség), a jogalkalmazás terén a belső jog és az uniós jog összeütközésében használt szupremácia elvétől (elsődlegesség), mert természetükben (jogalkotás – jogalkalmazás) és tartalmukban mást jelentenek.

Az elsőbbség kérdése akkor merül fel, ha a jogalkalmazás során a közösségi norma és a nemzeti szabályozás ütközik egymással. Ilyenkor el kell dönteni, melyik érvényesül, melyik képezi a döntés alapját, és alakítja a vitássá tett életviszony végkifejletét.

Ez az elv szoros összefüggésben áll a közvetlen hatály tételével, mivel csak azok a közösségi jogi rendelkezések élvezhetnek szupremáciát, amelyek közvetlen hatályúak³⁰. Az EUB kimondta³¹, hogy az alapító szerződésekkel átruházott hatáskörökből következik, hogy a tagállamok e részben lemondtak főhatalmuk gyakorlásáról, azt átengedték a közös intézményeknek, ezért egy későbbi belföldi törvény nem lehet ellentétes a közösségi joggal, illetve nem akadályozhatja a közösségi jog érvényesülését, különben a közös célok megvalósítása veszélybe kerülne. Ezért az elsőbbség elve értelmében a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazását az adott ügyben hivatalból mellőzni kell. A kötelezettség kiterjed arra is, hogy a nemzeti jogalkotó nem fogadhat el közösségi jogba ütköző szabályozást, illetve tartózkodni köteles a jogalkotástól az Unió kizárólagos kompetenciájába utalt tárgykörökben.

A legnagyobb konfliktust a belső jog és az uniós jog között talán ez az elv okozza. Az EUB és az Unió a közösségi jog szupremáciáját érvényesíthetőnek tartja a nemzeti alaptörvényekkel szemben is. Ugyanakkor a tagállami alkotmánybíróságok – ahol van ilyen testület – nehezen és nem feltétel nélkül fogadták el a doktrínát. Sőt, előfordult olyan döntés is, amely megtagadta a közösségi jog elsőbbségét a konkrét ügyben. A vonakodás mögött az áll, hogy a nemzeti taláros testületek hatáskörükben kívánják tartani annak eldöntését, hol van az a határ, amin túl a közösségi jog már nem terjeszkedhet. Másképpen, mi a főhatalomnak az a része, amelynek átengedése már azzal a következménnyel járna, hogy az állam megszűnne szuverén lenni. Erről a problémakörrel a következő fejezetben lesz részletesen szó.

³⁰ KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005, 546.

³¹ A szoros kapcsolatra tekintettel nem meglepő, hogy az elsőbbség elvét először olyan ügyben mondta ki az EUB, amelyben a közvetlen hatály kérdésével is foglalkozott: Flaminio Costa kontra E.N.E.L., C-6/64. számú ügy, EBHT 1964 01141; Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA., C-106/77. számú ügy, EBHT 1978 00629.

3.2.3. Közvetlen alkalmazhatóság³²

A közvetlen alkalmazhatóság elve összefügg a közösségi jog nemzetközi jogi eredetével. A nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban beszélhetünk dualista és monista rendszerekről. Az előbbi alapján szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogba átültetése, vagyis transzformálása. Ez annyit jelent, hogy az idegen aktust megfelelő belső alaki jogforrásba foglalják, ezzel a nemzeti jogrendszer részévé válik. A monista felfogás ezzel szemben nem kíván meg belső intézkedést, hanem a nemzetközi rendelkezés az elfogadásával és hatályba lépésével automatikusan a nemzeti jogrendszer részévé válik.

A közösségi jog esetében a közvetlen hatály és elsődlegesség által megjelent a közvetlen alkalmazhatóság. Vagyis „önvégrehajtó” normaként azok a közösségi rendelkezések, amelyeknek közvetlen hatálya van, minden további belső intézkedés nélkül felhívhatóak a tagállamokban, jogok és kötelezettségek származhatnak belőlük. Ez akkor kap valódi értelmet, amikor a közösségi jog konfliktusba kerül a belső joggal (vagy annak hiányával³³), és az elsődlegesség folytán a nemzeti jog alkalmazását mellőzni kell.

3.2.4. Értelmezési doktrína³⁴

Az EUB által kidolgozott értelmezési elvet a szakirodalom a közösségi jog közvetett hatályának nevezi³⁵. Tartalma szerint a nemzeti jogalkalmazókat az a kötelezettség terheli, hogy a belső jogot a közösségi joggal összhangban értelmezzék függetlenül attól, hogy a közösségi rendelkezésnek van-e közvetlen hatálya vagy sem. Azaz, amennyiben a nemzeti normának több lehetséges értelmezése rajzolódik ki, azt kell választani, amelyik megfelel a vonatkozó közösségi szabályoknak.

Ezt a doktrínát az EUB a lojalitás klauzulából vezette le, amely szerint a tagállamok kötelesek az alapító szerződésekben vállalt kötelezettségeik teljesítése érdekében meghozni minden szükséges intézkedést. E körbe

³² Franz Grad kontra Finanzamt Traunstein, C-9/70. számú ügy, EBHT 1970 00825; Fratelli Variola S.p.A. kontra Administration des finances italienne, C-34/73. számú ügy, EBHT 1973 00981; Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA, C-106/89. számú ügy, EBHT 1990 I-04135.

³³ Ez alatt azokat az eseteket értem, amikor a határidő lejártá ellenére a tagállam nem ültette át nemzeti jogába az irányelvet, így épp a belső jog hiánya okozza az összeütközést. Ilyenkor – amennyiben az irányelv megfelel a közvetlen hatály kritériumainak – a nemzeti végrehajtási szabályok nélkül is közvetlenül alkalmazható a másodlagos jogforrás, az érintettek hivatkozhatnak rá a tagállami hatóságok és bíróságok előtt.

³⁴ Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83. számú ügy, EBHT 1984 01891; Kolpinghuis Nijmegen BV elleni büntetőeljárás, C-80/86 számú ügy, EBHT 1987 03969.

³⁵ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005, 274.

tartozik a közösségi jog hatékony és megfelelő érvényesülésének biztosítása is, amiért elsődlegesen a jogalkalmazók, bíróságok és más állami hatóságok felelősek. Ez a gondolatmenet átvezet az állami kárfelelősség kidolgozásához.

3.2.5. Állami kárfelelősség

A közösségi jog közvetlen hatálya, alkalmazhatósága és elsődlegessége elvezett az EUB esetjogában annak kimondásához, hogy az állam felelősséggel tartozik a közösségi jog olyan neki felróható megsértéséért, amivel kárt okoz. Ezen túl az egyének számára biztosítani kell a közösségi jogból eredő jogaik hatékony és egyenértékű érvényesítésének lehetőségét³⁶. Ebbe beletartozik az állam perlése az egyének a közösségi jogsértéssel okozott kára megtérítéséért.

Az EUB a kárfelelősség és az igényérvényesítés anyagi és eljárásjogi szabályait a belső jogrendszerekre bízta azzal, hogy nem követeli meg új jogorvoslati fórum vagy forma kialakítását, de az egyének nem kerülhetnek hátrányosabb helyzetbe a közösségi jogon alapuló igényeik érvényesítése során, mint hasonló belföldi esetben. A belső szabályozás nem teheti lehetetlenné vagy aránytalanul nehézé az igényérvényesítést.

Az EUB a lojalitási klauzula alapjain fokozatosan építette ki a felelősségi rendszert. Kezdetben az irányelv átültetésének elmulasztásáért mondta ki³⁷ az állam kártérítési felelősségét, amit kiterjesztett később a nem megfelelő, hibás átültetésből eredő helytállási kötelezettségre³⁸. Feltételként az átültetési határidő lejártát, az irányelvből a konkrét jog levezethetőségét, végül a tagállami mulasztás és a bekövetkezett kár közötti ok – okozati összefüggést határozta meg. Ennél azonban még továbbment. Esetjogában az EUB kimondta a jogalkotó felelősségét az elsődleges közösségi jog megsértéséért, amennyiben egyéni jogokat biztosító rendelkezés „megfelelően súlyos” megsértése és a bekövetkezett kár között okozati összefüggés áll fenn³⁹. Ezt a felelősséget kiterjesztette a közösségi jogot alkalmazó bíróságokra is⁴⁰.

³⁶ Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG kontra Landwirtschaftskammer für das Saarland, C-33/76. számú ügy, EBHT 1976 01989; Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, C-222/84. számú ügy, EBHT 1986 01651; Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) kontra Ministero delle Finanze, C-231/96. számú ügy, EBHT 1998 I-04951.

³⁷ Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság, C-6/90. és C-9/90. számú egyesített ügyek, EBHT 1991 I-05357.

³⁸ The Queen kontra H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc, C-392/93. számú ügy, EBHT 1996 I-01631.

³⁹ Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai, C-46/93. és C-48/93. számú egyesített ügyek, EBHT 1996 I-01029.

⁴⁰ Gerhard Köbler kontra Republik Österreich, C-224/01. számú ügy, EBHT 2003 I-10239.

4. Összefoglalás

Az alapító szerződések több ponton, hangsúlyosan rögzítik a származékos hatalom elvét, ezzel a tagállamok „uralkodó” pozícióját az Unióval szemben. Ugyanakkor, az egyes hatáskör-csoportok területeinek felsorolása nem taxatív, a sort bővítik a szektorális részletszabályok, a „beleértett hatáskörök” elve és az „effet utile”, vagyis az uniós jog hatékonysága jegyében a közös célok megvalósítására általános felhatalmazást adó 352. cikk.

Az uniós jog végrehajtása a tagállamok feladata. Ennek teljesítésére alapvetően csupán az alapító szerződések aláírásával a „szerződés kötelez” elv és a lojalitás klauzula kényszeríti őket. E két elv önmagában gyenge kötőerőt jelentene, ha nem egészítenék ki az EUB által kimunkált olyan elvek, amelyek révén a közösségi jog egyedülálló jelleget öltött.

A közvetlen hatály és alkalmazhatóság kimondásával a belső jogok minden ellenállásuk ellenére szembesülnek a közösségi joggal, a transzformáció vagy végrehajtási intézkedések elodázása nem megoldás. Az elsődlegesség elve és az értelmezési doktrína folytán konfliktus esetén ugyancsak a nemzeti jog szorul háttérbe, adott esetben még maga az alaptörvény is.

És ha ezek az elvek nem lennének elegendőek, felróható, károkozással járó uniós jogsértés esetén maga az állam tartozik helytállási kötelezettséggel jogalanyai felé, akik számára a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogot a belföldi esetekkel azonosan biztosítani köteleles.

Mindezek alapján az Unió úgy látszik, erős ütőkártyákkal rendelkezik a belső joggal szemben mind a horizontális, mind a vertikális hatáskörmegosztás terén.

5. A korábbi II. és III. pillér helyzete címszavakban

Az uniós és belső jog viszonyában meg kell említeni a korábbi II. és III. pillér helyzetét is. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés kormányközi kooperáció keretében zajlott, ami természetét tekintve leginkább a hagyományos nemzetközi jog működéséhez hasonlítható.

A jogforrások nem rendelkeztek közvetlen hatállyal, ebből eredően közvetlen alkalmazhatósággal és a belső joggal szemben elsődlegességgel sem. Szükséges volt az egyezmények ratifikációja, a mulasztás vagy nem megfelelő átültetés nem járt érdemi következménnyel.

Ezeken a területeken a tagállamok, így a belső jog hegemoniája érvényesült, és az átmeneti idő⁴¹ lejártáig így is marad.

III. A magyar jogrendszer viszonya az uniós joghoz az Alkotmánybíróság döntései tükrében

A rendszerváltást követően Magyarország elsődleges és legfőbb célkitűzése az Európai Unióhoz való felzárkózás és csatlakozás volt. Ezt a célt 2004. május 1-jén elértük.

Az Országgyűlés 2002. december 17-én fogadta el a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvényt, amely új rendelkezéseket iktatott az Alkotmányba, köztük az ún. csatlakozási klauzulát⁴², amely kimondta, hogy az alapító szerződések végrehajtásához szükséges mértékig a Magyar Köztársaság egyes, Alkotmányból eredő hatáskörei gyakorlását átengedi az Európai Uniónak. A 6. § új /4/ bekezdése⁴³ csatlakozásunk és tagságunk célját jelölte meg.

E rendelkezéseken érdemben a 2011. április 18-án elfogadott, és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény⁴⁴ sem változtatott. Az E) cikk

⁴¹ Az EUMSZ-hez csatolt (36.) jegyzőkönyv alapján a korábbi II. és III. pillérhez tartozó normák hatályban maradnak mindaddig, amíg azokat nem módosítják, hatályon kívül nem helyezik, vagy semmisnek nem nyilvánítják. A módosítás hatályba lépését (2009. december 1.) követő 5 év elteltével (2014. december 1.) válik teljessé az Európai Bizottság és az EUB hatásköre (kötelezettségzegési eljárás, előzetes döntéshozatal, stb.) a korábbi II. és III. pillérhez tartozó tárgykörök tekintetében.

⁴² 1949. évi XX. törvény 2/A. § (1) „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴³ 1949. évi XX. törvény 6. § (4) „A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye E) cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

magában foglalja a tagállami részvételünk célkitűzését, a csatlakozási klauzulát, új elemként a (3) bekezdése engedélyt ad, miszerint az Európai Unió joga általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg. Ezzel az átfogó, integrációs vonatkozású rendelkezések egy helyre kerültek, így könnyebben átláthatóak.

E kapun át a magyar jogrendszer többféleképpen találkozhat az uniós joggal. Négy találkozási pontot határolok el⁴⁵, együtt kezelve a horizontális és vertikális kapcsolódási területeket.

Az első az elsődleges jogforrások köre. A jogalkotásban (horizontális kapcsolat) ratifikáció szükséges, mint a hagyományos nemzetközi szerződések esetében. Az elsődleges jogforrások ténylegesen a magyar jogrendszerben az Alaptörvény E) cikkén át szuverenitást korlátozó nemzetközi kötelezettségvállalásként jelennek meg. Jelentőségük folytán az Országgyűlés minősített többséggel elfogadott törvényben hirdeti ki az ilyen megállapodásokat, ami tartalmazza a szerződés teljes magyar nyelvű szövegét, így teszi a belső jog részévé, követve a dualista, transzformációs modellt. Ezzel az állampolgárok és a jogalkalmazók (vertikális kapcsolat) számára teljes egészében belső jogforrásként megismerhetők.

A második terület a közvetlen hatállyal bíró szabályok. Ezek nem igényelnek belső jogalkotást, de az összhang megteremtése érdekében előfordulhat a belső jog módosítása vagy kiegészítése. Megjelenési forma lehet, hogy a másodlagos jogforrások közé tartozó rendeletet teljes egészében vagy részben a jogalkotó belső normába foglalja, így könnyítve meg a jogalkalmazást. Alapvetően a jogalkalmazók számára a közvetlen hatályú rendelkezések „idegen” testek, „fantom” szabályokként lebegnek a magyar jogrendszer felett vagy benne. Olyan esetekben kerülnek látókörbe, amikor a magyar szabályozás helyett a jogalkalmazók közvetlenül alkalmazzák őket (elsődlegesség), vagy kerettényállást töltenek meg tartalommal.

A harmadik az implementálást teljesítő belső jogforrások, amelyek szerves kiegészítői az uniós normának. A belső jogalkotás nélkül az uniós jog érvényesülése nem teljes. Ez kimerülhet a belső jogszabály egyszerű módosításában, de főszabályként az uniós jog háttérjogszabályként

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴⁵ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra az uniós normatartalom belső jogszabályokban megjelenése alapján három csoportot különít el: kihirdető, végrehajtó és átültető jogszabályok. In.: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 16.

megjelöli a célt, míg a belső norma az annak eléréséhez szükséges eszközt határozza meg. A két normacsoport együtt alkotja a szabályozást. A jogalkalmazás során az implementáló jogforrást össze kell olvasni annak háttérnormájával a pontos értelmezés és végrehajtás érdekében, vagyis a belső jog mellett az uniós jogértelmezési alapként vagy háttérjogszabályként szolgál.

A negyedik az uniós rendelkezéseket kiegészítő, végrehajtásukat könnyítő belső intézkedések, amelyek a „külső” szabályok zökkenőmentes befogadást célozzák, de az uniós jog nélkülük is érvényesül. A jogalkalmazásban a megjelenés hasonlít az előző pontban írtakhoz, de figyelembe kell venni a belső rendelkezés eltérő funkcióját.

E találkozási pontok között lehetnek átfedések, a határvonalak nem merevek, de gyakran konfliktusforrások. Az uniós jog – belső jog – Alaptörvény háromszögéből szemlélve alaphelyzetben a belső jog megfelel az uniós jognak, és egyik sem áll ellentétben az Alaptörvénnyel. Ez az ideális, konfliktusmentes állapot. Feszültség akkor keletkezik⁴⁶, ha

a) a belső jog megfelel az uniós jognak, de ütközik az Alaptörvénnyel, mert közvetetten az uniós jog kerül szembe a jogforrási hierarchia csúcsán álló belső normával. A feloldás kulcskérdése, hogy az Alkotmánybíróság elismeri-e az uniós jog feltétlen elsődlegességét az Alaptörvénnyel szemben, vagy sem, és ha nem, akkor teljes egészében elutasító-e (megsemmisíti a belső normát) vagy önkorlátozást gyakorol (nem él hatáskörével) az együttműködés jegyében. Ugyanez a helyzet, ha a közvetlen hatállyal rendelkező uniós norma kerül konfliktusba az Alaptörvénnyel olyan módon, hogy nincsen az uniós normát tükröző, belső jogforrás. Ilyenkor elutasító álláspont elfoglalása esetén az AB kizárhatja az uniós norma hatályát Magyarországon;

b) a belső jog nem felel meg az uniós jognak (vagy azért, mert nem annak megfelelő szabályozást ad, vagy azért mert hiányzik, a jogalkotó nem tesz eleget szabályozási kötelezettségének), de ez nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet. Lehetséges feloldási mód, hogy az Alkotmánybíróság ezt nem tekinti alkotmányossági kérdésnek, mert alkotmány sértés nem áll fenn, így hatásköre hiányát állapítja meg. Ez esetben mereven szétválasztja az uniós és a belső jogot;

A másik út, hogy a csatlakozási klauzula és a nemzetközi szerződésekre vonatkozó jelenlegi Q) cikk⁴⁷ összevető értelmezésével levezeti az alapító

⁴⁶ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 23.

⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye Q) cikk „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével

szerződésekben foglalt, és így vállalt nemzetközi kötelezettségként az uniós jog érvényesítését. Így megállapíthat (akár mulasztásos) alkotmányértékt;

c) a belső jog nem felel meg az uniós jognak és az Alaptörvénynek sem, de utóbbi kettő összhangban áll egymással. Ez az eset kezelhető egyszerű belső normakonfliktusként, attól függetlenül, hogy nyilvánvaló az uniós jog megsértése. De lehetséges megoldás, hogy az előző pontban írt, értelmezéssel levezetett, uniós jog érvényesítésére irányuló kötelezettség alapján az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet az alaptörvény-ellenesség fennállása mellett az uniós jogsértésre is, és e kettős alapon hívja fel a jogalkotót a szükséges intézkedések megtételére, vagy semmisíti meg a belső normát.

Ezek egy részével már szembesült az AB, és fontos, de korántsem megnyugtató válaszokat adott. A legfőbb hiányosság, hogy a testület mindegyik esetben megkerülte az uniós norma vizsgálatát, illetve annak összevetését és viszonyának meghatározását az Alaptörvényhez, illetve a megtámadott magyar szabályozáshoz. Az alábbiakban röviden a legfontosabb AB döntéseket emelem ki.

1. A belső jog és a nemzetközi szerződés összhangjának megteremtése jogalkotói feladat

Az első említésre méltó döntés az utólagos normakontroll keretében hozott 30/1998. (VI.25.) AB határozat, amely a Társulási Megállapodást kihirdető törvény azon szakaszának alkotmányellenességét mondta ki, amely a versenykorlátozás tilalma területén a magyar Gazdasági Versenyhivatal számára az EGK szerződésen alapuló, közvetlenül alkalmazandó szabályok betartását írta elő. Az AB azt a kérdést vizsgálta, hogy külföldi közjogi normák érvényesülhetnek-e közvetlenül anélkül, hogy a magyar jog részévé válnának.

Értelmezte a közvetlen hatály és közvetlen alkalmazandóság fogalmait, és arra a következtetésre jutott, hogy ezek a közösségi jog sajátosságai, azonban Magyarország még nem tagja az integrációnak, így a közösségi jogot külföldi jogként kell kezelni, és ennek megfelelően kell az ügyet elbírálni.

és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Kimondta, hogy a versenykorlátozások tilalma állami főhatalom körébe tartozó kérdés. Az állam nemzetközi kapcsolataiban rendelkezhet a szuverenitásáról, sőt, annak korlátozása természetes velejárója az ilyen kontraktusoknak, de a hatalomgyakorlás feltételeit az Alkotmány határozza meg. A jogállamiság és a népszuverenitás elvei megkövetelik, hogy minden közhatalmi döntésnek végső soron a hatalom forrására, vagyis a népre visszavezethetőnek kell lennie. Az ügyben vizsgált közösségi jogi szabályok ennek a feltételnek nem felelnek meg, sérülne a népszuverenitás elve, ha a szabályok alkotmányos felhatalmazás nélkül, közvetlenül érvényesülnének a magyar jogban, mert a magyar állam még nem tagja az integrációnak. Az AB ezen érvelésével állapította meg a szabályok alkotmányellenességét. Egyúttal felhívta korábbi döntését⁴⁸, amely szerint a vállalt nemzetközi kötelezettség és a belső jog összhangjának Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből⁴⁹ következő követelménye kiterjed a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai mellett a nemzetközi szerződések tartalmára is. Az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, így az Alkotmánnyal is.

Ezt azzal egészítette ki, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése megköveteli a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály olyan értelmezését, ami megfelel a szerződés nemzetközi jogban elfogadott értelmének, de ez nem járhat az Alkotmány sérelmével. A belső, kihirdető jogszabály alkotmányellenességének megállapítása a nemzetközi kötelezettség vállalást nem érinti. A jogalkotó feladata az összhang megteremtése a teljes belső joggal, ami magában foglalja az Alkotmányt is. Utóbbi tételket a 4/1997. (I.22.) AB határozatban rögzítette először a testület azzal, hogy hatásköre kiterjed a kihirdető törvény és annak részévé vált nemzetközi szerződés utólagos normakontrolljára, és alkotmányellenesség megállapítása esetén – akár az Alkotmány módosításával, de – biztosítani köteles a jogalkotó a vállalt nemzetközi kötelezettség összhangját a belső joggal.

2. Az elsődleges jogforrások nem nemzetközi szerződések

⁴⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat, Magyar Közlöny 1993. évi 147. szám.

⁴⁹ 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdés „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A következő fontos döntés a 1053/E/2005. AB határozat⁵⁰. Az indítványozó azt kérte, hogy a testület az Alkotmány 2. § (1) bekezdése⁵¹ és 2/A. §-a alapján állapítson meg a törvényhozó által elkövetett mulasztásos alkotmánysértést, mert hazánk uniós csatlakozását követően az Országgyűlés elmulasztotta a szerencsejáték szervezése és reklámja vonatkozásában eltörölni a szolgáltatások szabad áramlását gátló szabályokat, ezzel megsértette a jogállamiság és a csatlakozási klauzula szabályait. Az indítványozó azt is kérte, hogy a testület hivatalból vizsgálja ki, és mondja ki a vonatkozó belső rendelkezések, vagyis a közösségi joggal ellentétes magyar szabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.

A mulasztásos alkotmánysértés kapcsán az AB felhívta korábbi gyakorlatát és hangsúlyozta, hogy önmagában a jogalkotási kötelezettség elmulasztása nem vezet alkotmányellenességhez. Az alkotmánysértés megállapításának további feltétele, hogy a mulasztás valamilyen konkrét alkotmányi rendelkezés sérelmét is okozza (anyagi alkotmánysértés). Az indítvány nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amely a jogalkotás elmulasztásával (a szerencsejátékról és reklámtevékenységről szóló törvények módosításának hiányában) sérült, és pusztán a jogállamiság követelményéből jogalkotói kötelezettség nem származik.

A csatlakozási klauzuláról szűkszavúan annyit mond ki a határozat, hogy ez a rendelkezés meghatározza hazánk tagállamként részvételének *„feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét”*, de jogalkotási kötelezettség nem ered belőle.

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát annyival utasította el az AB, hogy a hivatalbóli eljárás kivételes hatáskört jelent, amit nem lehet indítványozni, ezért az indítványt e részében visszautasította. De utolsó mondatában tett egy fontos megállapítást: *„szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”*

3. A hatályos közösségi jog a belső jog része

A következő lépést a 72/2006. (XII.15.) AB határozat jelentette. Az indítványok az egészségügyi dolgozók túlmunkájának szabályozását kifogásolták. Közülük az egyik érvelése szerint a belső rendelkezések nem

⁵⁰ www.mkab.hu.

⁵¹ 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdés „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

feleltek meg az e tárgyban született közösségi irányelvnek, ezért mulasztásos alkotmányértés áll fenn, és sérült a jogbiztonság elve. Az AB ezt az indítványt is a 1053/E/2005. AB határozatban írt indokolással utasította el.

Egy másik indítványozó hivatkozott a nemzetközi szerződésbe ütközésre az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján, azon keresztül a 2/A. §-ra, mert eszerint az alapító szerződések is nemzetközi szerződések és a vonatkozó irányelv rajtuk alapul. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát a testület visszautasította, de megismételte és kiegészítette a 1053/E/2005. számú határozata végén írtakat. Eszerint: *„az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések”,* hanem *„mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel”* immár Magyarország *„az Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.”*

A testület a 61/2008. számú határozatában⁵² finomította a korábbi elvi megállapításait. Az AB az Országos Választási Bizottságnak a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerése kapcsán a népszavazás kezdeményezésére elutasító döntése elleni kifogás elbírálása során mondta ki, hogy a 1053/E/2005. és 72/2006. (XII.15.) AB határozatokban rögzített tételeket azokra a nemzetközi szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogi szabályok értelmében a döntései meghozatalakor hatályba léptek. Azt megelőzően a közösségi normákat csak nemzetközi jogként tudja kezelni, és vonatkoztathatja rájuk az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Az Alaptörvény E) cikkének értelmezésére irányuló indítvány alapján az AB a 22/2012. (V.11.) AB határozatában meghatározta azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén egy nemzetközi szerződést az E) cikk (2) bekezdése – korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – hatálya alá tartozónak kell tekinteni elnevezésétől függetlenül. Ilyen, ha az alaki jogforrás nemzetközi szerződés, és tartalmában az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az Alaptörvényből eredő további hatáskörök átengedését jelenti, és a többi tagállammal közösen, tagállamként vesz részt benne Magyarország.

⁵² 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008. évi 68. szám.

4. A közösségi jog önálló jogrendszer

A testület a 32/2008. (III.12.) AB határozatában a köztársasági elnök indítványára az Unió és a tagállamok által Izlanddal és Norvégiával kötendő, lényegében az európai elfogatóparancs alkalmazásának kiterjesztéséről szóló nemzetközi szerződést magában foglaló, még ki nem hirdetett törvényt vizsgálta.

Elsődlegesen azt állapította meg, hogy az ún. EUIN-megállapodás hagyományos nemzetközi szerződésnek tekinthető, mert nem tartozik az integráció elsődleges jogforrásai közé, így az Alkotmány 2/A. § hatálya alá sem, hiszen nem érinti az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztást. Ismét rögzíti, hogy nem tekinti nemzetközi szerződésnek az alapító és módosító szerződéseket, valamint kiegészíti ezt a tételt azzal, hogy nemzetközi jogi eredete ellenére az Unió jogrendszere önálló jogrendszer, amivel a magyar jog, a nemzetközi szokásjog és a vállalt nemzetközi kötelezettségek „logikailag zárt rendszert képeznek.”

5. Az uniós jog értelmezése az EUB hatásköre

Az AB utólagos normakontroll keretében megvizsgálta a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény esetleges alkotmányba ütközését 143/2010.(VII.14.) AB határozatában. Először azt elemezte, hogy alapító szerződéseket módosító jogforrásként van-e olyan tartalma, ami felülvizsgálat tárgyát képezheti. Megállapította, hogy a jogalkotó nem a csatlakozási szerződést kihirdető belső törvényt módosította, hanem önálló normában hirdette ki. Így nem vált a módosított jogszabály részévé, hanem tartalmaz élő szabályokat, azaz hatályos törvénynek tekintendő. E ponton rögzíti, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény hallgat az AB európai joggal kapcsolatos hatásköréről, van-e egyáltalán, ha van, akkor annak mi a természete, terjedelme, eljárási formája, ki az indítványozója. Ezután összegezve eddigi megállapításait⁵³ megismétli, hogy az AB a hatásköre szempontjából nem tekinti az alapító és a módosító szerződéseket nemzetközi szerződésnek. Ezek, mint elsődleges jogforrások, az irányelvvel, mint másodlagos jogforrással együtt, a csatlakozás óta közösségi jogként a belső jog részei. A testület kompetenciája szempontjából a közösségi jogot nem tekinti az Alkotmány 7. §-a hatálya alá tartozó nemzetközi jognak, feltéve, hogy az adott

⁵³ 1053/E/2005. AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat és 61/2008. (IV. 29.) AB határozat.

norma a közösségi jogban már hatályos. Ezt megelőzően ugyanakkor az AB csak nemzetközi jogként tudja kezelni, így vonatkoztathatja rá az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Kimondja, hogy az értelmezés joga kizárólag az EUB-t illeti, így – konkrét tartalmi értelmezés nélkül csupán azon rendelkezések felhívására, megjelölésére szorítkozik, amelyek az előtte levő indítvány eldöntéséhez szükségesek.

Rögzítette, hogy további hatáskörök átruházása az Unióra csupán az országgyűlési képviselők kétharmados többségével elfogadott nemzetközi szerződéssel lehetséges, és valójában az Országgyűlés, mint törvényhozó hatalom és az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy beleegyeznek-e további kompetenciák átengedésébe.

Az AB amellet foglal állást, hogy a testületet is kívánatos bevonni a döntési mechanizmusba, mégpedig előzetes normakontroll keretében. Ilyen esetben lehetségesnek tartja a nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatát abból a szempontból, hogy a szerződésből fakadó hatáskör-átengedés nem megy-e túl az Alkotmányban rögzített „szükséges mértéken”.

Részletesen elemezte a szuverenitás fogalmát, fenntartva a 30/1998. (VI.25.) AB határozatában írtakat, és azt a két lényeges megállapítást tette, hogy a jogállamiság és népszuverenitás követelményeiből fakad, hogy minden jogi normának végső soron, közvetve vagy közvetetten a hatalom végső forrására, a népre visszavezethetőnek kell lennie. Az alkotmányozó ennek a követelménynek tett eleget a csatlakozási klauzula beiktatásával. A másik elvi kijelentés az, hogy egymásra vetítve a csatlakozási klauzulát és a demokratikus jogállam követelményét, az előbbi nem üresítheti ki az utóbbit.

Az AB azonban ezen a ponton megáll, és nem fejt ki bővebben, hol látja a „szükséges mérték” határait, vagyis mit tart a jogállamiság olyan elemeinek, amelyekről lemondás kiüresítené ezt az alkotmányos alapintézményt.

6. Az AB megállapításainak összefoglalása

Az AB eddigi megállapításai az uniós jog és belső jog kapcsolatát illetően az alábbiakban foglalhatóak össze:

- az integráció – uniós jog szerint hatályos – elsődleges és másodlagos jogforrásai önálló jogrendszert alkotnak, de belső jognak minősülnek az AB hatásköre szempontjából, azonban

- az értelmezésükre nem jogosult, csupán felhívja az egyes rendelkezéseket az előtte levő probléma eldöntésére;

- Magyarország uniós csatlakozását lehetővé tevő E. cikk (2) bekezdésében megjelölt „nemzetközi szerződés” kategóriájába tartozik minden olyan nemzetközi megállapodás, amelyben Magyarország az Unió tagállamaként, más tagállamokkal közösen vesz részt, és az Alaptörvényben írt, újabb hatáskörök átengedését eredményezi. Eseti jelleggel kell vizsgálni, mely nemzetközi szerződések merítik ki e kritériumokat;

- Az ilyen dokumentum kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz minősített többségű döntés szükséges az Országgyűlésben;

- Hatályba lépés előtt az uniós jog osztja a hagyományos értelemben vett nemzetközi jog sorsát, így kiterjed rá az AB nemzetközi joggal kapcsolatos hatásköre (előzetes és utólagos⁵⁴ normakontroll).

Ebből kiolvasható, hogy az AB az Alaptörvényben rögzített dualista rendszerbe igyekszik beilleszteni az uniós jogot, azonban ez több ponton is ellentmondásos helyzetet eredményez. Ráadásul maga az Alaptörvény sem tudja kezelni a sajátos, sui generis normákat. Melyek ezek az ellentmondások?

1. Az AB kimondja, hogy a hatályos uniós jog a belső jog része, azonban ez a tétel sem az Alaptörvényből, sem a korábbi Alkotmányból nem következik⁵⁵. A korábbi 2/A. §, illetve a jelenlegi E) cikk csupán a hatáskör-átengedést, a szuverenitás-korlátozást mondja ki. Az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről, megítéléséről hallgat, akárcsak az Alkotmánybíróságról szóló törvény.

2. A másodlagos uniós jog (rendelet, irányelv, határozat) az AB által kialakított dualista rendszerbe – hatályba lépés előtt nemzetközi jognak tekinti, azt követően a belső jog részének – nem illeszthető be, mert az alaki jogforrásuk nem nemzetközi megállapodás, hanem sui generis

⁵⁴ Utólagos normakontroll esetén a kihirdető jogszabály alkotmányosságának vizsgálata történik, és alkotmányellenesség megállapítása esetén a belső norma megsemmisítése a vállalt nemzetközi kötelezettség hatályát nem érinti, a jogalkotó feladata a magyar joggal való összhang megteremtése, akár az Alaptörvény módosításával is.

⁵⁵ VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám, 120.; BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. szám, 91.; VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám, 28.

normák. Így sem az E) cikk, sem a Q) cikk – korábbi Alkotmány 7. § – hatálya alá nem sorolhatóak be. Utóbbihoz azért nem, mert maga az AB mondta ki, hogy a közösségi jog nem nemzetközi jog, így kivonta a transzformációs kötelezettség alól, ami amúgy sem állta volna meg a helyét a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság elvei miatt.

3. Az AB kimondja, hogy az uniós jog a belső jog része, de teljes mértékben tartózkodik annak értelmezésétől. Ez önellentmondás, és azt a hamis látszatot kelti, hogy az uniós jogot kizárólag az EUB értelmezheti. Önellentmondás, mert ha az uniós jogot belső jognak tekinti, akkor az erre vonatkozó alkotmányos szabályok szerint belső jogként jogosult annak Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálni.

Hamis látszat, mert az uniós jog sajátossága, hogy annak végrehajtói a tagállamok, ami elsődlegesen az uniós jog nemzeti jogalkalmazók általi alkalmazásában nyilvánul meg. Ehhez pedig elengedhetetlen az integrációs normák értelmezése. Nemzeti joggal szembenállás esetén – ha az uniós jog egyértelmű (*acte clair*) –, a nemzeti jognak több lehetséges értelmezése közül azt kell választani, amelyik megfelel az uniós normának. Ha nincs ilyen értelmezési mód, akkor a nemzeti jogot félre kell tenni, és az uniós jogot kell alkalmazni (elsődlegesség). Végül, ha az uniós jog tartalma sem egyértelmű, az EUB-nál előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezhető.

Az integráció álláspontja szerint az egyes nemzeti alkotmányok sem képeznek kivételt a fentiek alól, mivel az uniós jog az elsődlegességet a nemzeti alaptörvényekkel szemben is megköveteli. Ugyanakkor egyes alkotmánybíróságok olyan gyakorlatot alakítottak ki, amelyek megőrzik nemzeti alkotmányuk rangját, és a hierarchikus rendszer csúcsán tartják az uniós joggal szemben. Ehhez azonban a probléma kikerülése helyett érdemi álláspontot kellett kialakítaniuk.

4. Az értelmezés kapcsán az AB álláspontja az, hogy előzetes normakontroll keretében – amikor az uniós norma még nem hatályos, így a Q) cikk hatálya alá tartozó nemzetközi jogként kezelheti – a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos általános joggyakorlatának megfelelően tartalmilag, érdemben összevetheti a rendelkezéseket az Alaptörvénnyel. Ennek eredményeként kimondhatja a kihirdető jogszabály alkotmányellenességét, megsemmisítheti azt, mert ez a kötelezettségvállalást nem érinti, és a jogalkotó feladata a belső joggal az összhang megteremtése, akár az Alaptörvény módosításával is.

Utólagos normakontroll esetében az ilyen tartalmi vizsgálatot kizárja, és csak az eljárási vonatkozás eldöntését tarja fenn magának: a

ratifikációhoz minősített többség szükséges-e vagy sem (E) cikk vagy Q) cikk hatálya alá tartozás).

5. A testület említett döntéseivel kapcsolatban a legnagyobb probléma az, hogy kategorikusan kizárja az uniós jog értelmezésének lehetőségét a maga részéről. Ez olyan mértékű önkorlátozás⁵⁶, amivel megfosztja magát attól a lehetőségtől, hogy valaha is állást foglaljon abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény és az uniós jog szemben állása esetén elfogadja-e az uniós jog mindent megelőző elsődlegességét, vagy legalább részben fenntartja magának a lehetőséget az Alaptörvény alapértékeinek, egyfajta magjának és a kialakított alapjogvédelmi szintnek a megvédésére, illetve, hogy kidolgozhassa, hol van a hatáskör átengedés „szükséges mértékének” határa.

Az Európai Unió folyamatosan bővíti hatásköreit. Ebben a folyamatban érdemi ellenpontként az Alaptörvény, és ezzel az önálló államiság legfőbb őreként az AB állhatna. Eljön az az idő, amikor az AB nem térhet ki a probléma elől, nem lebegtetheti tovább a jelenleg fennálló bizonytalanságot az uniós jog és a magyar jogrendszer közötti viszony, valamint saját álláspontjának meghatározásában.

Számos alkotmányos megoldás áll példaként Európában, mivel a többség jogfejlődése bejárta és kitaposta már ezt az utat.

Vannak tagállamok⁵⁷, amelyek feltétel nélkül elfogadják az uniós jog elsődlegességét az alkotmányukkal szemben. Ide tartozik például Ausztria, Hollandia és Írország.

Ezzel szemben a többség, így például az olasz, német, francia és lengyel alkotmánybíróságok korlátokat dolgoztak ki. Főszabályként érvényesül az uniós jog elsődlegessége az alaptörvénnyel szemben is, de ez alól kivételt jelentenek azok az esetek, amikor az uniós norma lerontaná a belső alkotmányos rendszerben kialakított alapjogvédelmi szintet, vagy az alkotmány olyan részét érinti a rendelkezés, amit „érinthetetlen magnak” tekint a legfőbb bírói testület.

A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, amelyek elutasítják az uniós jog elsődlegességét, és fenntartják nemzeti alkotmányuk hierarchiában elfoglalt, legmagasabb helyét. Ide sorolható Spanyolország.

⁵⁶ BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. szám, 95.

⁵⁷ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog, 2007/2. szám, 3.

A magyar szakirodalom⁵⁸ az AB-től szuverenitás-, illetve alapjogvédelmi tesztek kidolgozását sürgeti. Ez követi a tagállamok többségében kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot. Az előbbihez szükséges tisztázni az Alaptörvény értelmezésével, hogy mi jelenti a szuverenitás azon magját, amelyeket az uniós jog nem vonhat el, nem érinthet, mert azzal az önálló állami létünk kerülne veszélybe, vagy szűnne meg. Ehhez kapcsolódóan meg lehetne határozni, melyek azok az alkotmányos szabályok, amelyeket az alkotmánymódosítás sem érinthet, ezzel megakadályozva, hogy további felhatalmazás beiktatásával esetlegesen a „szuverenitás védett magján” rést üssenek. E két kategória átfedheti egymást.

Maga az EUSz is ad támpontot ebben a 4. cikk (2) bekezdésében⁵⁹, ahol példálózóan felsorolja, hogy mit tart tiszteletben alapvető állami funkcióként. Megemlíti az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását, a nemzetbiztonságot és a nemzeti identitást.

Összességében elmondható, hogy a magyar Alaptörvény a dualista rendszert követi, vagyis a külföldi jog elemei transzformációt követően válhatnak a belső jog részévé. Ez vonatkozik az uniós jogra is⁶⁰. A közvetlen hatályú és közvetlenül alkalmazható szabályok kezelése így önmagában is kihívás.

Ezen túl a magyar AB kizárólag a belső normák vizsgálatára szorítkozik, egyértelmű uniós jogi kötődés ellenére is, mellőzve az integrációs kapcsolat figyelembe vételét. Teljes mértékben tartózkodik az uniós jog magyar joggal való viszonyának megítélésétől, még attól is, hogy értelmezze az uniós jogot, ami minden korlát nélkül a rendes bíróságok számára is megengedett, sőt adott esetben kötelező. Nem változtatott az évek során a joggyakorlatában kialakított szuverenitás-felfogáson sem, amely szerint minden hatalomnak végső soron a népre visszavezethetőnek kell lennie. Ez merevvé tette a magyar álláspontot, és nehezen kezelhetővé azt a tényt, hogy az Unió konkrét, elsődleges

⁵⁸ VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybíróági Szemle, 2012/1. szám, 114.; BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybíróági Szemle 2010/2. szám, 90.; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám, 63.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.) és (II.), Európai Jog, 2007/2. és 4. szám, 3. és 14.; KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9. szám, 1081.; BRAGYOVA András: Az Európai Unióhoz csatlakozás alkotmányjogi kérdései, EU tanulmányok I. kötet, szerk.: INOTAI András, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005.

⁵⁹ EUSz 4.cikk (2) bekezdés „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

⁶⁰ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog, 2007/2. szám, 7.

jogforrási felhatalmazás nélkül bővíti hatásköreit a tagállamok rovására. A hazai jogalkotó és jogalkalmazó védőburok, illetve iránymutatás nélkül néz szembe az uniós jog térnyerésével. Jelenleg az uniós normákkal szembeni jogvédelmet a magyar AB nem tudja biztosítani.

Végső „jogorvoslati” fórumként⁶¹ az uniós eljárások és bíróságok vehetők igénybe, így például vagy konkrét ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban lehet felhívni az EUB figyelmét a nem megfelelő uniós szabályozásra, amely kimondhatja annak alkalmazásának felfüggesztését vagy a tagállam fordulhat hozzá megsemmisítési keresettel.

Felhasznált irodalom

BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. szám

BRAGYOVA András: Az Európai Unióhoz csatlakozás alkotmányjogi kérdései, EU tanulmányok I. kötet, szerk.: INOTAI András, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005

BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.) és (II.), Európai Jog, 2007/2. és 4. szám

HERDEGEN, Matthias: Europarecht, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2004

KARSAI Krisztina – LIGETI Katalin: Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegély útvesztőiben, Magyar Jog, 2008/6. szám

KOVÁCS Péter: Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság, Magyar Jog, 2008/6. szám

KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2005

KECSKÉS László: Az EU csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, Magyar Tudomány, 2006/9. szám

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. kötet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2003

⁶¹ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra is: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.), Európai Jog, 2007/4. szám, 21. lábjegyzet, 28.

TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, Jogtudományi Közlöny, 2008/2. szám

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2005

VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, Jogtudományi Közlöny, 2007/10. szám

VINCZE Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, Európai Jog, 2008/4. szám

VÖRÖS Imre: A magyar Alkotmánybíróság esete az európai joggal, Alkotmánybírósági Szemle, 2012/1. szám



Mernyei Ákos
Polgári Eljárásjogi Tanszék
Témavezető: Varga István habil. egyetemi docens
TÁMOP konzulens: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszere a Harmadik Kereskedési Időszakban¹

A tanulmány tárgya

Jelen tanulmányban az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszerének egyes elemeit vizsgálom meg. Elemzésem során arra fókuszálok, milyen szabályok szerint épül fel és működik a 2013. január 1-jével megkezdődött ún. „*Harmadik Kereskedési Időszakban*” az üvegházhatású gáz kibocsátási egységek kereskedelmének uniós rendszere. Ennek során bemutatom a rendszer felépítését és a helyhez kötött létesítmények tekintetében tárgyalom a kibocsátási egységek aukciós megszerzésének főbb szabályait, valamint ismertetem a kibocsátási egységek ingyenes kiosztással való megszerzésének szabályait is.

A terjedelmi szűkösség miatt jelen tanulmány nem foglalkozik sem a rendszer hatékonyságának kérdéseivel, sem a légi jármű üzemeltetőkre alkalmazandó, a helyhez kötött létesítményekre vonatkozóktól részben eltérő szabályokkal.

Bevezetés

Az ipari társadalmak gazdasági fejlődésének és fejlődési igényének, valamint a környezetvédelem szükségleteinek összeegyeztetése korunk egyik meghatározó, nemzetközi szintű problémája. A probléma abból

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 számú projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával készült.

adódik, hogy a társadalomnak szüksége van az ipari fejlődésre, a termelésre és ezek folytonos bővítésére, többek között ez teremt lehetőséget új munkahelyekre és a társadalom tagjai számára egyre kedvezőbb életszínvonal elérésére. Úgy is mondhatjuk, hogy a gazdasági fejlődés jelenkori társadalmunk ütőere, amelynek lüktetése hiányában a társadalmi méretekben vizsgált életszínvonalunk hihetetlen gyorsasággal indulna hanyatlásnak.

Ugyanakkor figyelemmel kell lennünk arra, hogy az ipari termelés fejlődésének fizikai-földrajzi értelemben vett velejárója a „térhódítás”. E térhódításba beletartozik a természeti erőforrások növekvő mértékű kiaknázása, amely erőforrásokat az ipar alap-, segéd-, vagy tüzelőanyagként használ fel a termeléshez. A bővülő ipari termelés révén, változatlan egyéb feltételek mellett, folyamatosan nő a szennyezőanyagok kibocsátásának mértéke. Mindez a környezet szempontjából kedvezőtlen hatásokkal jár: az ipar az általa felhasznált természeti erőforrások maradványait, salakanyagait visszajuttatja a természetbe, ami viszont a korunkban keletkező „maradvánnyal” már nem tud megbirkózni. A túlzott mennyiségű üvegházhatású gáz a légkörben az ökológiai egyensúly zavaraihoz vezet.²

Az emberiség azonban környezetéről, annak lehetőség szerinti természetes formájában való megtartásával, nem mondhat le. Ez nemcsak értékítélet kérdése, hanem létfenntartási érdek is. Miközben ugyanis a „jóléthez” folytonos termelésbővülésre és gazdasági fejlődésre van szükség, a természeti egyensúly védelmét az emberiség pusztá léte igényli. Az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezménye („**Keretegyezmény**”) megállapítja, hogy *„...az emberi tevékenységek az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának jelentős emelkedéséhez vezetnek, tovább fokozva ezáltal a természetes üvegházhatást, ami átlagosan a Föld felszínének és légkörének további felmelegedését fogja eredményezni és károsan befolyásolhatja a természetes ökológiai rendszereket és az emberiséget...”*³. A nemzetközi közösség tehát arra a megállapításra jutott, hogy egyes, az ipari termelés következtében keletkező ipari gázoknak mint szennyezőanyagoknak a légkörbe való kibocsátása az üvegházhatás mesterséges felerősödéséhez, ez pedig, több más hatás között, a globális felmelegedés fokozódásához vezethet.

² „Az IPCC negyedik jelentésében megfogalmazottak szerint nagyon nagy biztonsággal állítható, hogy a globális felmelegedés egyik oka az emberi tevékenység.” *Id. in:* FAZEKAS Orsolya szerk.: A Villamos-energia szektor működése és szabályozása I. CompLex Kiadó, Budapest, 2010 340.; *ld. hasonlóan az 2003/87/EK irányelv (2)-(3) preambulum-bekezdéseit.*; Hasonló megállapításra jut az Európai Bizottság is. *Ld. <http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/causes/index.en.htm>*

³ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény, Preambulum

Furcsa ellentmondással állunk tehát szemben: miközben a társadalomnak arra lenne szüksége, hogy folytonosan növekvő gazdasági-termelési pályát produkáljon, ez, változatlan körülmények mellett, a környezet folytonos romlásához vezethet, ami viszont magára az emberiségre jelent veszélyt. A környezet védelmének a fejlődési igényekre való tekintet nélküli előtérbe állítása viszont szintén társadalmi-gazdasági problémákhoz vezethet (így adott esetben kevesebb munkahelyhez, szűkösebb javakhoz, az árak felhajtásához, rosszabb életszínvonalhoz, stb.).

A probléma tehát úgy jelentkezik, hogy megoldási módot kell találni arra, hogy összhangba lehessen hozni ipari társadalmunkban az ökológiai egyensúly fenntartását a növekvő termelés szükségletével. Ez csak úgy tűnik lehetségesnek, ha sikerül elérni, hogy az ipari termelés úgy tudjon fejlődni és bővülni, hogy közben tekintettel van az eljövendő generációk (azaz környezet megóvásának) igényeire. Ez lényegében az ún. „fenntartható fejlődés” koncepciója.⁴ A fejlődés, többek között, attól válik fenntarthatóvá, hogy a környezetbe kibocsátott üvegházhatású gázok koncentrációját a szabályozás olyan mértékre korlátozza, amely megakadályozza a természetes ökológiai egyensúly felbomlását, és így a gazdasági fejlődés környezeti peremfeltételei a jövőben is adottak lesznek.

A fentiekkel összhangban rendelkezik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („**EuMSz**”) arról „Általánosan Alkalmazandó Rendelkezések” alcíme alatt (azaz gyakorlatilag alapelvi szinten), hogy „[a] környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”⁵ Az EuMSz ennek megfelelően kimondja továbbá, hogy az Európai Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez: a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása, valamint a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdése, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések nemzetközi szinten való ösztönzése.⁶

⁴ A kifejezést először az ún. Brundtland-bizottság használta (hivatalosan: „*World Commission on Environment and Development (WCED)*”); „...**sustainable development**, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, should become a central guiding principle of the United Nations, Governments and private institutions, organizations and enterprises...” ld. ENSZ Közgyűlési Határozat A/RES/42/187 (kiemelés a szerzőtől)

⁵ Ld. EuMSz 11. cikk (EKSz korábbi 6. cikk)

⁶ Ld. EuMSz 191. cikk (1) bek. (EKSz korábbi 174. cikk)

1. Nemzetközi kötelezettségvállalás az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére és az uniós kvótakereskedelmi rendszer

Tekintettel arra, hogy az éghajlatváltozás nemzetközi és nem regionális vagy lokális probléma, egyértelmű, hogy ellene hatékonyan küzdeni is csak nemzetközi szinten lehet. A nemzetközi szintű küzdelemhez pedig, mint általában, elsősorban a nemzetközi közösség akarata és összefogása szükséges. Ezen összefogás egyik jele volt, hogy a Keretegyezmény Harmadik Ülésszakán, 1997 decemberében elfogadták az ún. Kiotói Jegyzőkönyvet. A Jegyzőkönyv, szemben a Keretegyezménnyel, számszerűsítve is elérendő célokat tűzött a szerződő felek elé,⁷ így az Európai Közösség elé is, amely a Jegyzőkönyv önálló tagja. Az Európai Közösség, vállalása szerint, köteles volt 8%-al csökkenteni egyes, a Kiotói Jegyzőkönyvben szintén meghatározott, üvegházhatású gázok kibocsátását a 2008-2012 közötti időszakban az 1990-es kibocsátási szintekhez mint bázisidőszakhoz képest.⁸⁻⁹ Az Európai Unió tagállamai között a kibocsátás-csökkentési célok elérésének megosztását egy belső, EK Tanácsi határozati formába foglalt megállapodás, az ún. „*Burden Sharing Agreement*” szabályozta.¹⁰

A Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kibocsátás-csökkentési cél elérése érdekében a Bizottság 2000-ben zöld könyvet adott ki az üvegházhatású gáz kibocsátási egységek Európai Unión belüli kereskedelme címmel („**Zöld Könyv**”).¹¹ A Zöld Könyvben foglaltak szerint a Bizottság a „hagyományos”, azaz a közigazgatási jog és így a környezetvédelmi jog területén bevett engedélyezési, határérték meghatározási és technikai standardok előírásán alapuló rendszert nem tartotta kielégítőnek a kitűzött

⁷ Az ekkor még nem EU tagállam Magyarország önálló szerződő félként részt vett a Kiotói Jegyzőkönyvben, és e minőségében 6 %-os kibocsátás csökkentési arányt vállalt. Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, B) melléklet

⁸ Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, B) melléklet (kihirdetve Magyarországon a 2007. évi IV. törvénnyel); Megjegyzem, hogy a 8 %-os kötelezettségvállalással az Európai Közösség a legnagyobb kibocsátás-csökkentést vállalók között volt.

⁹ A Kiotói Jegyzőkönyv szerint abban az esetben, ha „...az együttműködő felek közös tevékenységüket olyan regionális gazdasági integrációs szervezet keretén belül és azzal együtt végzik, amely önmaga is részes fele e jegyzőkönyvnek, és a feleknek nem sikerül együttesen elérniük a megállapodásban kitűzött összes együttes kibocsátás-csökkentést, a regionális gazdasági integrációs szervezet tagjai egyenként és a 24. cikkel összhangban működő regionális gazdasági integrációs szervezettel együtt felelősek az e cikkel összhangban az értesítésben megadott kibocsátási szint eléréseért.” Ld. Kiotói Jegyzőkönyv, 4. cikk (6) bek.

¹⁰ Ld. 2002/358/EK tanácsi határozat az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről, II. sz. Melléklet; ld. szintén az ÜHG Irányelv (5) preambulumbekkezdését.

¹¹ Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union; COM(2000) 87 final; Brussels, 8.3.2000

célok eléréséhez.¹² A Bizottság fenntartása a hagyományos tiltó-engedélyező típusú szabályozással és igazgatással szemben alapvetően az volt, hogy a közigazgatási típusú intézkedések az előre kitűzött környezetvédelmi célok elérését nem tudják biztosítani, más szóval: alkalmatlanok a rendszerszintű programozásra. Ezt a Bizottság alapvetően azon az alapon állapította meg, hogy az új létesítmények száma és ezáltal az időegység alatti összkibocsátás mennyisége magasabb lehet, mint amivel ma kalkulálunk. Így még akkor is, ha a legjobb technikai feltételeket alkalmazzák a kibocsátók, az összes kibocsátás meghaladhatja a kitűzött célértéket.¹³

Ehhez magyarázatként hozzá kell fűzni, hogy a hagyományos engedélyezési rendszer tipikusan úgy működik, hogy amennyiben a kérelmező teljesíti a tevékenység folytatásához szükséges normatív feltételeket, részére az engedélyt az engedélyező hatóságnak ki kell adnia.¹⁴ Ebből eredően az egyes iparági engedélyezési rendszerek nem alkalmasak számszerűsített környezetvédelmi célok megvalósítására. Az engedélyezés e sajátossága abból fakad, hogy az egyes ágazati szabályok feladata, noha a szabályozott tevékenység környezetet befolyásoló hatással jár, elsődlegesen nem környezetvédelmi szempontok érvényesítése, hanem az adott ágazatba tartozó tevékenységek ágazat-specifikus szabályozása. Így például az energetikai iparági szabályozás feladata többek között a villamos-energia rendszer stabilitásának biztosítása, azonban a környezetvédelmi célok elérése nem ezen ágazat feladata. A hagyományos környezetvédelmi igazgatás ugyanakkor szintén nem tud programozást megvalósítani, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi engedélyezés során az engedélyező hatóság a jogszabályok alapján az egyedi létesítményt nézi. Az pedig sem jogilag, sem gazdaságilag nem kívánatos, hogy a piacra később belépni kívánókat a már piacon lévők nagymértékű szennyezése miatt a piacra lépéstől akár normatív, akár egyedi aktussal elzárják.

Ugyanakkor a klasszikus közigazgatási típusú szabályozás nemcsak a környezetvédelmi cél elérhetősége oldaláról, hanem közgazdasági oldalról is problematikusnak tűnik. A hagyományos környezetvédelmi engedélyekben tipikus a határértékek meghatározása és a termelő (és szennyező) létesítmény működésének e módon való korlátozása. Könnyen

¹² Ld. Zöld Könyv 8. o.

¹³ Uo.

¹⁴ Így például a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 75. § (1) bek. szerint „A Hivatal az engedélyt köteles kiadni, ha az engedély iránti kérelem a jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelel.”; Megjegyzem, hogy e látszólag egyértelmű rendelkezést némileg relativálja, hogy a 75. § (3) bek. szerint a Magyar Energia Hivatal az engedély kiadását megtagadja, amennyiben a kérelemben foglaltak nem állnak összhangban meghatározott energiapolitikai követelményekkel.

belátható, hogy amennyiben a szennyezési limitet túlzottan magasan határozzák meg, a szennyezővel szemben ez nem jelenti érdemi környezetvédelmi követelmények érvényesítését. Ellenkező esetben, azaz amennyiben a megállapított határérték túlzottan alacsony, a létesítmény képtelen lesz a termelésre, így előbb-utóbb kiszorul a piacról. A helytelenül megállapított, merev határértékek tehát nem a maximális lehetséges hatékonysággal működnek, sőt adott esetben akár kifejezetten károsak is lehetnek. Emellett az engedélyek módosítása hosszas, állami adminisztrációval terhelt, költséges folyamat, amelynek sikere ráadásul végső soron az apparátus (jóllehet jogszabályok által meghatározott) döntésétől függ. Mindez azt jelenti, hogy a klasszikus engedélyezési rendszernek a tehetetlensége is nagy, ami eljárási oldalról okoz hatékonyságvesztést.

A hagyományos (ún. „*command and control*”¹⁵) engedélyezési rendszer tehát azon túl, hogy átfogóbb szinten, azaz országosan, vagy regionálisan nem vagy csak korlátozottan alkalmas célorientált tervezésre és a kitűzött célok megvalósítására, nem is tűnik kellően hatékony eszköznek sem. A hatékonyság annál inkább megkérdőjelezhető, minél hosszabb szakpolitikai tervezési periódusról van szó, figyelemmel a gazdasági környezet változására, valamint a technikai fejlődésre is.

1.1. Az üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszer mint a kötelezettségek teljesítésének gazdaságilag optimalizált módja¹⁶

A Zöld Könyv a fentieket figyelembe véve nem a hagyományos közigazgatási engedélyezést és ellenőrzést javasolta a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt célok elérésére megoldási módként, hanem egy merőben új, piaci alapú megoldást: az emisszió-kereskedelmet.¹⁷

Az emisszió-kereskedelmi rendszer alap gondolata a szennyezés (pontosabban a szennyezés lehetőségének) piacosítása.¹⁸ A Zöld Könyv szerint: „Az emisszió-kereskedelem olyan séma, amelyben a vállalatok üvegházhatású-gáz kibocsátásuk után kvótákat kapnak kormányuk átfogó környezetvédelmi célkitűzései alapján, amely kvótákkal ezt követően

¹⁵ "In contrast to traditional 'command and control' regulation, emissions trading harnesses market forces to find the cheapest ways of reducing emissions." Ld. hasonlóan az Európai Bizottság "The EU Emission Trading System (EU ETS)" c. kiadványa - http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

¹⁶ A gazdasági optimalizációt hangsúlyozza az ÜHG Irányelv (5) preambulum-bekezdése is.

¹⁷ Az EU ETS kialakulásának történetéről ld. Részletesen Cívin Vilmos: uo. 362-366. o.

¹⁸ Jól visszaadja ezt a német terminológia, amely „*Verschmutzungsrecht*”-nek, azaz „szennyezési jogosultságnak” nevezi az ÜHG kvótát.

*egymás között kereskedhetnek.*¹⁹ A rendszer tehát úgy épül fel, hogy az érintett piaci szereplők központilag meghatározott összmennyiségű kibocsátási kvótát kapnak, amelyben egy kvóta meghatározott mennyiségű üvegházhatású gáz kibocsátásra való jogosultságot jelent. Bármely, a rendszer hatálya alá tartozó piaci szereplő legfeljebb annyi üvegházhatású gázt bocsáthat ki, amekkora mennyiséget a rendelkezésére álló kvóták lefednek.

A kibocsátási egységek azonban, eltérően a hagyományos határértékektől nem merev, csak az engedély módosítása útján módosítható korlátokat jelentenek. A kvóták vagyoni értékű, forgalomképes jogok. Ez azt jelenti, hogy adott létesítmény a számára eredeti módon megszerzett²⁰ kvótának megfelelő mennyiségű üvegházhatású gáznál többet is kibocsáthat, feltéve, hogy pótlólagos kvótákat szerez be. A pótlólagos kvóták beszerzése azonban nem közigazgatási engedélyezési eljárást igényel, hanem a kibocsátónak erre akként van módja, hogy ezeket a pótlólagos kvótákat más, olyan piaci szereplőktől vásárolja meg, amelyek a saját kvotáikat nem vagy nem teljes egészében használták fel. Ennek következtében sajátos új termék piaca, a *„szennyezési lehetőségek piaca”* alakul ki a kibocsátási egységek kereskedelmére, ahol a többet szennyező (azaz többet üzemelő, illetve korszerűtlenebb technológiája miatt jobban szennyező tüzelőanyaggal üzemelő) létesítmények a keresleti oldalt, míg a kevésbé szennyező (azaz kevesebbet üzemelő, vagy korszerűbb technológiával, illetve kevésbé szennyező tüzelőanyaggal üzemelő) létesítmények, kvóta-többletük révén, a kínálati oldalt jelenítik meg. Minél nagyobb az így kialakuló földrajzi értelemben vett piac, annál valószínűbb, hogy a piacon kialakuló egyensúlyi árban nem fordulnak elő nagy ingadozások. Ennek megfelelően a kvóták ára többé-kevésbé kalkulálható költségtényezővé válik a kibocsátók számára. Ez pedig lehetővé teszi a kibocsátók számára, hogy árképzésükbe beépítsék szennyezésük árát.

A rendszer a környezetvédelmi célok megvalósítását akként szolgálja, hogy a kvóták összmennyisége központi szinten rögzített, azaz ennél a központilag meghatározott szennyezés-mennyiségnél több nem fogja terhelni a környezetet a programozási időszakban. Azt azonban, hogy ezt a szennyezési mennyiséget ki bocsátja ki ténylegesen a légkörbe, már nem az állam, hanem a piac határozza meg. Abban az esetben, ha a nagyon szennyező termelők a részükre kiosztott kvótákon felül is termelni

¹⁹ A Zöld Könyv szerint: *„Emissions trading is a scheme whereby companies are allocated allowances for their emissions of greenhouse gases according to the overall environmental ambitions of their government, which they can trade subsequently with each other.”*; Ld. Zöld Könyv 7.

²⁰ Függetlenül attól, milyen eredeti módon, így ingyenes kiosztás vagy aukció útján jut a kvótához.

kívánnak, a piacról tudnak pótlólagos kvótákat beszerezni. Tekintettel arra azonban, hogy a kvóták száma rögzített, az, hogy mely létesítmény használja fel a kvótát termelése során (azaz mely piaci szereplő bocsátja ki a kvótának megfelelő mennyiségű szennyező anyagot a környezetbe), nem érinti a kitűzött környezetvédelmi cél elérését.

A kvóta-kereskedelmi rendszer lényege tehát az, hogy nem egyediesített kibocsátási határértékeket állapítanak meg az egyes piaci szereplők számára, hanem egy központilag meghatározott szennyezési mennyiséget. A környezetvédelmi előnyt az adott időszakban felhasználható kvóták összmenységének a rögzítése és nem az egyes kibocsátók egyedi szennyezési mennyiségének korlátozása jelenti, azaz a teljes üvegházhatású-gáz kibocsátási mennyiség az, ami a séma környezetvédelmi hasznát hordozza.²¹ Ez a teljes mennyiség meghatározott számú kibocsátási egységből áll, amelyeket elméletileg bármely, a rendszer hatálya alá tartozó piaci szereplő felhasználhat.

A kiosztott kibocsátási egységek végső felhasználását (illetve végső felhasználóit) a piac allokálja: az használhatja fel a kvótát, aki hajlandó megfizetni a piacon kialakuló egyensúlyi árat. A piaci szereplők előtt így alapvetően két út áll:

- (i) hatékonyabbá és környezetkímélőbbé teszik termelésüket (így hosszú távon kevesebb kvótára van szükségük termelésükhöz), vagy
- (ii) szennyezőbb tevékenységük folytatása mellett pótlólagos üvegházhatású gáz kibocsátási kvótákat vásárolnak a piacról, (és így megtakarítják a K+F-re fordítandó költségeket).

A rendszer láthatólag összhangban áll az Európai Unió környezetvédelmi politika egyik alapelveivel, az ún. „szennyező fizet” („polluter pays”) elvvel²².

Kvótán felüli kibocsátásra nincsen lehetőség, ugyanis a rendszer komoly szankciókkal, bírsággal, sőt akár üzembezárással fenyegeti azokat, akik a rendelkezésükre álló kvótamennyiségen felül bocsátanak ki üvegházhatású gázt.

A rendszer így elméletileg tehát biztosítja azt, hogy függetlenül attól, hány új kibocsátó lép piacra, illetve hányan lépnek ki a piacról az adott tervezési periódus alatt, ezen időszakban a központilag meghatározottnál nagyobb káros anyag mennyiség nem kerülhet kibocsátásra. A kitűzött környezetvédelmi cél elérése ezáltal biztosított. A rendszer ugyanakkor

²¹ Ld. Zöld Könyv 8. o.

²² Ld. EuMSz 191. cikk (2) bek. (EkSz korábbi 174. cikk)

hatékonyabb a közigazgatási engedélyezési szisztémánál, tekintettel arra, hogy azáltal, hogy az eredeti módon kiosztott kvótákon felül piaci alapon többletkvótához lehet jutni, nagyobb össztermelés érhető el, és ezáltal az ipari-gazdasági előny nemcsak az egyes kibocsátóknál, de társadalmi szinten is realizálható.

A kvóta-kereskedelmi rendszer a fentiek miatt az európai jogalkotó szerint paradigmaváltást jelent a környezetvédelem és fenntartható fejlődés szempontjából. A hagyományos környezetvédelmi engedélyezési rendszert a kereskedelemmel kombinálva a célkitűzések szerint a korábbiaknál hatékonyabb és egyszersmind tervezhetőbb rendszer jön létre. Figyelemmel a központilag meghatározott felső limitre (amelyet angol szakkifejezéssel „*cap*”-nek neveznek) és a kibocsátási egységekkel való kereskedelem lehetőségére (angol szakkifejezéssel: „*trade*”), az Európai Közösség üvegházhatású gáz kereskedelmi rendszerét „*cap and trade*” típusú rendszernek hívják.²³ Ebben a rendszerben a környezetvédelmi célt a „*cap*” elem, az optimalizálást pedig a „*trade*” elem hordozza.

A rendszer a környezetvédelmi haszon eléréséhez piaci mechanizmust vesz igénybe.²⁴ Figyelemmel arra, hogy a piaci szereplők számára többlettermeléshez szükséges többlet kibocsátási egység beszerzése a kibocsátási egység piaci árában jelentkező többletköltségbe kerül, a kibocsátók elemi érdeke minél alacsonyabb szinten tartani kibocsátásaik mennyiségét. Kevésbé szennyező termelés alapvetően két módon érhető el: egyrészt hatékonyabb termeléssel, amely környezetbarát, kevésbé szennyező technológiákba való beruházást tesz szükségessé, amely lehetővé teszi azonos egységnyi áru megtermelését alacsonyabb költségek mellett (nem melleleg ezzel hozzájárulva az ipari K+F-hez és munkahelyek teremtéséhez is), vagy a kibocsátó termelési intenzitásának csökkentésével, azaz kevesebb áru megtermelésével vagy végső soron az üzem bezárásával.

Tekintettel arra, hogy a nem termelő üzem főszabályként hasznot sem termel, a kvóta-kereskedelmi rendszerrel az ipari szereplők arra ösztönözhetők, hogy a pótlólagos kibocsátási egység beszerzés, mint többletköltség miatt termelési döntéseiket akként optimalizálják, hogy vagy beruháznak környezetbarát technológiákba és fejlesztenek, vagy kivonulnak a piacról. Bármelyik megoldást válasszák is a kibocsátók, az a

²³ Ld. Az Európai Bizottság „*EU action against climate change, The EU Emissions Trading Scheme (2009 edition)*” c. kiadványa. 3. és 7. ; ld. http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf

²⁴ „*In contrast to traditional 'command and control' regulation, emissions trading harnesses market forces to find the cheapest ways of reducing emissions.*” Ld. az Európai Bizottság „*The EU Emission Trading System (EU ETS)*” c. kiadványa - http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

korábbi állapotnál kevésbé lesz szennyező a környezetre nézve, és ezáltal a környezet védelme jobban meg tud valósulni úgy, hogy várhatóan a termelési szint nem marad el a korábbiaktól.

1.2. Elérendő kibocsátás-csökkentési célok a Harmadik Kereskedési Időszakban

Amint arról fentebb már szó esett, az uniós üvegházhatású gáz kvóta kereskedelmi rendszer nem előzmények nélkül való, annak felállítását alapvetően a Kiotói Jegyzőkönyvben való uniós kötelezettségvállalás teljesítése indokolta. Az Európai Közösség a Kiotói Jegyzőkönyv alapján a 2008-tól 2012-ig tartó időszakban köteles volt a területén lévő meghatározott kibocsátóktól eredő üvegházhatású gázok mennyiségét az 1990-es szintekhez képest 8 %-al csökkenteni. A Jegyzőkönyv szerint ez az időszak (2008-2012) az ún. „első kötelezettségvállalási időszak” a kiotói rendszerben.

Az ÜHG Irányelv azonban már az első kötelezettségvállalási időszakot megelőzően felállította az uniós ÜHG kvóta kereskedelmi rendszert, az alábbiak szerint. Az ÜHG Irányelv eredeti formájában két kereskedési időszakot irányzott elő: egy hároméves időszakot 2005-től 2008-ig, valamint egy ötéves időszakot 2008-tól 2012-ig. Ezeket nevezik első, illetve második kereskedési időszakoknak az uniós rendszerben. Látható tehát, hogy az első kiotói kötelezettségvállalási időszak egybeesett a második európai uniós kereskedési időszakkal.

Az uniós rendszerben az első kereskedési időszak felállításának oka a kiotói kötelezettségvállalások teljesítésére való felkészülés volt. A Bizottság a Zöld Könyvben ugyanis azt irányozta elő, hogy már az első kötelezettségvállalási időszakot megelőzően sor kerüljön egy kvázi „teszt-fázisra”, amelyben a rendszer működését a Közösség, a tagállamok, valamint az érintett létesítmények üzemeltetői is megtapasztalhatják. Ezt a többlépcsős, az új rendszerre megelőző „hozzászoktatási” periódus beiktatásával való átállást nevezte a Bizottság „*learning-by-doing*” megközelítésnek.²⁵

Az első kereskedési időszak az érintettek tanításán túl módot adott arra, is, hogy a rendszer problémáit fel lehessen tárni és azokat a szükségeshez képest módosítsák annak érdekében, hogy a Közösség maradéktalanul eleget tudjon tenni a kiotói kötelezettségvállalásoknak az első

²⁵ A „*learning-by-doing*” kifejezést talán úgy célszerű fordítani, hogy az új szabályozás elsajátítása, alkalmazása egy tanulási folyamatban. Ld. Zöld Könyv 10.

kötelezettségvállalási időszakban. Ugyancsak célja volt az első kereskedési időszaknak az újonnan felállított közösségi rendszerben rejlő lehetőségek feltárása.²⁶

2007-ben, tehát még az első kötelezettségvállalási időszak megkezdése előtt, az Európai Közösség túllépett a Kiotói Jegyzőkönyv követelményein: a Tanács kötelezettséget vállalt arra, hogy 2020-ra 20 %-al csökkenti az üvegházhatású gázok teljes kibocsátását a területén.²⁷ A Közösség kezdeményezése nemzetközi szinten sem maradt hatástalan. 2012 decemberében, Dohában (Quatar), az UNFCCC 18. fordulóján megállapodás született az üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentés Kiotói Jegyzőkönyv szerinti rendszerben történő folytatásáról a 2013-2020 közötti időszakra (ún. „Második Kötelezettségvállalási Időszak”).²⁸ Látható, hogy az Európai Unió által felállított rendszerben a harmadik kereskedési időszak így egybeesik a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti második kötelezettségvállalási időszakkal. A Dohai Kiegészítés során az Európai Unió a 2013-2020 közötti időszakra azt vállalta, hogy 20%-al csökkenti üvegházhatású gáz kibocsátást az 1990-es bázisévhez képest.

2. Az Európai Unió üvegházhatású gáz kibocsátási egység kereskedelmi rendszere működésének hatályos szabályai

A Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében az Európai Unió 2003. október 13-án elfogadta a 2003/87/EK irányelvet („**ÜHG Irányelv**”), amellyel létrehozta az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerét. Az ÜHG Irányelv preambuluma szerint annak „...*célja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával hozzájáruljon az Európai Közösség és tagállamai által vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez, a*

²⁶ 2009/29/EK irányelv (8) preambulum-bekezdés

²⁷ A Tanács már ekkor jelezte, hogy amennyiben más fejlett országok is hasonló kötelezettséget vállalnak a kibocsátásaik csökkentésére, kész arra, hogy a 20 % helyett 30 %-al csökkentse területén az üvegházhatású gázok kibocsátását. Ld. Presidency Conclusions 7224/1/07 REV 1; 31. pont: „*In this context, the European Council endorses an EU objective of a 30 % reduction in greenhouse gas emissions by 2020 compared to 1990 as its contribution to a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and economically more advanced developing countries to contributing adequately according to their responsibilities and respective capabilities.*”; Ez a kötelezettségvállalási hajlandóság megismétlésre került a Módosító Irányelv preambulumban (ld. (3) preambulum-bekezdés) is.

²⁸ Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), 1/CMP.8, ld. <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>

*gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett.*²⁹

A rendszer hatálya az ÜHG Irányelv mellékleteiben meghatározott kibocsátókra és meghatározott üvegházhatású gázokra terjed ki. Fontos megjegyezni, hogy az ÜHG Irányelv 2003-as elfogadása óta, a rendszer személyi (és tárgyi) hatálya jelentősen kibővült,³⁰ legfontosabb új elemként a légiközlekedéssel. Eredetileg a szabályozás csak a helyhez kötött létesítményekre terjedt ki, majd a 2008/101/EK irányelv³¹ beépítette a légiközlekedésre vonatkozó szabályozást is.³²

Az ÜHG Irányelv alapján a kibocsátási egység kereskedelmi rendszer csomópontjai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- (i) engedélyezés;
- (ii) a kibocsátások nyomon követése és hitelesítése és
- (iii) a kibocsátási egységek visszaadása.

A rendszer záróköveként ezekhez társul még a szabályok betartását biztosító szankciórendszer. Külön tárgyalást igényel továbbá a kibocsátási egységek megszerzésének igen bonyolult szabályrendszere, amelyet a fenti, „statikus” elemeket követően tárgyalok.

2.1. Engedélyezés

Az ÜHG Irányelv értelmében az abban meghatározott tevékenységeket végző üzemeltetők 2005. január 1-jétől kötelesek speciális, az üvegházhatású gázok kibocsátásra vonatkozó engedéllyel („**ÜHG Engedély**”) rendelkezni. Az ÜHG Irányelv ezen szabályát implementáló, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény („**ÜHG Törvény**”) 4. § (1) bekezdése ennek megfelelően akként rendelkezik, hogy *„A 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott tevékenység – az 1. számú melléklet XI. pontjában meghatározott légiközlekedési tevékenység kivételével – a környezetvédelmi hatóság által kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható.”*

²⁹ Ld. ÜHG Irányelv (5) preambulum-bekezdés

³⁰ A rendszer hatálya alá kezdetben csak egyes energia-, ásvány-, fa-, és fémipari létesítmények tartoztak.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/101/EK irányelve (2008. november 19.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról.

³² Az egyes tevékenységekre vonatkozó eltérő szabályok szerint alapvetően a „Légi közlekedés” és az ún. „Helyhez kötött létesítmények” között kell különbséget tenni. Vö. ÜHG Irányelv II. és III. fejezet

Az engedély kiadásának tartalmi feltételeit az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X.27.) Korm. rendelet („Vhr.”) 2. számú melléklete tartalmazza. A feltételek többek között a kibocsátások várható mennyiségére, valamint azok mérésének és nyomon követésének módjára vonatkoznak.³³

Az ÜHG Engedély kiadására az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség rendelkezik hatáskörrel Magyarországon.³⁴ Az engedélyt a hatóság ötévente hivatalból felülvizsgálja.³⁵ Amennyiben az engedély kiadásának feltételei már nem állnak fenn vagy fennállnak ugyan, de az engedély kiadásakori állapothoz képest módosultak, a hatóság az ÜHG Engedélyt visszavonja, vagy azt megfelelően módosítja.

Az ÜHG Engedélynek kötelező tartalmi eleme az ún. nyomonkövetési terv,³⁶ amely konkrét létesítmény vagy légijármű-üzemeltető nyomonkövetési módszereinek részletes, teljes és átlátható dokumentációjából áll,³⁷ tartalmazza az engedélyesre vonatkozó jelentéstételi követelményeket, valamint meg kell határoznia az ún. visszaadási kötelezettséget is.³⁸

2.2. Nyomon követés és visszaadás – a kibocsátók elszámolásának rendszere

A nyomon követési és jelentéstételi kötelezettség szabályozása többszintű. Az ÜHG Irányelv 14. cikke szerint a Bizottság rendeleteket fogad el a kibocsátások nyomon követéséről és bejelentéséről. A jelenleg ezt a kérdéskört szabályozó jogi normák a 601/2012/EU rendelet („**Nyomon Követési Rendelet**”)³⁹ és a 600/2012/EU rendelet (az „**Akkreditációs Rendelet**”)⁴⁰. Magyarországon szabályozza továbbá e kérdésköröket az ÜHG Törvény és a Vhr is.⁴¹

³³ Ld. Vhr 1. § (2) bek.

³⁴ Ld. Vhr. 1. § (1) bek.

³⁵ Ld. az ÜHG Irányelv 6. cikk (1) bek. 2. albek.-t implementáló Vhr. 1. § (8) bek.

³⁶ Ld. Vhr. II. sz. melléklet B pont

³⁷ Ld. 601/2012/EU rendelet 12. cikk (1) bek.

³⁸ Ld. ÜHG Irányelv 6. cikk (2) bek. c-e) pontok

³⁹ A Bizottság 601/2012/EU Rendelete (2012. június 21.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelő nyomon követéséről és jelentéséről

⁴⁰ A Bizottság 600/2012/EU Rendelete (2012. június 21.) a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó adatokat tartalmazó jelentések és a tonnakilométer-adatokat tartalmazó jelentések hitelesítéséről, valamint a hitelesítők akkreditációjáról

⁴¹ A Vhr. 2. § (1) szerint „Az üzemeltető köteles a kibocsátási engedély hatálya alá tartozó üvegházhatású

A kvóta-kereskedelmi rendszer ellenőrzési mechanizmusa alapvetően az „önbevallás” más jogterületeken (így pl. az adójogban) is alkalmazott logikáját követi. A Nyomon Követési Rendelet 11. cikk (1) bek. szerint minden üzemeltető köteles nyomon követni üvegházhatású gáz kibocsátását a jóváhagyott nyomonkövetési terve alapján. A kibocsátásairól az üzemeltető jelentést állít össze, amelyet (a megelőző év vonatkozásában) minden év március 31-éig köteles a tagállam illetékes hatóságának benyújtani.⁴²

A kibocsátói visszaélések elkerülése végett a jelentésnek hitelesnek kell lennie.⁴³ Ez azt jelenti, hogy noha a rendszer önbevallási alapon működik, mind az államtól, mind a kibocsátótól független harmadik személy, az ún. egyéni hitelesítő vagy hitelesítő szervezet (együtt a „Hitelesítő”) az, aki jóváhagyja a kibocsátó által benyújtani kívánt jelentést. Az ellenőrzési rendszer alapvetően tehát két elemű: a kibocsátónak egyrészt folyamatosan nyomon kell követnie saját kibocsátásait és arról jelentést kell készítenie, másrészt köteles ezen jelentést hitelesíttetni az állam által erre feljogosított Hitelesítővel.⁴⁴ A rendszer szabályszerű működése érdekében értelemszerűen kulcskérdés, hogy ki lehet Hitelesítő.

A hitelesítési tevékenységet végzőkre vonatkozó feltételeket az Akkreditációs Rendelet III. fejezete, az ÜHG Törvény, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenységet végző szervezetek akkreditálásáról és nyilvántartásáról 295/2012. (X. 16.) Korm. rendelet tartalmazza. Ahhoz, hogy valaki hitelesítőként tevékenykedhessen, főszabályként rendelkeznie kell a környezetvédelmi hatóság engedélyével,⁴⁵ valamint akkreditáltatnia kell magát. Ez utóbbi eljárást nem a környezetvédelmi hatóság, hanem Magyarországon a Nemzeti Akkreditáló Testület („**NAT**”) folytatja le. A NAT feladata az akkreditáció során alapvetően a hitelesítő szakmai felkészültségének ellenőrzése.⁴⁶

Amennyiben a kibocsátó nem felel meg a szabályszerű jelentéstétel követelményeinek, a környezetvédelmi hatóság - az ÜHG Törvény 17. §-

gázkibocsátását ... a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról szóló 2007/589/EK bizottsági határozat ... és a kibocsátási engedély szerint nyomon követni, és arról a környezetvédelmi hatóság részére a tárgyévét követő március 31-ig ... hitelesített jelentést tenni....”

⁴² Ld. Nyomon Követési Rendelet 67. cikk (1) bek.; a rendelet szerint az illetékes hatóság egy hónappal korábbi jelentéstételt is megkövetelhet a kibocsátótól.

⁴³ Ld. ÜHG Irányelv 15. cikk 1. albek.

⁴⁴ A hitelesítőként való eljárás feltételeire nézve ld. az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről szóló 183/2005. (IX. 13.) Korm. rendeletet, a hitelesítési tevékenység végzésével kapcsolatos szabályokra nézve pedig ld. a 8/2011. (III. 17.) NFM rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenységről

⁴⁵ A hitelesítőkre vonatkozó részletes szabályokra nézve ld. az ÜHG Törvény 5/A-5/F. §-ait

⁴⁶ Ld. Akkreditációs Rendelet 44. cikk a) pont

ában foglalt szankciók alkalmazásán túlmenően⁴⁷ - maga fogja megállapítani az érintett kibocsátó tárgyévi kibocsátását, a rendelkezésére álló adatok alapján. Ennek során a hatóság, a kibocsátó költségére, jogosult Hitelesítő igénybevételére is.⁴⁸

A kibocsátók további kötelezettsége a hitelesített kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egység ún. „visszaadása” az állam részére. Az ÜHG Törvény indokolása szerint ez a kibocsátó elsődleges (eljárási) kötelezettségét képezi.⁴⁹ A „visszaadás” kifejezés véleményem szerint, legalábbis a magyar jogi terminológiában, félreérthető.⁵⁰ Amikor a kibocsátási egységek visszaadásáról van szó, azon valójában a kibocsátási egységekkel való az állam felé történő elszámolást kell érteni. Ennek technikai formája az, hogy a kibocsátónak hitelesített kibocsátási jelentésében foglalt kibocsátásának megfelelő számú kibocsátási egységet át kell adni az államnak, amely ezt követően megsemmisíti (törli) azokat.⁵¹

Amennyiben a kibocsátó a tárgyévi kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységgel nem tud elszámolni, és hitelesített kibocsátásának megfelelő mennyiségű kvótát az állam részére átadni, a hatóság jogszabályban foglalt szankciókat alkalmaz vele szemben.⁵² Ilyen helyzet állhat elő például akkor, ha a kibocsátó anélkül bocsátott ki üvegházhatású gázt, hogy az annak kibocsátásához szükséges kvótát beszerezte volna, azaz a rendelkezésére álló kvótamennyiség által lefedett szennyező anyagnál többet bocsátott ki.

2.3. Szankciórendszer

A kvóta-kereskedelmi rendszer nem tudna hatékonyan működni, ha nem állna rendelkezésre megfelelő mechanizmus a szabálytalanságok visszaszorítására.⁵³

⁴⁷ Az ÜHG Irányelv megkívánja továbbá, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a március 31-ei határidő elmulasztása esetén az üzemeltető ne ruházhasson át más személyre kibocsátási egységeket. Ld. ÜHG Irányelv 15. cikk 2.albek., ezt a szabályt implementálja az ÜHG Törvény 17. § (3) bek.-e

⁴⁸ Ld. ÜHG Törvény 5. § (4) bek.

⁴⁹ Ld. Az ÜHG Törvény 11. §-ához írt miniszteri indokolás; Véleményem szerint ez helytelen megfogalmazás. A kvótával való elszámolás nem eljárási, hanem anyagi jogi kötelezettsége a kibocsátónak, hiszen ez nem egy hatósági/bírósági eljárásban megteendő cselekmény, hanem érdemi kötelezettség.

⁵⁰ Nem segíti a megértést az sem, hogy az ÜHG Törvény indokolása egy másik kifejezést, a „visszaautalást” is használ ugyanarra a tevékenységre.

⁵¹ Ld. ÜHG Irányelv 12. cikk (3) bek.

⁵² Uo.

⁵³ Ld. ÜHG Irányelv (12) preambulum-bekezdés

A szankciórendszer tételes szabályozását ugyan nemzeti hatáskörben hagyja az ÜHG Irányelv, azonban annak mikénti kialakítását mégis nagymértékben meghatározza. Az irányelv generálisan akként fogalmaz, hogy az előírt szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.⁵⁴ Az irányelv ezeken az elvi jelentőségű követelményeken túlmenően továbbá részletes előírásokat is tartalmaz. Ezek közül fontos kiemelni, hogy az ÜHG Irányelv számszerűsítve írja elő, hogy azon kibocsátókat, akik évente április 30-ig nem számolnak el a kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kvótával, olyan többletkibocsátási bírság megfizetésére kell kötelezni, amelynek összege minden egyes át nem adott kibocsátási egység⁵⁵ után 100 EUR.⁵⁶ További előírás, hogy a többletkibocsátási bírság megfizetése nem mentesíti a kibocsátót az alól, hogy a következő évben a többletkibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet visszaadjon. Figyelemmel arra, hogy egy kibocsátási egység ára jelen tanulmány írásakor az 5 EUR-t sem éri el⁵⁷, a 100 EUR-s bírság igen erőteljes szankciónak tekinthető.⁵⁸

Az ÜHG Törvény szerint az ÜHG Engedélyhez kötött tevékenység engedély nélkül folytatója napi húszszertől százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtandó, kötelező jelleggel.⁵⁹ A hatóságnak mérlegelési lehetősége kizárólag a bírság összegének a fenti keretek közötti megállapítása tekintetében van, de a bírság kiszabásától nem tekinthet el. A bírság kiszabása során a hatóság által mérlegelendő körülmények a Vhr. szerint a kötelezettségszegés súlya és az érintett létesítmény kapacitásai. Tekintettel arra, hogy a kötelezettségszegés ebben a szituációban csak, mint engedély nélküli tevékenység értelmezhető, nem igazán látható, hogy ez a hatóság számára milyen mérlegelési lehetőséget biztosít, hiszen az engedély nélküli tevékenység végzésben nincsenek „súlyossági fokozatok”. Feltehetőleg ebbe a kritériumba kell beleérteni az engedélyköteles tevékenység ÜHG engedély nélküli végzésének időtartamát. Ebben az esetben viszont célszerű volna, ha a jogalkotó ezt így nevesítené.

Az ÜHG Törvény ezt a szankciórendszert tovább cizellálja, és egyben erősíti azzal, hogy előírja, hogy *„[i]smételt kötelezettségszegés esetén a környezetvédelmi hatóság – a kötelezettségszegés súlyára figyelemmel –*

⁵⁴ Ld. ÜHG Irányelv 16. Cikk (1) bek. második mondat

⁵⁵ Egy kibocsátási egység az EU ETS-ben egy kvóta, egy szén-dioxid tonnaegyenérték kibocsátására való jogosultságot jelent. Ld. ÜHG Irányelv 3. Cikk a) pont

⁵⁶ ÜHG Irányelv 16. Cikk (3) bek. és ÜHG Törvény 17. § (5) bek.

⁵⁷ A European Energy Exchange weblapján közzétett adatok szerint ld. <http://www.eex.com/de/>

⁵⁸ Az ÜHG Irányelvvvel megfelelően harmonizáltan, 100 eurónak megfelelő forintegyenértékben jelöli meg az ilyen jogsértés esetén fizetendő bírság összegét a Vhr. is. Ld. Vhr. 19. § (6) bek.

⁵⁹ Ld. Vhr 19. § (1) bek.

a tevékenységet korlátozza, felfüggeszti vagy a kibocsátási engedélyt visszavonja.⁶⁰ Az ÜHG Törvény szerint továbbá, amennyiben a kibocsátó a jelentési, hitelesítési, vagy visszaadási kötelezettségének nem tesz eleget, azok előírás szerű teljesítéséig nem jogosult kibocsátási egységek átruházására.⁶¹ Ezen kötelezettségek teljesítésének elmulasztása továbbá a jogsértő kibocsátó nevének és jogsértésnek nyilvánosságra hozatalával („*named and famed*”) is jár.⁶² Utóbbi szankciónak, egyfajta „defamációs” szankciónak, a represszió a célja.

3. A kvóták megszerzésének szabályai a Harmadik Kereskedési Időszakban

Az uniós rendszer egyes kereskedési időszakai egymástól nemcsak a kötelező kibocsátás-csökkentés mértékében, hanem, több más elem között, az üvegházhatású gáz kibocsátási egységekhez való hozzájutás mikéntjében is különböznek egymástól. Az első két kereskedési időszakban a kibocsátók a kvóták döntő részéhez ingyenesen, tagállami kiosztás útján jutottak. Az ÜHG Irányelv eredeti szövege szerinti 10. cikke arról rendelkezett, hogy az első kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 95 %-át, míg a második kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 90 %-át térítésmentesen osztják ki a tagállamok az üzemeltetőknek. A főszabály tehát a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása volt.

Ez a rendszer elvi alapjaiban változott meg a Harmadik Kereskedési Időszakban. 2013-tól a kvóták megszerzésének alapvető módjává az aukcióztatás útján való megszerzés vált. Az új szabályozási keretrendszert a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló 2009/29/EK irányelv („**Módosító Irányelv**”) alkotta meg és építette be az ÜHG Irányelvbe. A Módosító Irányelv által bevezetett szabályok tárgyalása előtt röviden bemutatom a közösségi szinten megállapított kvóták abszolút értékének meghatározási szabályait, valamint azt, hogy ez a kvótamennyiség miként oszlik meg megszerzésük módjai alapján.

⁶⁰ Ld. ÜHG Törvény 17. § (1) bek.

⁶¹ Ld. ÜHG Törvény 17. § (3) bek.

⁶² Ld. ÜHG Törvény 17. § (4) bek.

3.1. A kvóták abszolút mennyiségének meghatározása és szektorspecifikus megoszlásuk

Az üvegházhatású gáz kvótákhoz való hozzájutás szabályai tárgyalásánál mindenekelőtt a kiosztható, illetve megszerezhető kvóta-összmenntiségek megállapításának szabályait kell ismertetni. 2013. január 1-je előtt mind az első, mind a második kereskedési időszakban a tagállamok voltak felelősek azért, hogy az ÜHG Irányelvben meghatározott szabályok alapján meghatározzák az általuk kiosztani kívánt kibocsátási egységek mennyiségét.⁶³ A tagállamok ezen eljárása felett azonban a Bizottság jóváhagyási jogkörrel bírt, és a szabályok be nem tartása esetén elutasíthatta (részben vagy egészben) a tagállam ún. „nemzeti kiosztási tervét”. A bizottsági elutasítás közvetlen jogkövetkezménye volt az ÜHG Irányelv szerint, hogy a tagállam nem hozhatott döntést az ingyenes kiosztásról, amíg a Bizottság a terv megfelelő módosításait jóvá nem hagyta.

Az ÜHG egységek elosztására a Harmadik Kereskedési Időszakban ezzel szemben közösségi szinten kerül sor. Az ÜHG Irányelv jelenleg hatályos 9. cikke értelmében a 2013-tól kezdve a Bizottság által meghatározott összes lehetséges kibocsátási mennyiség számított érték, amely kiindulópontként a 2008-2012 közötti időszak közepét veszi alapul. 2013 és 2020 között a teljes kiosztható kvóta-mennyiség ezt a számított értéket alapul véve minden évben egy 1,74 %-os lineáris együtthatóval csökken.⁶⁴ Az Unió számításai szerint ez teszi lehetővé 2020-ra a második kiotói kötelezettségvállalási időszak irányszámainak teljesítését. A Bizottság a 2013-ra irányadó kvóta-mennyiséget 2010. június 30-áig volt köteles meghatározni.⁶⁵ A Bizottság ennek a köteletségének a 2010/634/EU határozattal⁶⁶ tett eleget.⁶⁷ A határozat szerint 2013-ban az uniós szintű összes abszolút kibocsátásiegység-mennyiség összesen 2 039 152 882 kvóta.⁶⁸

Ezeknek a kvótáknak a kiosztási módja jelentősen eltér a megelőző kereskedési időszakban alkalmazott szabályoktól. A korábbi időszakok

⁶³ Vö. ÜHG Irányelv eredeti 9. cikk (1)-(3) bek.

⁶⁴ Ld. ÜHG Irányelv hatályos 9. cikk

⁶⁵ Ld. ÜHG Irányelv hatályos 9. cikk (2) albek.

⁶⁶ A Bizottság határozata (2010. október 22.) az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek uniós szintű mennyiségének kiigazításáról, valamint a 2010/384/EU határozat hatályon kívül helyezéséről (2010/634/EU)

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy a Bizottság már 2010 nyarán is kiadott ilyen határozatot [A Bizottság Határozata (2010. július 9.) az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszerének keretében a 2013. évben kiadható kibocsátási egységek közösségi szintű mennyiségéről (2010/384/EU)], amelyet azonban a 2010/634/EU rendelet később hatályon kívül helyezett.

⁶⁸ Ld. 2010/634/EU rendelet 1. cikk

90%-os, illetve 95 %-os mértékű ingyenes kiosztásának helyébe főszabályként az aukcióztatás lépett a Harmadik Kereskedési Időszakban.⁶⁹ A Módosító Irányelv preambuluma szerint „A Közösség gazdasága által teendő további erőfeszítések többek között azt is megkövetelik, hogy a felülvizsgált közösségi rendszer lehetőség szerint a legnagyobb gazdasági hatékonysággal és a Közösségen belül teljesen harmonizált feltételek alapján működjön. Ezért az árverés útján történő értékesítésnek kell a kiosztás alapelveinek lennie, tekintettel arra, hogy az árverés útján történő értékesítés a legegyszerűbb és egyben a leghatékonyabbnak tartott rendszer. Ez a módszer kiküszöböli a váratlan nyereséget, továbbá a meglévő létesítményekkel azonos versenyjogi feltételeket biztosít az új belépőknek és az átlagosnál jobban növekvő gazdaságoknak.”⁷⁰

Noha az új szabályozás elviekben az aukcióztatást tette főszabállyá, az ingyenes kiosztás számos iparág tekintetében továbbra is meghatározó maradt.⁷¹ Az ÜHG Irányelv 10a. cikke (4) bek. szerint azonban nem részesülhetnek ingyenes kiosztásban a villamos energia termelők, valamint egyes szén-dioxid megkötésével, tárolásával kapcsolatos tevékenységeket végző létesítmények. Ezen iparágak-tevékenységek tekintetében az ingyenes kiosztás tehát kizárt.⁷² Más szektorok számára ugyan (részben) megmaradt az ingyenes kiosztás lehetősége, azonban a Módosító Irányelv szerint az ingyenes kiosztás mértékét minden évben egyenlő mértékben csökkenteni kell, akként, hogy 2027-re az ingyenes kiosztás teljesen megszűnjön.

Jelenleg az ingyenes kiosztás és az aukcióztatás útján megszerezhető kvóták mennyiségi megoszlása közel 3:2-hoz arányú.⁷³ Ez az jelenti tehát, hogy miközben a villamosenergia-szektor főszabályként egyáltalán nem jut ingyenesen kvótához, addig a közösségi teljes kvótamennyiség több mint fele egyelőre továbbra is ingyenesen kerül kiosztásra.

⁶⁹ Bár az ÜHG Irányelv hatályos 10. cikke akként rendelkezik, hogy „A tagállamok 2013-tól kezdődően a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott valamennyi kibocsátási egységet árverés útján értékesítik., amiből arra lehetne következtetni, hogy csak a „fennmaradó” mennyiség kerül aukcióztatásra, és megmarad az ingyenes kiosztás főszabálya, ingyenes kiosztás valójában csak a jóval szűkebb iparági körben, illetve az energia-iparban kizárólag a termelés korszerűsítésre érdekében maradt meg.

⁷⁰ Lásd Módosító Irányelv (15) preambulumbekkezdés.

⁷¹ Speciális szabályok vonatkoznak az ún. „szénzivatárgás kockázatának kitett” iparágakra. Helyszűke miatt ezen szabályok ismertetésére azonban nincs lehetőség.

⁷² Megjegyzendő, hogy az ÜHG Irányelv 10c. cikke a villamosenergia-termelés korszerűsítése érdekében lehetővé teszi speciális szabályok szerint az ingyenes kiosztást. Ugyancsak lehetőség van ingyenes kiosztásra egyes kiválasztott demonstrációs projektek számára, ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (8) bek.

⁷³ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm („Given the significant weight of power generation in the EU ETS, and even with partial free allocation in the eight member states, more than 40% of all allowances will be auctioned in 2013 and this share will rise in the coming years.”)

3.2. Az ingyenes kiosztás jogcímeinek áttekintése és a kiosztás szabályai⁷⁴

Az ÜHG Irányelv szerint azon kvótákat, amelyeket nem osztanak ki a tagállamok ingyenesen, aukcióztatás útján kell értékesíteni.⁷⁵ Amint arról már szó esett, mennyiségi szempontból 2013-ban továbbra is dominál az ingyenes kiosztás. Az ingyenes kiosztás a tervek szerint várhatóan 2027-ben fog teljesen megszűnni.

Az ingyenes kiosztás jogcímeit az ÜHG Irányelv 10a. és 10c. cikkei tartalmazzák. A 10a. cikk több jogalapot tartalmazó szabály. Ezek tárgyalására itt helyszűke miatt nincsen mód, de annyit fontos kiemelni, hogy az egyes létesítmények üzemeltetői az egyes szektorok tekintetében számított alapvetően hatékonyságalapú „benchmark”-ok alapján juthatnak hozzá ÜHG kvóta szükségletükhöz, amennyiben elérik a benchmark-ot, illetve szükségletük egy részéhez, amennyiben a benchmark alatt maradnak.

Fontos továbbá kiemelni, hogy bármiféle hatékonyságtól függetlenül, az ÜHG Irányelv kategorikusan kizárja az ingyenes kiosztás esetei köréből a villamosenergia-termelést. Ennek oka a Módosító Irányelv preambuluma szerint az, hogy a villamosenergia-termelők át tudják hárítani a kvóta költségét fogyasztóikra.⁷⁶ Ennek megfelelően, főszabályként, a villamosenergia-termelő szektor számára semmilyen jogcímen, még új belépőként sem osztható ki ingyenesen ÜHG kvóta a Harmadik Kereskedési Időszak alatt. Kivételt képez a tilalom alól egyrészt a hulladékgázokból előállított villamosenergia-termelés, valamint a 10c. cikk alá tartozó esetek. Ezekben az esetekben, immár az alkivétel kivételeként, mégis lehetséges ingyenes kvótához jutni.

A 10a. cikk szerinti ingyenes kiosztani kívánt kvóták allokálása a tagállamok számításai alapján, de közösségi szinten történik.⁷⁷ Az ÜHG

⁷⁴ Noha az aukcióztatás a főszabály a kvóták megszerzése tekintetében 2013-tól, amelyhez képest az ingyenes kiosztás esetei kivételt képeznek, a jobb érthetőség és az előző alcímmel való jobb kontinuitás kedvéért, valamint az aukciókra vonatkozó szabályok kiterjedtebb volta miatt, az alábbiakban elsőként az ingyenes kiosztás eseteit ismertetem röviden, majd azt követően térek rá az aukcióztatás szabályainak tárgyalására.

⁷⁵ „A tagállamok 2013-tól kezdődően a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott valamennyi kibocsátási egységet árverés útján értékesítik.” ld. ÜHG Irányelv 10. cikk (1) bek.

⁷⁶ Ld. Módosító Irányelv (19) preambulumbekzdés; valamint ld. hasonlóan az Európai Bizottság "The EU Emission Trading System (EU ETS)" c. kiadványa, 3. oldal:

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_2013_en.pdf

⁷⁷ Az ÜHG Irányelv 10c cikke szerinti kvóták számításának eljárásrendjéről a 10c cikk rendelkezik. Az egységes értelmezés és alkalmazás érdekében Bizottság több útmutató dokumentumot is kiadott a 10c cikk alkalmazásával kapcsolatban. Ezek a következők: A Bizottság Közleménye - Iránymutatás a 2003/87/EK irányelv 10c. cikkének opcionális alkalmazásához (2011/C 99/03), és A Bizottság határozata (2011.3.29.) a

Irányelv 10a. cikk (1) bek. szerint a Bizottság köteles volt 2010. december 31-éig közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket elfogadni az ingyenes kiosztás átmeneti szabályairól. A Bizottság e kötelezettségének a 2011/278/EU számú bizottsági határozattal⁷⁸ tett eleget. A határozat szabályai szerint az ingyenes kiosztásban részesülő létesítmények azonosítása és a részükre ingyenes kiosztható kvóták mennyiségének meghatározása többlépcsős eljárás. Áttekintő jelleggel elmondható, hogy a folyamat alapvetően a következő főbb lépésekből állt:

- (i) az érintett létesítmények tagállamok általi azonosítása,
- (ii) a létesítmények meghatározott szempontok szerint létesítményrészekre való felosztása,
- (iii) azokkal kapcsolatos adatszolgáltatás és azok hitelesítése,
- (iv) a bizottsági határozat szerint meghatározott számítások elvégzése,
- (v) az adatoknak a Bizottság felé való kommunikációja, és
- (vi) bizottsági jóváhagyás.⁷⁹

Ezt követően a tagállamok meghatározták minden, a területükön lévő érintett létesítmény számára 2013-tól 2020-ig az egyes években kiosztható kvótamennyiség végleges össz mennyiségét, amelyet megküldtek a Bizottság részére.

A 10c. cikkben foglalt kivétel lehetőség a villamosenergia-termelők számára arra, hogy meghatározott mennyiségű ÜHG kvótahoz ingyenesen jussanak. A lehetőség ahhoz a feltételhez kötött, hogy az érintett termelő ún. „tiszta technológiákba” ruház be. Arról van szó, hogy a rendszer ingyenes ÜHG kvóták kiosztásának lehetőségével honorálja azt, ha valamely villamosenergia-termelő beruházásaival korszerűsíti és így hatékonyabbá és környezetkímélőbb teszi termelését. A 10c. cikk szerinti kivétel nem volt minden tagállam számára nyitott, abban csak a 10 újonnan csatlakozott tagállam vehetett részt. A 10c. cikk szerinti „ingyenes kvóta” ugyanakkor az érintett tagállamoknak nincsen ingyen: az ÜHG Irányelv 10c. cikk (2) bek. szerint a tagállam által egyébként árverésre bocsátandó kvóta-mennyiségből a 10c. cikk szerinti kvóták mennyiségét le kell vonni. Ez azért fontos, mert a tagállam által

2003/87/EK irányelv 10c. cikkének (3) bekezdése alapján a villamosenergia-ágazatban átmenetileg ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek kiosztási módszerére vonatkozó iránymutatásról

⁷⁸ A Bizottság határozata (2011. április 27.) a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról (2011/278/EU)

⁷⁹ Ld. a Bizottsági határozat 5-15. cikkeit

egyébként árverésre bocsátott kvóták ellenértékéként befolyt összeg (felerészben a tagállam által szabadon felhasználható) költségvetési bevételt képez.

Az ingyenes kiosztás lebonyolítását, mind a 10a., mind a 10c. cikk szerinti ingyenes kvóták tekintetében az tagállami illetékes hatóságok végzik. A hatóságok az ingyenes kvótákat legkésőbb minden év február 28-áig kötelesek kiadni azok jogosultjainak.⁸⁰

3.3. Az aukcióztatás mint a kiosztás főszabálya és a tagállamok által árverezésre bocsátható kvóta-mennyiség

Amennyiben valamely létesítmény az üvegházhatású gáz kibocsátási egység beszerzésére köteles, azonban ahhoz ingyenesen nem tud hozzájutni, vagy az ingyenesen megszerzett kvóták nem fedezik teljes szükségletét, a számára a működéshez szükséges ÜHG egységeket aukción kell megvásárolnia. Amint az a fentiekben említésre került, a villamosenergia-termelő szektor (szűk körű kivételekkel) nem jogosult ingyenes kvótára, ezért az aukciós beszerzés kötelezettsége elsősorban ezt az iparágat terheli.⁸¹

Szintén szó esett róla, hogy 2013-tól a Bizottság közösségi plafont („cap”) határoz meg az uniós szintjen kiosztható kvótákra. A teljes kvótamennyiségből le kell vonni az ingyenesen kiosztásra kerülő kvótákat, valamint el kell különíteni az új belépők tartalékát.⁸² Az ÜHG Irányelv szerint az egyes tagállamok között különböző jogcímek alapján kerül felosztásra az ezt követően fennmaradó kvótamennyiség. A 10. cikk (2) bek. szerint három ilyen jogcím létezik:

- (i) az árverés útján értékesítendő teljes kibocsátási egység-mennyiség 88 %-át a tagállamok között, közösségi rendszerbeli hitelesített kibocsátásaik arányában;
- (ii) 10 %-ot a tagállamok között a Közösségen belüli szolidaritás és növekedés céljára tekintettel – ezen jogcímek tekintetében az ÜHG Irányelv IIa. melléklete százalékos arányt ír elő az érintett tagállamok tekintetében;⁸³ végül

⁸⁰ Ld. ÜHG Irányelv 11. cikk (2) bek.

⁸¹ Ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (1) bek., harmadik albek.

⁸² Ld. ÜHG Irányelv 10a. cikk (5) bek. és (7) bek.

⁸³ Az ÜHG Irányelv IIa. melléklete azt írja elő, hogy adott tagállamnak a 88%-ból jutó részesedése milyen százalékkal emelkedik meg a szolidaritási hányad alapján. Magyarország tekintetében az ÜHG Irányelv IIa. melléklete 28%-os növekményt ír elő.

(iii) a kvóták 2 %-át azon tagállamok között, amelyek üvegházhatású gázkibocsátása 2005-ben legalább 20 %-kal alacsonyabb volt, mint a Kiotói Jegyzőkönyv alapján rájuk vonatkozó bázisévben (ez a Kiotói 2 % tehát a „jól teljesítő” tagállamok törekvéseinek kvázi „elismerése”⁸⁴)

kell kiosztani.

Az aukcióztatás szabályait az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezéséről, lebonyolításáról és egyéb vonatkozásairól szóló 1031/2010/EU rendelet tartalmazza („**Aukciós Rendelet**”), de az aukciók mikénti megszervezésével kapcsolatban az ÜHG Irányelv is tartalmaz, elsősorban alapvető jelentőségű, rendelkezéseket.⁸⁵

3.3. 1. Az aukciós termékek, az ajánlattétel mennyiségi kritériumai és az aukciós platformok

A kvóták árverezése különböző aukciós platformokon zajlik. Az aukciós platform feladatai többértékűek: ezek közé tartozik az árverések lebonyolítása, az azokhoz való hozzáférés biztosítása, az ún. „aukciós eseménynaptár” vezetése, az árverés eredményeinek bejelentése, az előírt klíringrendszer meghatározott célokból az ajánlattevők rendelkezésére bocsátása.⁸⁶

Sokáig vita volt arról, hogy csak egyetlen közösségi platformot állítsanak fel, vagy az aukciók tagállami platformokon történjenek-e. A létrehozott hatályos rendszerben főszabályként egy, közösségi szinten szervezett aukciós platform működik, az „opt-out” lehetőségével, vagyis azzal, hogy a tagállamok kijelölhetnek külön aukciós platformot. A tagállamok döntő többsége a közös platform kijelölésére irányuló közös fellépésben vesz részt.⁸⁷ A nemzeti platform kijelölésének „opt-out” lehetőségével eddig Németország és az Egyesült Királyság élt. Németország az EEX-et,⁸⁸ az Egyesült Királyság pedig az ICE Futures Europe (ICE) platformot⁸⁹ jelölte ki. A fenti két ország mellett

⁸⁴ A Kiotói 2% (az ún. „Kiotói bónusz”) megoszlását az ÜHG Irányelv IIb. melléklete határozza meg. Magyarország számára 5%-os érték került megállapításra.

⁸⁵ Ld. ÜHG Irányelv 10. cikk (4) bek.

⁸⁶ Ld. Aukciós Rendelet 27. cikk (1) bek.

⁸⁷ Közös platformként a németországi „European Energy Exchange” (EEX) tőzsde került kijelölésre.

⁸⁸ Ld. 784/2012/EU rendelet egy Németország által kijelölt aukciós platformnak az 1031/2010/EU rendelet jegyzékébe történő felvételéről, valamint a rendelet 59. cikke (7) bekezdésének helyesbítéséről

⁸⁹ Ld. 1042/2012/ EU rendelet egy az Egyesült Királyság által aukció céljára kijelölni tervezett platformnak az 1031/2010/EU rendelet jegyzékébe történő felvételéről

Lengyelország is jelezte, hogy „opt-out” platformot kíván jelölni, amely megtörténteig a közösségi platformot kívánja használni.⁹⁰

Az árveréseken az ajánlattevők nem egyes kibocsátási egységekre, hanem kibocsátási egység csomagokra tesznek ajánlatot. Az Aukciós Rendelet meghatározza a kvóták azon legkisebb mennyiségét, amelyre egy aukción ajánlatot lehet tenni. A legkisebb egység, amelyre ajánlatot lehet tenni egy ún. „csomag”.⁹¹ Az egy csomagban foglalt ÜHG kvóták mennyisége attól függően különbözik, hogy milyen típusú platformról van szó. Az Aukciós Rendelet 26. cikk (1) bek. és 30. cikk (1) bek. szerint kijelölt platformok esetén egy „csomag” 500 kibocsátási egységből áll. Amennyiben a platform kijelölésére az Aukciós Rendelet 26. cikk (2) bek. vagy 30. cikk (2) bek. alapján került sor, a „csomag” 500 vagy 1000 kibocsátási egységből is állhat.

Az ÜHG Irányelv alapján egy ÜHG kvóta egy szén-dioxid tonnaegyenérték kibocsátására jogosít fel.⁹² A fentiekből értelemszerűen következik, hogy valamely aukción legkevesebb 500 (illetve adott esetben 1000) szén-dioxid tonnaegyenérték megvásárlására lehet ajánlatot tenni.

Az Aukciós Rendelet szerint a kibocsátási egységek aukción való értékesítésének módja az, hogy a kibocsátási egységeket szabványosított elektronikus szerződések formájában megvételre kell felkínálni. Ezek a szabványosított elektronikus szerződések az aukciós termékek. Az aukciós termékek lehetnek kétnapos azonnali ügyletek vagy ötnapos határidős ügyletek.⁹³ A két típus közötti különbség alapvetően a teljesítési időtartam: míg a kétnapos azonnali ügyletnél ez két kereskedési napot jelent, addig az ötnapos határidős ügyletnél ez öt kereskedési nap.⁹⁴

3.3.2. A lehetséges ajánlattevők köre

Az aukciókon részvételre jogosultak köre az Aukciós Rendeletben meghatározott. Az Aukciós Rendelet szerint főszabályként az tehet közvetlenül ajánlatot egy árverésen, aki az Aukciós Rendelet 18. cikke

⁹⁰ „Poland has notified the Commission that it intends to use the common auction platform until it appoints its 'own' auction platform.” http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/index_en.htm

⁹¹ Aukciós Rendelet 6. cikk (1) bek.

⁹² Ld. ÜHG Irányelv 3. cikk a) pont

⁹³ Ld. Aukciós Rendelet 4. cikk; Az Aukciós Rendelet e fogalmak magyarázatát egy másik rendeletre is utalva adja meg. Ez a rendelet a Bizottság 1287/2006/EK rendelete (2006. augusztus 10.) a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások nyilvántartás-vezetési kötelezettségei, az ügyletek bejelentése, a piac átláthatósága, a pénzügyi eszközök piaci bevezetése, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő végrehajtásáról.

⁹⁴ Ld. Aukciós Rendelet 3. cikk 3. és 4. pontok

alapján ajánlattételi kérelem benyújtására, valamint a 19-20. cikkek alapján ajánlattételre jogosult.⁹⁵

A lehetséges résztvevők között nem kizárólag a ténylegesen üvegházhatású gáz kibocsátást produkáló alanyok, hanem meghatározott, más piaci szereplők is szerepelnek. Ennek oka, alapvetően arra vezethető vissza, hogy tekintettel arra, hogy az ÜHG kvóta forgalomképes vagyoni értékű jogosultság, azok megszerzésében nem kizárólag a kibocsátók, hanem az ÜHG kvótákkal befektetési céllal kereskedő más jogalanyok is érdekeltek. A befektetési célzattal való jogalanyok részvételének lehetővé tétele természetesen automatikusan magával hozza a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szembeni fellépés szükségességét.

Ajánlattételi kérelem benyújtására jogosultak a fentieknek megfelelően alapvetően két csoportra oszthatóak.⁹⁶ Az első csoportot az iparági szereplők, azok különféle csoportjai és az ellenőrzésüket ellátó állami szervek alkotják, míg a második csoportot a befektetők.

Ajánlattételi kérelem benyújtására jogosultak elsősorban az olyan kibocsátók, akik saját nevükben tesznek ajánlatot (beleértve ebbe vállalatcsoporton belül az anya-, és leányvállalatokat, valamint a kapcsolt vállalkozásokat), ezekből álló, saját nevükben eljáró üzleti csoportosulások, valamint a kibocsátókat ellenőrző állami szervek és állami tulajdonú vállalatok.⁹⁷ Befektetési célzattal jogosultak ajánlattételi kérelem benyújtására meghatározott befektetési vállalkozások és hitelintézetek. Utóbbiaknál nem feltétel, hogy saját nevükben járjanak el, így ezen jogalanyok akár saját nevükben, akár ügyfeleik nevében is nyújthatnak be ajánlattételi kérelmet.⁹⁸

Az Aukciós Rendelet nemcsak pozitív irányban határozza meg a lehetséges résztvevők körét, hanem kifejezetten ki is zár meghatározott jogalanyokat abból. A kizáró okok (azaz a negatív lista) az adott árverésen betöltött funkcióhoz kapcsolódnak. Így például nem jogosult ajánlattételi kérelem benyújtására többek között az aukcióellenőr, az árverező és maga az aukciós platform sem.⁹⁹

⁹⁵ Ld. Aukciós Rendelet 15. cikk

⁹⁶ Az Aukciós Rendelet (feltételesen) további személyeket is feljogosít ajánlattételi kérelem benyújtására. Ld. ehhez az Aukciós Rendelet 18. cikk (2) bek.

⁹⁷ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (1) a), d) és e) pontok.

⁹⁸ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (1) b) és c) pontok.

⁹⁹ Ld. Aukciós Rendelet 18. cikk (5)-(6) bek.

3.3.3. Az árverező és az aukcióellenőr

Az Aukciós Rendelet szerint a tagállamok csak úgy tudják árverésen értékesíteni az általuk aukcióztatható ÜHG kvótákat, ha azok aukcióztatása érdekében árverezőt jelölnek ki. Az Aukciós Rendelet szerint árverező nélkül egyetlen tagállam sem bocsáthat árverésre kibocsátási egységet.¹⁰⁰ Biztosított ugyanakkor a lehetőség arra, hogy több tagállam azonos árverezőt jelöljön ki.

Az árverező egyfajta közvetítőként szolgál a tagállam és az aukciós platform között. Feladatai közé tartozik, hogy árverésre bocsássa az őt kijelölő tagállam által értékesíteni kívánt kibocsátási egységeket, felveszi az őt kijelölő tagállamot illető árverési bevételeket, valamint folyósítja azt a tagállam számára.

Az aukcióellenőr feladata az aukciós folyamat figyelemmel kísérése. Az aukciók jogszabályoknak megfelelő lebonyolításáról az aukcióellenőr havonta utólag, ún. „ismertető jelentésben” számol be a Bizottság és a tagállamok felé. Beszámolójában különösen ki kell térnie az igazságos és nyílt hozzáférés, és az átláthatóság szempontjaira, valamint az árképzésre és a technikai és működési vonatkozásokra. Megbízatása legfeljebb 5 évre szólhat.

3.3.4. Az ajánlattétel rendje és az aukciós elszámolóár

Az Aukciós Rendelet szabályozza az ajánlattétel rendjét, beleértve egy ajánlat szükséges tartalmi elemeit,¹⁰¹ valamint az ajánlattétel benyújtásánál való képviselői lehetőségét is,¹⁰² azonban ezen szabályok ismertetésére ehelyütt nincs mód. Itt röviden csak annyit lehet megemlíteni, hogy az aukciók rendjének egyik legfontosabb szabálya, hogy az árverések titkosak, azaz az egyes ajánlategykezdők nem ismerhetik egymás ajánlatait.¹⁰³

Az ajánlattéti időszak leteltét követően az aukciós platform az Aukciós Rendeletben foglalt szabályok szerint meghatározza az ún. „aukciós elszámolóárat”. Az aukciós elszámolóár az az ár, amelyet valamennyi nyertes ajánlategykezdőnek meg kell fizetni a kvóták megszerzéséért az adott aukción. Adott aukción egy elszámolóár kerül megállapításra, így az árverezett ÜHG kvótákhoz minden ajánlategykezdő ezen az azonos áron juthat

¹⁰⁰ Ld. Aukciós Rendelet 22. cikk (1) bek.

¹⁰¹ Ld. Aukciós Rendelet 6. cikk (2) bek.

¹⁰² Ld. Aukciós Rendelet 6. cikk (3) bek.

¹⁰³ Ld. Aukciós Rendelet 5. cikk

hozzá.¹⁰⁴ Azaz függetlenül attól, hogy egy ajánlattevő magasabb vagy alacsonyabb árat ajánlott meg az árverésre kerülő kibocsátási egységekért, mindegyikük azonos „egységáron” jut hozzá azokhoz.¹⁰⁵

Az aukciós elszámolóár az egyes ajánlatok tartalma alapján számított ár, amelyet a következőképpen kell számítani: az aukciós platform az árajánlatokat nagyságuk szerint sorrendbe állítja, mégpedig a legmagasabb árajánlattal kezdve. Ezt követően az árajánlatokban szereplő (azaz az ajánlattevők által megvásárolni kívánt) mennyiségeket összeadja a platform. Aukciós elszámolóárként az az ár kerül meghatározásra, amelynél a mennyiségi ajánlatokból összeálló teljes mennyiség megegyezik az árverésre bocsátott kibocsátási egységek mennyiségével, vagy azt meghaladja.¹⁰⁶ Tipikus esetben az aukciós elszámolóárnál az ajánlatokból összeadódó össz mennyiség meghaladja az aukcióra bocsátott mennyiséget (és azzal nem pontosan egyezik meg). Az Aukciós Rendelet szerint ilyen esetben, logikus módon, a legutolsó, az aukciós elszámolóár megállapításához figyelembe vett ajánlatot tevő a kibocsátási egységek fennmaradó (azaz töredék) részében részesül csak.

A fentiek alapján azok az ajánlattevők, akik az aukciós elszámolóárnál alacsonyabb árral tettek ajánlatot, egyáltalán nem jutnak az aukción kibocsátási egységhez, azok, akik annál magasabb árral tettek árajánlatot, függetlenül az ajánlatukban megjelölt ártól, mindnyájan az aukciós elszámolóáron jutnak kibocsátási egységhez. Azon ajánlattevők esetében, akik ajánlata az aukciós elszámolóár számításakor figyelembe vett utolsó ár, az eset körülményeitől függően jutnak hozzá a teljes, általuk megvásárolni kívánt kibocsátási egység mennyiségéhez, vagy – és ez a tipikus eset – annak egy meghatározott részéhez.

3.3.5. A kvóták megszerzésének technikai szabályai – a kibocsátás forgalmi jegyzék

Az aukciós folyamat rendkívül fontos aspektusa a kvóták megszerzésének mikéntje. Mint említésre került, a kvóták vagyoni értékkel bíró, forgalomképes jogosultságok. A kvóták csak dematerializált formában léteznek, így megszerzésük és nyilvántartásuk csak elektronikus rendszer útján képzelhető el. A kvótákkal kapcsolatos tranzakciók regisztrálására és adminisztrálására létrehozott rendszer meglehetősen bonyolult, ezért az alábbiakban azt csak vázlatosan ismertetem.

¹⁰⁴ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (1) bek.

¹⁰⁵ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (3) bek.

¹⁰⁶ Ld. Aukciós Rendelet 7. cikk (2) bek.

A jelenleg hatályos szabályok szerint működő rendszer lényege valamennyi, a kvótákkal kapcsolatos tranzakció egységes, uniós szintű kezelése. Az ÜHG Irányelv alapján a 2012. január 1-jétől kiadott kvótákat az ún. „közösségi kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben” kell tartani. Az uniós forgalmi jegyzéket a Bizottság által kinevezett ún. „központi tisztviselő” üzemelteti és tartja fenn. A kvótákkal való tranzakciók során a tagállamok kötelesek ezt az uniós jegyzéket igénybe venni.

Az ÜHG Irányelv felhatalmazása alapján a Bizottság külön végrehajtási rendeletet fogadott el kibocsátási egység-forgalmi jegyzék működéséről: a 1193/2011/EU rendeletet.¹⁰⁷ Az uniós jegyzék a rendelet I. mellékletében megjelölt számlákat tartalmazza. Ezen számlák közé tartoznak többek között az EU-s alap-, aukciós-, és kiosztási számlák, az üzemeltetői számla, az ügyfélszámla, a nemzeti folyószámla és a kereskedési számla. A különböző típusú számlák különböző típusú egységek nyilvántartására szolgálnak. A számláról végezhető tranzakciók köre részletesen szabályozott. Minden számláról csak a rendeletben meghatározott ügylet kezdeményezhető.¹⁰⁸ A tagállamok saját számláikhoz és a joghatóságuk alá tartozó más számlákhoz is csak egy általuk kijelölt nemzeti tisztviselőn keresztül férhetnek hozzá. A rendelet létrehozta továbbá az európai uniós ügyleti jegyzőkönyvet („EUTL”), az ÜHG kvóták kiadásának, átruházásának és törlésének nyilvántartására.¹⁰⁹

A nyilvántartási rendszer közhitelesség szempontjából legfontosabb szabálya az, hogy az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék nyilvántartásai bármely kibocsátási egység esetén *prima facie* és elegendő bizonyítékot képeznek az egység feletti tulajdonjog (jogosuljának) meghatározásában, valamint minden más olyan kérdésben, amellyel kapcsolatban a kibocsátási egység-forgalmi jegyzék a rendelet alapján nyilvántartás tartalmaz vagy tartalmazhat.¹¹⁰ Ez tehát mindenekelőtt azt jelenti, hogy a kvóta tulajdonosának azt kell tekinteni, akinek a számláján a kvótát nyilvántartják.

Sajátos, a *nemo plus iuris* elvét felülíró dologi jogi szabályt tartalmaz a rendelet, amikor előírja, hogy aki kvótát jóhiszeműen megvett és

¹⁰⁷ A Bizottság 1193/2011/EU Rendelete (2011. november 18.) a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti, az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 2013. január 1-jén kezdődő kereskedési időszakát és azt követő kereskedési időszakait szolgáló uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék létrehozásáról, valamint a 2216/2004/EK és a 920/2010/EU bizottsági rendelet módosításáról

¹⁰⁸ Ld. rendelet 35. cikk

¹⁰⁹ Ld. rendelet 5. cikk (1) bek. és (5) preambulum-bekezdés

¹¹⁰ Ld. rendelet 37. cikk (2) bek.

birtokol,¹¹¹ az a kvótát átadó fél tulajdonjogának bármiféle fogyatékoságától függetlenül teljes körű tulajdonjogot szerez a kvótán.¹¹²

A kvóta árverésen való megszerzésének modellje technikailag a következő:¹¹³ az árverezendő kvótákat még az ajánlattételi időszak megnyílta előtt az uniós kibocsátási egység-forgalmi jegyzék átvezeti egy nevesített kibocsátási egység-forgalmi számlára, amelyen azokat letétbe helyezik.¹¹⁴ Az aukciós elszámolóár meghatározását követően a nyertes ajánlattevőt az általa megszerzett kvótákról értesítik. A kvóták megszerzéséhez az ajánlattevő köteles a kvóták ellenértékét lehívható pénzeszközök formájában az ún. klíringrendszeren (vagy elszámolórendszeren) keresztül az árverező meghatározott bankszámlájára folyósítani. A folyósításról való rendelkezésnek legkésőbb az ajánlattevő kibocsátási egység-forgalmi számláján való jóváírással egyidejűleg kell megtörténnie.¹¹⁵ A kvóták folyósítására oly módon kerül sor, hogy a letéti számláról a klíringrendszer (vagy elszámolórendszer) átvezeti az ajánlattevő által megszerzett kibocsátási egységet az ajánlattevő kibocsátási egység-forgalmi számlájára.¹¹⁶

3.3.6. Az aukciós értékesítésből befolyó pénzeszközök felhasználása

Az ÜHG egységek árverezéséből befolyó pénzüsszegek a tagállam bevételeit, azaz költségvetési bevételt képeznek. Ezen pénzüsszeg felhasználása ugyanakkor nem teljesen szabad, éppen a klímavédelmi célok előmozdítása végett az uniós jog ezek egy részének felhasználását különböző célokhoz köti.

Az ÜHG Irányelv 10. cikk (3) bek. szerint a tagállam, a kibocsátási egységei elárverezéséből befolyó bevételről szabadon határozhat azzal, hogy a bevétel legalább 50%-át a (3) bekezdésben meghatározott célok valamelyikére kell fordítania. Nem köteles ugyanakkor a tagállam a teljes érintett hányadot egyetlen nevesített célra felhasználni, ez az összeg a nevesített célkitűzések közül többre is felhasználható. A tagállamok kötelesek a pénzeszközök hovafoordításáról a Bizottságot tájékoztatni.¹¹⁷

¹¹¹ Felhívom a figyelmet, hogy e ponton a rendelet magyar nyelvű szövege eltér mind az angol, mind a német nyelvű szövegtől, ezek ugyanis konzekvensen konjunktív (azaz „és”) kapcsolatot írnak elő a megvétel, valamint a birtoklás között, szemben a magyar nyelvű verzióval, amely alternatív (azaz „vagy”) kapcsolatról rendelkezik.

¹¹² Ld. rendelet 37. cikk (4) bek.

¹¹³ A további, kvótákkal végezhető műveletek ismertetésére ehelyütt nincs mód. Ezen ügyletek végrehajtásának mikéntjét a rendelet részletesen szabályozza.

¹¹⁴ Ld. ÜHG Irányelv 46. cikk

¹¹⁵ Ld. Aukciós Rendelet 44. cikk (1) bek.

¹¹⁶ Ld. Aukciós Rendelet 47. cikk (2) bek.

¹¹⁷ Ld. Aukciós Rendelet 10. cikk (3) bek.

Mohai Gabriella
Büntetőeljárásjogi és Büntetésvégrehajtási jogi Tanszék
Témavezető: Hack Péter habil. egyetemi docens

„Élő történelem”, azaz
közérdekű munka büntetés - tegnap, ma és holnap
A helyreállító igazságszolgáltatás eszközei a hatályos magyar
joggyakorlatban, különös tekintettel a büntető eljárásjogi
intézményekre

„What works? The work works.”

I. Egyetemes munkabüntetés – történelem

A munkabüntetések eredetét kutatva a szakirodalomban eltérő álláspontok találhatóak. A gályarabságot egyes szerzők kifejezetten a munkabüntetések elődjének tartják – a büntetésnek a munka elemére fókuszálva –, míg más szerzők határozottan a szabadságvesztés előzményének tekintik. A *Büntetéstani alapfogalmak* című tankönyv a munkabüntetések kialakulásáról úgy fogalmaz, hogy a rabszolgaság eszméje – melyből később kifejlődött a gályarabság intézménye – a háborúskodásokat lezáró kollektív igazságszolgáltatásból nőtt ki, ugyanis a mind több munkáskezet igénylő termelés arra készítette a győztest, hogy a legyőzötteket rabszolgává tegye. Ez a szolgaság legfőképpen munkát jelentett, a szabadságtól és a jogoktól való megfosztás csupán biztosította a munkára kényszerítést. A rabszolgaság kezdete nem volt más, mint az eredetileg halállal sújtott ellenfélnek és hozzátartozóinak munkával való büntetése. Ez a büntetési „újítás” találkozott a gazdaság igényeivel, ezért oktalanság lenne feltételezni, hogy a rabszolgaságnak a szolgaság döntőbb eleme lett volna a munkánál.¹ A *Magyar büntetés-végrehajtási jog* című tankönyv ezzel az állásponttal szemben azonban úgy vélekedik, hogy vannak ugyan, akik a gályarabságot is a munkabüntetés előzményének tekintik, valójában azonban az a szabadságvesztésé volt.² Mindkét álláspont igazságát elismerve a

¹ KABÓDI, Cs. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B. (2005): Büntetéstani alapfogalmak, Budapest, Rejtjel Kiadó 197.

² VÓKÓ, Gy. (2009) Magyar büntetés-végrehajtási jog, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 316.

Büntetőjog I. Általános Rész című tankönyv kimondja, hogy a szabadságvesztés és a munkabüntetés között nehezen megrajzolható határvidék található.³

A *Büntetéstani alapfogalmak* című tankönyv a munkabüntetések kialakulásának felvázolása során egészen az emberiség történelmének kezdetéig nyúl vissza. A nemzeti társadalomban a pusztán életben maradás eszköze volt a munka, s mint ilyen, kívülről jövő kényszer jelentett a közösség tagjai számára. A külső kényszer a fejlődés későbbi szakaszában belülről jövő szükségletté vált, ugyanis az uralkodó társadalmi csoportok és rétegek érdeke is a munkakényszer kiterjesztése irányába hatott. Ennek az a magyarázata, hogy a termelésből kivált irányítók, a fegyveresek, a hivatalnokok, az ideológusok, a papok kiszakadása révén vákuum keletkezett a munkaerő ellátásában. A hatalmon lévőknek gondoskodniuk kellett a termelésben maradt munkavégzésre kényszerítéséről.⁴ A szolgaság teljes kiszolgáltatottságot jelentő válfaja, a rabszolgaság, a hadifogság „intézményéből” és a földművelő társadalmak egyre növekvő munkaerő-szükségletéből, illetve ezek összekapcsolódásából alakult ki. A büntetés gerince a munkára kényszerítés, eszköze pedig a szabadságtól, jogoktól történő megfosztás volt. A klasszikus rabszolgatartás kialakulásával a rabszolga státusz megvetettsége és bizonyos magánjogi igények együttes jelentkezése abba az irányba hatott, hogy a rabszolgaság deklaráltan is büntetési nemmé váljon. A különböző jogágak kialakulása előtti időszakban az adósrabszolgaság a vagyoni viták büntetőjogi eszközökkel történő megoldása volt: ha az adós többszöri felszólítás, figyelmeztető fogság után sem fizette meg tartozását, akkor a hitelező adósrabszolgaságba vethette. A klasszikus rabszolgaságból nőtt ki az antik társadalom néhány olyan büntetése, amely évszázadokkal túlélte e társadalmi formáció bukását (pl. gályarabság, mely intézmény kialakulását a tengeri kereskedelem és hadviselés kiszélesedése segítette elő).⁵

A fejlődés későbbi szakaszában, a feudalizmus társadalmában a földesurak nem dolgoztak, a termelő munkát a jobbágyok végezték. A jobbágy nem büntetésből volt jobbágy, hanem gazdasági (és személyi) kényszer hatására lett az, tehát számára a munkavégzés nem lehetett büntetés. Európában ezért a munka, mint büntetés visszaszorult a feudalizmus első évszázadaiban. A bűnelkövetőket egyszerűbb volt kivégezni vagy megcsonkítani – a társadalom védelmében és egyben

³ BELOVICS, E. - GELLÉR, B. – NAGY, F. – TÓTH, M. – (Busch, B. lektor) (2012), *Büntetőjog I. Általános Rész*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 418.

⁴ KABÓDI, Cs. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m. 196.

⁵ Uo. 198.

okulásra –, mint őrzésükkel, élelmezésükkel bajlódni. A középkori városokban a munkáltatás, mint büntetés szűk lehetőségekkel rendelkezett, bizonyos közmunkák (utcasöprés, csatornatisztítás) jöhettek csak szóba. A munka ebben az időszakban nem a testi sanyargatáshoz kötött, illetve közelítő büntetési nem, hanem sokkal inkább megalázó, kis közösség előtti megbecstelenítő szankció volt.

A munka büntetés-végrehajtási szerepének átalakulása Európában a XVI-XVII. században ment végbe. A polgári gazdaság térnyerésével párhuzamosan megnőtt a munkaerő iránti igény. A munka felértékelődésének másik oka az volt, hogy a felvilágosodás hatására megszületett a büntetés humanizálásának igénye. A munkabüntetés önálló szankcióként történő megfogalmazásának kiváló példája, hogy 1768-ban a *Constitutio Criminalis Carolina* a testi büntetések közé sorolta az erdőkben, köztereken, bíróságokon, a földesurak birtokain, megkötözve vagy bilincsben foganatosítandó közmunka intézményét.⁶ Mária Terézia rendelkezésére községenként írásban rögzítették a jobbágy robotterhein, szolgáltatási kötelezettségein kívül azt is, hogy „*aki az erdőket rontotta, a fákat nyeste, a kártérítésen felül háromnapi munkával tartozott*”.⁷ 1787-től II. József a munkát mint büntetést már kiszabhatónak rendelte a nemesekre is, így Bécs utcáit a földesúri osztály tagjai éppúgy sepregették, mint a közrendek.

A XIX. században a polgári büntetőjog fő szankciójává a szabadságvesztés vált. A szabadságvesztés – különösen korai változataiban – a testi büntetés több jegyét is magán viselte, továbbá becsületvesztéssel, vagyoni hátránnyal társult. A szabadságvesztés büntetés keretjellege miatt mindig a kor igényeihez igazodóan volt kitölthető tartalommal. A munka is, mint a szabadságvesztésnek tartalmat adó eszköz jutott szerephez a polgári büntetéstani gondolkodásban. A szabadságvesztés és a munka összekapcsolása által később létrejött intézmények elsősorban nem börtönök (bár utóbb azzá váltak), hanem a szegény- és árvaházak kombinációi voltak. A társadalom perifériájára sodródottakkal való foglalkozás, a szegényügy kialakulása vetette fel először a munkáltatás gondolatát, lehetőséget teremtve a csavargó elemeknek a tisztas megélhetésre. Kezdetben csak kivételesen utaltak ide bűnözőket, alapvetően a családok által megnevelendőnek ítélték kerültek be. A dolgházi eszmék a munkáltatás, munka útján történő nevelés és a reszocializáció által átkerültek a büntetés-végrehajtásba.⁸ A XX. század elején Európában munkabüntetésként került alkalmazásra a dolgház

⁶ KABÓDI, Cs. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m. 199-200.

⁷ VÓKÓ, Gy.: i.m. 312.

⁸ KABÓDI, Cs. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m. 200-201.

intézménye a csavargókkal, munkakerülőkkel, koldusokkal, prostituáltakkal szemben.

A határozatlan tartamú biztonsági őrizetet az 1900. évi brüsszeli börtönügyi kongresszusi határozat a közveszélyes munkakerülőkre, a csavargókra és a prostituáltakra javasolta bevezetni (magyar terminológia szerint szigorított dologház). A „szabadságvesztés nélküli” javító-nevelő munkabüntetés először a szovjet-országi büntetőjogban jelent meg 1919-ben. A szabadságvesztéssel járó büntetések alternatívájaként számbajövő jogintézmények közül a legreménykeltőbb megoldásnak az ún. közérdekű vagy közhasznú munkára kötelezés tűnt. Ezt a szankciónemet 1975-ben vezették be Angliában, ma már viszont az európai államok többségében ismerik. Elterjedését az is elősegítette, hogy többféle pönológiai funkcióra alkalmas egyidejűleg: lehet az elítélés elkerülésének az eszköze, lehet a szabadságvesztés alternatívájaként önálló főbüntetés, a feltételes elítélés mellett alkalmazható kiegészítő kötelezés vagy pénzbüntetést helyettesítő megoldás.⁹

A nyugat-európai jogirodalomban a közmunka végzését olyan fő- vagy mellékbüntetésnek tekintik, amely a szociális és reeduktív (nevelő, képző) jellegű tevékenység elvégzését jelenti fizetség nélkül, elősegítve ugyanakkor az elítélt beilleszkedését vagy újra beilleszkedését a társadalomba. A közérdekű munkával kapcsolatos publikációk hangsúlyozzák az elítélt aktív hozzájárulásának jelentőségét, mivel humánus és társadalmilag hasznos tevékenységet vállal, hogy bizonyos mértékben jóvátegye azt a kárt, amit a társadalomnak okozott és erre lehetőséget is kap (reputatív tényező). Ilyen munka vállalása az önbecsülést fejleszti és felkeltheti az erkölcsi érzést. A társadalmi elítélés helyett, ami a hagyományos büntetések velejárója, a közmunka a társadalommal való pozitív kötelékeket erősíti, felkelti és fejleszti az egyes társadalmi csoportokkal való azonosulás, összetartozás érzését.¹⁰

II. A közérdekű munka büntetés magyarországi története

1. A közérdekű munka büntetés újkori története Magyarországon

A magyar jogfejlődést az 1878. évi Btk.-tól, a Csemegi-kódex megalkotásától szokták tárgyalni a büntetőjogi tankönyvek, az azt

⁹ KABÓDI, Cs. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m. 204-206.

¹⁰ VÓKÓ, Gy.: i.m. 312-315.

megelőző jogalkotást jogtörténetként kezelik. Az **1878. évi V. törvényt** (a továbbiakban: Csemegi-kódex) követően három büntető törvénykönyvet alkottak Magyarországon: az **1961. évi V. törvényt**, a **1978. évi IV. törvényt** és a 2013. július 1. napján hatályba lépő **2012. évi C. törvényt** (a továbbiakban: Új Btk.). A Csemegi-kódex Általános Része több-kevesebb módosítással az 1950. évi II. törvény hatálybalépéséig, Különös Részének számos rendelkezése pedig az 1961. évi V. tv. hatályba lépéséig volt érvényben.¹¹

A munkabüntetések újkori magyar történetébe az **1950. évi II. tv. (Btá.)** hozta be az első ilyen típusú intézkedést, a **javító-nevelő munkát**. A javító-nevelő munkát intézkedésnek nyilvánították, mert célja kizárólag a javítás és nevelés volt.¹² Az intézkedés alkalmazásának öt évet meg nem haladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén volt helye. A javító-nevelő munka alkalmazására akkor kerülhetett sor, ha a büntetés célja szabadságelvonás nélkül is elérhető volt. Annak megállapítása érdekében, hogy a büntetés célja szabadságelvonás nélkül is elérhető, az elkövető társadalmi helyzetére, a büntett elkövetésének okaira és általában az eset körülményeire kellett tekintettel lenni. (Különös figyelmet érdemel a javító-nevelő munka alkalmazhatóságára meghatározott „*az elkövető társadalmi helyzete*” kitétel.) A munka végzésére kötelezett a bíróság által megszabott munkát volt köteles végezni, amelyért csökkentett díjazásban részesült. A csökkentés mértékét a bíróság állapította meg, amelynek határait a törvény rögzítette: a csökkentés az egyébként járó díjazás egytized részénél kisebb és egynegyed részénél nagyobb nem lehetett. A büntetés tartama 1 hónaptól 2 évig terjedhetett. A munka végzésére kötelezett szabadsága csak annyiban esett korlátozás alá, amennyiben az az intézkedés céljának és a munka teljesítésének biztosítása érdekében szükséges volt. Ha az elítélt a kötelezettségének igazolatlanul nem tett eleget vagy a munkafegyelmet súlyosan sértő magatartást tanúsított, akkor a javító-nevelő munka még hátralévő tartamával azonos tartamú börtönbüntetést kellett rajta végrehajtani. „*A közérdekű munka speciális jellegének főbb vonásai*” című tanulmányában Mónusné Kiss Katalin az intézkedés hátrányaként emeli ki, hogy csak szűk körben érvényesült, a bírói gyakorlat viszonylag ritkán élt a javító-nevelő munka lehetőségével, mert csak állami vállalatnál, illetve állami gazdaságnál munkaviszonyban lévő személyekkel szemben lehetett alkalmazni. A közérdekű munkát a Btá. ugyan intézkedésként határozta meg, de előbb a gyakorlat, majd a

¹¹ BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. – BUSCH, B. – DOMOKOS, A. - GELLÉR, B. – MARGITÁN, É. – MOLNÁR, G. – SINKU, P. (2010), Büntetőjog Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 39-40.

¹² KABÓDI, Cs. – LŐRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m: 210.

jogalkotás (a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli törvényi mentesítés (rehabilitáció) kiterjesztéséről szóló 1959. évi 39. törvényerejű rendelet) is elismerte büntetés jellegét.¹³ Wiener A. Imre tankönyvében utal arra, hogy elvileg ugyan kellett volna érvényesülnie a munka nevelő hatásának, de erről a munkatársak sokszor nem tudtak, ha pedig tudtak róla, akkor a közösség nem pozitív, hanem gyakran negatív hatást gyakorolt az elítélre (például ugratással vagy elszigeteléssel).¹⁴

Az **1961. évi Btk.** a főbüntetések között szabályozta a javító-nevelő munkát csakúgy, mint a 2013. június 30-ig hatályos Büntető Törvénykönyvünk 2010. május 1. napjáig. A közérdekű munka speciális jellegének főbb vonásait bemutató tanulmány adatai szerint a Különös Részben 27 helyen fordult elő, mint alternatív büntetés. Az 1961. évi Btk. bárkivel szemben alkalmazhatónak találta ezt a büntetést, és már nem csak állami szerveknél lehetett végrehajtani, hanem szövetkezetekben, illetve az elítélt korábbi munkahelyén is. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan a munkaviszonyban álló dolgozó részére biztosítottak voltak mindazok a jogok, amelyek a büntetés céljával nem ellentétesek. A büntetés tartama 3 hónaptól 1 év 6 hónapig, halmozati és összbüntetés esetén 2 évig terjedhetett. Az elítélt a bíróság által meghatározott természetű munkát volt köteles végezni, amelyért munkabért kapott. Az elítélt munkabéréből – a bíróság rendelkezésének megfelelően – 5 százaléktól 20 százalékgig terjedő részt az állam számára le kellett vonni. A bírói gyakorlat azonban még ekkor sem alkalmazta széles körben.¹⁵ Az ítélezési gyakorlat továbbra is élt mindazokkal a korlátozásokkal, amelyek korábban is gátolták a jogintézmény szélesebb körű elterjedését. Így nem fogantatosították magánmunkáltató alkalmazottjával, nem megfelelő egészségi állapotú egyénnel, számos foglalkozás gyakorlójával, vezető állásúakkal, nyugdíjkorhatárt elértekkel, s többnyire munkaviszonyban nem állókkal szemben.¹⁶ Az **1971. évi 28. törvényerejű rendelet** tovább fejlesztette a korábbi szabályozást oly módon, hogy kijelölt munkatelepekről rendelkezett, másrészt tovább szélesítette alkalmazási kört a mentesítésre vonatkozó szabályok segítségével, azonban a kijelölt munkatelepen történő végrehajtásról szóló rendelkezések nem léptek hatályba. Az 1960-as évektől kezdve elkezdett háttérbe szorulni a javító-nevelő munka alkalmazása. Míg 1960-ban az

¹³ www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai

¹⁴ WIENER, A. I. (2004), Büntetőjog Általános Rész, Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 171.

¹⁵ www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai

¹⁶ KABÓDI, Cs. – LŐRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m.211.

elítéltek 12 százalékát ítélték javító-nevelő munkára, addig az 1980-as évek ez a szám 4-5 százalékra csökkent.¹⁷

Az **1978. év IV. tv. (Btk.)** fenntartotta hatályában a korábbi szabályozást. Érdemi változás az **1987. évi III. törvénnyel** történt, amely a javító-nevelő munka mellett bevezette a közérdekű munka fogalmát. Nagy Ferenc „*A Magyar Büntetőjog Általános Része*” című tankönyve úgy fogalmaz, hogy az 1987. évi kódex a javító-nevelő munka tekintetében lényegében ugyanazon tartalommal átvette a korábbi rendelkezéseket, változás csak az elítélt munkabéréből való levonás mértékében és a tartamban fedezhető fel. Érdemi változást hozott viszont a Btk.-t módosító 1987. évi III. törvény, amely – változatlan szabályokkal – megtartotta a javító-nevelő munka eredeti változatát, azonban új végrehajtási formát is bevezetett: a közérdekű munkát. Továbbá erre az új végrehajtási formára is tekintettel a javító-nevelő munkát a törvényhozó néhány további különös részi bűncselekmény büntetési tételébe beiktatta. A Btk. a javító-nevelő munkát így a bűncselekmények viszonylag széles körében határozta meg büntetésként, a bűncselekmények büntetési tételeiben mindig alternatívaként szerepelt.¹⁸ A javító nevelő munka az 1987. évi III. törvény értelmében azt jelentette, hogy a javító-nevelő munkára ítélt köteles volt az ítéletben kijelölt munkahelyen meghatározott munkát vagy közérdekű munkát végezni, egyébként az elítélt szabadsága nem volt korlátozható. Az ítéletben kijelölt munkahelyen végzendő munka esetében az elítélt munkabéréből öt százaléktól harminc százalékig terjedő részt az állam javára le kellett vonni. Az elítéltet – ha ez a büntetés céljával nem volt ellentétben, megillették a munkavégzéssel kapcsolatos egyéb jogok. A közérdekű munkát az elítélt – az 1987. évi III. tv. rendelkezései értelmében – hetenként egy napon, a heti pihenőnapon, vagy szabadidejében díjazás nélkül végzi. Wiener A. Imre tankönyvében úgy magyarázza, hogy a közérdekű munka kezdetben a javító-nevelő munka végrehajtásának egyik formájaként jelent meg. Ez a végrehajtási forma azt jelentette, hogy ha az elítéltnak nem volt munkahelye, akkor azt a bíróság jelölte ki, de a szankció változatlanul állandó, rendszeres munkát jelentett, ugyancsak csökkentett bérfizetés mellett.¹⁹

Az **1984. évi 19. törvényerejű rendelet** bevezette a szigorított javító-nevelő munka intézményét. A miniszteri indokolás szerint a munkakerülő, parazita életmódot folytató személyek személyi szabadság

¹⁷ www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai

¹⁸ NAGY, F. (2010), *A Magyar Büntetőjog Általános Része*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 298.

¹⁹ WIENER, A. I.: i.m. 171.

korlátozásával együtt járó rendszeres munkára szoktatása, illetve munkára kötelezése volt a büntetési nem célja. Közvetlen elődje a Csemegi-kódexben található dologház intézménye volt.²⁰ (A Csemegi-kódexet módosító 1913. évi XXI. törvénycikk a közveszélyes munkakerülőkkel és csavargókkal szemben új szankciót vezetett be: a dologházat, mint a munkára szoktatás igényét teljesítő büntetés-végrehajtási intézetet.²¹) A büntetést csak a közveszélyes munkakerülés vétsége miatt lehetett kiszabni, éspedig vagylagosan, alternatív büntetésként. Az 1987. évi III. törvény kiszélesítette az alkalmazási kört olyan cselekményekre is, melyeknél az elkövető munkakerülő életmódja volt a motívum (például tartás elmulasztása, üzletszerű kéjelgés és annak elősegítése, lopás, csalás, üzérkedés, tiltott szerencsejáték szervezése, orgazdaság, kitarottság, kerítés). A büntetési nem három kötelezettséget írt elő az elítélt számára: 1. munkavégzési kötelezettség a kijelölt munkahelyen nem munkaviszony, hanem büntetés-végrehajtási jogviszony alapján, 2. kijelölt helységben tartózkodásra kötelezés, 3. kijelölt intézetben vagy szálláson lakás és annak rendjének betartása. A büntetés tartama legalább 1 év, halmazati vagy összebüntetés esetén legfeljebb 3 év. Fiatalkorúval vagy szolgálati jogviszonyban álló katonával szemben nem volt kiszabható. Lehetséges volt a szabadságvesztésre történő átváltoztatás. A szigorított javító-nevelő munka félszabad büntetés-végrehajtás helyett inkább fogház fokozatú szabadságvesztésnek felelt meg, végrehajtásában azonban komoly problémák merültek fel.²² A szigorított javító-nevelő munka nem szabadságvesztést helyettesítő szankció, inkább vegyes jellegű, félszabad intézmény. A bírói kar sem tette magáévá a jogalkotói szándékot, mert az elítélteknek csak 0,5-1,5 %-át sújtotta e szankciónemmel.²³

Az **1993. évi XVII. törvény** rendelkezései alapján végleg megszűnt a javító-nevelő munka, ennek főbb okait Nagy Ferenc a következőkben foglalta össze:

– Nem vált általánosan alkalmazhatóvá és nem tisztázódott, hogy milyen elkövetői körrel szemben célszerű az alkalmazása. Bizonyos munkakörök természete, a jogszabályi előírások, és a bírói gyakorlat által kimunkált korlátozások kizárták a javító-nevelő munka általános, illetve széles körű alkalmazhatóságát. Emiatt külön büntetéskénti szabályozása olykor formálissá és igazságtalanná vált.

²⁰ http://hu.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6zvesz%C3%A9lyes_munka

²¹ BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. – BUSCH, B. – DOMOKOS, A. – GELLÉR, B. – MARGITÁN, É. – MOLNÁR, G. – SINKU, P.: i.m. 41.

²² http://mapyourinfo.com/wiki/hu.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6zvesz%C3%A9lyes_munka

²³ KABÓDI, CS. – LŐRINCZ, J. – MEZEY, B.: i.m. 212.

- A javító-nevelő munka végrehajtása alatt a létjogosultságát megalapozó célkitűzés, azaz a közösség, a munkahelyi kollektíva nevelő ereje, pozitív ráhatása igazából nem érvényesült.

- A javító-nevelő munkát valójában részletekben fizetendő pénzbüntetésnek tekintették sokan, kiegészítve néhány munkajogi hátránnyal. Az elítélt munkahelyén kívüli magatartására és felügyeletére nem volt semmilyen előírás, kötelezettség, így pártfogó felügyelet sem járult hozzá. A munkabérlevonás önmagában nem igazolta e büntetési nem önállóságát és a visszatartó hatása sem volt kielégítő.

- A javító-nevelő munka végrehajtási adminisztrációja sok gonddal járt, és sok volt a formális eleme.

- A javító-nevelő munka eredeti formáját a tervutasításos gazdasági mechanizmusban vezették be és a későbbiekben is ilyen feltételek mellett alkalmazták. Olyan viszonyok között, amikor a gazdasági egységek tevékenységébe a beleszólás lehetséges és a gyakorlatban is gyakori volt. A piacgazdaságra történő áttérés után viszont már nem volt fenntartható a kijelölt helyen végzendő javító-nevelő munka. Egyrészt a gazdasági egységek nem voltak kötelezhetőek az ilyen munkára ítélt foglalkoztatására, másrészt a szélesülő privatizáció nyomán a javító-nevelő munkára ítélt magánvállalkozóknál nem végezhettek munkát.²⁴

1987 és 1993 között három munkabüntetés volt párhuzamosan hatályban a magyar jogrendszerben: a **javító-nevelő munka**, a **szigorított javító nevelő munka** és a **közérdekű munka** büntetés. A javító-nevelő munka, valamint a szigorított javító nevelő munka eltörlésével a közérdekű munka büntetés maradt az egyedüli munkabüntetés a szankciórendszerben. Az **1997. évi LXXIII. törvény** módosításának lett az eredménye, hogy „közérdekű munkaként olyan munka végzése határozható meg, amelyet az elítélt – figyelemmel az egészségi állapotára és képzettségére – előreláthatólag képes elvégezni”. Az **1998. évi LXXXVII. törvény** módosította a Btk. 40. § (2) bekezdését, és ennek értelmében a határozott ideig tartó szabadságvesztés legrövidebb tartamát 1 napról felemelte 2 hónapra, amely a közérdekű munkát is érintette. A törvény 7. §-a kimondta, hogy a közérdekű munka büntetés szabadságvesztére történő átváltoztatása esetén megállapított szabadságvesztés időtartama 2 hónapnál rövidebb is lehet.

²⁴ NAGY, F.: i.m. 298-299.

2. A 2013. június 1-ig hatályos Btk. és az Új Btk. rendelkezései

Az **1978. évi IV. törvény**, a 2013. június 30-ig hatályos Büntető Törvénykönyvünk (a továbbiakban: Btk.) szankciórendszere büntetésekből és intézkedésekből áll. 2010. május 1. napjáig a Btk. fő- és mellékbüntetések között tett különbséget. Főbüntetésnek minősült a szabadságvesztés, a közérdekű munka és a pénzbüntetés. Mellékbüntetés volt a közügyektől eltiltás, a foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, a kitiltás, a kiutasítás és a pénzmellékbüntetés. A *Büntetőjog Általános Rész* című tankönyv (Belovics, E. - Békés, I. - Busch, B. - Gellér, B. - Margitán, É. - Molnár, G. - Sinku, P.) 2006-os kiadása a fő- és mellékbüntetések közötti különbséget oly módon magyarázta, hogy a főbüntetések önállóan, más büntetés kiszabása nélkül alkalmazhatóak voltak, míg a mellékbüntetések rendszerint csak valamely főbüntetés mellett kerülhettek kiszabásra. A fő- és mellékbüntetés megkülönböztetés relativizálódott és meghaladottá vált, ugyanis már a Btk. megalkotásakor is lehetőség volt arra, hogy a mellékbüntetések többségét főbüntetés kiszabása nélkül, önállóan alkalmazza a bíróság.²⁵ Mellékbüntetés főbüntetés helyett önálló büntetésként akkor volt alkalmazható, ha a bűncselekmény büntetési tétele háromévi szabadságvesztésnél nem volt súlyosabb, és a büntetés célja így is elérhető volt. Önálló büntetésként csak egy mellékbüntetést lehetett kiszabni.²⁶ A Btk. 38. § (3) bekezdése sorolta fel azokat a mellékbüntetéseket, amelyek főbüntetés helyett önálló büntetésként is alkalmazhatóak voltak: foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás és kiutasítás.²⁷ 2010. május 1. napját megelőzően a Btk. azt a jogtechnikai megoldást alkalmazta, hogy amennyiben a bűncselekmény törvényi tényállásában meghatározott szankció vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés volt, bűncselekményenként nevesítette a szankciók vagylagos alkalmazásának lehetőségét: „a büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, közérdekű munka vagy pénzbüntetés”. A Btk. különös része 62 törvényi tényálláshoz fűzte vagylagosan a közérdekű munka alkalmazásának lehetőségét.²⁸

A **2009. évi LXXX. törvénnyel** (a továbbiakban: 2009-es novella) bevezetett módosítás alapján 2010. május 1. napjától a Btk. 38. §-ának értelmében büntetési nemek: a büntetések és a mellékbüntetések. A Btk. 38. § (1) bekezdése sorolja fel a büntetéseket: szabadságvesztés,

²⁵ BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. - BUSCH, B. - GELLÉR, B. - MARGITÁN, É. - MOLNÁR, G. - SINKU, P.: i.m. 246.

²⁶ Btk. 88. § (hatályon kívül helyezte a 2009. évi LXXX. tv. 2010. május 1. napjától)

²⁷ BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. - BUSCH, B. - GELLÉR, B. - MARGITÁN, É. - MOLNÁR, G. - SINKU, P.: i.m. 328.

²⁸ VÓKÓ, Gy.: i.m. 319.

közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás és kiutasítás. A Btk. 38. § (2) bekezdése értelmében mellékbüntetésnek minősül a közügyektől eltiltás és a kitiltás.

A 2009-es novella a korábbi szankciórendszerhez képest differenciáltabb szankcionálási rendszert alakított ki, amelynek célja, hogy az alkalmazandó szankciók típusa, súlya, szigora jobban illeszkedjen a bűncselekmény súlyához, jellegéhez és az elkövető személyi körülményeihez. A differenciálást szolgálta a büntetések kombinált alkalmazásának rugalmasabbá tétele. Így a novella csaknem teljesen felszámolta a korábban meglévő, a büntetések együttes, illetve egymás helyett történő kiszabására vonatkozó korlátokat, azonban a Btk. 38. § (6) bekezdése értelmében a közérdekű munka nem szabható ki szabadságvesztés, valamint kiutasítás mellett. A Btk. 38. § (3) bekezdése a kisebb tárgyi súlyú bűncselekmények esetében általános jelleggel lehetővé teszi szabadságvesztés helyett egy vagy több más büntetés alkalmazását, ha a bűncselekmény büntetési tételének felső határa 3 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb. A novella a különös részi bűncselekmények absztrakt fenyegetettségi fokától függően lehetővé tette szabadságvesztés helyett más büntetés önálló vagy további büntetéssel, illetve büntetésekkel együtt történő kiszabását. A novella alkotói azt remélték ettől a megoldástól, hogy a többi büntetési nem a szabadságvesztés büntetésnek olyan reális alternatíváivá válnak, amelyek adott esetben a szabadságelvonásnál nagyobb mértékű tényleges joghátrányt jelentenek a szabadságvesztés káros hatásai nélkül.²⁹

A 2009-es novella módosítása technikailag úgy valósult meg, hogy a Btk. Különös Részében megszüntette az alternatív büntetések kilátásba helyezését, és az egyes bűncselekményeket többnyire kizárólag szabadságvesztéssel, kivételesen kizárólag pénzbüntetéssel fenyegeti. Az enyhébb absztrakt tárgyi súlyú bűncselekmények esetén az Általános Részbe iktatta be azt az átvezető szabályt, hogy amennyiben a bűncselekmény büntetési tételének felső határa három évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb, akkor szabadságvesztés helyett közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás vagy kiutasítás, illetőleg e büntetések közül több is kiszabható. A módosítás tehát technikai jellegű és valójában kiterjesztette azoknak a bűncselekményeknek a körét, amelyeket a törvény alternatív büntetéssel fenyeget. A szabályozás jogi jelentősége abban állt, hogy a kizárólag legfeljebb három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett

²⁹ BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. – BUSCH, B. – DOMONKOS, A. - GELLÉR, B. – MARGITÁN, É. – MOLNÁR, G. – SINKU, P.: i.m. 293.

bűncselekmények miatt enyhítő rendelkezés (Btk. 87. §), illetve a – korábbi – 88. § alkalmazására történő hivatkozás nélkül is kiszabható lett szabadságvesztésnél enyhébb büntetés.³⁰

A 2013. június 30-ig hatályos Btk. értelmében a közérdekű munkára ítélt köteles a részére – a bíróság ítéletében – meghatározott munkát végezni. Az elítélt személyi szabadsága egyébként nem korlátozható. Közérdekű munkaként olyan munka végzése határozható meg, amelyet az elítélt – figyelemmel egészségi állapotára és képzettségére – előreláthatóan képes elvégezni. A közérdekű munkára ítélt – ha jogszabály másként nem rendelkezik – hetenként legalább egy napon, a heti pihenőnapon, vagy a szabad idejében díjazás nélkül végzi.³¹ A közérdekű munka büntetés szabályai a 2009-es novellával annyiban módosultak, hogy 2010. május 1. napjától – követve az európai országok többségében alkalmazott megoldást – a büntetés tartamát órákban kell meghatározni, melynek legkisebb mértéke 42, legnagyobb mértéke 300 óra.³² Ha az elítélt a munkakötelezettségének önként nem tesz eleget, a közérdekű munka, illetőleg ennek hátralévő része helyébe szabadságvesztés lép. Ezt a szabadságvesztést fogházban kell végrehajtani. A közérdekű munka, illetőleg ennek hátralévő része helyébe lépő szabadságvesztést úgy kell megállapítani, hogy 6 óra közérdekű munkának 1 napi szabadságvesztés felel meg. Az átváltoztatás után fennmaradó közérdekű munkának egy napi szabadságvesztés felel meg. A közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés 2 hónapnál rövidebb is lehet.³³

2013. július 1. napjától a **2012. évi C. törvény** (a továbbiakban: Új Btk.) rendelkezéseit az eddigi szabályokkal összehasonlításban vizsgálva megállapítható, hogy az Új Btk. a szigorítás elvét követve megemelte a büntetés tartamát: a minimális óraszám negyvennyolc, a maximális óraszám háromszáztizenkettő óra. A szigorítás tendenciája megfigyelhető az Új Btk. azon rendelkezésében is, miszerint ha az elítéltet a közérdekű munkára ítélet után elkövetett bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, és a közérdekű munka büntetést még nem hajtották végre, a közérdekű munkát vagy annak hátralévő részét szabadságvesztésre kell átváltoztatni. Szigorúbb lett az átváltoztatási kulcs is, 4 óra közérdekű munka egynapi fogházbüntetésnek felel meg. A közérdekű munka büntetés szabályait közvetett módon érinti az Új Btk. által meghatározott generális minimum: a közérdekű munka büntetés

³⁰ Uo.: 303.

³¹ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 49. § (1)-(3) bekezdés

³² 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 49. § (4) bekezdés

³³ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 50. §

helyébe lépő szabadságvesztés három hónapnál rövidebb is lehet. Egyebekben a közérdekű munka büntetés szabályai nem változnak 2013. július 1. napjától.³⁴ Az Új Btk. kiegészítette a munka-jellegű joghátrányokat intézkedésként a „**jóvátételi munkával**”. A két intézmény elhatárolásának az alapja, hogy a jóvátételi munka a próbára bocsátás sajátos formája, nem büntetés, hanem a büntetés kiszabásának elhalasztása. A sikeresen elvégzett jóvátételi munka a büntetés kiszabásának kiváltását eredményezheti.³⁵ A jóvátételi munka bevezetése az intézkedések között a helyreállító funkciót hivatott hangsúlyozni a büntetőeljárásban. Az Új Btk. egész koncepcióját az a megoldás hatja át, hogy a végrehajtási kérdések a Bv.tvr.-ben kerültek elhelyezésre, ezért a közérdekű munka és a jóvátételi munka végrehajtásának részletszabályai is a Bv.tvr.-ben találhatóak meg. Kérdésként merül fel a jövőre vonatkozóan, hogyan lesz képes megbirkózni a pártfogó felügyelői szolgálat az immáron kettő munka jellegű szankció végrehajtása során felmerülő nehézségekkel.³⁶

³⁴ 2012. évi C. törvény 47. § (1) A közérdekű munka tartamát órákban kell meghatározni, annak legkisebb mértéke negyvennyolc, legnagyobb mértéke háromszáztizenkettő óra.

(2) A közérdekű munkát az elítélt, ha törvény eltérően nem rendelkezik, hetente egy napon – a heti pihenőnapon vagy a szabadidejében –, díjazás nélkül végzi.

(3) A bíróság ítéletében a közérdekű munka jellegéről rendelkezik.

(4) A közérdekű munkára ítélt köteles a számára a bíróság ítéletében meghatározott munkát elvégezni. Az elkövető olyan munka végzésére kötelezhető, amelyet – figyelemmel egészségi állapotára és képzettségére – előreláthatóan képes elvégezni.

48. § (1) Ha az elítélt a számára meghatározott munkát önhibájából nem végzi el, a közérdekű munkát vagy annak a hátralévő részét szabadságvesztésre kell átválttatni.

(2) A közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztést büntetés-végrehajtási intézetben, fogház fokozatban kell végrehajtani.

(3) A közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés három hónapnál rövidebb is lehet.

49. § Ha az elítéltet a közérdekű munkára ítélet után elkövetett bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, és a közérdekű munka büntetést még nem hajtották végre, a közérdekű munkát vagy annak a hátralévő részét szabadságvesztésre kell átválttatni úgy, hogy a négy óra közérdekű munkának egy napi szabadságvesztés felel meg. Az átválttatás után fennmaradó közérdekű munkának egy napi szabadságvesztés felel meg.

³⁵ BELOVICS, E. - GELLÉR, B. - NAGY, F. - TÓTH, M. – (BUSCH, B. lektor) (2012), Büntetőjog I. Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 419.

³⁶ 2012. évi C. törvény 67. § (1) A bíróság a vétség, valamint a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett miatt a büntetés kiszabását egy évre elhalasztja, és jóvátételi munka végzését írja elő, ha alaposan feltehető, hogy a büntetés célja így is elérhető. A jóvátételi munkavégzés előírása mellett pártfogó felügyelet is elrendelhető.

(2) Jóvátételi munka végzése nem írható elő azzal szemben, aki

a.) visszaeső

b.) a bűncselekményt bünszervezetben követte el

c.) a szándékos bűncselekményt végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltése után, a végrehajtás befejezése előtt követte el vagy

d.) a szándékos bűncselekményt a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaideje alatt követte el.

(3) Az elkövető – választása szerint – állami vagy önkormányzati fenntartású intézménynél, közhasznú jogállású civil szervezetnél, egyháznál vagy azok részére végezheti a jóvátételi munkát.

(4) A jóvátételi munka tartamát órákban kell meghatározni, annak legkisebb mértéke huszonnégy, legnagyobb mértéke százötven óra.

68. § (1) Ha az elkövető a jóvátételi munka elvégzését egy éven belül megfelelően igazolja, büntethetősége

A Büntetőjog I. Általános Rész című tankönyv a jelenleg hatályos és az Új Btk. összehasonlítása kapcsán utal arra, hogy a közérdekű munka büntetés fennmaradása hazánkban sokáig nem volt egyértelmű. A nagyobb hagyományokkal rendelkező, stabilabb piacgazdasági viszonyok között a munka valóban becsület és tisztesség dolga, a köz érdekében végzett önkéntes munkát általában elismerés és tisztelet övezi. Akivel szemben az ilyen országokban – kisebb súlyú szabadságvesztések szankciójaként – a közmunka végzését előírják, azt nem közösi ki a társadalom, megérti, elfogadja, el is várja a hasonló „jótételeket”. Persze az sem jellemző, hogy e büntetési nemet szinte kizárólag a társadalom periferiáján, egyik napról a másikra élő, lecsúszott alkalmi munkásokkal, alkoholistákkal szemben alkalmazzák. Különösen a skandináv országokban és Angliában olykor ismert művészeket, politikusokat is közmunkára ítélik, s ez nyilvánvalóan erősíti a társadalom demokratikus kohézióját, a tényleges törvény előtti egyenlőség eszméjét és gyakorlatát. Emellett kielégíti azt a társadalmi igényt is, hogy ne lehessen magas pozíciók bástyái mögé bújva megúszni a felelősségre vonást. Az itthoni szemlélettel ellentétben nem a kiközösítés, a szégyen, hanem a joghátrány elfogadása és a reparáció iránti igény, illetve annak természetes kielégítése dominál. A közérdekű munka büntetés hazai történelmében a szankció „megbélyegző”, a büntetés tényén túli negatív értékítéletet hordozó jellege igen erős volt. Később a munka büntetékénti elfogadását nehezítette az a tény, hogy néhány évtizede még éppenséggel a munkakerülés pusztá ténye szolgált alapul a büntetésre. Végül felvetődött az is, hogy napjainkban azoknak sem könnyű munkát találniuk, akik soha nem kerültek összetűzésbe a törvénnyel, nehezen várható tehát el, hogy a munkabüntetések végrehajtására egyáltalán megfelelő munkahelyek álljanak rendelkezésre. Szerencsére azonban a magyarországi jogalkalmazás a kezdeti idegenkedés után ma már bátrabban alkalmazza ezt a büntetést. A közérdekű munka büntetésnek az összes büntetés közötti aránya minden évben folyamatosan növekedve ma már 7 % körüli.³⁷

megszűnik.

(2) Ha az elkövető a jóvátételi munka elvégzését nem igazolja, vagy a pártfogó felügyelet szabályait súlyosan megszegi, a bíróság büntetést szab ki. Ha az elkövető a jóvátételi munka elvégzését egészségügyi okból nem tudja igazolni, a jóvátételi munka elvégzése igazolásának határideje egy alkalommal legfeljebb egy évvel meghosszabbítható

³⁷ BELOVICS, E. - GELLÉR, B. – NAGY, F. – TÓTH, M. – (BUSCH, B. lektor) (2012), Büntetőjog I. Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 418-419.

III. Történeti gondolatok a pártfogásról

A közérdekű munka büntetés történetének rövid áttekintését követően szeretnék néhány gondolatot a pártfogás történetének szentelni, hiszen a közérdekű munka büntetés olyan különleges szankció, amelyet ugyan a büntetések között helyeztek el, de a pártfogó felügyelet jellemzőit is erőteljesen magán viseli, járulékosan pártfogás kapcsolódik hozzá. A pártfogás történetét *„A pártfogó felügyelet mint közösségi büntetés”* című tanulmány a nicäai egyházi zsinatig (325) vezeti vissza, mely *„megalapítja a szegények pártfogói (procuratores pauperum) című szép intézményt, melynek feladata vala a foglyokat meglátogatni s mindazon szolgálatokat végezni, melyeket a körülmények megkívántak.”*

A pártfogás története szorosan összekapcsolódik a szabadságvesztés büntetés történetének fejlődésével. A bűnelkövetőkkel való foglalkozás kezdetben a jótékony társadalmi és egyházi mozgalmak keretében valósult meg. A XVIII. század végén a társadalmi mozgalmak tevékenysége egyrészt a fegyencóvó egyesületekben, fogházmissziót teljesítő szervezetekben öltött testet, másrészt a törvénnyel összeütközésbe kerülőknek a szabad élet körülményei között történő felügyeletét és támogatását – még hozzá a börtönbüntetés alternatívájaként – akarták megvalósítani. Ez utóbbinak a jogi lehetőségét az adta, hogy az angolszász jogrendszerben kialakult a felfüggesztett szabadságvesztés és a próbára bocsátás jogintézménye, amelyet az Egyesült Államokban a bírói gyakorlat már az 1830-as évektől alkalmazott. Az első ismert „laikus pártfogó” egy kvéker vallású bostoni cipész, John Augustus volt, aki 1841-ben vállalta, hogy egy iszákos bűnelkövetőt rövid időn belül „rehabilitálva” kísér vissza a bíróságra. Kezdeményezése olyan sikeres volt, hogy Massachusetts állam 1878-ban hivatalosan is bevezette a pártfogást. Angliában az 1870-es években kezdtek el a bíróságokon tevékenykedni az anglikán egyház misszionáriusai, akik elsősorban az iszákos elkövetőket kívánták megmenteni a lecsúszástól. Londonban vált gyakorlattá, hogy a bíróság azzal a feltétellel tekintett el az elítélt bebörtönzésétől, ha az együttműködött a misszionáriusokkal és követte iránymutatásait. 1887-től törvény ösztönözte ennek a gyakorlatnak az alkalmazását az első büntényes elkövetők esetében, majd 1907-ben a bűnelkövetők pártfogó felügyeletéről szóló törvény alapján megszületett a hivatásos pártfogás Angliában. A törvény kimondta, hogy a bíróság a büntetés végrehajtását egy évtől három évig terjedő időtartamra felfüggesztheti, annak tartamára az elkövetőt a „határozatban megnevezett személy” felügyelete alá

helyezheti és kötelezettségeket írhat elő számára. Figyelembe kell vennie az elkövető életkorát, előéletét, jellemét, egészségügyi és mentális állapotát. A pártfogás célja a törvény szerint a pártfogoltak segítése, tanáccsal való ellátása és támogatása volt. A misszionáriusok mellett hamarosan megjelentek az állami alkalmazottak is a pártfogás területén, az önkéntes segítői munkát így magába olvasztotta a büntető igazságszolgáltatás. A pártfogói tevékenység professzionalizálódni kezdett, a pártfogói munka módszerei már nem esetlegesek voltak, a pártfogó elméleti tudással felvértezve végezte munkáját.³⁸

Magyarországon a XIX. század második felében terjedtek el a rabsegélyezési egyletek (1874-ben alakult meg Budapesten az első rabsegélyezési egylet), majd a század végén a filantróp társadalmi szerveződések figyelmébe a patronázs-mozgalom felé fordult, amely elsősorban a veszélyeztetett gyermekek és fiatalok megmentését tekintette missziójának. A patronázs egyesületek magukba olvasztották a rabsegélyező egyleteket is, a fogházmissziós tevékenység perifériakussá vált. A korabeli büntetőpolitikában a fiatakorúakkal való más elbánás elve került előtérbe, ami megmutatkozott abban is, hogy az 1908-es I. Büntető Novella a fiatakorúakra vonatkozóan bevezette a próbára bocsátás, a feltételes szabadságra bocsátás, a kísérleti kihelyezés intézményeit. Az alternatív szankciókkal párhuzamosan a pártfogók is megjelentek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében, az ő feladatuk lett a környezettanulmány elkészítése. A bíróság jegyzéket vezetett a pártfogókról, akik elsősorban a bíróság területén működő patronázs egyesületek tagjai voltak, de a jegyzékbe egyesülettől függetlenül jelentkező önkénteseket is fel lehetett venni.

A XX. század elejét az emberrel foglalkozó tudományok megszületése jellemzi és a pártfogó felügyelők módszereit elsősorban az embertudományok – pszichológia, pszichiátria, szociológia, kriminológia – szolgáltatják. A medikális megközelítést erősítette meg a második világháború után a jóléti állam társadalompolitikája, amelynek középpontjában a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolása állt, ezért az állam alapvető feladatának tekintette a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok támogatását, leszakadásuk megakadályozását. A büntetőpolitika célja ennek megfelelően a bűnelkövetők teljes körű rehabilitációja lett, amely a treatment (kezelési) modellben valósult meg.

Magyarországon a második világháborút követően a szocialista társadalmi berendezkedés következtében a pártfogás fejlődése eltért a

³⁸ BORBÍRÓ, A. – KISS, A. – VELEZ, E. – GARAMI, L. (szerk.) (2009): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve, Budapest: Fresh Art Design Kft. 197-198.

nemzetközi tendenciáktól. A pártállam még a jóléti, szociális államnál is optimistábban állt a bűnözés jelenségéhez: a bűnözés elhalását hirdette. Az 1960-as években enyhülés következett be és a pártfogás lassú újjáéledése is megindult a szocialista társadalmi rendszernek megfelelően. A hivatásos pártfogás az 1970-es években épült ki újra Magyarországon, először a fiatalokúakra vonatkozóan 1970-ben, majd 1975-ben a felnőtt korúakra vonatkozóan. A fiatalokúak pártfogó felügyeletét kezdetben a helyi tanácsok végrehajtó bizottságainak gyámhatóságai, majd a megyei gyermek- és ifjúságvédő intézetek, azután a közigazgatási hivatalok látták el. A felnőtt korú elkövetők pártfogó felügyeletét szervezetileg a megyei bíróságokhoz telepítették.

Míg hazánkban az 1970-es évek a pártfogás újjáéledését hozták a büntetések terepén, addig a világ kapitalista felében ugyanekkor – a jóléti állam válságával párhuzamosan – megbukott a rehabilitációs ideológia és beköszöntött az úgynevezett büntetési pesszimizmus kora. A treatment modellt egyrészt kritika érte, mivel a határozatlan tartamú büntetések sértették az elkövetők emberi jogait, másrészt a bűnözés nem csökkent olyan mértékben, hogy bizonyította volna a költséges kezelések hatékonyságát.³⁹ A rehabilitációs ideológia válságát követő időszakban kialakult ideológiai vákuum napjainkra sem oldódott fel véglegesen.

A rehabilitációs korszakot követően a pártfogói beavatkozások jellege is átalakult. Ennek a folyamatnak a legfontosabb mozzanata a kognitív-behaviorista alapokon nyugvó csoportos foglalkozások elterjedése. Mára a csoportos foglalkozások a legtöbb európai országban a pártfogó felügyelői munka részét képezik. Új elvárások fogalmazódtak meg az egyéni esetkezeléssel szemben is. A kliens már nem passzív alanya a segítői folyamatnak, hanem aktív résztvevője.⁴⁰

IV. A fejlődés lehetséges irányai

Nagy Ferenc tankönyvében kimondja, hogy a közérdekű munkavégzés a rövid tartamú szabadságvesztés egyik legjobb és leggyakrabban alkalmazott alternatívája sok nyugat-európai országban.⁴¹ A fejlődés irányaként Magyarországon is azt kell meghatározni, hogy a közérdekű munka büntetés a rövid tartamú szabadságvesztés reális alternatívájává váljon. Nagy Ferencsel egyetértve, ennek lényegi feltétele egyrészt e

³⁹ BORBÍRÓ, A. – KISS, A. – VELEZ, E. – GARAMI, L. (szerk.): i.m. 198-202.

⁴⁰ Uo.: 203-205.

⁴¹ NAGY, F. (2010): i.m. 299.

büntetésnek a megfelelő elkövetői körrel szembeni elrendelése, másrészt a végrehajtás körülményeinek és a munkavégzés ellenőrzésének körültekintő biztosítása.⁴² Sajnálatos módon ugyanis napjainkban is érvényesek a *Büntetéstani alapfogalmak* című tankönyvnek a 2003-as igazságügyi reform előtti időszakra vonatkozó megállapításai: „A bíróságok azokkal az elkövetőkkel szemben alkalmazták a közérdekű munka büntetést, akiknek bűncselekményük súlya nem indokolta a szabadságvesztés kiszabását, ugyanakkor a pénzbüntetés behajthatóságát az elkövető vagyoni viszonyai tették kétségessé. Ebbe az elkövetői körbe azonban a büntetés kiszabás megfelelő előkészítésének, a bíróságnak a vádlottról rendelkezésre álló információk hiányosságai miatt számos esetben munkanélküli, szakképzetlen, alkoholista, a meghatározott munkát egészségi, vagy egyéb okból elvégezni képtelen személyek kerültek, akikkel szemben a büntetés végrehajtásának kikényszeríthetősége nagyrészt nem volt elérhető.”⁴³ Nagy Ferenc szerint a megfelelő elkövetői körrel szembeni alkalmazás követelményénél abból kell kiindulni, hogy e büntetésnek – ellentétben a korábbi javító-nevelő munkával – nem a munkára nevelés az elsődleges célja, sokkal inkább arra kellene irányulnia, hogy az elkövető a köz ellen elkövetett bűnét jóvátegye a köz javára végzett munkával. Nem szabadna a közérdekű munkát az alkoholista (vagy egyéb függőségben szenvedő – M. G.), munkakerülő, a meghatározott munkát egészségi vagy más okból elvégezni képtelen személyek büntetésévé degradálni.⁴⁴ Kerecsi Klára úgy fogalmazta meg ezt a problémát, hogy nagy hiányossága a közösségi büntetéseknek, hogy fontos bűnelkövetői csoportok kezelésével kapcsolatosan (szenvedélybetegek, kisebbségi csoportok tagjai, hajléktalanok) nincsenek megfelelő és a közvélemény aggodalmait is csökkenteni képes közösségi szankciók. Ezért őket a jogalkalmazói gyakorlat legtöbbször kizárja a közösségi büntetések lehetséges alkalmazási köréből. A társadalmi marginalizáltság, rendezetlenség sok bűnelkövetőt így nem csupán a közösségből, de a közösségi szankciók alkalmazási lehetőségeiből is kirekeszt.⁴⁵

A közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatban a büntetés letöltésének helyszínéül szolgáló munkahelyek számának növelése, a munkaszervezés struktúrájának átgondolása és a pártfogó felügyelői szolgálatok jogosítványainak bővítése szükséges.

⁴² NAGY, F. (2010),: i.m. 300.

⁴³ KABÓDI, CS. – LÓRINCZ, J. – MEZEY, B. : i.m. 213.

⁴⁴ NAGY, F. (2010): uo. 300.

⁴⁵ KERECZI, K. (2006), *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 246.

Tekintettel arra, hogy a pártfogás történetében több alkalommal szolgált mintául a hazai szabályozás számára a külföldi gyakorlat, érdemes figyelemmel kíséreni – természetesen nem szolgai másolással, hanem ország-specifikus tovább-gondolás keretében – azt a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott megoldást, amelyben a pártfogó felügyelői szolgálat szervezi meg a közérdekű munkát, tehát pártfogók látják el a közérdekű munka büntetés-logisztikát.

A közérdekű munka büntetés és a pártfogás történetét, fejlődési tendenciáit röviden áttekintve az állapítható meg, hogy „nincs új a nap alatt”. A történelmi fejlődés folyamán kikristályosodott tapasztalatokkal korrigálva ugyan, az adott kor viszonyaihoz igazodva, de a közösségi büntetések előtérbe kerülésével olyan megoldások kialakulásának lehetünk tanúi, amelyek megtalálhatóak voltak már az ősközösségi társadalmakban.

A munkabüntetések legősibb formáinak bemutatásakor utaltunk arra, hogy a vagyoni viták büntetőjogi eszközökkel történő megoldása az adósrabszolgaság volt a különböző jogágak kialakulása előtti időszakban.⁴⁶ A történelmi fejlődés körforgásának eredményeképpen napjainkban egyre erőteljesebb a civiljogi megoldások „beszivárgása” a büntetőjog területére. Ez a hatás jelentősen megerősödött a helyreállító igazságszolgáltatás eszközeinek megjelenésével.⁴⁷ A jövőre vonatkozó nagy kérdés, hogy tudunk-e jól és hatékonyan élni a régi-új eszközökkel. A közösségi büntetések, mint „újrafeltalált” lehetőség helyes alkalmazására hívja fel a figyelmet Kerezsi Klára a *„Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája”* című könyvében: *„a civiljogi megoldások, illetve a kárhelyreállító igazságszolgáltatási eszközök térnyerése addig a határig indokolt, amíg nem fenyegeti a büntetőjog lényegi sajátosságait. A büntető igazságszolgáltatás margóján megjelenő új megoldások nem eredményezhetik a magánbosszú visszatérését, és nem fenyegethetik a pártatlan igazságszolgáltatás érvényesülését. Napjaink büntető igazságszolgáltatási rendszereiben tapasztalhatjuk azt, hogy még a formális büntető igazságszolgáltatási rendszer 'bemeneti kapujában' gyakorlattá vált elterelő megoldások sem jelentik azt, hogy a diverzió elkerülheti a formális büntető igazságszolgáltatást és valóban informális, „visszatársadalmasított” fórum rendezi az ügyet. A formális büntető igazságszolgáltatás „óvó szeme” ugyanis végigkíséri ezeket a diverziós eljárásokat, s amennyiben azok nem nyújtanak megnyugtató*

⁴⁶ Kabódi, Cs. – Lőrincz, J. – Mezey, B. (2005) Büntetéstan alapfogalmak, Budapest: Rejtjel Kiadó 198. oldal

⁴⁷ Kerezsi, K. (2006), *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*, Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 214-217. oldal

megoldást, „visszaveszi” az ügy elbírálását, és lefolytatja a formális eljárást. Tehát a szándék nem az okozott sérelem személyessé, egyénivé tételére irányul. Ebből arra következtethetünk, hogy napjainkban sokkal inkább a formális büntető eljárás megújítására, szemléletalakításra szolgál a helyreállító igazságszolgáltatás eszközrendszere, semmint a formális megoldások helyettesítésére.”⁴⁸

Felhasznált irodalom

BELOVICS, E. - GELLÉR, B. - NAGY, F. - TÓTH, M. - BUSCH, B. (lektor) (2012), Büntetőjog I. Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. - BUSCH, B. - DOMOKOS, A. - GELLÉR, B. - MARGITÁN, É. - MOLNÁR, G. - SINKU, P. (2010), Büntetőjog Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

BELOVICS, E. - BÉKÉS, I. - BUSCH, B. - GELLÉR, B. - MARGITÁN, É. - MOLNÁR, G. - SINKU, P. (2006), Büntetőjog Általános Rész, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

BORBÍRÓ, A. - KISS, A. - VELEZ, E. - GARAMI, L. (szerk.) (2009) A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II., Budapest: Fresh Art Design Kft.

KEREZSI, K. (2006), Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája, Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

KABÓDI, Cs. - LŐRINCZ, J. - MEZEY, B. (2005) Büntetéstani alapfogalmak, Budapest: Rejtjel Kiadó

NAGY, F. (2010), A Magyar Büntetőjog Általános Része, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

VÓKÓ, Gy. (2001) A magyar büntetés-végrehajtási jog, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó

VÓKÓ, Gy. (2009) Magyar büntetés-végrehajtási jog, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó

⁴⁸ KEREZSI, K.: i.m. 262-263.

Felhasznált internet-források jegyzéke

http://hu.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1_munka
(letöltés 2013. május)

<http://mapyourinfo.com/wiki/hu.wikipedia.org/K%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20munka/> (letöltés 2013. május)

www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai (letöltés 2013. május)

Nagy Erika
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Réti Mária habil egyetemi docens

A vagyoni hozzájárulás főbb szabályai a finn szövetkezeti törvényben

Bevezetés

A szövetkezet régi európai társas vállalkozási forma. Más társas vállalkozásokkal egyenrangú szereplője a különböző országok gazdasági, társadalmi, szociális és kulturális életének. Ha áttekintjük a szövetkezeti jogra vonatkozó forrásmunkákat, látható, hogy az elemzések kiemelik az alapítók körét. A szövetkezet alapítói leginkább a közép- és kis tőkeerejű természetes személyekből kerülnek ki.¹

A szövetkezetek létrehozása a tagok számára különböző lehetőségeket biztosít, mert a tagok gazdasági előmenetele mellett – a működési céltól függően – egészségügyi, szociális, kulturális, foglalkozáspolitikai, szolgáltatási stb. előnyökkel is járnak. Szövetkezetekkel – éppen e tulajdonságuk miatt – a piac minden területén találkozhatunk. Ezek a különböző szövetkezeti típusok adják ennek a társas vállalkozási formának a változatosságát.²

I. A finn szövetkezeti törvény általános jellemvonásairól

A finn szövetkezeti mozgalom a 20. század elején bontakozott ki. A szövetkezetek azóta jelentős szerepet játszanak a finn gazdasági-szociális életben.³ Mára a mozgalom legalább olyan sikeres, mint pl. Dániában vagy

¹ Az általános elemzésekről bővebben: DOMÉ Györgyné- RÉTI Mária: Szövetkezeti Jog, ELTE ÁJK egyetemi tankönyv, Budapest, 1999

² Bővebben: KUNCZ Ódön: Küzdelem a gazdasági jogokért Budapest 1941

³ Pl. a finn fogyasztási szövetkezetekről bővebben RÉTI Mária: A magyar szövetkezeti szabályozás reformja, figyelemmel az európai jogalkotásra is; 10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, a 2003. április 4-i konferencia anyaga, Szerk. Harmathy Attila, Budapest, 2003, ISSN 1417-2488,127-138. és Raija Itkonen: Fogyasztási szövetkezetek Finnországban, Szövetkezés – A Szövetkezeti Kutató Intézet Tudományos és Tájékoztató folyóirata, Budapest, 1999/2., XX. évfolyam. 18-25.

Hollandiában, csak talán kevésbé ismert. 2011-ben 4.490 szövetkezetet tartottak nyilván, 4 millió taggal.⁴ Ez az ország kb 5 milliós lakosságához viszonyítva nagyon magas arány, még akkor is, ha figyelembe kell venni, hogy különösen a mezőgazdaságban, egy személy több szövetkezetnek is tagja.

Az első finn szövetkezeti törvény a 10.07.1901. (Osuustoimintalaki) volt, mely 1901 szeptemberétől 1955. január 1-ig volt hatályban. A következő törvény a 28.5.1954/247. számú törvény (Osuuskuntalaki) volt, melyet 2001-ben váltott fel a ma is hatályos 28.12.2001/1488. számú törvény. (Osuuskuntalaki). A törvény számos módosításon ment keresztül az eltelt több mint 10 évben. A legújabb módosítások 2013. július 1-jétől lépnek hatályba.⁵

Hasonlóan a magyar szabályozáshoz, a hatályos törvény általános szövetkezeti törvény, mely valamennyi szövetkezetre alkalmazandó, kivéve a külön törvényben szabályozott szövetkezeteket, mint pl. a szövetkezeti hitelintézeteket (1504/2001. laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista – törvény a szövetkezeti bankokról és más szövetkezeti alapú hitelintézetekről).⁶ A törvény kerettörvényi jellegéből következik, hogy elsősorban diszpozitív szabályokat tartalmaz. Ez azt jelenti, hogy a szövetkezetek maguk határozzák meg részletes működési elveiket az alapszabályban. Így a sokféle célú, méretű, tőkés szövetkezet olyan alapszabályt alkothat, amely a sajátosságait figyelembe veszi. Az alapszabályi szintű szabályozás másik előnye, hogy a gazdasági és társadalmi kihívásokra közvetlenül, hatékonyabban és gyorsabban tudnak reagálni a szövetkezetek, mint törvényi szabályozás. Mindez növeli a szövetkezetek versenyképességét.

A hatályos finn szövetkezeti törvény több fejezetben, részletesen foglalkozik a vagyoni hozzájárulás intézményeivel. Álláspontom szerint a törvényi szabályozás több szempontból követendő példa lehet. Kezdvé azzal, hogy a törvény egyik legfontosabb jellemzője, hogy változatos hozzájárulási formákat kínál a szövetkezőknek. További sajátossága a szabályozásnak, hogy a kötelezően jegyzendő részjegy kivételével sem más részjegy típusok, sem egyéb vagyoni kategóriák nem kötelező jogintézmények a szövetkezetekben: a tagság maga dönti el az

⁴ <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120185> és <http://www.slideshare.net/pellervo/cooperation-in-finland-2012-14261413>- 2013.05.30.

⁵ Osuuskuntalaki, Osuuskuntalaki Suomessa 110 vuotta 1901-2011, (A szövetkezeti törvény, A szövetkezeti törvény 110 éve Finnországban) Pellervo Seura ry, ISBN-978-952-5276-25-1, Painorauma Oy, Rauma 2011, Saatesanat (Előszó) és 6.; elektronikusan is elérhető: http://www.pellervo.fi/pdf/osuuskuntalaki_2011linkit.pdf

⁶ A törvény elérhető: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011504>

alapszabály megalkotásakor, hogy milyen fajtaakat vezet be az adott szervezetben és milyen jogokat rendel melléjük. Ezek a hozzájárulási formák ráadásul konvertálhatóak, így pl. a részjegyeknek több válfaját ismeri a törvény, melyek a tag vagy a szervezet döntéseinek megfelelően átalakíthatóak, pl. egyik típusú részjegy másik típusúvá. A vagyoni hozzájárulás színes intézményrendszere bármilyen típusú szervezet számára lehetőséget ad a minél sikeresebb működésre. A szervezeti tagság vagyoni-jövedelmi helyzetétől, a szervezet profiljától stb. függően választhatóak azok a fajta részjegyek és más hozzájárulási formák, melyek a legmegfelelőbbek a tagoknak és a szervezetnek is. A változatos vagyoni jogi kategóriák a tagok ösztönzését is szolgálják a szervezet finanszírozására, a számukra legelőnyösebb befektetést kínálva. A részletes szabályozás másik oka a stabil gazdálkodás, a forgalombiztonság, a hitelezői védelem biztosítása, ami elengedhetetlen a piac más szereplőivel való versenyben.

Összességében elmondható, hogy ez a szabályozási szemlélet, mely az alapszabályi szintű részletszabályok megalkotásánál nagyfokú autonómiát biztosít a szervezeti társulásoknak, és ez különösen igaz a vagyoni viszonyok kialakítására, megteremti a jogalkotó célok elérésének a lehetőségét.

II. A hatályos finn szervezeti törvény egyes konkrét szabályairól

1. A szervezet fogalmáról, az alapításról

A hatályos törvény 1. fejezet 2.§ (1)-(2) bekezdése határozza meg a szervezet általános fogalmát, mely szerint: *„A szervezet olyan közösség, ahol a tagok száma és a szervezeti tőke előre nem meghatározott. A szervezet célja, hogy a tagok gazdaságának vagy keresetének előmozdítása érdekében gazdasági tevékenységet folytasson úgy, hogy a tagok vagy a szervezet által nyújtott, vagy azokat a szolgáltatásokat veszik igénybe, amit a szervezet leányvállalata révén vagy más módon nyújt. A szervezet alapszabálya azonban úgy is rendelkezhet, hogy a szervezet célja elsősorban valamilyen eszmei, ideológiai célnak a közös megvalósítása”.*⁷

⁷ 1488/2001. Osuuskuntalaki (Szervezeti törvény) 1. fejezet 2.§. (1)-(2) bekezdés tartalmazza a definíciót: ”Osuuskunta on yhteisö, jonka jäsenmäärää eikä osuuspääomaa ole ennalta määrätty. Osuuskunnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää

Az alapítási szabályok közül ki kell emelni, hogy a finn szövetkezeti szabályozás szerint természetes és jogi személyek alapíthatnak szövetkezetet, a törvényi rendelkezés korlátai között. Az egyik lényeges jogszabályi korlátozás az alapítás körében az alapítók számának meghatározása: szövetkezetet legalább három természetes vagy jogi személy alapíthat. Az alapítóknak egyben tagoknak is kell lenniük. A törvény szövegének értelmezéséből az derül ki: nem feltétel, hogy természetes személy legyen az alapítók között.⁸ Nagyon fontos törvényi változás lép hatályba 2013. július 1-jétől. Ettől az időponttól kezdve ugyanis egy személy is alapíthat szövetkezetet.

A finn szövetkezeti törvény fő jellemvonásainak egyike, ami a szövetkezet fogalom meghatározásából is kitűnik, hogy a törvény a klasszikus szövetkezeti alapelvekre épül.⁹ A nyitott tagság és a változó tőke elve konkrétan megjelenik a szövetkezet definíciójában. Központi eleme a tagok gazdasági előmozdítása, mint célkitűzés, mely a szövetkezetben való aktív közreműködéssel valósul meg.¹⁰ Ezért a tagok gazdasági előmenetele egyúttal a szövetkezet előmenetelét is jelenti. Ez a tag gazdasági részvételének elvét takarja. Ez az elv magában foglalja a tag vagyoni hozzájárulását, melyért cserébe a szövetkezet szolgáltatásait igénybe veheti.

tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla. Osuuskunnan säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että osuuskunnan tarkoitus on pääasiassa aatteellisen tarkoituksen yhteinen toteuttaminen.”

⁸ Osuuskuntalaki (Szövetkezeti törvény): „Osuuskunnan voi perustaa vähintään kolme luonnollista henkilöä taikka yhteisöä, säätiötä tai muuta oikeushenkilöä. Perustajan on tultava osuuskunnan jäseneksi.”(2. fejezet 1.§.) – szövetkezetet legkevesebb három természetes személy vagy egyesület, alapítvány vagy más jogi személy alapíthat. Az alapítóknak tagoknak is kell lenniük. - „Osuuskunnassa on oltava vähintään kolme jäsentä.” (3.fejezet 1.§.) – A szövetkezetnek legalább három tagja van.

⁹ Klasszikus szövetkezeti elvek alatt mindenekelőtt az angliai Rochdale-ben, 1844-től működő első olyan társulás jellemzőit értjük, melyek a ma Európában működő valamennyi szövetkezet közös működési elveit meghatározzák. Ezek az elvek: 1. a nyitott tagság; 2. a demokratikus igazgatás; 3. a visszatérítés a vásárlás arányában; 4. a korlátozott tőkekamat; 5. a készpénzre eladás; 6. a szövetkezeti továbbképzés előmozdítása 7. a politikai és vallási semlegesség elve. A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége ((International Co-operative Alliance-ICA) 1934-ben fogalmazta meg ezeket az elveket, melyek korszerűbb meghatározása 1995-ben történt, Manchesterben, szintén az SZNSZ által. Az un. manchesteri elvek:1. önkéntesség és nyitott tagság, 2. demokratikus tagi ellenőrzés, 3. a tagok gazdasági részvétele, 4. autonómia és függetlenség, 5. oktatás, képzés és tájékoztatás., 6. a szövetkezetek közösségi együttműködése, 7. közösségi felelősség elve. Az elvekről bővebben pl. DOMÉ Györgyné - RÉTI Mária: Szövetkezeti Jog, ELTE ÁJK egyetemi jegyzet, Budapest, 1999 31-49.; RÉTI Mária: Szövetkezeti Jog ELTE Eötvös Kiadó, Egyetemi Jegyzet, Budapest 2010, 83-99.; BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, Szövetkezés, - a Szövetkezeti Kutató Intézet Tudományos és Tájékoztató Folyóirata, Budapest, 2012. évi 1-2. szám 34-61.

¹⁰ A szövetkezet fogalmi meghatározásából kitűnik, hogy nemcsak a gazdasági előmenetel, hanem eszmei cél is lehet, ami nem idegen más szövetkezeti törvényben sem. Így pl. a hatályos német szövetkezeti törvény szerint szövetkezet szociális és kulturális célkitűzésekkel is alapítható. (RÉTI Mária: Az európai szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetéről, Szövetkezés 2012/1-2. szám 23.; BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, Szövetkezés, a Szövetkezeti Kutató Intézet Tudományos és Tájékoztató Folyóirata, Budapest, 2012. évi 1-2. szám 34-61.: 55. lábjegyzet a német szövetkezeti törvény szövetkezet fogalmáról, The principles of cooperatives Pamda Network International, India 2003, elérhető http://www.uwcc.wisc.edu/info/intl/daman_prin.pdf; <http://www.gdrc.org/icm/coop-principles.html>- 2013.05.30.)

2. A részjegy (osuus)

2.1. A részjegy jegyzése és kifizetése

Más európai szabályozáshoz hasonlóan Finnországban is a tagok vagyoni hozzájárulásának alapvető intézménye a részjegy. A tagsági jogviszony létesítésének feltétele legalább egy részjegy jegyzése. A szövetkezeti törvény többféle részjegyet és egyéb vagyoni hozzájárulási formát különböztet meg. Ilyenek:

1. (általános, kötelező) részjegy (osuus)
2. önkéntes részjegy (vapaaehtoinen osuus)
3. kiegészítő részjegy (lisäosuus)
4. befektetési részjegy (sijoitusosuus)
5. elővásárlási jog (optio-oikeus)
6. átváltoztatható kötvény (vaihtovelkakirjalaina)
7. tőke kölcsön (pääomalaina)
8. rendkívüli befizetés (ylimääräinen maksu)
9. pótbefizetés (lisämaksuvelvollisuus)

A részjegyek összessége képezi a szövetkezet részjegy tőkéjét. A részjegyek névértéke egyenlő. A részjegyek egyenlő jogokat biztosítanak, de ettől a törvény és az alapszabály is eltérhet. A tag számára legalább egy részjegy jegyzése kötelező, de az alapszabály előírhatja a tagok számára több részjegy jegyzését is. Valamennyi részjegyet az alapszabályban meghatározott módon, egy vagy több részletben, szintén az alapszabályban meghatározott idő alatt kell befizetni.

A vagyoni hozzájárulás módja lehet pénzbeli és nem pénzbeli szolgáltatás. Nem pénzbeli szolgáltatás bármilyen, a szövetkezet számára gazdasági értékkel bíró vagyoni jog lehet (*apporttiomaisuus* – *apportvagyon*). A tag természetbeni hozzájárulásként nem vállalhat munkát, illetve azt, hogy a szövetkezet szolgáltatását igénybe veszi. Olyan szolgáltatás igénybevétele sem minősül vagyoni hozzájárulásnak, amit nem közvetlenül a szövetkezet szolgáltat, hanem pl. leányvállalata révén vagy más módon nyújt.

Pénzbeli szolgáltatás alatt azt értjük, hogy – a magyar szövetkezeti jogi szabályozáshoz hasonlóan¹¹ – a tag a részjegyet általában készpénzért szerzi meg. Ez nem csak azt jelenti, hogy a tag a saját, a szövetkezeti működésével összefüggésben nem álló vagyonából fedezheti a részjegy

¹¹ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 49.§.

ellenértékét. A finn szövetkezeti törvény ugyanis lehetőséget teremt arra, hogy a tagok a szövetkezettel fennálló jogviszonyuk alapján megszerzett vagyoni illetőségükkel álljanak helyt a részjegy fizetési kötelezettségükért.

A tag a tagsági jogviszonya alapján elsősorban a keletkezett nyereségből jogosult részesedésre. A finn szövetkezeti törvény szerint a részjegy ellenértékét a tag az őt megillető nyereségből is kiegyenlítheti, illetve – alapszabály eltérő rendelkezése hiányában – a szövetkezet által, a nyereségből képzett, ingyenesen adott részjeggyel (rahastokorotus) is fizethet. Az alapszabály kötelezővé teheti, hogy a névértéket vagy annak egy részét elsődlegesen a nyereségből kell a tagnak kifizetnie. Erre az alapszabály bizonyos időintervallumot szab. Ilyenkor az alapszabály még azt is előírhatja, hogy a tag a részjegye kifizetéséért csak akkor felelős, ha a szövetkezet elveszíti a részjegy tőkét, illetve csőd- vagy felszámolási eljárás alá kerül.

Ezen kívül a tag jogosult a szövetkezettel szemben fennálló követelését beszámítani a fizetés kötelezettségébe, ha azt a közgyűlés vagy az igazgatóság határozattal elfogadja. Ehhez az igazgatóságnak a hozzájárulása akkor is szükséges, ha erről a közgyűlés dönt. Az igazgatóság nem adhatja a beleegyezését olyan beszámításhoz, ami vagy a szövetkezet, vagy a szövetkezet hitelezői számára hátrányos. A fentiekből is kitűnik, hogy a finn szövetkezeti jogalkotás az igazgatóságnak széles hatáskört biztosít a vagyoni kérdések rendezésének körében.

Véleményem szerint ez a megoldás, hogy a tagok a szövetkezettel fennálló jogviszonyuk alapján megszerzett vagyoni illetőségükből finanszírozzák a részjegyet, több szempontból példaértékű nemcsak más országok szövetkezetei, hanem más gazdasági társulások számára is. Olyan tagok számára is nyitva áll a szövetkezet, akiknek a jövedelmi-vagyoni viszonyai nem tennék lehetővé részjegy jegyzését; a szövetkezet alapítása kevesebb saját vagyonelevonással, költséggel jár az alapítók számára; nemcsak a gazdasági szektorban, hanem a jóléti, szociális szektorban is lehetőséget ad szövetkezet alapítására, olyanok számára, akik foglalkoztatást, megélhetést várnak. Sarkallja a tagokat a szövetkezet szolgáltatásainak minél többszöri igénybevételére, hogy a részjegy ebből fedezhető legyen, és így végső soron előmozdítja a gazdálkodó szervezet sikeres tevékenységét.

2.2. A részjegy forgalomképessége

Finnországban a részjegy főszabályként forgalomképes. Míg a hazai szövetkezeti törvény nem engedi élők között a részjegy átruházását¹², addig a finn szövetkezeti törvény erre lehetőséget teremt. A törvény 3. fejezet 7.§ (1)-(2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a tagságot nem lehet átengedni másnak, de a tag a részjegyet másra ruházhatja át. A törvény értelmében a tag – ha az alapszabály nem tiltja – a részjegyet harmadik személyre ruházhatja át. (9. fejezet 10.§. (1) bekezdés)

A részjegy átruházásának esetleges korlátait az alapszabályban fekteti le a szövetkezet. Ilyen korlát lehet az, hogy pl. a szövetkezet tagjai számára elővásárlási jogot biztosít az alapszabály. Ugyanígy a szövetkezet előre meghatározhatja azokat a feltételeket – a nyitott tagság elvének figyelembe vételével –, amelyek fennállása esetén fogadja csak el a tagsági kérelmet. (A nyitott tagság elve magában foglalja, hogy a szövetkezet – megkülönböztetés nélkül – nyitva áll a belépni szándékozók előtt, azonban bizonyos követelmények előírása nem ellentétes ezzel az elvvel.) Ezáltal a részjegy átszállása esetén benyújtott tagfelvételi kérelem nem jár automatikusan a tagsági viszony létesítésével.

Az átruházással harmadik személyhez kerülő részjegy megszerzésekor a részjegyet megszerző félnek az átruházástól számított 6 hónapon belül tagfelvételi kérelmet kell benyújtania a szövetkezetnek. Ha a szövetkezet a tagfelvételi kérelmet elfogadja, a szerzőre átszállnak az átruházót megillető jogok és kötelezettségek. Ha a szövetkezet elutasítja a kérelmet vagy a szerző fél elmulasztja a hat hónapos határidőt, a szerző fél jogilag akkor is az átruházó helyébe lép. Vagyis a szerző felet úgy kell tekinteni, mintha az átruházó kilépne a szövetkezetből. Azaz a kilépéskor az átruházót megillető jogok átszállnak a szerző félre, ezért ő a már befizetett részjegy visszatérítésére jogosult. Ezen felül a nyereségből és az egyéb vagyontömegből követelheti azt, ami az átruházót illetné meg a tagsági viszonya megszűnése esetén. Ugyanezt a szabályt kell alkalmazni, ha a részjegy öröklés címén kerül harmadik személy tulajdonába vagy egy tag szerzi meg egy másik tag részjegyet.

A részjegyen alapuló jogokat a részjegy nyilvántartásba vett tulajdonosa gyakorolhatja. Ha egy részjegynek pl. öröklés folytán több tulajdonosa lesz, akkor jogaikat közös képviselő útján gyakorolhatják.

¹² A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 51.§ (1) és (2) bekezdése értelmében a részjegy másra nem ruházható át. Ez alól kivétel a szövetkezeti tag vagy a tag örököse (jogutódja), ha kéri taggá való felvételét.

A teljes mértékben kifizetett részjegyről okiratot kell kiállítani. Ez ideiglenes és végleges okirat is lehet. A névre szóló részjegyen fel kell tüntetni a tulajdonos nevét, a szövetkezet nevét, a cégnyilvántartási számát és a kiállítás alapjául szolgáló részjegyek számát. Az okiratnak tartalmaznia kell, ha az engedményezésnek vagy egyéb átruházásnak korlátja van, vagyis a részjegy korlátozottan forgalomképes. Fel kell tüntetni az elővásárlási jog kikötését, ha a tagoknak ezt a jogot az alapszabály biztosítja, valamint a részjegyhez kapcsolódó rendkívüli befizetési kötelezettség és a pótbefizetési kötelezettség szabályait.

A részjegyről kiállított okirathoz ún. vouchert, azaz elismervényt lehet csatolni. Ez tartalmazza a részjegy alapján felosztott nyereség mértékét. Ilyen csatolható a részjegyről szóló igazoláshoz akkor is, ha pl. új részjegyet bocsátanak a tag részére vagy ilyet szerez. A voucher egyik sajátossága, hogy külön, a részjegy okirat nélkül is megszerezhető. Sőt, akár az ideiglenes, akár a végleges okirat engedményezhető, zálogba adható, tehát forgalomképes. Míg a részjegyről szóló okirat magára a részjegyre vonatkozó adatokat, annak átruházási szabályait, a részjegyhez kapcsolódó speciális jogokat, kötelezettségeket tartalmazza, addig a voucher a részjegyből fakadó újabb jogosítványokat testesíti meg. A gyakorlat szempontjából az előnye szerintem abban áll, hogy a tulajdonosa kizárólag a voucher átruházásával, zálogba adásával is vagyoni előnyhöz juthat, anélkül, hogy a részjegyét kellene eladnia.

2.3. A részjegy névértékének felemelése

A részjegy névértéke három módon emelhető fel:

1. ellenérték fejében (*maksullinen korotus* – fizetéses emelés)
2. ellenérték nélkül, ingyenesen (*rahastokorotus*) alap terhére történő emelés) vagy
3. részleges fizetés fejében (*sekakorotus* – vegyes emelés)

A 2. és a 3. pontban írt emelés nemcsak úgy valósulhat meg, hogy a tag részjegyének a névértékét megemelik, hanem úgy is, hogy a szövetkezet új részjegyet, kiegészítő vagy befektetési részjegyet bocsát ki. Közös szabály, hogy mindháromfajta emelésről a közgyűlés jogosult dönteni. A részjegy fizetéséről szóló szabályokat a részjegy névértékének megemelése esetén is megfelelően alkalmazni kell.

2.3.1. Az *ellenérték fejében történő részjegy emelés* akként zajlik, hogy az alapszabályban a részjegyre vonatkozó szabályokat a szövetkezet módosítja, és kötelezik a tagokat a megemelt összeg befizetésére. A névérték megemelése esetén a fizetés nem pénzbeli szolgáltatással is teljesíthető. Az ilyen módon történő tőkeemelés előnye álláspontom szerint az, hogy ha nem képződik nyereség vagy nem elegendő, de a szövetkezetnek szüksége van nagyobb tőkére, akkor ez a tagok hozzájárulása révén megvalósítható.

2.3.2. *Ingyenes részjegy emelés* csak az emelésről szóló határozathozatal időpontjában tagsági jogviszonnal rendelkező szövetkezeti tagokat illeti meg, kivéve, ha a törvény vagy a szövetkezet határozata másként nem rendelkezik. Az emelés a felosztható nyereség terhére történik, a tagokat a nyereségből való részesedés arányában illeti meg. Az igazgatóság javasolja azt az összeget, mely az emelés fedezetére a nyereségből a részjegy tőkébe csoportosítható át. A részjegy emelésről a közgyűlés dönt, de az igazgatóság által javasolt, illetve jóváhagyott mértékű emelést a határozat nem lépheti túl.

Az ingyenes részjegy emelés megvalósulhat úgy is, hogy a közgyűlés elhatározza, új befektetési részjegyeket bocsát ki azoknak a tagoknak, illetve nem tag részjegy tulajdonosoknak, akik vagy olyan kiegészítő, vagy olyan befektetési részjegyet birtokolnak, mely alapján jogosultak ingyenes részjegyre. Ezt a szövetkezet a tiszta haszonból, a premium vagy a tartalék alapból, illetve az un. újra értékelt alapból képezi és csoportosítja át a befektetési részjegy tőkébe.

Az alapszabály előírhatja, hogy az ingyenes emelés értékét nem lehet figyelembe venni a taggal vagy a tag jogutódjával történő elszámoláskor, ezt az összeget a szövetkezet a tagnak nem téríti vissza. Ez vonatkozik a kifizetett részjegyek visszatérítésére és a kifizetett részjegyek alapján felosztott nyereségből való részesedésre is.

Ha a részjegy alapján új részjegyet bocsátott ki a szövetkezet, és ezt az ingyenesen juttatott részjegyet a jogosult – az erről szóló határozat hozatalától számított 10 éven belül – nem kéri, az elvész. Az ingyenes részjegy ellenértékét ilyenkor a tartalékalapba kell beszámítani.

Ha meggondoljuk, az ingyenes részjegy intézménye előnyösebb megoldás, mint pl. a nyereség osztalékban való kifizetése. Az ingyenes részjegy bonus, ami után a tagot hosszú távon illetik meg jogok, beleértve a későbbi nyereségből való részesedést is. Tehát a gazdasági előnye – ha a szövetkezet jól gazdálkodik – összességében nem kevesebb a tulajdonosa számára, mint amennyi a tényleges osztalék lenne, sőt nagyobb is lehet. Ugyanakkor a szövetkezet számára tőke növekedést

eredményez és a gazdálkodás eredményességének előmozdítására ösztönöz.

2.3.3. Az *un. vegyes fajtájú részjegy emelés* azt jelenti, hogy a névértéket úgy emeli fel a szövetkezet, hogy annak egy részét kell csak kifizetni. Ehhez az alapszabály módosítása szükséges: meg kell jelölni a részjegy új névértékét, valamint az emelt összegből azt a részt, ami után kell, és ami után nem kell fizetni.

A vegyes fajtájú részjegy emelést a szövetkezet realizálhatja oly módon is, hogy új befektetési jegyeket bocsát ki a tagoknak, melynek csak egy részét kell kifizetni, a fennmaradó részt pedig ellenérték nélkül kapja.

A vegyes fajtájú részjegy – természetéből adódóan - magában ötvözi az ingyenes és az ellenérték fejében történő részjegy kibocsátás előnyeit.

2.4. A részjegy visszatérítése

A tagsági jogviszony megszűnésekor alapvetően felmerülő kérdés, hogy a tag jogosult-e a szövetkezettől bármilyen visszatérítésre, és ha igen, akkor mikor, miként, milyen mértékben.

A részjegy visszatérítésével kapcsolatban az általános törvényi rendelkezés az, hogy a tagsági viszony megszűnésével a tag jogosult a befizetett részjegyeinek visszatérítésére. A visszatérítés mértékét két tényező határozza meg: az egyik a részjegyre kifizetett összeg, a másik a szövetkezet tőkéjéből a visszatérítésre használható rész. A visszatérítés összege a kifizetett részjegy névértéke alapján, a visszatérítésre használható tőkéből a tagot megillető hányaddal egyezik meg, azonban nem haladhatja meg a tag által a részjegyre befizetett összeget. Ehhez lehet még számítani, ha az alapszabály lehetővé teszi, az ellenérték nélkül történő részjegy emelés alapján a tagot megillető összeget.

A *visszatérítés összegének* a kiszámításánál annak a gazdasági évnek az éves mérlegkimutatásait kell alapul venni, amikor a tagsági viszony megszűnik. A teljes befizetett összeget csak akkor lehet visszatéríteni, ha a mérleg felosztható nyereséget mutat. Ha nincs ilyen nyereség, akkor a részjegy tőkéhez kell számítani az egyéb nyereséget, az önkéntes tartalékot és azokat a költségeket, melyet a belépéskor a tagok fizetnek a szövetkezetnek a részjegy kibocsátási eljárás költségeként. A részjegy tőkéből ugyanakkor le kell vonni a veszteséget és más fel nem osztható vagyoni eszközöket.

A *visszatérítés határideje* annak a gazdasági évnek a végétől számított egy év, amikor a tagsági jogviszony megszűnik. Ha a tagsági viszony a tag halála miatt szűnik meg, a visszatérítés határidejének kezdő időpontja, amikor a szövetkezet tudomást szerez a tag haláláról. Ettől az időponttól számítva a legközelebbi gazdasági év végéhez viszonyított egy éven belül kell az örökösrel elszámolni.

A visszatérítés törvényben meghatározott határidejétől az alapszabály eltérhet. Így lehet *halasztott, gyorsított, illetve maradvány kifizetés* is. A szabályozásnak egyensúlyban kell lennie, hogy mind a szövetkezet, mind a tagok érdekei érvényesüljenek.

A *halasztott kifizetés* azt jelenti, hogy az alapszabály lehetővé teszi a törvényben szabott határidőn túl történő elszámolást. Az alapszabályban rendelkezni kell arról a végső időpontról, amíg a tagnak a visszatérítéshez hozzá kell jutnia. Le kell fektetni azokat a jogokat is, melyek a volt tagot tagsági jogviszonya megszűnése és a visszatérítés között megilleti. Az alapszabály ilyenkor megengedheti, hogy ne a tagsági viszony megszűnésének évére vonatkozó, hanem későbbi éves mérleg alapján kerüljön meghatározásra és kifizetésre a részjegy ellenértéke.

A *gyorsított visszafizetés* azt jelenti, hogy a tagsági viszony megszűnésével egyidejűleg a taggal elszámol a szövetkezet, azonnal megtörténik a kifizetés vagy a főszabályban írtnál rövidebb határidő alatt. Ez csak a felosztható nyereség korlátai között történhet. Az alapszabálynak rögzíteni kell a részletes eljárási szabályokat és azt a maximális összeget, amely ilyen eljárásban visszatéríthető. Ez a maximális összeg nem haladhatja meg az éves mérlegben kimutatott részjegy tőke 10%-át.

Létezik még az un. *maradvány visszatérítés*. Ennek lényege, hogy a szövetkezet nem tudja egyszerre visszatéríteni a tagnak az egész összeget. Ilyenkor a tagnak a teljes visszatérítésre megmarad a joga. Ebben az esetben meg kell határozni, hogy melyik éves mérleget vagy számadási kimutatást kell a maradványösszeg kiszámításánál figyelembe venni. Az alapszabálynak rögzítenie kell a volt tagot a tagsági jogviszony megszűnése és a teljes összegű visszatérítés közötti időben megillető jogokat is.

2.5. A részjegy névértékének, valamint a részjegy számának csökkentése

A részjegy tőke a nyitott tagság elvéből adódóan változó. A tagok belépéskor új részjegyet jegyeznek, kilépéskor pedig a szövetkezet a jegyzett részjegyet visszatéríti. Ezáltal a részjegy tőke folyamatosan nő és csökken. A részjegy tőke azonban a szövetkezet belső döntésétől függően is csökkenthető, akár a részjegy névértékének, akár a részjegyek számának a csökkentésével. A részjegy tőke csökkentés lényege, hogy a szövetkezet saját erőforrásból támogatja a tagjai gazdaságát, illetve oldja meg a vállalat pénzügyi nehézségeit. A tagok jövedelmi-vagyoni viszonyai előmozdításának eszközeként a részjegy tőke csökkentésével a tagok visszatérítést kapnak, vagy a még be nem fizetett részjegyet nem kell befizetniük. A szövetkezet gazdasági stabilitása, adott esetben a fizetéseképtelenség elkerülése pedig ezen a módon úgy biztosítható, hogy pl. a részjegy tőkéből a tartalékalapba a nyereséghez, vagy a tartalékalaphoz kapcsolódó alapba csoportosítanak pénzüsszegeket, illetve a szövetkezet veszteségét fedezik, ha az más módon, pl a nyereségből nem lehetséges.

A jogintézmény azonban veszélyt is rejt magában. A tőkecsökkentés mindig bizalmatlanságot szül a külső gazdasági szereplők körében. A törvény erre is figyelemmel fektette le a részjegyek csökkentésének legfontosabb szabályait. Így – a veszteség fedezésének kivételével – az alapszabály módosítása szükséges a részjegy névértékének a csökkentéséhez. További előírás, hogy kizárólag a közgyűlés határozhat a csökkentésről. A döntésnek tartalmaznia kell a csökkentés mértékét és ennek megfelelően a tagnak történő visszatérítés mikéntjét, határidejét, illetve azt a rendelkezést, hogy az nem kifizetésre kerül, hanem a veszteségre fordítják. Ha a veszteség fedezése céljából csökkentik a részjegyeket, főszabályként mindegyik részjegyből egyenlő mértékben kell a veszteséget fedezni úgy, hogy a teljes veszteségre elegendő legyen. Ezt a szabályt kell alkalmazni, ha alapba csoportosítják át a felszabadult vagyont. A veszteség fedezése céljából elrendelt részjegy csökkentést kivéve, az igazgatóság jóváhagyása szükséges a közgyűlési határozat érvényességéhez.

Ha a részjegy névértékét csökkenti a szövetkezet, – a hitelező védelem miatt – az alapszabály módosításától számított egy hónapon belül a nyilvántartásba be kell jelenteni, ellenkező esetben a döntés elévül. A veszteségek fedezése miatt hozott határozat, mely nem jár a nyilvántartásba bejelentési kötelezettséggel és az igazgatóság hozzájárulása sem szükséges, a meghozatalakor azonnal hatályba lép.

3. Az önkéntes részjegy (*vapaahtoinen osuus*)

Az alapszabály lehetővé teheti, hogy a szövetkezet un. önkéntes részjegyeket bocsásson ki a tagok számára. Önkéntes jellege miatt nagyon előnyös a tagok számára, akik szabadon dönthetik el, hogy további anyagi befektetést eszközölnek a szövetkezetbe vagy sem. A szövetkezet gazdálkodását nemcsak azáltal segíti, hogy a tagi finanszírozás a legkedvezőbb, hanem mintegy bizalmi indexül, gazdasági mutatóként szolgál. A jegyzés mértéke összefügg a tagok szövetkezetbe vetett bizalmával. Mivel a jegyzés a teljes önkéntességen alapul, a közgyűlés mellett az igazgatóság is hasonló jogkörrel rendelkezik a konkrét megvalósítás terén.

Ennek legegyszerűbb esete, ha a közgyűlés vagy – a közgyűlés felhatalmazása alapján – az igazgatóság úgy rendelkezik, hogy önkéntes részjegyeket ad a tagoknak. A szövetkezet az alapszabályban azonban kötelezettséget is vállalhat arra, hogy a tagok részére önkéntes részjegyeket juttat. A két szabályozás között az a nyilvánvaló különbség, hogy míg előbbinél a szövetkezet megteremti a jogi kereteit önkéntes részjegy esetleges kibocsátásának, addig utóbbinál az alapszabály a szövetkezet kötelelességeként írja elő az önkéntes részjegy képzését. Önkéntes részjegy képzése lehetséges oly módon is, hogy a szövetkezet úgy határoz, módosítja a tagok kötelezettségét és így a tagok számára kevesebb részjegy jegyzése kötelező. Ebben az esetben a már jegyzett, a módosított alapszabálynak megfelelő részjegyek számán felüli részjegyeket a szövetkezet átalakítja önkéntes részjegyekké.

Ha a szövetkezet határozata alapján önkéntes részjegyek kibocsátása történik, akkor a közgyűlési vagy igazgatósági határozatban rendelkezni kell a kibocsátandó részjegyek számáról és a névérték befizetésének idejéről és módjáról. Ha az önkéntes részjegy átalakulással keletkezik, akkor azért a tagnak természetesen nem kell ellenértéket fizetnie.

Az önkéntes részjegyeket a tag és a szövetkezet is csökkentheti. Az eljárásra az általános részjegy csökkentésre vonatkozó szabályok az irányadók. A tagnak írásban kell a szövetkezetnek bejelentenie, hogy az önkéntes részjegyet csökkenteni kívánja. Ez a tagsági jog annyiban korlátozható, hogy az alapszabály meghatározhatja, az önkéntes részjegy kibocsátásától számított mennyi ideig nem gyakorolhatja a tagság ezt a jogot.

Amennyiben a szövetkezet alapszabálya megengedi, a szövetkezet elrendelheti az önkéntes részjegyek számának a csökkentését.

(*lunastusehtoinen osuus* – megváltott részjegyek) Ha az önkéntes részjegyek számának csökkentése szövetkezeti döntésen alapul, a csökkentést csak az alapszabályban meghatározott okból rendelheti el a szövetkezet. A részjegy névértékének, illetve számának csökkentése kapcsán a törvényben felsorolt indokok szolgálhatnak alapul az önkéntes részjegyek csökkentése esetén is. Ebből következik, hogy a veszteség fedezése esetén visszatérítés nem jár a részjegy tulajdonosának. Egyéb esetekben a tag visszatérítésre jogosult (ld. az előző 2.5. pontban). A közgyűlés határoz a csökkentésről, de a hatáskörét átruházhatja az igazgatóságra. Ez a hatáskör az igazgatóságot legfeljebb az e tárgyban született közgyűlési határozathozataltól számított egy évig illeti meg. A közgyűlés csak akkor engedheti át a jogkörét az igazgatóságnak, ha a szövetkezet vállalja a részjegy csökkentésének megfelelő teljes körű visszatérítést az igazgatósági határozathozatal gazdasági évének végétől számított egy éven belül.

4. A kiegészítő részjegy (*lisäosuus*)

Az alapszabály lehetőséget biztosíthat a szövetkezet számára un. kiegészítő részjegy kibocsátására. Kiegészítő részjegy jegyzésére nem szövetkezeti tagok is jogosultak lehetnek. A szövetkezeti gazdálkodásban ez a vagyoni jogi kategória álláspontom szerint mindenképpen hasznosnak tekinthető. A szövetkezet tőkebevonását teszi lehetővé, csakúgy, mint a következő pontban tárgyalandó befektetési részjegy. A nem tag tulajdonosok részvétele egyrészt jelenti a magasabb tőkekoncentrációt, másrészt viszont nem eredményezi a tagokkal azonos státust a szövetkezetben. A kiegészítő részjegy elsősorban kamatra és egyéb vagyoni előnyre jogosít. Nem véletlen, hogy a jogalkotó részletesen szabályozza a részjegyhez kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket.

A tagok kiegészítő részjegyet szerezhetnek más módon is. Ha ugyanis a szövetkezet úgy határoz, hogy az egy tag által kötelezően jegyzendő részjegyek számát csökkenti, a fölös részjegyeket a szövetkezet átalakítja vagy önkéntes, vagy kiegészítő részjeggyé. Ha az általános részjegyből kiegészítő részjegy válik, annak ellenértékét a tagnak vissza kell téríteni annak a gazdasági évnek a végétől számított egy éven belül, amikor a részjegyet átalakították. A kiegészítő részjegyekről szóló döntést a szövetkezet azon szerve jogosult meghozni, mely a tagsági felvételtől is dönt.

Ha az alapszabály kiegészítő részjegy kibocsátását teszi lehetővé, rendelkezni kell:

1. a kiegészítő részjegyek számáról, a kibocsátás alapjáról, a kibocsátás időbeli és egyéb feltételeiről,
2. a kiegészítő részjegy névértékéről,
3. a kiegészítő részjegy után, a tiszta haszon terhére történő kamat és egyéb előnyök kifizetéséről,
4. a kiegészítő jegyhez kapcsolódó jogokról, ha a szövetkezet egy másik szövetkezettel egyesül, szétválak, korlátolt felelősségű társasággá alakul, felszámolási eljárás indul ellene vagy elhatározza felszámolási eljárás nélkül a nyilvántartásból való törlését.

Ha a részjegyeiktől eltérő jogokat is biztosítani kíván a szövetkezet a kiegészítő részjegy után, akkor ezekről a jogokról is az alapszabályban kell rendelkezni.

A kiegészítő részjegyet egyszerre, egy összegben kell befizetni, de ettől az alapszabály eltérhet. A kiegészítő jegyhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek akkor kezdődnek, amikor az erről szóló alapszabályi rendelkezéseket a nyilvántartásba benyújtották és a részjegyet befizették. A kiegészítő részjegyek összessége alkotja a kiegészítő részjegy tőkét.

A kiegészítő részjegyre, ha a törvény eltérően nem rendelkezik egyebekben az önkéntes részjegyekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Általános szabályként érvényesül, hogy minden egyes kiegészítő részjegy azonos jogokat testesít meg. Az alapszabály rendelkezése szerint a szövetkezet különböző kiegészítő részjegy sorozatokat is kibocsáthat, melyekhez különböző jogok és kötelezettségek tartoznak. Ebben az esetben az alapszabályban részletesen szabályozni kell az egyes sorozatokhoz kapcsolódó jogosítványokat és kötelezettségeket. Ha ilyen különböző tartalmú részjegyek vannak a szövetkezetben, akkor a nyilvántartásban is fel kell tüntetni a sorozatokat.

A kiegészítő részjegy is forgalomképes. Átruházható tagnak és nem tagnak egyaránt. Az alapszabály azonban a forgalomképességet korlátozhatja. A kiegészítő részjegyről az alapszabály rendelkezése szerint ideiglenes és végleges igazolás adható ki.

A törvény 11. fejezet 3.§ (2) bekezdése tartalmazza azokat a jogokat, melyek a kiegészítő részjegy tulajdonosát nem illetik meg. Így a tulajdonos nem jogosult:

- 1 a közgyűlésen szavazásra,

2. a szövetkezet szolgáltatásainak igénybevételére,
3. új részjegyek megszerzésére,
4. az alapszabályban meghatározott kamatot vagy egyéb előnyt kivéve, a szövetkezet nyereségéből való részesedésre,
5. ingyenes részvény, új kiegészítő részjegy vagy befektetési részjegy megszerzésére, vagy a szövetkezet megszűnése esetén a nettó vagyonból való részesedésre.

Ezzel párhuzamosan a szövetkezet nem jogosult:

1. a kiegészítő részjegy névértékének emelésére vagy a kiegészítő jegy tulajdonosának rendkívüli befizetésre való kötelezésére vagy a szövetkezet refinanszírozására,
2. a kiegészítő részjegy számának vagy a nominálérték, illetve a befizetett összeg csökkentésére.

Az alapszabály azonban a törvény szabályaitól eltérhet és úgy is rendelkezhet, hogy a kiegészítő részjegy tulajdonosa a 4. és 5. pontban írt jogokat megkapja, illetve felruházhatja a szövetkezetet is mindazon jogokkal, amit a törvény nem enged. Előírhatja azt is, hogy a tag köteles kiegészítő részjegyet szerezni, illetve a szövetkezet is köteles kiegészítő részjegyet kibocsátani.

Annak ellenére, hogy a kiegészítő részjegy tulajdonosai a közgyűlésen szavazati joggal nem rendelkeznek, a törvény a részjeggyel összefüggő döntéshozatalnál a kiegészítő részjegy tulajdonosait szavazati joggal ruházza fel. Így, ha a határozattervezet a már kiadott kiegészítő részjegyekre vonatkozik, nemcsak a szavazati joggal rendelkezők minősített többségét, hanem a kiegészítő részjegy tulajdonosok többségének a támogatását is megköveteli. Ha a közgyűlés olyan kérdésben dönt, mely a kiegészítő részjegy tulajdonosainak a törvénytől eltérő jogaira (ld. fenti 4. és 5. pont) vagy a szövetkezetnek a fent említett két jogosítványára vonatkozik, a kiegészítő részjegy tulajdonosainak 2/3-os támogatására van szükség. Ugyanilyen arányú többséggel szavazható meg az a határozat, amiben a kiegészítő részjegy tulajdonos fizetési kötelezettségének megemeléséről vagy a részjegyhez kapcsolódó jogok korlátozásáról van szó. Ezen kívül az alapszabály meghatározhat olyan kérdésköröket, melyekhez szintén kell a kiegészítő részjegy tulajdonosok többségi támogatása.

A szavazáson egy kiegészítő részjegy tulajdonosnak egy szavazati joga van. Az alapszabály azonban a különböző sorozatú kiegészítő részjegyekhez eltérő szavazati jogokat biztosíthat. A kiegészítő részjegy

tulajdonosát – szavazati jogától függetlenül – megilleti a perindítás joga. A tulajdonos akkor kérheti a bíróságtól a közgyűlési határozat hatályon kívül helyezését vagy módosítását, ha a határozat a felperes kárára mást indokolatlan előnyhöz juttat.

További jogosítványa a kiegészítő részjegy tulajdonosoknak, hogy ha a közgyűlés jogosult a kiegészítő részjegy tulajdonosának jogait korlátozni, illetve a fizetési kötelezettségét megemelni, ilyen döntés esetén a kiegészítő részjegy tulajdonosa kérheti a szövetkezetenél a részjegyei értékének visszatérítését.

A tagsági viszony megszűnésével a tag a kiegészítő részjegyének a visszatérítésére jogosult. A kiegészítő részjegyet annak a gazdasági évnek a végétől számított 6 hónapon belül kell visszatéríteni, melynek az éves beszámolója alapján számították a visszatérítést. A kiegészítő részjegy visszatérítésére nem kerül sor, ha az alapszabály rendelkezése értelmében kiegészítő részjegyet nem tagok is jegyezhetnek. A visszatérítés elsősorban a tőke visszatérítésre elkülönített részéből történik. A szövetkezet feloszlása esetén a kiegészítő részjegyeket más típusú részjegyek előtt kell visszatéríteni, kivéve, ha az alapszabály más előírást nem tartalmaz.

5. A befektetési részjegy (*sijoitusosuus*)

A befektetési részjegy, mint vagyoni jogi kategória alapvető hasonlóságot mutat a szabályozásban a kiegészítő részjeggyel. Ebből következik, hogy célja, előnye is nagymértékben megegyezik a kiegészítő részjegyével.

Így az alapszabály rendelkezik arról, hogy a szövetkezet befektetési részjegy típust kibocsáthat-e vagy sem. Elővásárlási jog biztosítható, illetve átváltoztatható kötvény is kibocsátható olyan joggal, melyek alapján befektetési jegy követelhető. Ezek az ellenérték fejében kibocsátott befektetési jegyek. Más oldalról a szövetkezet új befektetési részjegyek kibocsátását rendelheti el akkor, amikor ingyenes részjegy emelésről dönt. Ebben az esetben az ingyenes részjegy emelés úgy valósul meg, hogy a tagok és nem tagok új befektetési részjegyeket kapnak. Azok a nem tag részjegy tulajdonosok részesülhetnek befektetési jegyben, akik vagy olyan kiegészítő, vagy olyan befektetési részjegyet birtokolnak, mely alapján jogosultak ingyenes részjegyre.

A befektetési részjegyre a kiegészítő részjegyre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, ha a törvény vagy az alapszabály eltérően nem rendelkezik. A befektetési jegy kibocsátásáról szóló határozatban

meg kell jelölni azt a határidőt, amíg ilyen részjegy jegyezhető. Ha ez az idő eltelik és nem jegyezték valamennyi részjegyet, akkor a döntés elévül. Ilyenkor a már jegyzett részjegyért befizetett pénzösszeg azonnal visszajár. Ha jegyezték valamennyi részjegyet, de nem teljesítették a nyilvántartásba történő bejelentésig, akkor ezeket a részjegyeket törölni kell. A befektetési részjegy a teljes kifizetése és nyilvántartásba vétele előtt a szövetkezet tulajdona és birtoka. A kifizetett befektetési részjegyeket mint befektetési részjegy tőkét a cégnyilvántartásba be kell jelenteni. Ugyanígy kell eljárni, ha a befektetési részjegy tőke emelésére kerül sor. A cégnyilvántartásról szóló 2.2.1979/129.¹³ számú törvény (*kaupparekisterilaki*) részletesen tartalmazza a befektetési részjegyek nyilvántartási szabályait. A regisztrációhoz különböző joghatályok fűződnek. A befektetési részjegy tulajdonosa a regisztrálást követően nem hivatkozhat arra, hogy a befektetési részjegy kibocsátása érvénytelen volt. A befektetési jegyek után a tiszta haszonból megillető jogok, illetve az egyéb jogok a nyilvántartásba történő bejelentéstől illetik meg a részjegy tulajdonosát. A részjegy kibocsátásáról szóló határozatban ettől eltérő időpont is lehet, de legkésőbb a nyilvántartásba vételtől számított egy éven belül a tulajdonos gyakorolhatja a jogokat.

A befektetési részjegyek tulajdonosai – a kiegészítő részjegyekéhez hasonlóan – szavazati joggal nem rendelkeznek. A befektetési részjegyek tulajdonosait – szemben a kiegészítő részjegy tulajdonosaival – még akkor sem illeti meg szavazati jog, ha a részjegyüket vagy ahhoz kapcsolódó jogaikat érintő döntésről van szó. A befektetési részjegyre nem alkalmazhatók a kiegészítő részjegy visszatérítésére vonatkozó szabályok sem. Az alapszabály előírhatja, hogy visszatérítést csak akkor követelhet a jogosult, ha a szövetkezet a befektetési részjegyek számának csökkentéséről határoz.

Ha a szövetkezet veszteségeinek fedezésére a szövetkezet a befektetési részjegyek névértékét vagy számát csökkenti, akkor azt a döntéssel egyidejűleg be kell jelenteni nyilvántartásba vétel végett. Ebben az esetben a gazdasági év végétől számított egy évig az esetlegesen keletkező tiszta haszon nem osztható fel, kivéve, ha az alapszabály eltérően nem rendelkezik. A tiszta haszon felosztható, ha a befektetési részjegy tőke, a tartalékalap és a prémium alap együttesen annyival megnőtt, mint amennyivel a nyereség csökkent. Ellenkező esetben, ha tehát a részjegyek csökkentése a szövetkezet tőkéjében negatív változást, tőkevesztést eredményez, a cégbíróság engedélye szükséges a közgyűlési határozat végrehajtásához. Az engedélyt a döntéshozataltól számított egy

¹³ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1979/19790129> oldalon elérhető a törvény.

hónapon belül kell a hatóságtól kérni, különben a határozat nem hajtható végre. Ez a szabályozás nyilvánvalóan a nem tag befektetők fokozott védelmét szolgálja azáltal, hogy egy nem piaci szereplő hatóság engedélyezi a részjegyek csökkentését. Érdekessége, hogy a hatóság ilyenkor alapvetően gazdasági döntést mérlegel.

Az alapszabály megengedheti, hogy a befektetési részjegyek számát a szövetkezet csökkentse azért, hogy alapszabály módosítás nélkül visszatérítsék a részjegyek névértékét. (*lunastusehtoinen sijoitusosuus* – megváltott befektetési részjegy) Rendelkezni kell az alapszabályban arról, hogy a szövetkezet jogosult a befektetési részjegyek visszatérítésére és melyik vagyontömeget kell felhasználni erre a célra.

Speciális eset, amikor a szövetkezet maga szerez befektetési részjegyet. Ilyenre csak a szövetkezet státuszváltozásainál kerülhet sor. A szövetkezet saját vagy más érintett szövetkezet befektetési részjegyét pl. fúzió, szétválás vagy korlátolt felelősségű társasággá alakulása esetén szerezhetheti meg. A szövetkezet a befektetési részjegyért visszatérítést fizet a tulajdonosnak. Az így birtokába került befektetési részjegyet a megszerzéstől számított három éven belül el kell idegenítenie. Ha ez nem történik meg, a részjegyeket törölni kell és ezzel egyidejűleg a befektetési részjegy tőkét csökkenteni kell. Ellenkező esetben a közgyűlésnek határoznia kell a szövetkezet felszámolásáról.

6. Opciós jog és az átváltoztatható kötvény (*optio-oikeus ja vaihtovelkakirjalaina*)

A szövetkezet kibocsáthat speciális jogokat biztosító kiegészítő részjegyeket a jövőre nézve. (*optio-oikeus* – elővásárlási jog) A szövetkezet által kibocsátott átváltoztatható kötvény lényege, hogy a kötvény tulajdonosa a jövőben kérheti a kötvény részbeni vagy teljes átváltását kiegészítő részjeggyé. Elővásárlási jog és átváltoztatható kötvény kibocsátható olyan joggal is, mely alapján befektetési jegy követelhető. A két értékpapír kibocsátásáról szóló döntésben meg kell határozni azt az idő intervallumot, amíg a két értékpapírban megtestesített jogokat érvényesíteni lehet, tehát az elővásárlási jogot gyakorolni, illetve a részjegy átváltását kezdeményezni lehet. Az elővásárlási jog alapján kibocsátott kiegészítő részjegyekért legalább a névértéket ki kell fizetni.

A kötvény és az optio tulajdonosa jogosult okiratra, mely igazolja, hogy kiegészítő részjegyre jogosult.

Az igazgatóság törli azokat az elővásárlási jogokat és az átváltoztatható kötvényeket, melyeket a nyilvántartásba vételig nem egyenlítették ki teljes mértékben.

Az elővásárlási jog és az átváltoztatható kötvény kibocsátásáról szóló döntést követő két éven belül a nyilvántartásba be kell jelenteni a befektetési jegyek szériáit, melyekre konvertálható a kötvény és az optio, valamint azt a határidőt, amíg az átváltási jogok gyakorolhatók. Ha a határidő eltelik, az átváltott befektetési részjegyeket is regisztrálni kell. Ha egy gazdasági éven túl gyakorolható az átváltási jog, akkor gazdasági évenként kell bejelenteni, mennyi befektetési részjegyet bocsátott ki a szövetkezet, és így mennyivel nőtt a befektetési részjegy tőke. A befektetési részjegyek alapján járó, a tiszta haszon, illetve más vagyontömegek után járó jogok a nyilvántartásba történő bejelentéstől függetlenül megilletik a tulajdonosokat az átváltástól vagy a részjegy teljes befizetésétől számított egy év után.

7. Tőkekölcsön (pääomalaina)

A magyar szabályozáshoz hasonlóan, komoly anyagi és alaki jogi szabályok az irányadóak a tőkekölcsönre vonatkozó jogviszony érvényes létrehozásánál.¹⁴

A szövetkezet hitelszerződést csak írásban köthet. Több hitel esetén a hitelek egymás között egyenlő jogokat biztosítanak a szövetkezeti vagyonhoz kapcsolódóan, kivéve, ha a hitelezők és a szövetkezet eltérően állapodnak meg.

A törvény előírja azokat a minimum szabályokat, melyeket alkalmazni kell, ha a szövetkezet kölcsönt vesz fel. Ezek a következők:

- a kölcsön után járó kamatot vagy egyéb előnyt más tartozások alá kell rendelni, ha a szövetkezet csődbe jut vagy feloszlik;
- az alaptőke csak akkor fizethető vissza, ha van visszafizethető tőke része a megelőző gazdasági év mérlegfőkönyve alapján;

¹⁴ A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 52. és 53.§-a tartalmazza a tagi kölcsön szabályait. A törvény meghatározza, hogy a szövetkezet csak olyan taggal köthet szerződést, akinek legalább egy éves tagsági jogviszonya van és teljesítette a vagyoni hozzájárulását. A törvény alaki feltételül szabja a szerződés közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalását. További előírás többek között, hogy a tagi kölcsönök együttes összege nem haladhatja meg a saját tőke kétszeresét és a kölcsönt csak a szövetkezet céljainak megvalósítására lehet felhasználni. Egyebekben az alapszabály vagy az igazgatóság által elfogadott szabályzatra bízta a jogalkotó a részletes feltételek megalkotását.

– kamat és más előnyök akkor fizethetők ki, ha van olyan felosztható tiszta haszon az előző gazdasági év mérlegfőkönyve alapján, amiből ez fedezhető;

– a kölcsönt külön kell a tőkében nevesíteni.

Az a szerződésmódosítás, ami az első két szabályba ütközik, semmis.

A szövetkezet vagy valamelyik szerve nem vállalhat biztosítékot a kölcsön visszafizetéséért, sem kölcsön után járó kamatért vagy egyéb előnyért. Főszabályként a tiszta haszonból kell fizetni a kölcsönt és járulék terheit. A törvény részletesen meghatározza, hogy mikor, milyen adatok és kalkuláció alapján kell a kölcsönt kezelni.

8.Rendkívüli befizetések (*ylimääräinen maksu*)

A tagok felelőssége főszabályként a szövetkezet tartozásaiért a vagyoni hozzájárulásukon nem terjed túl. A finn szövetkezeti törvény két esetet ismer, amikor a tag ezen felül is köteles befizetésre. Az egyik a rendkívüli befizetés, a másik a pótbefizetési kötelezettség intézménye. Mindkét vagyoni jogi kategória csak lehetőség a szövetkezet számára. Az alapszabálytól, vagyis a tagok döntésétől függ, hogy a tagok számára ilyen kötelezettség fennálljon-e vagy sem.

Az alapszabály előírhatja a tagok rendkívüli befizetésre kötelezését, de csak az alapszabályban rögzített okokból. Ebben az esetben az alapszabálynak tartalmaznia kell az egy gazdasági év alatt befizetendő rendkívüli befizetés maximális összegét és a fizetési kötelezettség alapját. A befizetés egy vagy több részletben történik a közgyűlési határozatban meghatározott határidőn belül. A rendkívüli befizetés legfontosabb jellemzője, hogy visszatérítésre nem jogosít, kivéve, ha az alapszabály másként nem rendelkezik.

Felszámolási és csődeljárás alatt csak olyan okból rendelhető el rendkívüli befizetés, ami az eljárás előtt merült fel.

Az új tag is felel a rendkívüli befizetésért, ha a belépés időpontjában ezt írta elő a szövetkezet. Erről a tagbelépési nyilatkozat megtétele előtt a leendő tagot megfelelően tájékoztatni kell. A kilépő tag felelőssége megmarad a rendkívüli befizetésekért, ha az erről szóló döntést a tagsági viszony megszűnése előtt hozták. Ha a részjegyet harmadik személyre ruházzák át, az új és a régi tag egyetemlegesen felel.

9. Pótbefizetési kötelezettség (*lisämaksuvelvollisuus*)

A szövetkezet a tartozásaiért a vagyonával felel. A hitelezői védelem biztosítására – a német szabályozáshoz hasonló módon¹⁵ – vezette be a pótbefizetés intézményét a szövetkezeti törvény.

Az alapvető különbség a pótbefizetési kötelezettség és a rendkívüli befizetés között, hogy pótbefizetési kötelezettség kizárólag a felszámolási eljárás vagy csődeljárás alatt álló szövetkezet esetében rendelhető el, míg rendkívüli befizetés bármikor, ha annak okai fennállnak. A pótbefizetés lényege abban áll, hogy az alapszabály előírhatja, felszámolási vagy csődeljárás esetén a tagok pótbefizetésre kötelezhetőek a szövetkezet adósságáért abban az esetben, ha a szövetkezet saját vagyona az adósságot nem fedezi. Általánosságban elmondható, hogy ez a tagi felelősség lehet korlátlan és korlátozott is. Ha korlátozott, akkor az alapszabály tartalmazza ennek a maximumát. Az alapszabály rendelkezhet úgy, hogy a tagok befizetési kötelezettsége egyenlő mértékű, azonban a felelősség mértéke eltérő is lehet, a jegyzett részjegyek arányában vagy más alapon is meghatározható.

Az új tagok jövőbeli pótbefizetési kötelezettsége a belépéskor hatályos alapszabályi rendelkezéseknek megfelelően áll fenn. Az igazgatóságnak kell biztosítania, hogy a belépni szándékozó tag még a belépés előtt tájékoztatást kapjon a pótbefizetési kötelezettségről. A kilépő tag felelőssége a tagsági viszony megszűnésének évétől (gazdasági év) számított egy évig áll fenn. Ez a felelősség természetesen csak azokra a tartozásokra vonatkozik, melyek a tagsági viszony megszűnése előtt keletkeztek. Ha az elhunyt tag helyébe örököse lép, az örökös felelőssége az öröklés révén megszerzett jogok gyakorlásától keletkezik, az ettől az időponttól keletkezett tartozásokért köteles helytállni. Az örökös felelőssége a hagyaték erejéig áll fenn. A tag nem jogosult beszámítani a szövetkezettel szemben fennálló követelésébe a pótbefizetést.

Az általános szabályokhoz képest – jellegükből adódóan – különbség van a pótbefizetés szabályai között, ha felszámolási, illetve ha csődeljárás esetén kerül sor a teljesítésre.

Ha a *felszámolási eljárás* során nyilvánvalóvá válik, hogy a szövetkezet vagyona nem fedezi a tartozásokat, az adósság rendezéséhez pótbefizetés szükséges, a felszámoló azonnal összehívja a közgyűlést. A közgyűlésen a felszámoló írásos jelentésben a közgyűlés elé tárja a szövetkezet gazdasági helyzetét, ami az adósság és a vagyon összevetésével

¹⁵ RÉTI Mária: Szövetkezeti jog Egyetemi Jegyzet ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 56-57.

kalkulációt tartalmaz, mennyi pótbefizetésre lenne szükség. A vagyontárgyakat úgy kell feltüntetni, hogy részletezni kell a feltételezett forgalmi értéküket, levonva az értékesítési költségeket. Ha a közgyűlés nem hoz határozatot a pótbefizetésről, a felszámoló azonnal a csődeljárást kezdeményezi. Ugyanez az eljárás, ha a pótbefizetést a közgyűlés ugyan megszavazza, de a határozathozataltól számított 60 napon belül a teljes pótbefizetés nem történik meg.

Ha a *csődeljárásban* derül ki, hogy a vagyontárgyak nem fedezik a tartozásokat, akkor a csődbiztos készít kalkulációt a pótbefizetésről. Ezt a kalkulációt a hitelezők gyűlése elé tárja, melyre a szövetkezeti tagokat is meg kell hívni.

Ha a pótbefizetési kötelezettség nem egyenlő és a befizetett pótbefizetések nem elégségesek a tartozások fedezésére, akkor az alapszabályban lefektetett elvek alapján kell a különböző mértékű felelősségi csoportok között szétosztani a már megtörtént befizetéseket.

Ha a pótbefizetési kötelezettség korlátlan, a kalkulációt úgy kell elkészíteni, azon tagok között, akikre a kalkuláció vonatkozik, hogy a felelősség mértékét per capita, azaz egy főre kell kiszámítani.

Az alapszabály a kiegészítő pótbefizetés intézményét is bevezetheti. Ez azt jelenti, hogy a tag a saját befizetésén túl, a teljes refinanszírozás legfeljebb 25%-ig további befizetésre kötelezhető.

A tagnak joga van pert indítani a szövetkezettel szemben, ha a felszámolási eljárás során nem ért egyet azzal a közgyűlési határozattal, ami a pótbefizetés kalkulációjáról dönt. A keresetet a kalkuláció közgyűlés előtti ismertetésétől számított 30 napon belül lehet benyújtani. A csődeljárás során készült kalkuláció is megtámadható a bíróság előtt. A perindításra a tag és a hitelező is jogosult attól a gyűléstől számított 30 napon belül, melyen a kalkulációt előterjesztették. A pert a csődbiztos ellen kell megindítani.

Ha a pótbefizetést elrendelték, a felszámoló és a csődbiztos felszólítja a tagokat a teljesítésre. Ha a tagok nem tesznek eleget a felszólításnak, a szövetkezet képviselőinek kérésére a végrehajtó jogerős ítélet alapján behajtja a hátralékot. A pótbefizetést akkor is el kell kezdeni, ha a döntést bíróság előtt megtámadták. Ha igazolja a végrehajtó, hogy egy tagtól nem hajtható be a szükséges pótbefizetés, akkor a többi tagtól kell a hiányzó összeget begyűjteni a felelősség korlátai között.

Ha a felszámolási eljárás során a közgyűlés a pótbefizetés mellett határoz és egy tag többet fizet, mint ami számára kötelező, a más tagoktól befolyt befizetésekből, ha az többletet eredményez, vissza kell

téríteni a tagnak a plusz befizetését. Ha a szövetkezet felszámolási eljárása azelőtt fordul át csődeljárásba, mielőtt a tagnak a többletből visszatértené a szövetkezet a plusz pótbefizetését, ezt a csődeljárás során készített vagyoni kalkulációnál kell figyelembe venni. Bármilyen visszatérítést csak akkor lehet foganatosítani, ha ez nem sérti a hitelezők érdekeit.

III. Összegzés

A finn szövetkezeti törvények stabil jogi háttérrel biztosítottak és biztosítanak ma is a szövetkezeti fejlődésnek. Ezt igazolja, hogy az első és a második szövetkezeti törvény is ötven évig volt hatályban. Ez alatt az idő alatt számos módosításon estek át. A jogszabály-módosítások oka elsősorban a változó társadalmi-gazdasági helyzetre való reagálás volt. Különösen igaz ez a vagyoni intézményekre. Nem véletlen, hogy a ma hatályos, 2001-es szövetkezeti törvény a korábbi, 28.5.1954/247. számú¹⁶ szövetkezeti törvényen és a 29.9.1978/734. számú, a korlátolt felelősségű társaságokról szóló törvényen¹⁷ alapul. Egyrészt ezzel biztosítja a jogalkotó a szövetkezeti modell jogfolytonosságát, a szövetkezeti elvek továbbélését. Ugyanakkor a gazdasági élet más szervezeti formáinak a kategóriáit beépítve, lehetőséget teremt, hogy a szövetkezetek megőrizték szerepüket, jelentőségüket a gazdaságban, reagáljanak a társadalmi kihívásokra, az elhúzó gazdasági válságra szociális szinten is.

Megállapítható tehát a finn szövetkezeti szabályozásról, hogy a szövetkezeti modell jogfolytonos. E jellemző mellett az is kimutatható, hogy a finn szövetkezeti törvényben a vagyoni hozzájárulás szabályozása a Rochdale-i szövetkezeti elvek, illetve a szellemiségükben azokra építkező hatályos, Manchester-ben megalkotott Nemzetközi Szövetkezeti Alapelvek figyelembe vételével történt. A Rochdale-i elvek közül például az önségély, a nyitott tagság, a visszatérítés a vásárlás arányában elvei, a Manchester-i alapelvek közül például a tagok gazdasági részvétele – megjelennek a konkrét szabályozásban. Ebben a körben ki kell még emelni, hogy a nyitott tagság elvével együtt járó változó tőke a finn szövetkezetekre is jellemző, azonban az ebből fakadó hitelezői bizalmatlanságot, gazdasági instabilitás lehetőségét több szabály

¹⁶ Finnish Co-operative Law , Finn Coop Pellervo, Hakapaino Oy, Helsinki 1994, ISBN 952-9808-06-2

¹⁷ 29.9.1978/734. Osakeyhtiölaki. Ezt időközben hatályon kívül helyezte a ma is hatályos 21.7.2006/624. Osakeyhtiölaki. Elérhető: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>. A finn szövetkezeti törvény 2012-es módosításait ez utóbbi törvény új rendelkezései indokolták.

ellensúlyozza. Ennek legmarkánsabb jele a törvényben, hogy a cégtörvénnyel egyetemben hangsúlyos és kötelező előírások vonatkoznak arra, mely szövetkezeti döntéseket és a vagyont érintő változásokat kell a cégregisterbe bevezetni. Véleményem szerint a szövetkezeti törvénynek ez a jellemzője is helyes, hiszen a minél nagyobb fokú cégnyilvánosság növeli a piac egyéb szereplőinek bizalmát. Emellett hangsúlyozni kell, hogy például a tagi felelősség kiterjesztésével járó pótbefizetés intézménye, amely a vagyoni hozzájáruláson túl akár korlátlan felelősséget jelent a szövetkezet tartozásaiért, vagy a rendkívüli befizetési kötelezettség, szintén a hitelezői bizalmat erősíti.

A szabályozás modellje, az, hogy a törvény a kötelező részjegy kivételével a szövetkezetekre bízta, bevezetnek-e és ha igen, milyen más típusú vagyoni hozzájárulási formát (részjegy, opció, kötvény, pótbefizetés stb.), nagyfokú autonómiát ad, ugyanakkor a tagság gazdaságpolitikai és egyéb felelősségévé teszi a vagyoni hozzájárulások rendszerének kiépítését, mint a szövetkezet egyik alapvető vagyoni bázisának megteremtését. Véleményem szerint a finn szövetkezeti jogalkotó szabályozási szemlélete a vagyonjog területén is példaértékű, hiszen a változatos vagyonjogi kategóriák számos előnnyel járnak mind a tagság, mind a szövetkezet gazdálkodása szempontjából. A tagok érdekeiknek megfelelően tudnak választani a különböző részjegyek és az ezzel járó különböző jogosítványok közül. A tőkebevonás ösztönzése megteremti a szövetkezet számára az önfinanszírozás lehetőségét, a tagi tőke széleskörű bevonását, mely nyilvánvalóan a legolcsóbb. A nem tagok befektetései is hasznosak a szövetkezet számára. Tipikusan a kiegészítő és a befektetési részjegyek azok, melyeket nem tagok megszerezhetnek. Ezekhez a részjegyekhez tapadó jogok jelentősen korlátozottak a tagi jogosítványokhoz képest. A szavazati jog, a visszatérítés joga, a szövetkezet szolgáltatásainak igénybe vétele stb. tehát azok a jogok, amelyeket áthatnak a szövetkezeti elvek, a nem tagokat csak korlátozottan vagy egyáltalán nem illetik meg. Ezáltal fenntartható a szövetkezeti elvek érvényesülése.

A vagyonjog általános jellemvonása véleményem szerint az, hogy a vagyoni hozzájárulás intézményeinek átfogó szabályozásával, jogi megoldásaival a szövetkezeti törvény hosszú távon biztosítani tudja a gazdasági-társadalmi élet különböző területein, különböző céllal és tagsággal, tőkével működő és így jelentős eltéréseket mutató szövetkezetek élet- és versenyképességét.

Nagy Krisztina
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Réti Mária habil. egyetemi docens

„Az Európai Szövetkezet statútumáról”(SCE) szóló tanácsi rendelet és a hatályos magyar szövetkezeti szabályozás vagyoni jogi rendelkezéseinek összehasonlító jogi elemzése

I. Az európai szövetkezetre vonatkozó közösségi szabályozás előzményeinek, körülményeinek áttekintése

Az Európai Unió egyik fő törekvése a nemzeti piacokhoz hasonló feltételeket biztosító közösségi piac kialakítása, melynek keretében szükséges egyrészt a tagállamok közötti kereskedelmi akadályok megszüntetése, másrészt – az egyes gazdasági szereplők Közösségen belüli együttműködését hátráltató jogi és igazgatási nehézségek kiiktatása érdekében – olyan szabályozási kereteket kialakítása, amely a gazdasági szereplők számára megkönnyíti, hogy tevékenységeiket a Közösség gazdasági feltételeihez hozzáigazítsák. Bár a Közösségen belüli üzleti tevékenység jogi kereteit még nagyrészt a nemzeti jogok szabályozzák, az Unió elengedhetetlennek tartja, hogy a termelési szerkezetek közösségi harmonizációjának eredményeként valamennyi olyan formájú társaság, amelynek üzleti tevékenysége nem pusztán helyi igények kielégítésére korlátozódik, képes legyen tevékenységének közösségi léptékű átszervezésére.

A fentiek megvalósítására az Unió Tanácsa rendeletben szabályozta az európai gazdasági egyesülés¹, és az európai részvénytársaság² alapításának, működésének alapvető szabályait. Majd – figyelemmel arra, hogy az európai gazdasági egyesülés a függetlenségüket alapvetően megőrző tagjai számára csupán egyes tevékenységeik közös szervezését teszi lehetővé, az európai részvénytársaság pedig a tőkeegyesítő társaságok számára nyújt megfelelő szervezeti keretet a tagállami határokon átnyúló gazdasági kapcsolatok szervezésére – 2003. július 25-

¹ A Tanács 1985. július 25-i 2137/85/EGK rendelete az Európai Gazdasági Egyesülésről (letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 31985R2137)

² A 2001. október 8-i 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) statútumáról (letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 32001R2157)

én elfogadta az európai szövetkezet (*Societas Cooperativa Europaea*, röviden: *SCE*) státútmáról szóló 1435/2003/EK rendeletet (a továbbiakban: Rendelet)³.

Az európai szövetkezet tehát *sui generis* jogi személy forma, mely a nemzeti jogszabályok szerint alapított szövetkezetektől alapvetően szupranacionális jellegében különbözik, lehetővé teszi, hogy a különböző tagállamokban bejegyzett jogalanyok közösségi szinten képesek legyenek működtetni üzleti vállalkozásukat.

A szövetkezet, mint sajátos jogi jellemzőkkel bíró és tevékenységét több mint másfél évszázada érvényesülő, egyedi működési elvek mentén szervező társulás jogi szabályozásának igénye az Európai Unió szintjén már az 1980-as években tetten érhető volt⁴. A szövetkezetekkel kapcsolatos közösségi szabályok kialakítása során pedig az Unió jogalkotó szervei mindig is nagymértékben támaszkodtak részben a tagállami jogalkotások szövetkezeti tárgyú eredményeire, részben pedig az egyes nemzetközi szervezetek, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete⁵, a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége⁶, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet⁷ által a szövetkezet identitásának, alapelveinek és a szövetkezeti jogintézmény támogatásának tárgykörében megfogalmazott alapvetésekre és törekvésekre⁸.

A hivatkozott szervezetek állásfoglalásaiban, dokumentumaiban foglaltakkal egyértelműen összecseng a közös piac kialakítását célzó fő uniós célkitűzés: a gazdálkodó szervezetek egyenlő bánásmód szerinti támogatása, a versenysemleges szabályozási környezet kialakítása, melynek keretében az Unió a szociális gazdaság vállalatai, így a szövetkezetek részére is biztosítani kívánja, hogy ugyanazon feltételekkel vehessenek részt a gazdasági versenyben, mint a hagyományos tőketársaságok⁹. A szövetkezetek európai gazdaságban betöltött szerepét

³ Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 32003R1435

⁴ Az Európai Parlament 1983. április 13-án az Európai Közösségben működő szövetkezetekről, 1987. július 9-én a szövetkezeteknek a területfejlesztéshez történő hozzájárulásáról, 1989. május 26-án a nőknek a szövetkezetekben és helyi foglalkoztatási kezdeményezésekben betöltött szerepéről, 1994. február 11-én a szövetkezeteknek a területfejlesztéshez történő hozzájárulásáról, 1998. szeptember 18-án pedig a szövetkezeteknek a nők növekvő foglalkoztatásában betöltött szerepéről fogadott el állásfoglalást.

⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezete 56. Közgyűlése 88. Plenáris Ülésének határozata a szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben

⁶ Az Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei)

⁷ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 193. sz. ajánlása a szövetkezetek támogatásáról. Ezt az Ajánlást az EU mind a 25 tagállama elfogadta és ratifikálta.

⁸ Az egyes dokumentumok részletes elemzésére nézve ld. PÁL József: Nemzetközi szervezetek szövetkezésre bátorítanak In: Tanulmányok Dr. DOMÉ Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára, Szerk.: VASS János, ELTE Bibliotheca Iuridica Budapest 2003. 111-118.

⁹ Ld. Az európai szövetkezet (SCE) státútmáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendeletet tanácsi rendelet Preambulum (6) pontja, valamint Az Európai Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a

és Közösségen belüli megbecsültségét e tekintetben is méltón tükrözi az a tény, hogy *Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés* elfogadásával az Unió a szövetkezetet immár, mint a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaság egy formáját külön is nevesítve ismeri el és garantálja számára az egyelő elbánást:

„A valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaság, amelynek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Unió területén van, ennek az alszakasznak az alkalmazása szempontjából ugyanolyan elbánásban részesül, mint azok a természetes személyek, akik a tagállamok állampolgárai.

"Társaság" a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaság, beleértve a szövetkezeteket és a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó más jogi személyeket, kivéve a nonprofit szervezeteket. (Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról III-142. cikk)¹⁰

Az egyenlő elbánás biztosításával párhuzamosan az Unió megfelelően érvényre juttatja a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének *A szövetkezeti identitásról* szóló állásfoglalásában deklarált szövetkezeti elveket és értékeket az európai szövetkezetre vonatkozó részletszabályok kidolgozása során mind a Rendeletben, mind a munkavállalói részvétel tekintetében azt kiegészítő irányelvben¹¹, valamint az azok alkalmazásáról kiadott bizottsági jelentésekben, véleményekben egyaránt.

A hatályos közösségi szabályozásban alapján a szövetkezetnek az egyéb gazdasági szereplőktől megkülönböztető jellemvonásait az alábbiakban foglalhatjuk össze.

Az Európai Unió a szövetkezetet olyan, a tagok által önkéntesen létrehozott és demokratikusan irányított autonóm társulásaként kezeli, amelyet tagjaik abból a célból hoznak létre, hogy gazdasági, társadalmi és kulturális céljaikat közös vállalkozásuk útján megvalósítsák. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) 2005. március 9-10-én megtartott 415. plenáris ülésén *Az európai szövetkezeti társaságok támogatásáról* kiadott véleményében a szövetkezeti társaság definíciójában szó szerint veszi át a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének hivatkozott állásfoglalásában rögzített fogalom-

Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának *Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról* szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendeletet tanácsi rendelet alkalmazásáról 4. számú lábjegyzet

¹⁰ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról - Jegyzőkönyvek és mellékletek - Záróokmány (letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: C2004/310/01)

¹¹ Az európai szövetkezet statútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről - 2003. július 22-i 2003/72/EK tanácsi irányelv

meghatározást. Kiemeli továbbá, hogy ezek a társaságok „intuitu personae” jellegűek (tekintettel vannak a személyre), és a szövetkezeti jelleget olyan értékek erősítik, mint a demokrácia, az egyenlőség, a méltányosság, a szolidaritás, az átláthatóság és a szociális felelősség, valamint olyan elvek, mint az önkéntes csatlakozás, a tagok demokratikus hatalomgyakorlása, a tagok gazdasági részvétele, a változó tőke vagy a közösség iránti elkötelezettség.¹²

A szövetkezet működésének központjában főszabályként minden esetben maguk a tagok állnak, a szövetkezet feladata a tagok előmenetelének elősegítése, komplex: gazdasági, szociális és kulturális tartalmat egyaránt felölelő célrendszer megvalósítása révén. A szövetkezet tehát személyegyesítő társulás, melynek elsődleges rendeltetése nem a tőkefelhalmozás, hanem a tagsági jogviszonyban álló személyek előbbre jutásának előmozdítása oly módon, hogy a tagok maguk is aktívan részt vesznek, személyesen közreműködnek a közösség által meghatározott célok megvalósításában.

Hangsúlyoznunk, hogy a hivatkozott vélemény e tekintetben összecseng azzal a Nagy Ferencz által *A szövetkezetek alapelve* című akadémiai székfoglaló értekezésében tett megállapítással, melynek értelmében *„szabály szerint és elvileg maguk a tagok azok, akiknek közvetlen szolgálatában a szövetkezet áll. Ebben fekszik a szövetkezet tulajdonképpeni súlypontja, ez a főcritérium, mely a szövetkezeteket minden más társasági alaktól lényegesen megkülönbözteti.”*¹³ *„...[a] szövetkezetek, ellentétben más kereseti társaságokkal, nem haszonra, nem nyereségre irányuló társaságok, alapelvük nem a nyereszkedés, hanem az önzetlenség az altruizmus, mely nem arra irányul, hogy a saját, hanem arra hogy másnak a boldogulását mozdítsa elő.”*¹⁴

AzEGSZB véleményében foglaltak szerint, bár a szövetkezeti társaságok általában helyi gyökerekre támaszkodnak, átszövik és megerősítik egy-egy régió társadalmi-gazdasági szövetét, ennél fogva alkalmasak arra, hogy a fejlődésben lemaradt területeken is fenntartsák a szociális kohéziót. A szövetkezeteknek jelentős a szerepe a tagállami szintű gazdasági-társadalmi-szociális kérdések kezelésében, és a közösségi szintű célkitűzések megvalósításában is kiemelkedő funkciót szán az Unió e szervezeteknek: a foglalkoztatáspolitiká, a szociális integráció, a

¹² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére az európai szövetkezeti társaságok támogatásáról” (letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 52005AE0243) Bevezetés 1.1. – 1.3. pontok

¹³ NAGY Ferencz: *A szövetkezetek alapelve*, székfoglaló értekezés (Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1906.) 360.

¹⁴ Uo. 363.

regionális és vidékfejlesztés, a mezőgazdaság, a környezetvédelem, és ezen belül agrár-környezetvédelem területén egyaránt. A globalizálódó gazdasági keretek között a szövetkezeteket a vállalatok szociális felelőssége megvalósításának körében is példaértékűnek tartja, hiszen az a tény, hogy a szövetkezetek kombinálják gazdasági és szociális célokat, és működési formájuk az egyéneken és a belső demokrácián alapul, magával hozza, hogy eleve magukba integrálják a vállalati szociális felelősséget.¹⁵

Az EGSZB a szövetkezetekben rejlő gazdasági és társadalmi potenciál fokozottabb kiaknázására ösztönzi az Unió tagállamait. A szövetkezetek kereskedelmi forgalomra és a világgazdaság dinamikájára gyakorolt hatása nem elhanyagolható, ezért különösen fontosnak tartja a Bizottság, hogy a tagállamok ráirányítsák vállalkozóik figyelmét a szövetkezeti társaság által magában hordozott lehetőségekre. A szövetkezet megfelelő szervezeti-jogi keretnek mutatkozik a kis- és középvállalkozások helyzetének javítására, lehetővé teszi számukra, hogy a működésükhöz szükséges erőforrásokat együttesen biztosítsák, a felelősséget és a kockázatokat közösen viseljék, ez pedig hozzájárul ahhoz, hogy az általuk indított projektek könnyebben megvalósíthatók és fenntarthatók legyenek. Mindezek okán fontosnak tartja a testület a megfelelő közösségi és tagállami jogi szabályozási környezet kialakítását, a vállalkozók képzését és a vállalkozásokat támogató szolgáltatások biztosítását.

A tételes közösségi szabályozás szintjén az európai szövetkezet működését illetően a fentieket hivatott megvalósítani a Tanács 2003-ban kiadott Rendelete, melynek normatív előírásaiban rendre visszaköszönnek az szövetkezetek Unió által is elismert sajátos működési elvei, értékei. A szövetkezet alapvető rendeltetését, jogi és gazdasági tartalmát tekintve valamennyi tagállam és maga a Közösség is a rochdale-i¹⁶ és

¹⁵ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére az európai szövetkezeti társaságok támogatásáról” Bevezetés 1.5., 1.7., 2.2.3., 3.4.2. és 4.3.1. pontok

¹⁶ Az ún. rochdale-i elvek az 1844-ben az angliai Rochdale-ben alakult első szövetkezet alapszabályában foglalt működési elvek, melyek a későbbiekben a szövetkezeti intézmény általános alapelveivé, majd a szövetkezeti jogszabályokban tételes jogi előírásokká szilárdultak. A rochdale-i szövetkezeti elvek: nyitott tagság elve, demokratikus igazgatás, visszatérítés a vásárlás arányában elve, korlátozott tőkeamat elve, politikai és vallási semlegesség, készpénzre történő eladás, szövetkezeti továbbképzés előmozdítása, melyek részletes tartalmára nézve ld. KUNCZ Ódön: A rochdale-i elvek, és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása (Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége kiadása Budapest, 1935.), DOMÉ Györgyné - RÉTI Mária: Szövetkezeti jog ELTE ÁJK, Budapest, 1999. 35-48., valamint BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, Szövetkezés - a Szövetkezeti Kutató Intézet Tudományos és Tájékoztató Folyóirata, Budapest, 2012. évi 1-2. szám 2-6.

manchesteri¹⁷ alapokra építkeznek, melyek a tételes jogi szabályozás általános zsinórmértékéül szolgálnak.

Ennek megfelelően a Rendelet Preambuluma rögzíti, hogy az európai szövetkezet (SCE) alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése, azok gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztése a következő alapelvekkel összhangban:

- az egyén elsődlegességének alapelve: az európai szövetkezet alapvető célja tagjai szükségleteinek kielégítése, azok gazdasági és/vagy szociális tevékenységeinek fejlesztése;

- a tagság mesterségesen nem korlátozható;

- demokratikus felépítés és ellenőrzés, az ellenőrzés a tagokat főszabály szerint egyenlő mértékben illeti meg;

- a tagsági jogviszony komplex jellege, mely alapján a tagok egyidejűleg tulajdonosai és igénybe vevői, ügyfelei is a szövetkezetnek, a tagoknak személyesen is részt kell venniük az európai szövetkezet tevékenységében;

- az európai szövetkezet tevékenységének a tagok kölcsönös javát kell szolgálnia oly módon, hogy valamennyi tag saját részvételének megfelelően részesüljön az európai szövetkezet tevékenységeiből, a működéssel elért nettó nyereséget – méltányos alapon – az európai szövetkezet érdekében végzett üzleti tevékenységnek megfelelően kell felosztani, vagy vissza kell tartani a tagok szükségleteinek kielégítése céljából és korlátozni kell a kölcsön és az üzletrésztőke kamatának mértékét¹⁸.

A fenti alapelvek mentén került kidolgozásra az európai szövetkezet alapítását, szervezeti működési rendjét meghatározó szabályrendszer egésze, így különösen a tagsági jogviszony tartalmára¹⁹ és ehhez szorosan

¹⁷ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által a rochdale-i elvek mentén újragondolt és 1992-ben rögzített ún. manchesteri elvek a következők: önkéntes és nyitott tagság, demokratikus tagi ellenőrzés, a tagok gazdasági részvétele, autonómia és függetlenség, oktatás, képzés és tájékoztatás, szövetkezetek közötti együttműködés, közösségi felelősség. Ezen elvek mibenlétére vonatkozóan ld. a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása *A szövetkezeti identitásról* (A szövetkezés nemzetközi alapelvei) 1995., valamint RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében (Szövetkezés 2002/1-2., Budapest) 71-83. ; RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 94-98.; valamint NAGY Krisztina: A szövetkezeti társulási forma elméleti alapjai, Jogi ismeretek, Saldo Zrt. Budapest 2007. 41-63.

¹⁸ Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló 2003. július 22-i, 1435/2003/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: Rendelet) Preambulum (7)-(10) bekezdései, valamint az európai szövetkezet fogalmának céljának részletes elemzése tekintetében ld. RÉTI Mária: Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre, Európai jog 2007/1. 33-40.

¹⁹ A tagsági jogviszony egyes formáira nézve ld. NAGY Krisztina: Az európai szövetkezetekre vonatkozó szabályozás bemutatása, különös tekintettel a tagsági jogviszony tartalmára és módozataira, Jogi tanulmányok I. kötet, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2012 107-119.

kapcsolódóan a vagyoni jogi vonatkozású előírások részleteire vonatkozó tételes normák.

A Rendelet jellegénél fogva az egyes tagállamok külön jogi aktusai nélkül közvetlenül hatályosul, annak rendelkezéseit az európai szövetkezetekre alapvetőnek kell tekinteni. A tagállamoknak 2006. augusztus 18-ig kellett saját nemzeti szabályaikat a Rendelethez, illetve az azt kiegészítő irányelvhez igazítaniuk. A magyar jogalkotó ezen harmonizációs kötelezettség keretében fogadta el az európai szövetkezetről szóló 2006. évi LXIX törvényt.

Az európai szövetkezetre vonatkozó részletes szabályozás tehát – figyelemmel a szövetkezet belső szabályozási rendjére is – több szinten valósul meg, melynek okán elengedhetetlen, hogy az irányadó jog tekintetében a Rendelet egyértelmű iránymutatást adjon. Főszabály a közösségi szintű szabályozás elsődlegessége, így egy adott tagállamban bejegyzett európai szövetkezetre elsődlegesen a Rendelet előírásai bírnak kötelező erővel, illetve amennyiben a Rendelet kifejezetten elrendeli vagy megengedi, hogy az adott kérdést az SCE alapszabálya rendezze, annak rendelkezései alkalmazandóak. Ha a Rendelet adott kérdést nem vagy csak részben szabályoz, akkor a Rendelet hatálya alá nem tartozó kérdések tekintetében: a székhely szerinti tagállam kifejezetten az SCE-kre vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtása tárgyában hozott tagállami jogszabályok (Magyarországon a 2006. évi LXIX. törvény) szakaszait kell irányadónak tekinteni. Az abban nem szabályozott témákban pedig azon tagállami jogszabályokat, amelyek az SCE alapszabályában meghatározott székhely szerinti tagállam joga szerint alapított szövetkezetekre vonatkoznak (így hazánkban a 2006. évi X. törvényt). Végül soron, ha egyik említett tagállami jogszabály sem rendezi a kérdést, az SCE alapszabályának rendelkezéseit szükséges támpontul hívnunk, az SCE alapszabályában meghatározott székhely szerinti tagállam jogával összhangban alapított szövetkezetekkel megegyező módon. Amennyiben pedig a nemzeti jog az SCE által folytatott üzleti tevékenység jellegére való tekintettel egyedi szabályokat és/vagy korlátozásokat ír elő (mint pl. Magyarországon a szövetkezeti hitelintézetekre a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény), vagy felügyeleti hatóság ellenőrzési hatáskörét írja elő, akkor e jog egésze vonatkozik az SCE-re.²⁰

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár az alkalmazandó jog azonosítására vonatkozó részletszabályokat a Rendeletben igen szofisztikáltan rögzíti, a

²⁰ Rendelet 8. cikk

közösségi tapasztalatok alapján a gyakorlatban ez okozza az egyik legnagyobb nehézséget.²¹

Mindezek ismeretében a szövetkezeti forma sajátosságának egyik legmarkánsabb vetületét képező vagyoni jogi rendelkezések részletes elemzésénél a fent már jelölt jogszabályi hierarchiának megfelelő komplex vizsgálatot kell lefolytatnunk, melynek során a jogszabályi előírások tartalmának helytálló értelmezéséhez, és a valós jogalkotói szándék felderítéséhez elengedhetetlen a szövetkezeti jogi alapelvek és alapértékek mintegy sorvezetőként történő folyamatos szem előtt tartása.

II. A közösségi és hazai jogszabályok vagyoni jogi előírásainak összehasonító jogi elemzése

A szövetkezeti társulási forma fent részletezett alapvető működési sajátosságait alapul véve a vagyoni jogi összehasonlító vizsgálódás fő szempontjaiként azonosítjuk a tőkeképzésre vonatkozó szabályokat, a vagyoni hozzájárulás teljesítésére és tartalmára vonatkozó előírásokat, a nyereségből való részesedés rendjére, valamint a kötelező tartalékképzésre vonatkozó szabályokat, így elemzésünket a következőkben ennek mentén rendszerezük.

1. A tőkeképzésre vonatkozó szabályok

A tagokat a szövetkezet alapítása és működtetése során alapvetően az motiválja, hogy az általuk meghatározott, közösségi (gazdasági és szociális) célokat általuk létrehozott és demokratikus elvek szerint irányított jogi keretben valósítsák meg, melynek érdekében részben tevékenységüket, részben vagyonukat kívánják egyesíteni²². Így a tagok a szövetkezet működésében nemcsak anyagilag, de közvetlenül személyükben is érdekeltek. A szövetkezet, mint személyegyesítő

²¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendeletet tanácsi rendelet alkalmazásáról, *Negatív tényezők* fejezet 7.

²² A jelenleg hatályos szövetkezeti törvényünk (szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény, a továbbiakban: Sztv.) 7. §-ában rögzített fogalom meghatározás szerint: „A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése”. A szövetkezet jogi minősítésének magyar szabályozástörténeti vonatkozásai tekintetében ld. VERES József: A szövetkezet jogi minősítése, Szövetkezés: 2002/1-2. 55-70.

társulási forma az együttműködésre képes közösségekben meglévő társadalmi erőforrásokat aktivizálja, amelyek egyébként az egyének elkülönült működésével nem vagy kevésbé hatékonyan érvényesülnének. Működésének mozgatórugója tehát elsődlegesen a tagok személyében rejlik, a tagok aktív személyes közreműködése, szaktudása, szakértelme szükséges a társulás tevékenységéhez, és kevésbé fontos az összeadott vagyoni betét nagysága.

A tevékenység megkezdéséhez és folytatásához ugyanakkor elengedhetetlen bizonyos mértékű induló tőke rendelkezésre bocsátása, melyet – bármely más társuláshoz hasonlóan – az alapító tagok vagyoni hozzájárulásának összessége képez. A tagsági jogviszony létrejöttének kötelező feltétele tehát a személyes közreműködés vállalása mellett a vagyoni hozzájárulás teljesítése is, melynek a tagok mind a Rendelet, mind a hatályos magyar szövetkezeti szabályozás fogalomhasználata szerint részjegy jegyzés formájában tesznek eleget. A részjegyek összessége képezi a szövetkezet jegyzett tőkéjét, az ún. részjegytőkét.

Az alapításhoz szükséges minimum tőke tekintetében a Rendelet kogens előírást tartalmaz, mely szerint a jegyzett tőke összege 30 000 eurónál nem lehet kevesebb, illetve amennyiben az SCE székhelye olyan tagállamban van, ahol a meghatározott tevékenységeket végző jogalanyok számára magasabb jegyzett tőkét előíró tagállami jogszabályok vannak érvényben, rájuk ezen előírásokat kell alkalmazni.²³

A minimális tőke jogszabályi szinten történő rögzítését annak támogatói elsősorban piaci forgalombiztonsági és hitelezővédelmi szempontok miatt látják szükségesnek. A szövetkezeti gondolkodók másik csoportja ezzel szemben a minimumtőke előírást a szövetkezet gazdasági rendeltetésével összeegyeztethetetlennek tartja, hiszen e jogintézmény eredendően és napjainkban is alapvetően a kis- és közepes tőkeerővel rendelkező személyek gazdasági/társadalmi előmenetelét hivatott elősegíteni, így a tőkeminimumban a szövetkezés szabadságának potenciális gátját látják.²⁴ E tekintetben osztjuk Prugberger Tamás azon álláspontját, mely szerint a Rendeletben foglalt tőkeminimumra vonatkozó szabályozás túlzott, és megfelelő megoldást az jelenthetne, ha a kötelező részjegytőke összegét a szövetkezet méretéhez igazodóan rögzítenék.²⁵

²³ Rendelet 3. cikk

²⁴ A tőkeminimumra vonatkozó álláspontok tekintetében ld. RÉTI Mária: Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre, Európai jog 2007/1., 33-40.

²⁵ PRUGBERGER Tamás: Az „Európai szövetkezetekről” szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében, Szövetkezés 2003/3. Budapest 39-40.

Az SZNSZ által a manchesteri alapelvek között első helyen nevesített szövetkezeti működési elvvel (nyitott tagság és változó tőke)²⁶ összhangban a Rendelet is kiemeli, hogy az európai szövetkezet tagjainak száma és tőkéje változó lehet²⁷. A részjegytőke nem stabil tőkeelem, hiszen az alapvető kapcsolatban áll a szövetkezeti tagság változásával annak okán, hogy az a tag belépésekor a vagyoni betét szolgáltatás, illetőleg a kilépéskor kötelezően elvégzendő elszámolás következtében automatikusan változik. Az alapszabályban ezért meg kell határozni azt az összeget, amely alá a részjegytőke nem csökkenhet azon tagok részjegyeinek visszafizetése következtében, akiknek megszűnik az SCE-ben fennálló tagsága. Ezen összeg nem lehet alacsonyabb a jegyzett tőke minimális összegénél, vagyis 30 000 eurónál. A kilépő taggal való elszámolás mindaddig felfüggeszthető, míg a visszafizetés eredményeként a jegyzett tőke a megállapított összeghatár alá csökkenne.²⁸

A hatályos magyar szövetkezeti törvényünk (a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény, a továbbiakban: Sztv.) a közösségi normával ellentétben nem fogalmaz meg összegszerű elvárást a szövetkezet tőkéjével kapcsolatban, s már a szövetkezet fogalmának meghatározásánál kiemeli, hogy a szövetkezet a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működik, és a részjegytőke összegének megállapítása az alapszabályban a tagok hatásköre. A szövetkezet alapszabályában kell meghatározni a részjegytőke alapításkori nagyságát, a részjegyek névértékét és az egy tag által jegyezhető részjegyek számát. Az induló tőke összege tehát ennek köszönhetően – igazodva a szövetkezet által folytatandó tevékenységhez – tetszőleges mértékű lehet.²⁹

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy e kérdésben a magyar szövetkezeti szabályozás sem képviselt töretlen álláspontot, hiszen a 2001. január 1-jén hatályba lépett új szövetkezeti törvény (2000. évi CXLI tv.) a szövetkezetekre is minimum tőke előírást vezetett be, a természetes személy tagok által alapított szövetkezet esetében 3 millió forint, másodlagos szövetkezeteknél 10 millió forint részjegytőkét követelt meg.³⁰

A ma hatályos 2006. évi X. törvény ilyen rendelkezést nem tartalmaz, a külön jogszabályban szabályozott szövetkezeti hitelintézet és a szövetkezeti formában működő pénzügyi vállalkozás, valamint a biztosító

²⁶ Az Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei)

²⁷ Rendelet 1. cikk (2) bekezdés

²⁸ Rendelet 3. cikk. (4) bekezdés

²⁹ 2006. évi X. tv. 7. § és 11. §

³⁰ Az új szövetkezetekről szóló 2000. évi CXLI. törvény 16. §

szövetkezetek tekintetében azonban a tevékenységük indokolta magas alapító tőke szabály van érvényben (szövetkezeti hitelintézet vonatkozásában 250 millió forint, míg a két utóbbi szövetkezettípus esetében 50-50 millió forint).³¹

A szövetkezeti tag felelőssége főszabály szerint a részjegy összegéig terjed³². Ezért a tagsági jogviszony kapcsán a belépés feltételeként rögzített vagyoni hozzájárulás teljesítésén túl a szövetkezet csak kivételes esetben, szigorú eljárásjogi feltételek teljesülése esetén és korlátozott mértékben kötelezheti tagjait további vagyoni betét rendelkezésre bocsátására, az ún. pótbefizetés keretében. Ennek elrendelésére akkor kerülhet sor, ha a szövetkezet veszteségének rendezése válik szükségessé, és az alapszabály egyébként rendelkezik a pótbefizetés intézményéről. Amennyiben ezen előfeltételek adottak, a szövetkezet közgyűlése szükség esetén, de legfeljebb évente egyszer, a jelenlévő tagok legalább kétharmadának támogatását bíró minősített többségi döntéssel határozhat a pótbefizetés előírásáról. A tagokat vagyoni hozzájárulásuk arányában lehet pótbefizetésre kötelezni, melynek mértéke alkalmanként nem haladhatja meg a tagok által teljesített vagyoni hozzájárulás 30%-ának megfelelő összeget.

A pótbefizetés a szövetkezet lekötött tartalékát növeli, és kizárólag a veszteségek rendezésére használható fel. A veszteség pótlásához nem szükséges pótbefizetéseket tőkeemelésre nem lehet felhasználni, hanem azt – a vagyoni hozzájárulás teljes befizetése után – a tagok részére vissza kell fizetni.

A pótbefizetés teljesítésének elmulasztása a jogkövetkezményeket tekintve ugyan olyan súllyal bír, mintha a tag a belépéskor vállalt vagyoni hozzájárulási kötelezettségének nem tenne eleget. Amennyiben a tag pótbefizetését nem rendezi a közgyűlés által megjelölt időpontig, az a jogszabály erejénél fogva a tagsági jogviszonyának megszűnését eredményezi.³³

A tagok által biztosított vagyoni hozzájáruláson túl a szövetkezet tőkeigényének kielégítését célzó intézkedésként – illetve a tőkeegyesítő társaságokkal egyező elbánás biztosítása keretében – a Rendeletben adott továbbá a lehetőség arra, hogy az európai szövetkezet alapszabályában

³¹ Ld. a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. CXII. tv. 9. § (3)-(4) bekezdéseit, valamint a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. t. 66. §. (2) bekezdés b) pontját.

³² Megjegyezzük, hogy a Rendelet – bár az alapszabály ezirányú kifejezett rendelkezése alapján lehetőséget biztosít a tagok korlátlan felelősségével történő alapításra is – főszabálynak a tagok korlátozott felelősségével működő európai szövetkezetet tekinti azzal, hogy ebben az esetben már a szövetkezet nevében utalni szükséges a felelősség korlátozott voltára. (Rendelet 1. cikk (2) bekezdés)

³³ Sztv. 54. §

tagsági jogviszonyt nem keletkeztető, így szavazati jogot sem biztosító, ún. különleges kedvezménnyel járó értékpapírok kibocsátásáról rendelkezzen, melyet szövetkezeti tagok és kívülállók egyaránt jegyezhetnek³⁴. Ezen pénzügyi, értékpapír konstrukció révén a jogalkotó – a tagok vagyoni hozzájárulásán és esetlegesen elrendelt pótbefizetésén, vagy önként vállalt tagi kölcsönén túl – további, „belső” forrásszerzési lehetőséget igyekszik nyújtani a szövetkezetek számára a működéshez szükséges vagyon biztosítására, mely a pénzpiacon felvehető hitelintézeti kölcsönöknél kedvezőbb költségekkel biztosíthatja a tőkeigény kielégítését. Bár a hatályos magyar szövetkezeti törvény a kötvénykibocsátást nem teszi lehetővé, egyes tagállamok, így például Olaszország teret engedett ezen igényeknek, és a szövetkezetek számára is engedélyezi a kötvények forgalmazását.³⁵

2. A vagyoni hozzájárulás teljesítésére és tartalmára vonatkozó előírások

A közösségi és a hazai szabályozás egybeesik abban a tekintetben, hogy a tagok az általuk jegyzett részjegy ellenértékét mind pénzbeli, mind nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás (apport) formájában is teljesíthetik. A pénzben teljesített hozzájárulás továbbá mindkét szabályozásban teljesíthető halasztottan, illetve részletekben. A részjegy ellenértékének készpénzben történő teljesítése esetén az ellenérték alapszabályban meghatározott hányadát (a Rendelet szerint minimum 25%-át, az Sztv. értelmében legalább 30%-át) a jegyzés/belépés napján szolgáltatni kell, a fennmaradó rész teljesítésének ütemezése pedig a szövetkezeti autonómia keretében, szintén az alapszabályban rendezhető. A Rendelet legfeljebb 5 év alatt, az Sztv. maximum 1 éven belül teszi kötelezővé a teljes pénzbeli vagyoni hozzájárulás teljesítését.³⁶

Az apport tárgyát, tartalmát illetően a Rendelet nem bocsátkozik részletszabályozásba, csupán azt írja elő, hogy az SCE tőkéje csak *„gazdasági szempontból értékelhető eszközökből állhat”*. A részletszabályok meghatározása e körben tehát a tagállamok szövetkezeti szabályozásának tárgyát képezheti. A magyar szövetkezeti törvény értelmében a tag bármilyen forgalomképes, vagyoni értékkel rendelkező

³⁴ Rendelet 64. cikk

³⁵ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére az európai szövetkezeti társaságok támogatásáról” 33. számú látjegyzet

³⁶ Rendelet 4. cikk (4) bekezdés és Sztv. 50.§

dolgot, szellemi alkotást, vagyoni értékű jogot – ideértve az adós által elismert vagy jogerős bírósági határozaton alapuló követelést is – apportálhat a szövetkezetbe. A tag munkavégzésre vagy más személyes közreműködésre, illetve szolgáltatás nyújtására irányuló kötelezettségvállalását azonban – a Rendeletben foglaltakkal egyezően – nem pénzbeli hozzájárulásként figyelembe venni nem lehet.³⁷ Az apportot mindkét norma alapján azonnal, a jegyzéskor/belépéskor teljes egészében a szövetkezet rendelkezésére kell bocsátani azzal, hogy az Sztv. a tag terhére 5 éves helytállási kötelezettséget ír elő a tekintetben, hogy a hozzájárulás megjelölt értéke nem haladja meg a hozzájárulásnak a szolgáltatás idején fennállott értékét³⁸

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a szövetkezet alapszabálya az apportálás lehetőségét szűkítheti, illetve adott esetben ki is zárhatja. Egyes szövetkezet típusok esetén pedig az arra irányadó speciális jogszabályok is korlátozhatják a nem vagyoni hozzájárulás teljesítését. Ez utóbbi tapasztalható a magyar jog hatálya alatt alapított biztosító szövetkezeteknél a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény alapján. A biztosító szövetkezet tagjai által jegyzett, az alapításhoz minimálisan szükséges részjegytőkén belül a pénzbeli hozzájárulásnak legalább 70 százalékot kell elérnie, és a nem pénzbeli hozzájárulások között nem szerepelhetnek – a számviteli törvény szerinti – immateriális javak.³⁹

A tagok által jegyzendő részjegyek névértékét, valamint az egy tag által vásárolandó részjegyek számát az alapszabályban szükséges meghatározni. Egy részjegy jegyzése mindenképpen kötelező, a Rendelet értelmében ugyanakkor természetes személy tagok többségével alapított SCE esetében a tagsági jogviszony létrejöttének feltételeként egynél több részjegy jegyzését nem is lehet előírni.⁴⁰ A részjegyek névértékének meghatározásánál a tagok szabad megfontolás alapján mérlegelhetnek, annak összegét a szövetkezet céljához, tevékenységének tőkeigényéhez, valamint a potenciális tagsági kör anyagi lehetőségeihez igazodóan célszerű meghatározni. A részjegy névértékének minimális összegét a jogszabályok általában nem rögzítik, ugyanakkor egyes szövetkezetek esetében mégis találhatunk erre ellenpéldát. A magyarországi biztosító szövetkezetek esetében pl. a 2003. évi LX. törvény úgy rendelkezik, hogy a részjegy névértékének legalább 10 ezer forint összegűnek kell lennie.⁴¹

³⁷ Sztv. 49. § (39 bekezdés és Rendelet 4. cikk (2) bekezdés

³⁸ Sztv. 50. § (2) és 49. § (4) bekezdés, Rendelet 4. cikk (5) bekezdés

³⁹ 2003. évi LX tv. 13. §

⁴⁰ Sztv. 50. § (1)-(2) bekezdés és, Rendelet 4. cikk (7) bekezdés

⁴¹ 2003. évi LX. tv. 14. §

A részjegy jogi természetét tekintve nem más, mint a szövetkezeti tag vagyoni hozzájárulását és tagsági jogviszonyát, a tagnak a tagsági jogviszonyból eredő jogait, illetve kötelezettségeit tanúsító okirat. Míg a magyar szabályozás értelmében a részjegyek csak azonos összegűek lehetnek, s azokhoz azonos jogok/kötelezettségek tapadhatnak, addig a Rendelet szerint az adott európai szövetkezet alapszabálya rendelkezhet különböző típusú részjegyek kibocsátásáról is oly módon, hogy az azonos típusba tartozó részjegyekhez azonos jogok és kötelezettségek társuljanak. Ez teremti meg az alapot többek között arra, hogy a szövetkezet tevékenységében nagyobb szerepet vállaló tagok nagyobb súllyal vehessenek részt a döntéshozatalban, illetve egyes tagok a nyereségfelosztás tekintetében előnyt élvezzenek.⁴²

A részjegy átruházhatóságát illetően mindkét szabályozó dokumentum a korlátozott forgalomképesség mellett foglal állást. A részjegyek névre szólóak így szorosan tapadnak a tag személyéhez, illetve a tagsági jogviszonyhoz. Ennek megfelelően a részjegyek kizárólag a szövetkezet tagjaira, illetve a szövetkezetbe tagként belépni kívánó személyekre ruházhatók át. A Rendelet alapján további eljárásjogi feltétel, hogy az átruházáshoz a közgyűlés, illetőleg az ügyviteli vagy irányító szerv jóváhagyása szükséges. Ha a szövetkezetbe tagként belépni kívánó személy a szövetkezet valamely tagjának részjegyét megvásárolja, ezen felül további vagyoni hozzájárulás teljesítésére, részjegy jegyzésére nem kötelezhető.⁴³

A fenti általános szabályoktól, mint a tagsági jogviszony létesítésének kettős feltételeként meghatározott személyes közreműködés és vagyoni hozzájárulás teljesítésére vonatkozó egyidejű kötelezettségvállalástól mind a közösségi, mind a hazai szabályozásban találunk kivételt az ún. befektető tagok⁴⁴ esetében. Ahogy a jogintézmény elnevezése is tükrözi, a befektető tagi státusz annyiban tér el a rendes/normál tagi státusztól, hogy e személyek nem kötelezhetők személyes közreműködésre a szövetkezet tevékenységében, annak szolgáltatásait nem veszik igénybe, csak vagyoni hozzájárulásuk (ún. befektetői részjegy jegyzés) révén vállalnak szerepet a szövetkezet működtetésében.⁴⁵

A befektető tagok felvétele a Rendelet előírásai szerint kizárólag akkor lehetséges, ha az adott európai szövetkezet székhely szerinti

⁴² Rendelet 4. cikk (1) és (3) bekezdései, Sztv. 51. §

⁴³ Sztv. 51. § és a Rendelet 4. cikk (11) bekezdés

⁴⁴ a Rendelet fogalomhasználatában „felhasználón kívüli” vagy „nem felhasználó” tagok

⁴⁵ Rendelet 14. cikk, Sztv. 60. §

tagállamának szövetkezeti jogi szabályozása ismeri ezt az intézményt. E tekintetben azonban elmondható, hogy az Unió tagállamainak többsége – így a 2006. évi szövetkezeti törvény elfogadásával Magyarország is – bevezette nemzeti jogszabályaiba ezt az új típusú szövetkezeti tagsági formát.

A befektető tagok jelenléte kétség kívül áttörést jelent a szövetkezet jogi tartalmát alapjaiban meghatározó elveken (a tagok személyes közreműködésének követelménye, nyereségfelosztás szabályai), és csorbítja a szövetkezet személyegyesítő jellegét. Ezért a szövetkezet alapvető rendeltetésének védelme érdekében e különleges tagi státusz bevezetését – a Pál József és Réti Mária által képviselt álláspontnak⁴⁶ megfelelően – csak a szövetkezet személyegyesítő jellegének túlsúlyát biztosító garanciák mellett tartjuk elfogadhatónak. E vonatkozásban megállapítható, hogy a befektető tagok felvételét mind a Rendelet, mind az Sztv. az általánostól jóval szigorúbb eljárásjogi feltételhez köti. A befektető tag belépésének előfeltétele az erre vonatkozó alapszabályi felhatalmazás, majd a tagfelvétel minősített többségű közgyűlési jóváhagyása. A magyar szabályozás ezen felül további, részben vagyoni, részben létszámárányos korlátozást is rögzít⁴⁷. A Rendelet pedig közvetett módon, a befektető tagok által megszerezhető összes szavazatszám maximalizálása útján szab gátat a befektető tagok túlsúlyba kerülésének azzal, hogy e tagok legfeljebb az összes szavazatszám 25%-a felett rendelkezhetnek⁴⁸. Hasonló korlátozás figyelhető meg továbbá a Rendeletben a rendes és a befektető tagoknak a szövetkezeten belüli tisztségviselése tekintetében: a kontinentális jellegű, dualista szervezeti felépítésben működő európai szövetkezet esetében a felügyelőszerv, az angolszász gyökerű, ún. monista szervezetben pedig az ügyviteli szerv tagjainak maximum egynegyede választható a befektető tagok közül.⁴⁹

A vagyoni hozzájárulás teljesítése szempontjából megemlítendő még a magyar szövetkezeti törvény 2013 májusától hatályos módosítása, mely a szociális szövetkezetek egyik altípusa, a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára a munkafeltételek megteremtését célzó ún. foglalkoztatási szövetkezetek⁵⁰ esetében lehetőséget biztosít arra, hogy szövetkezet közgyűlésének döntése alapján a tag kötelező vagyoni hozzájárulásának

⁴⁶ PÁL József: Nemzetközi szervezetek szövetkezésre batorítanak In: Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára, Szerk.: VASS János, ELTE Bibliotheca Iuridica Budapest 2003. 114.; RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 296.

⁴⁷ A befektető tagok száma nem haladhatja meg a szövetkezeti tagok 10%-át, a befektetői részjegyek névértéke pedig lépheti túl a részjegytőke 30%-át (Sztv. 60. § (3) bekezdés)

⁴⁸ Rendelet 59. cikk (3) bekezdés

⁴⁹ Rendelet 39. cikk (3) bekezdés és 42. cikk (2) bekezdés

⁵⁰ A foglalkoztatási szövetkezet olyan szociális szövetkezet, amelynek legalább 500 természetes személy és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat a tagja. 8/A. § (1)

könnyített módon tegyek eleget. E szervezeteknél a vagyoni hozzájárulás teljesíthető részletfizetéssel, halasztott részjegy jegyzéssel vagy a tag által a szervezetben történő munkavégzése során megtermelt javak foglalkoztatási szervezet részére történő átadása révén, megkönnyítve ezzel a hátrányos helyzetben lévők szociális szervezeti taggá válását. Fontos azonban, hogy a felsorolt jogszabályi lehetőségek közül a szervezet csak egyet választhat, melynek részleteit az alapszabályban kell rögzítenie.⁵¹

A vagyoni hozzájárulás késleltetett megfizetése, illetve a megtermelt javak apportként történő átadása esetében könnyítést jelent, hogy a tagot előlegfizetési kötelezettség (a pénzbeli vagyoni hozzájárulás min. 30%-a) nem terheli, azonban részére a részjegy kiállítására csak a részjegy értékének teljes megfizetését követően kerülhet sor.⁵² A törvénymódosítás – a személyes közreműködés sajátos formájaként – bevezette továbbá a tagi munkavégzés fogalmát, mely nem más, mint a tagsági viszonyon alapuló közvetlen közreműködés a közös termelésben, melynek ellentételezése a megtermelt javakból is történhet, a tagi munkavégzésre vonatkozó kötelezettségvállalás azonban apportként továbbra sem vehető figyelembe.⁵³

3. A nyereségből való részesedés rendje

Ahogy arra a korábbiakban rámutattunk, a szervezetben a tag gazdasági részvétele perszonális és vagyoni kötelezettség együttes teljesítését feltételezi, melynek alapján valamennyi tag kettős szerepet tölt be a szervezetben. Egyrészt tulajdonos, hiszen a szervezet működéséhez szükséges tőkét a tagok szolgáltatják, másrészt ügyfél, mert a személyes közreműködés, gazdasági együttműködés során a tag a szervezettel folyamatos ügyleti kapcsolatban áll, igénybe veszi a szervezet nyújtotta szolgáltatásokat. A tagsági jogviszony létesítésének alapfeltételeként főszabály szerint a Rendelet is kettős követelményt állít a tagokkal szemben. Igazodva a szervezet személyegyedítő jellegéhez a belépni kívánó személynek aktív személyes közreműködést kell vállalnia a szervezet tevékenységében, illetve részjegy jegyzés formájában vagyoni hozzájárulást is teljesítenie szükséges⁵⁴.

⁵¹ A szociális szervezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi XLI. törvény indokolása 5. §

⁵² Sztv. 50/A. §

⁵³ Sztv. 56. § (2a)-(2d) bekezdés, valamint 49. § (3) bekezdés

⁵⁴ Ld. részletesebben PRUGBERGER Tamás: Az „Európai szervezetekről” szóló rendelet a magyar szabályozás

Míg a tőkeegyesítő jellegű részvénytársaságnál a tagsági jogviszony létrejöttének egyetlen feltétele a megfelelő tőke rendelkezésre bocsátása, s ennek megfelelően az egy tag által megszerezhető osztalék mértékét kizárólag az általa teljesített vagyoni hozzájárulás összege, vagyis a tulajdonában lévő részvények száma és fajtája⁵⁵ határozza meg, addig a szövetkezetnél, mint személyegyesítő társulásnál a tagsági jogviszony komplex tartalma, a tagok kettős kötelezettségvállalása a szövetkezet adózott eredményének felosztását illetően is sajátos rendező elvek kimunkálását tette szükségessé⁵⁶. Ennek kifejezéseként jelent meg már a rochdale-i szövetkezet alapszabályában is a „visszatérítés a vásárlás arányában” és a „korlátozott tőkekamat” elve⁵⁷, melyek együttesen, egymást kiegészítve alkotják a szövetkezeti visszatérítési rendszer (ún. rochdale-plan) alapját.

E hivatkozott szövetkezeti alapelvek értelmében a tag által realizálható osztalék mértékét két tényező együttes figyelembe vételével kell megállapítani. A „visszatérítés a vásárlás arányában” elv tartalma szerint a tag elsődlegesen a szövetkezet tevékenységében való személyes közreműködése, a szövetkezet által nyújtott szolgáltatások igénybevételének mértéke alapján részesül vagyoni előnyben, vagyis döntően a személyes közreműködés módja és mértéke határozza meg a tag vagyoni előmenetelét. Emellett befolyásolja a részesedés mértékét a tag által teljesített vagyoni hozzájárulás összege is, amely azonban a korlátozott tőkekamat elvének megfelelően csak másodlagos jelleggel vehető figyelembe, a tagoknak az általuk befektetett tőke összege alapján csak korlátozott mértékű osztalék juttatható. Ez utóbbi alapelv tulajdonképpen célja, hogy megóvja a szövetkezet személyegyesítő jellegét, és a tagok ne csak tőkével járuljanak hozzá a szövetkezet tevékenységéhez.⁵⁸

A Rendelet és a hatályos szövetkezeti törvényünk nem tartalmazza a visszatérítési struktúra szabályait a fentiek szerinti részletezettséggel, a nyereségfelosztás fő szempontjainak rögzítése során azonban

és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében (Szövetkezés 2003/3., Budapest) 62.

⁵⁵ Az osztalékelsőbbiséget biztosító részvény más részvényfajtába, részvényosztályba tartozó részvényeket megelőzően, illetve azoknál kedvezőbb mértékben jogosít osztalékra. (gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 187. §)

⁵⁶ A szövetkezet belső jogviszonyaiban ún. transzformációs tevékenységet végez: a külső ügyletek során megszerzett nyereséget transzformálja át – az általa folytatott tevékenységnek megfelelően – fogyasztói erővé, kisvállalkozói nyereséggé, vagy munkabérré. A nyereségképzésre és visszatérítésre vonatkozóan alapvetően közgazdasági szempontú részletes elemzést tartalmaz IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban című munkája. (Budapest, 1937. Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt.) 402-409.

⁵⁷ Ld. a rochdale-i szövetkezet alapszabályának 22. pontját.

⁵⁸ Az elvek tartalmának részletes bemutatását érintően ld. RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében, Szövetkezés 2002/1-2. 71-83.

egyértelműen visszatükrözi az e tekintetben irányadónak tekintendő szövetkezeti alapelvek tartalmát.

A Rendelet a fent bemutatott visszatérítési rendszer lényegét oly módon ragadja meg, hogy Preambulumában az európai szövetkezet működését meghatározó alapelvek egyikeként nevesíti azt, miszerint a működéssel elért nettó nyereséget méltányos alapon, az SCE érdekében végzett üzleti tevékenységnek megfelelően kell felosztani, vagy vissza kell tartani a tagok szükségleteinek kielégítése céljából.⁵⁹ A részletes rendelkezések között a közösségi szabályozás az SCE számára a különböző részjegy típusok kialakításával párhuzamosan azt is lehetővé teszi, hogy a tagok az alapszabály rendelkezései keretében egyes részjegy típusokat eltérő jogosultságokkal ruházzanak fel a tagokat megillető nyereségrészesedés tekintetében. Következésképpen ugyanakkor a Rendelet abban, hogy az egy típusba tartozó részjegyekhez csak azonos jogok és kötelezettségek tapadhatnak.⁶⁰ Ennél részletesebb szabályozásba a Rendelet az „Osztalék” illetve „A többlet felosztása” címet viselő 66-67. cikkeiben sem bocsátkozik, csupán rögzíti, hogy az alapszabály osztalékfizetést írhat elő a tagok számára az SCE-vel fennálló üzleti kapcsolatuk vagy a részére általuk teljesített szolgáltatások arányában, illetőleg az SCE a törvényben előírt tartalékképzés, az esetlegesen osztalékként kifizetett összegek és az áthozott veszteség levonása után fennmaradó egyenleg (többlet) terhére felosztható nyereséget képezhet. Ebből pedig – az alapszabályban meghatározott sorrend szerint és arányban – rendelkezhet többek között a következő üzleti évre történő átviteléről, az összeg tartalékalapba helyezéséről, illetve a nyereségnek a tagok által befizetett tőke utáni díjazás teljesítéséről, mely utóbbi lehetőség azonban az alapszabályban korlátozható, illetve ki is zárható.

A Rendeletben alkalmazott, lényegi irányt mutató, de részletszabályokat nem rögzítő jogalkotási technikát veszi át a hatályos magyar szövetkezeti törvény is, mikor az Sztv. 59. §-ában foglaltak szerint úgy rendelkezik, hogy – a számviteli törvény szerinti beszámoló ismeretében, az igazgatóságnak a felügyelő bizottság véleményével együtt előterjesztett javaslata alapján – a közgyűlés jogosult meghatározni a szövetkezet gazdasági tevékenységéből származó, adózás utáni eredményefelhasználásának tárgyevi részleteit, vagyis azt, hogy a szövetkezet az adózott eredménynek

– mekkora részét biztosítja a befektető tagok részére a befektetői részjegyek után;

⁵⁹ Rendelet Preambuluma (7) és (10) bekezdések

⁶⁰ Rendelet 4. cikk (1) bekezdés

- mekkora hányadát osztja szét a tagok között a szövetkezettel való gazdasági együttműködésük arányában;
- mekkora hányadát helyezi a lekötött tartalékon belül elkülönített közösségi alapba;
- mekkora hányadát osztja szét a tagok között a részjegyeik arányában;
- mekkora hányadát fordítja egyéb célra.

Rögzíti továbbá az Sztv., hogy a közhasznú szervezeti jogállással rendelkező szociális szövetkezet adózás utáni eredménye a tagok között nem osztható fel, azt a közhasznú céljának megvalósítására kell fordítania.

4. A kötelező tartalékképzésre vonatkozó előírások

Alapvetően a szövetkezet tőkéjének változó jellegéből fakad, és részben a szervezet stabil működését, részben pedig a gazdasági tartalom mellett megvalósítandó szociális célkitűzések anyagi fedezetét biztosítják a tartalékképzésre vonatkozó előírások, melyek már a rochdale-i szövetkezet alapszabályában is megfogalmazásra kerültek, és mind a közösségi, mind a hatályos magyar szövetkezeti szabályozás részelemét képezik.

A Rendelet e vonatkozásban meglehetősen szűkszavúan fogalmaz. A tartalékképzésre vonatkozó részletszabályokat az alapszabály rendelkezési körébe utalja azzal, hogy a 65. cikkben megfogalmazottak szerint a tartalékképzés a nyereség-felhasználás elsődleges formájának is minősíthető, vagyis az alapszabály rendelkezhet arról, hogy többlet esetén abból mindenekelőtt tartalékot kell képezni, annak bármilyen felosztását megelőzően.

Álláspontunk szerint a tartalék természetéből fakadó rendeltetésével ellentétben a közösségi norma lehetőséget biztosít arra is, hogy az európai szövetkezet ügyviteli vagy irányító szerve a felosztható tartalékok egy részének vagy egészének jegyzett tőkévé történő átalakítására tegyen javaslatot a közgyűlés felé, mely az alapszabály módosításra előírt határozathozatali feltételek mellett dönthet erről a kérdéstről. Az ily módon végrehajtott részjegytőke emelés eredményeként a tagokat a korábbi tőke tekintetében fennállt részjegyeik arányában illetik meg az új részjegyek.⁶¹

⁶¹ Rendelet 4. cikk (8) bekezdés

Nincsen lehetőség ugyanakkor a tartalék tagok között történő felosztására a szövetkezet felszámolása esetén, amikor is a nettó vagyont és a tartalékokat kötelezően másik olyan szövetkezeti szervezetnek kell juttatni, amely a jogutód nélkül megszűnő európai szövetkezethez hasonló célok érdekében jött létre, vagy hasonló általános érdekeket szolgál.⁶²

A tartalékképzésről a magyar szövetkezeti törvény is hasonló szabályozási elveket vall, vagyis a törvény csupán a keretszabályok rögzítésére szorítkozik, míg a részletszabályok kidolgozását az alapszabály, illetve a közgyűlési határozatok szintjén a szövetkezet tagjaira ruházza. E körben a szövetkezetek szolidaritási elvét, szociális célú rendeltetését erősíti, hogy az Sztv. a szövetkezeti tagok és hozzátartozóik szociális, kulturális igényeinek kielégítését szolgáló juttatások, támogatások fedezetére ún. közösségi alap létrehozását írja elő az adózott eredmény terhére.⁶³ Az alap folyamatos utánpótlását biztosítja, hogy a szövetkezet adózott eredményének egy részét a beszámolót elfogadó közgyűlés döntése alapján minden évben ilyen célra kell elkülöníteni

A jogszabályok⁶⁴ szabta kereteken belül a támogatások és juttatások körét, valamint a felhasználás részletes szabályait is az alapszabályban kell meghatározni. A támogatandó célok között szerepelhetnek többek között szociális, oktatási, kulturális, közművelődési vagy a sporttevékenységet támogató, és egyéb olyan juttatások, amelyek a szövetkezet céljával összhangban állnak. A törvény a tagoknak és hozzátartozóiknak biztosítható szolgáltatások között példálózó jelleggel nevesíti a következőket:

- *szociális juttatások*: szociális segély, lakásépítési támogatás, gyermekneveléshez, gyógyszervásárláshoz, betegápoláshoz nyújtott segély, keresőképtelenség esetén biztosított segély, temetési segély, étkezési hozzájárulás, nyugdíj-kiegészítés, üdülési támogatás;

- *oktatási támogatások*: képzési-továbbképzési támogatás, szakmai és nyelvtanfolyamokon való részvétel támogatása, ösztöndíj biztosítása;

- *kulturális támogatások*: amatőr kulturális csoportok, hagyományőrző együttesek tagjainak támogatása, kulturális rendezvényeken való részvétel támogatása;

⁶² Preambulum (10) pont

⁶³ Sztv. 57-58. § és 71. §, valamint a szövetkezet által létrehozott közösségi alaphoz nyújtott támogatásokra vonatkozó részletes szabályokról.

⁶⁴ Ld. az Sztv. előző lábjegyzetben hivatkozott rendelkezéseit, valamint a szövetkezet által létrehozott közösségi alaphoz nyújtott támogatásokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 124/2006. (V. 19.) Korm. rendeletet.

- *közművelődési tevékenység támogatása*: ismeretterjesztő előadások és kiadványok finanszírozása, szakmai célú rendezvényeken való részvétel finanszírozása;
- *sporttevékenység támogatása*: amatőr és tömegsport rendezvények támogatása;
- egyéb, a szervezetet céljához igazodó támogatások és juttatások biztosítása.⁶⁵

Azt, hogy az adott évben a közösségi alap rendelkezésre álló állományának hány százaléka erejéig lehet a tárgyévet követő évben támogatásokat teljesíteni, a tárgyévi beszámolót elfogadó közgyűlésnek kell meghatároznia. Eljárásjogi kellék azonban, hogy a beszámolónak a közgyűlés elé terjesztése előtt az alapból történő felhasználásra vonatkozó javaslathoz a szervezetet közgyűlése által felhatalmazott országos szervezeteti szövetség nyilatkozatát is be kell szerezni. A nyilatkozat beszerzésének nem feltétele, hogy az adott szervezetet a felhatalmazott érdekképviselői szerv tagja legyen.

A közösségi alap a nyereségből való részesedésként, illetőleg a tagsági viszony megszűnéséhez kapcsolódó elszámolás során nem vehető figyelembe, mert azt szigorúan csak szociális, illetve közösségi szervezeteti célokra lehet felhasználni. Ezt hivatott garantálni (a Rendeletben foglaltakhoz hasonlóan) az Sztv. azon rendelkezése is, mely szerint a szervezetet gazdasági társasággá történő átalakulása, vagy jogutód nélküli megszűnése esetén a közösségi alapot – a hitelezőkkel való elszámolást követően – az alapszabály rendelkezése szerinti szervezetet vagy a szervezeteti szövetség részére kell átadni, mely az átadott közösségi alap összegét köteles a saját közösségi alapjába helyezni.⁶⁶

III. Összegzés

A fenti elemzés tanulságaként megállapíthatjuk, hogy az európai szervezetet statútumáról szóló közösségi rendelet, miként a hatályos magyar szabályozás is, a vagyoni jogi szabályok kimunkálása során a szervezetet alapvető működési elveinek és alapértékeinek tartalmát juttatja érvényre, a részletszabályok a szervezetet személyegyesítő

⁶⁵Sztv. 71.§

⁶⁶Sztv. 71. § (5) bekezdés

jellege, valamint a rochdale-i és manchesteri elvek alapján meghatározott gazdasági és jogi tartalma mentén kerültek megfogalmazásra.

Mint ahogyan arra a fentiekben több ponton utaltunk, a jogalkotók egyes vagyoni jogi kategóriák esetében bizonyos tekintetben meghaladják a több mint másfél évszázados elvek által körülhatárolt klasszikus szövetkezeti kereteket, amit azonban jellemzően a szövetkezet, mint gazdálkodó szervezet piaci versenyben történő eredményes helytállásának szükségessége, s így közvetetten maga a tagság érdeke motivál. E körben a szövetkezeti elveket áttörő egyes jogszabályi, illetve azon alapuló alapszabályi rendelkezések helytállóságának megítélésében osztjuk azt a Ihrig Károly és Szabó G. Gábor által is képviselt megközelítést⁶⁷, mely szerint a szövetkezeti elvek nem merev szabályok, azok alapszabályban, illetve gyakorlatban történő érvényesítése tulajdonképpen a tagság szándékán múlik, az azonban kétségtelen, hogy a szövetkezet lényegi sajátossága az egyén helyett a tagság érdekének előtérbe helyezése.

Felhasznált irodalom

BAK Klára: A szövetkezeti vagyoni jogi alapkategóriáiról a magyar és a német szövetkezeti szabályozás alapján Jogi tanulmányok I. kötet, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2012. 17-32.

BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban

http://www.szovetkezetikutato.hu/letoltes/bak_klara.doc)

DOMÉ Györgyné - RÉTI Mária: Szövetkezeti jog ELTE ÁJK, Budapest, 1999.

IHRIG Károly: Szövetkezetek a közgazdaságban Első Kecskeméti Nyomda és Hírlapkiadó Rt. Budapest, 1937.

KUNCZ Ödön: A rochdale-i elvek, és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása Magyarországi Szövetkezeti Szövetség kiadása Budapest, 1935.

NAGY Ferencz: A szövetkezetek alapelvei székfoglaló értekezés Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1906.

⁶⁷ SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció fejlődése az élelmiszer-gazdaságban Közgazdasági Szemle 2002. március 246.; illetve IHRIG Károly a *Szövetkezetek a közgazdaságban* című munkájának XII. fejezetében tárgyalja részletesen az alapvető szövetkezeti működési elvek tartalmát és érvényesülésük korlátait, ld. 429-464.

NAGY Krisztina: A szövetkezeti társulási forma elméleti alapjai Jogi ismeretek, Saldo Zrt. Budapest 2007. 41-63.

NAGY Krisztina: A szövetkezeti vagyongazdasági egyes kérdései, különös tekintettel a részjegy intézményére Jogi tanulmányok, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2005. 227-248.

NAGY Krisztina: Az európai szövetkezetre vonatkozó szabályozás bemutatása, különös tekintettel a tagsági jogviszony tartalmára és módoszataira Jogi tanulmányok I. kötet, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2012.107-119.

PÁL József: Nemzetközi szervezetek szövetkezésére bátorítanak In: Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára, Szerk.: VASS János, ELTE Bibliotheca Iuridica Budapest 2003. 111-118.

PRUGBERGER Tamás: Az „Európai szövetkezetekről” szóló rendelet a magyar szabályozás és a nyugat-európai szövetkezeti jogi szabályozás tükrében Szövetkezés 2003/3., Budapest 55-76.

RÉTI Mária: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek, a főbb vagyongazdasági kategóriák tükrében Szövetkezés 2002/1-2., Budapest 71-83.

RÉTI Mária: A kereskedelmi társaságok vagyongazdasági szabályairól Jogtudományi Közlöny, 2005/3. szám 109-116.

RÉTI Mária: „Az európai szövetkezetéről” szóló 2006. évi XLIX. törvényről Szövetkezés 2006/2., Budapest 52-71.

RÉTI Mária: Az európai szövetkezet (SCE) státútumáról szóló tanácsi rendeletben foglalt általános jellemvonásokról és egyes előírásokról, figyelemmel a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényre Európai Jog 2007/1., Budapest 33-40.

RÉTI Mária: Az Európai Unió Tanácsának „Az európai szövetkezet státútumának, a munkavállalói részvétel vonatkozásában történő kiegészítéséről” szóló 2003/72/EK irányelvének főbb jellemvonásairól In: „Ünnepi tanulmányok” Prugberger Tamás egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia doktora 70. születésnapjára, Lícium-Art Kiadó és Kereskedelmi Kft. 2007., Miskolc 343-353.

RÉTI Mária: Szövetkezeti jog ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.

VERES József: A szövetkezet jogi minősítése Szövetkezés, 2002/1-2. 55-70.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete 56. Közgyűlése 88. Plenáris Ülésének határozata a szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben (2001. dec. 19.) [letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5537_ensz56k_zgy_jav.doc]

Az Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei) [letölthető: http://misc.meh.hu/binary/5561_sznszallasfoglasz_veidentitasrol.doc]

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 193. sz. ajánlása a szövetkezetek támogatásáról

[letölthető: <http://www.szmm.gov.hu/doc/upload/200803/193A.pdf>]

Szerződés európai alkotmány létrehozásáról - Jegyzőkönyvek és mellékletek - Záróokmány [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: C2004/310/01]

A Tanács 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendelete az európai szövetkezet (SCE) statútumáról [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 32003R1435]

A Tanács 1985. július 25-i 2137/85/EGK rendelete az Európai Gazdasági Egyesülésről [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 31985R2137]

A 2001. október 8-i 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) statútumáról [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 32001R2157]

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére az európai szövetkezeti társaságok támogatásáról” [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 52005AE0243]

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az európai szövetkezet (SCE) statútumáról szóló, 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendeletet tanácsi rendelet alkalmazásáról

[letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 52012DC0072]

A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai szövetkezet statútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2003. július 22-i 2003/72/EK tanácsi irányelv felülvizsgálatáról [letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/>; celex-szám: 52010DC0481]



Palóczy Péter

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Kukorelli István egyetemi tanár

TÁMOP témavezető: Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Állampolgársági jog, állampolgársági eljárások Magyarországon¹

Jelen dolgozat a magyar állampolgársági joganyagot dolgozza fel, különös tekintettel az állampolgársággal kapcsolatos eljárásokra, annak részletszabályaira, legújabb irányaira. A téma kapcsán természetesen nem megkerülhető az elméleti háttér és az anyagi jog ismertetése, valamint a legújabb eljárások módosulása kapcsán a történeti előzmények bemutatása sem. A dolgozat ezen felül aktuális statisztikákat mutat be az eljárásban szereplő intézmények és személyek szemszögéből, valamint tárgylja az eljárásban részt vevők szerepkörét, tevékenységét.

1. Az állampolgárság jogintézmények jelentősége; a magyar állampolgárság jogszabályi hátterének ismertetése

Az állampolgárság joganyagának tárgyalása kapcsán elengedhetetlen, hogy a hatályos rendelkezések előtt magát az állampolgárság fogalmát ismertessük, a jogintézményt a jogrendszerben elhelyezzük, egyúttal annak történeti előzményeit megvizsgáljuk.

Az állampolgárság – magából a szóból eredően is – egyfajta kapcsolatként írható le: állam és polgár, állam és állampolgára között. Ez a kapcsolat többféleképpen jellemezhető, de minden esetben összefügg a kötelék létrejöttével, valamint annak tartalmával. Az összetartozás alapjaként ma főleg jogi és személyes kapcsolat szolgál. Jogi kapcsolat, hiszen az állampolgárság a belső jogi szabályozás általánossá válásával az államok jogszabályaiban lefektetett módon keletkezhet. E jogi kapcsolat születéssel történő állampolgárság-szerzés esetén vagy a szülők egyikének vagy mindegyikének állampolgársága, vagy az állam területén

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 számú projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával készült.

való születés. A jogi kapcsolat mögött azonban személyes kapcsolat is meghúzódik, hiszen például születéssel történő állampolgárság-szerzésnél az egyént az államhoz apai vagy anyai állampolgári leszármazás fűzi. Itt érhető tetten a jogi kapcsolat mögött majdnem minden esetben meghúzódó személyes kapcsolat is. Személyes kapcsolatként írható le az állammal annak „területén keresztül” fennálló kapcsolat is, hiszen a *ius soli* elvét a gyakorlatban alkalmazó államoknál az állam területén való születés az állampolgárság megszerzésének alapja. Természetesen ide tartozik a honosítási esetkörök nagy része is, hiszen honosítás esetén gyakran az állampolgárság megszerzésének feltétele az állam területén meghatározott időtartamú „tartózkodás”, illetve meghatározott időtartamú állandó tartózkodási hellyel való rendelkezés.

A kötelék létrejöttének feltételeinél azonban többet jelent az egyén és az állam tényleges kapcsolata, hiszen ez a valódi kapcsolat a mindennapok során is szükségszerűen létezik, az túlmutat a jogi kapcsolaton, a keletkezés körülményein. Állam és polgára közötti tényleges kapcsolat, azaz az effektivitás elve a hágai Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm-ügyben*² hozott ítéletében vált állampolgársági jogelvvé. Ez az állampolgárság, mint jogi kapcsolat alapjaként az összetartozás tényét, a létezés, érdeklődés és érzelmek megfelelő kapcsolatát, valamint a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket említi, amikor kimondta, hogy kétség esetén a csak formálisan fennálló állampolgárság figyelmen kívül hagyható. A hangsúly itt tehát a valódi kapcsolaton van, ahhoz, hogy az egyén állampolgársága valódi legyen, szükség van az egyén állammal való (folyamatos, tehát nem csak a jogviszony keletkezéskori) személyes kapcsolatára, az államhoz való tényleges kötődésére.³ Megállapítható tehát, hogy a keletkezést, megszűnést tekintve az állampolgárság egyértelműen jogi kapcsolatként írható le, a jogi kapcsolat mögött azonban az állam és a polgár közötti személyes (aktív) kapcsolatnak is meg kell húzódnia ahhoz, hogy ehhez a jogviszonyhoz (szintén jogilag szabályozott) állampolgári jogok és kötelezettségek kötődjenek, valamint az állampolgárságot más államok is elismerjék.

A más államok általi elismerés témaköre vezet el bennünket az állampolgárság következő fontos összetevőjéhez, ez pedig az állami szuverenitás, azaz hogy az állam joghatósággal rendelkezik állampolgára felett, mind a területén, mind azon kívül, az egyén külföldi, vagy állami

² International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 23.

³ A Nemzetközi Bíróság 1955. április 6-i ítéletében úgy döntött, hogy Liechtenstein keresete megalapozatlan volt, a Hercegség nem részesíthette volna konzuli védelemben a férfit Guatemalával szemben, mivel *Nottebohm esetében az állampolgárság tartalmát képező tényleges kötődés államához nem állt fenn*, a férfi valódi célja csak egy semleges állam polgárságának megszerzése volt – az ahhoz kapcsolódó konzuli védelemmel együtt.

szuverenitás alatt nem álló területen való tartózkodása esetén. Ma már nyilvánvaló, hogy az állam joghatósága az állampolgárok tekintetében a területén kívül is fennáll, elég, ha csak a diplomáciai és konzuli védelemre, illetve a külföldön tartózkodó állampolgárok politikai jogai gyakorlásának biztosítására gondolunk. Az állam és polgára közt keletkező jogviszony alapján az állampolgárok a nemzetközi jog alanyaivá is válnak, így igényelhetik az állam külső és belső védelmét, ami a diplomáciai és konzuli védelemben és az útlevélben, mint a fennálló állampolgárság igazolásának tényleges, megfogható okmányában nyilvánul meg.

Ezek alapja, kiinduló pontja tehát minden esetben az egyén adott állam állampolgárságával való rendelkezése, ez a kötelék alapozza meg az állam joghatóságát területén kívül is, és az állam joghatósága alapján válik az állampolgár az állam jogszabályaiban lefektetett jogok és kötelezettségek alanyává.

Szükséges, hogy röviden érintsük az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket, hiszen az állampolgárság jogintézményének jelentősége a hétköznapokban leginkább itt érhető tetten. Az állampolgárságot korábban sokan státuszként⁴, egyfajta minőségi jellemzőként fogták fel, ma azonban az állampolgárságot jogviszonyként értelmező nézet dominál, mely a jogviszony alanyainak az állampolgárt és az államot tekinti. Ez az álláspont a jogviszony tartalmát képező jogok és kötelezettségek meglétére összpontosít, és eltérően a státuszelmélettől nemcsak az egyén állampolgári jogait és kötelezettségeit, hanem az állampolgárságból fakadó állami jogokat és kötelezettségeket is magában foglalja. Fő eltérés tehát annak a kérdésnek az eldöntésében van, vajon az állampolgárság ténye keletkezteti-e eme jogokat és kötelezettségeket, vagy az állampolgárság csupán előfeltétele azok létrejöttének, és azok nem keletkeznek automatikusan.

A jogviszony-elmélet a hétköznapokhoz és a magyar szabályozáshoz közelebb áll, ugyanis elég, ha csak az aktív és passzív választójogra gondolunk: egyértelműen állampolgársághoz kapcsolódik, de az csak előfeltételként jelenik meg, ugyanis az nem realizálódik az állampolgárság megszerzésével egyidőben, mivel létrejöttükhöz az állampolgárságon túl további feltételek szükségesek (például állandó lakóhely, meghatározott életkor). Másik oldalról viszont – a választójog példánál maradva – gondoljunk a külföldön lévő állampolgárok választójogának alakulására: ezek a jogok (és kötelezettségek) az állam személyi szuverenitása miatt tartózkodási helytől függetlenül fennállnak, amennyiben az egyén és az

⁴ F. Williams az állampolgárságot az egyén akaratától független, születéssel keletkező státuszként definiálja. Williams, 1927, 53.

állam megfelelő kapcsolatát, „élő” kötelékét mutató bizonyos további feltételek (pl. lakóhely) teljesülnek.

Elfogadott álláspont tehát, hogy az állampolgári jogok és kötelezettségek benne rejlenek az állampolgárságban, tartalommal töltik ki azt, az állampolgárságnak azonban nem szükségképpen elemei, hiányuk nem eredményezi az állampolgárság megszűnését. Jó példa erre, hogy a legtöbb ország hatályos szabályozása szerint hontalannak csak azok a személyek tekinthetők, akiknek egyik állammal szemben sem áll fenn állampolgársága. Amennyiben az egyén állampolgári jogait valamilyen oknál fogva nem tudja gyakorolni, állampolgársága nem fog megszűnni, nem a jogok gyakorlásának lehetőségén múlik tehát az állampolgárság léte, vagy megszűnése.

A jogviszony közjogi jellege

Ma már nem vitatott nézőpont szerint az állampolgárság jogintézménye belső közjogi szabályozás alatt áll, közjogi jogviszony, közelebbről alkotmányjogi jogviszony. Mindig egy szuverén állam és egy nevesített fizikai személy közötti jogi kapcsolat, amelynek alapján – a szabályozás tartalmától függően – a két felet egymás irányába kölcsönös jogok és kötelezettségek illetik meg. Az állampolgársági jogviszony tartalma attól függ, milyen az állami felfogás a hatalom és az egyén viszonyáról. A modern szuverenitás elméletek szerint az államok elismerik a népszuverenitás államhatalmat legalizáló jellegét, de annak kinyilvánítása következtében létrejött állami főhatalom jogosítványai abszolút (ámbár korlátozott) jelleget öltenek. Eképpen az állampolgár államának hatalma alatt áll, ami jogállamban értelemszerűen a jogszabályoknak való alávetettséget jelenti.

Az állampolgársághoz (demokratikus jogállamban) széleskörű jogok kapcsolódnak, ugyanakkor kötelezettségeket is tartalmaz a jogviszony. A jogi jellegén túlmenően azonban az állampolgárság érzelmi elemeket is magába foglal. Kifejezi egy államhoz, de főleg annak nemzetéhez való tartozást, a közös történelem, a nyelv, a kultúra, az életvitel, a hagyományok és az azonosságtudat kötődéseit. Az állampolgársági jogviszony egyik alanya tehát egy szuverén állam. Miután a szuverenitás nemzetközi jogilag is elismert összetevője az államnak, bármely állam – függetlenül kiterjedésétől, gazdagságától, a nemzetközi közösségben elfoglalt helyétől – jogosult állampolgársági szabályozásra saját népességét illetően. A másik fél természetes személy, aki az államhoz

jogilag (is) kötődik, s akinek állampolgársági státusza nem tartalmazhat diszkriminatív elemeket (szerzési mód, vagyoni helyzet, faji jelleg stb.).

Az állampolgárság fogalmának tárgyalásakor szükséges szólni az állampolgárság kettős természetéről, azaz, hogy az mind belső jogi, mind nemzetközi jogi karakterű. Belső jogi, hiszen az állam szuverenitásából eredő joga az állampolgárság keletkezésének, részletes tartalmának és megszűnésének meghatározása, külső (nemzetközi jogi) határa pedig annyiban van, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi jogi kötelezettséget vállal. Ebből következik, hogy nem alkotható egységes állampolgárság-fogalom, hiszen a szabályozás minden esetben az állami szuverenitás részeként belső jogi lesz, kis túlzással élve, ahány állam, annyi fogalom. Az állampolgárság fogalmának nemzetközi jogi vetületéről pedig elmondható, hogy az állampolgársághoz kapcsolódó, nemzetközi jogban megjelenő állami jogok és kötelezettségek meglétéhez általában szükséges az állampolgárság más államok általi elismerése, így az abból fakadó nemzetközi jogok és kötelezettségek gyakorolhatósága és teljesíthetősége más államoktól is függ.

Az állampolgárság keletkezése

Az állampolgárság keletkezésének jogcímei között három fő szerzési módot különböztetünk meg: vérségi elv alapján történő megszerzést, területi elv alapján történő megszerzést és a honosítást.

A vérségi elv biztosítja az apának (*ius sanguinus a patre*), az anyának (*ius sanguinis a madre*) vagy mindkét szülőnek a jogot ahhoz, hogy gyermeke a születés helyétől függetlenül, a megszületés (jogi) tényével, automatikusan megszerezze felmenője állampolgárságát. A területi elv, a *ius soli* főként az angolszász országokban terjedt el, ez alapján az adott állam felségterületén születő gyermekek automatikusan, a területen való világrajövetel (jogi) ténye folytán, a felmenők állampolgárságától függetlenül megszerzik az állampolgárságot.

A honosítás (és sajátos módja, a korábban megvolt állampolgárság visszaszerzése, a visszahonosítás) mindig kérelemre indul, belső jogi szabályok szabályozzák. A kérelemre induló eljárásban általában a jogtörténeti hagyományoknak megfelelően a legfőbb közjogi méltóság mérlegelési jogkörben dönt, melyben a közérdekűség szempontja fog dominálni. Különböző jogrendszerek különböző módokon szabályozzák a honosítás szabályait, esetköreit, akadályait, a mérlegelés szempontjait, és természetesen a kedvezményes honosítás esetköreit, amikor a

kérelmezőnek a törvény főszabályától lehetősége van eltérni, és az állampolgárságot bizonyos (számára) kedvező feltételek fennállása esetén a (főszabályhoz képest) könnyebben kaphatja meg.

Az állampolgárság megszerzésének módja természetesen az állampolgárság *minőségét* nem érinti, az egyenjogúság elve⁵ előírja az állampolgársági státusz azonos tartalmát és tiltja az állampolgárság keletkezésének, illetve megszerzésének módja közti különbségtételt.⁶

2. A magyar szabályozás, út a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényig

Magyarországon 1848 előtt a Szent Korona tagsága jelentette az államhoz tartozást.⁷ Az állampolgárságot születéssel, honosítási eljárással⁸ és ún. hallgatag módon⁹ lehetett megszerezni. A fő esetkör már ekkor is a születéssel való szerzés volt, Magyarország a területi elv (*ius soli*) helyett mindig is a vérségi elvet (*ius sanguinus*) követte. A honosítás 1542-ben jelent meg először a magyar jogtörténetben, a honosítás után a honosított személyt a magyar nemességgel járó összes jogok megillették.

Első állampolgársági törvényünket a reformkor két országgyűlésén (1843-44 és 1847-48) készült törvényjavaslatok előzték meg, amik végül nem kerültek elfogadásra.¹⁰ Az 1870-es évek európai állampolgárságot sorban rendező törvényei után Magyarország is megalkotta első állampolgársági jogszabályát és megszületett az 1879. évi L. törvénycikk, amely 1880. január 8-án lépett hatályba. Mind az állampolgárság megszerzésének, mind megszűnésének esetei az akkori európai szabályozáshoz igazodtak. A jelenlegitől eltérő szerzési módok voltak a törvényesítés (apai elismerés) és a házasságkötés. A megszűnés, illetve elvesztés módjai voltak: törvényesítés által, házassággal, távollét esetén, elbocsátással és hatósági határozattal. Ezek között sajátságos és a későbbiek során több problémát okozó veszteségi cím volt: a távollét. Ennek értelmében elveszítette magyar állampolgárságát az, aki 10 évig folyamatosan külföldön tartózkodott. A rendelkezés éle az emigráció ellen

⁵ Ezen megkülönböztetést a második világháborút követő emberi jogi törvényhozás számolta fel s építette be az egyenjogúság elvét az állampolgársági jogba.

⁶ Áptv. 1.§ (1)

⁷ A szentkorona corporatiójában a corporatio feje a király, s a tagok az egyes rendek: főnemesek, főpapok, köznemesek.

⁸ Érvényességi feltételének ekkor a becikkelyezést, az eskütételt és az előírt díj megfizetését tekintették.

⁹ Ebben az esetben az idegen csupán honfű lesz, de nem kap nemességet.

¹⁰ Az 1847-48. évi országgyűlés már tárgyalás alá vette a Szemere Bertalan által kidolgozott új honossági törvényjavaslatot, mely a *ius sanguinis* főszabálya mellett e tervezet a *ius solit* már kiegészítő elvként alkalmazza.

irányult (pl. Kossuth). Fő rendelkezései 1948-ig, a következő állampolgársági törvényig hatályban maradtak.

A XX. század állampolgárságot szabályozó törvényei, illetve törvénymódosításai kis leegyszerűsítéssel a diszkrimináció és a jóvátétel kettőse között mozogtak: amit az egyik törvény rendelkezései az aktuális politikai rendszerrel szembenállók ellen diszkriminációs¹¹ rendelkezésként tartalmaztak, azt próbálja orvosolni a következő törvény némileg ellensúlyozó, jóvátételi jelleggel.

Az 1940-es évek második felének egy sor diszkriminatív rendelete¹², valamint az 1947-es és 1948-as törvények politikai alapú diszkriminációs rendelkezései után¹³, megszületett a második átfogó szabályozás, az 1948. évi LX. törvény, ami 1949. február 1-én lépett hatályba. Az állampolgárság keletkezésének jogcímei megegyeztek az első törvényben szabályozottakkal, de a megszűnési címek közül törölték a távolléttel történő veszteséget, a jogszabály szerint ugyanis az állampolgárságot *házasságkötéssel, törvényesítéssel, atyai elismeréssel vagy atyaság bírói megállapításával, elbocsátással, illetve megfosztással* lehetett elveszteni. *Ekkor szűnt meg a távollét és a külföldi honosság okán beálló jogvesztés intézménye.* Fennmaradt ugyanakkor az állami önkénynek teret adó megfosztás intézménye, így a diszkriminációs szemléletű jogalkotással maga a politikai alapú diszkrimináció is megerősödött.

Harmadik állampolgársági kódexünk, az 1957. évi V. törvény megszületését az 1949-es új Alkotmány, az új családjogi törvény 1952-es megalkotása előzte meg. Kiderült, a korábbi diszkriminációs jellegű rendelkezések a maguk formájában nem állták ki az idő próbáját, finomítani kellett rajtuk. Jellemzője, hogy az állampolgárság megszerzésének szabályai viszonylag korszerű egyenjogúsági garanciákat tartalmaztak. Eltörölte a férjezett nőkre vonatkozó azon rendelkezést, miszerint külföldivel történő házasságkötése automatikus állampolgárság veszteséhez, vagy automatikus állampolgárság szerzéshez vezetett. Fontos rendelkezése volt továbbá, hogy a gyermek anyja után is szerezhette állampolgárságot, e tekintetben egységesítette a házasságon belül és kívül született gyermek státuszát állampolgársági szempontból. Nem történt azonban érdemi változás a megszűnés jogcímeiben. A szocialista állam

¹¹ Az 1939. évi XIII. törvény például már szövegszerűen használja a megfosztás kifejezést.

¹² 7.970/1946. M.E. számú rendelet, ami alapján a Németországba áttelepített magyar állampolgárok Magyarország területének elhagyása napján elvesztették magyar állampolgárságukat, de megemlíthető a 10.515/1947. számú Korm. rendelet, amely az állampolgárság elvesztésének szankcióját kiterjesztette azokra a személyekre, akik az áttelepülés kötelezettsége alól kivonták magukat.

¹³ A külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása tárgyában kiadott 1947. évi X. törvény; a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztása és vagyonuk elkobzása tárgyában kiadott 1948. évi XXVI. törvény.

paternalista koncepcióját jól szolgálta a megszűnés két jogcíme: a kérelemre történő elbocsátás és főként a megfosztás intézménye. Az állampolgár teljes kiszolgáltatottságát rögzítették, mert nemcsak hogy nem volt joga dönteni állampolgárságáról, de elbocsátási kérelme is bizonytalan kimenetelű volt. Ugyanis a döntés az állam diszkrecionális jogkörébe tartozott, ami egyet jelentett politikai célok bevitelével a jogalkalmazásba. A megfosztás pedig szinte kifejezetten ilyen tartalmú volt.

A rendszerváltás menetében, különösen az 1989. évi alkotmány hatályba lépése után az állampolgársági törvény (is) jelentős részben alkotmányellenessé vált. Az új kodifikációt megelőzően az Országgyűlés elsők között alkotott törvény(eke)t¹⁴ a korábbi diszkriminációk jóvátételéről, mely a XX. századi állampolgársági joganyag jóvátételi szabályainak csak az egyik állomása.¹⁵

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény

Ilyen előzmények után született meg az 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Áptv.), ami korszerű megoldásaival eltér elődeitől, szabályozza a speciális állampolgársági eljárást, további újdonságként rendelkezik az adatvédelem és a személyiségi jogok védelmének szabályairól. Az újraszabályozást nem csupán a korábbi törvény önkényes, az emberi-állampolgári jogokat korlátozó jellege miatt kellett végrehajtani, hanem a magyar állampolgárság megnövekedett súlya miatt is. Társadalmi érdekből szigorítani kellett a honosítás feltételeit, hiszen a korábbi szabályozás olyan minimális feltételekhez kötötte az állampolgárság megadását, hogy szinte bárki megszerezhetette azt. A megszűnési okok is antidemokratikusak voltak, nem engedve lényegi beleszólást az egyénnek saját állampolgári státusza megváltoztatásába. Végezetül a kódexbe kellett belefoglalni a már korábban hozott jóvátételi jellegű szabályokat is. Az Áptv. 1993. október 1-jén lépett hatályba.

Lényegi módosítása először 2001-ben, a 2001. évi XXXII. törvénnyel történt, amely az Európai Tanács 1997. november 6-i, az állampolgárságról szóló Európai Egyezményben foglaltaknak megfelelően alakította át a hatályos szabályozást. A módosítások elsősorban az Európa Tanács állampolgársági egyezményével való összhangjának elérését

¹⁴ Ld. a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény és a 1990. évi XXXII. törvény rendelkezéseit

¹⁵ Ld. a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvénycikket, vagy a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény rendelkezéseit.

célozták. Ennek keretében a hontalanság eseteinek csökkentése érdekében az állampolgárság kedvezményes megszerzésére új esetköröket¹⁶ kellett megteremteni, és lehetővé kellett tenni az állampolgárság visszaállítását azokra a személyekre nézve, akik lemondtak a magyar állampolgárságukról, de nem szereztek más állampolgárságot.¹⁷

Az ET Egyezmény előírásaira tekintettel a törvénymódosítás újabb kör számára is lehetővé tette, hogy tizenkilencedik életévük betöltéséig nyilatkozatukkal megszerezzék a magyar állampolgárságot: azok, akik az ország területén születtek és születésükkel nem szereztek meg szüleik külföldi állampolgárságát a szülők állampolgárságára irányadó külföldi jog alapján – feltéve, hogy a születésük napján magyarországi lakóhellyel rendelkeztek és a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább öt éve az ország területén laktak. Megemlítendő még a névviselés jogának kiterjesztése,¹⁸ valamint a külföldi lakóhely fogalmának meghatározása, és a magyarországi lakóhely fogalmának megváltoztatása.¹⁹

Az Áptv. következő módosítása a 2003. évi LVI. törvény, amely néhány szövegpontosítás mellett a nyilatkozattétellel való állampolgárságszerzésre új jogosulti kört ismert el: aki magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1. előtt született, és születésével nem szerzett magyar állampolgárságot.

A későbbi, főként az egyszerűsített honosítással kapcsolatos 2010-es törvénymódosítással, valamint a 2012-es módosításokkal azok kiemelt jelentősége és az eljárásjogra gyakorolt hatása miatt külön részben foglalkozik a dolgozat.

A hatályos szabályozás fő jellemzői

Az állampolgársági jog szabályozásának elvei történetileg kialakult és a modern államiság követelményeinek is megfelelő jogi értékek, melyeket

¹⁶ Kedvezményes honosítási lehetőséget kellett teremteni az országban született vagy itt nevelkedett külföldiek részére: csupán öt év folyamatos tartózkodást kell igazolnia annak, aki az ország területén született vagy kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet vagy hontalan.

¹⁷ A hontalanság kiküszöbölése érdekében a módosítás szerint a lemondás elfogadásától számított egy éven belül kérheti a magyar állampolgárság visszaállítását az, aki nem szerzett külföldi állampolgárságot.

¹⁸ A honosítást vagy visszahonosítást kérő külföldi egyidejűleg kérheti, hogy saját vagy felmenője egykori magyar családi nevét viselhesse; többtagú családi nevéből egy vagy több tag, valamint a nemre utaló végződés vagy névelem elhagyását; családi nevének magyarra fordítását.

¹⁹ A 2001. évi XXXII. törvény rendelkezéseinek megfelelően Magyarországon lakik az az országban bejelentett lakcímmel rendelkező, nem magyar állampolgár, akinek bevándorlását engedélyezték, vagy akit menekültként elismertek. A törvény alkalmazása szempontjából külföldön lakik az a személy, akinek Magyarországon nincs bejelentett lakóhelye vagy tartózkodási helye.

mind Magyarország Alaptörvénye, mind az Áptv. tartalmaz. A magyar állampolgárság megszerzésének főszabályát, a vérségi elvet, azaz az állampolgárság születéssel való megszerzését (leszármazás elve) a magyar Országgyűlés által 2011. április 25-én elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény G) cikk (1) bekezdése tartalmazza: *Születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár.* Ez a cikk mondja ki az állampolgárok védelmének generális szabályát, valamint az állampolgárságtól való megfosztás általános tilalmát is.²⁰

A törvény az alapelvek között rögzíti a korábban már tárgyalt egyenjogúság elvét,²¹ család állampolgársága egységének elősegítésének elvét,²² a hontalanság eseteinek csökkentését (preambulum), a személyes adatok védelmét,²³ a visszaható hatály tilalmát.²⁴

A törvény a magyar állampolgárok definícióját is meghatározza. Eszerint magyar állampolgár az, aki az Áptv. *„hatálybalépésekor magyar állampolgár²⁵, továbbá az, aki az Alaptörvény vagy e törvény erejénél fogva magyar állampolgárrá válik, vagy e törvény alapján magyar állampolgárságot szerez, amíg állampolgársága nem szűnik meg.”* Az Áptv. alapvető rendelkezéseinek ismertetése kapcsán fontos még kiemelni a hontalanság esetei csökkentésének alapelvéből következő szabályt, miszerint *„ellenkező bizonyításig magyar állampolgárnak kell tekinteni a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekét, valamint az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermeket.”²⁶*

A törvény ezután ismerteti a magyar állampolgárság megszerzésének (keletkezésének) esetköreit. Itt is utalnunk kell a két szerzősmód közti elméleti megkülönböztetésre, melyet a törvény is megtart: eredeti szerzősmód a születéssel történő „állampolgárság-szerzés” (keletkezés), származékos az egyéb módon történő szerzés (a honosítás szabályai, alkotmányos alapismeretek vizsga, nyilatkozat), mely a törvényben is külön cím alatt található. A keletkezésről szóló címben a 3. § (1) bekezdésben szerepelt 2012. január 1-ig, az új Alaptörvény hatálybalépéséig a vérségi elv főszabálya, miszerint *„születésénél fogva, leszármazással magyar állampolgárrá válik a magyar állampolgár*

²⁰ Magyarország Alaptörvénye, G) cikk (2) Magyarország védelmezi állampolgárait. (3) Senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani.

²¹ Áptv. 1. § (1) bekezdés

²² Áptv. 3. § (2) bekezdés

²³ Áptv. 18. §

²⁴ Áptv. 1. § (4) bekezdés

²⁵ Ez a rendelkezés mutatja, hogy a hatályos Áptv. előtt hatályban lévő állampolgársági törvények, bár már nem hatályosak, ennek ellenére alkalmazandók, hiszen a hatályos törvény elfogadása előtt születettek állampolgársága a régebbi törvény(ek) alapján keletkezett, állampolgárságuk azokon nyugszik.

²⁶ Áptv. 3. § (3) bekezdés

gyermeke”, miután ez a szabály alkotmányos erőre emelkedett, egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel kikerült a törvény szövegéből.

A születéshez kapcsolódik az ún. családi jogi tényen alapuló állampolgárság keletkezése, amikor külföldi szülők gyermekének családi jogállása születése után rendeződik. Ez megvalósulhat teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, apaságot vagy anyaságot megállapító bírói ítélet útján, amelyekkel a születés napjára visszaható hatállyal – ex tunc – szerzi meg a gyermek a magyar állampolgárságot.²⁷

A magyar állampolgárság megszerzésének szabályai – a honosítás

A megszerzés, mint már korábban volt szó róla, származékos szerzőmód, akaratlagos tevékenységre utal. Az egyénnek módja van valamely állam polgárságát megszerezni, amennyiben az (állam belső jogában) előírt feltételeket teljesíti. A feltételek előírása tehát minden állam szuverén joga, ami azonban nem tartalmazhat diszkriminatív elemeket. Viszont tartalmazhat olyan szabályokat, amelyekben az állam hatalmi diszkréciója jelenik meg. Ilyen például az állami érdek (közérdek).

A magyar állampolgárság honosítással és visszahonosítással szerezhető meg, illetve nyilatkozattétellel visszaszerezhető. Valamennyi honosítási esetkör közös szabálya, hogy a honosítás mindig kérelemre indul, csak nem magyar állampolgár kérheti. Mint már korábban volt róla szó, a honosítási ügyekben való döntés, a magyar állampolgársági kérelem elbírálása a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe tartozik. Az ebben a kérdésben hozott döntését az elnök nem köteles indokolni és határozata azonnal jogerőre emelkedik. Ellene nem kezdeményezhető semmiféle jogorvoslat, fellebbezési lehetőség, vagy bírósági felülvizsgálat.²⁸

²⁷ Áptv. 3. § (2) bekezdés „A nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha másik szülője - teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, továbbá az apaság vagy az anyaság bírói megállapítása alapján - magyar állampolgár.”

²⁸ Az Alkotmánybíróság 1437/B/1990. AB. határozatának indokolásában arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány csak az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények esetében garantálja a bírósághoz fordulás lehetőségét. A magyar állampolgársághoz való jog, a külföldi állampolgár kérelmezőnek nem alanyi joga, ezért az a tény, hogy a köztársasági elnök döntése ellen nem lehet bírósághoz fordulni, önmagában nem teremt alkotmányos visszasságot.

Alapesetben²⁹ a kérelmezőnek az Áptv. alapján az alábbi feltételeknek kell megfelelnie:

1. a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott;
2. a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban;
3. megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított;
4. honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti;
5. igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.

Az állampolgársági alapelvekre, valamint bizonyos helyzetekre tekintettel az állam úgy ítélheti meg, hogy megkönnyíti az állampolgársághoz jutást. Jelen esetben ez a nyolcévi Magyarországon való lakás alól ad hosszabb-rövidebb felmentést, de az egyéb feltételeket teljesíteni kell. Ezek a kedvezményes honosítás esetkörei, mert az alapesethez képest az állam eltérést enged a kérelmező javára:

Ötéves kedvezmény: annak jár, aki az ország területén született, kiskorúsága idején létesített magyarországi lakhelyet és hontalan. Ezek a lehetőségek az európai állampolgársági egyezmény hatására kerültek be a törvénybe. Nekik tehát öt évig kell folyamatosan az ország területén tartózkodniuk a kedvezményes honosítás eredményes kérvényezéséhez.³⁰

Hároméves kedvezmény: azok élhetnek vele, akik magyar állampolgárral három éve érvényes házasságban élnek, vagy házasságuk a házastárs halálával szűnt meg, kiskorú gyermeke magyar állampolgár; magyar állampolgár fogadta örökbe, vagy magyar hatóság menekültként elismerte. Ebben az esetben tehát a honosítási kérelemhez elegendő a három éves Magyarországon való tartózkodás bizonyítása.³¹ Fontos hozzátenni, hogy mindkét esetben a kérelmezőnek meg kell felelnie a 2-5. pontban foglalt feltételeknek.

Kiskorú kedvezménye: A törvény kiegészítő szabályként rögzíti, hogy mindhárom esetben a *„meghatározott időtartamú, folyamatos magyarországi lakóhelytől kiskorú tekintetében el lehet tekinteni, ha*

²⁹ Áptv. 4. § (1) bekezdés

³⁰ Áptv. 4. § (4) bekezdés

³¹ Áptv. 4. § (2) bekezdés

*honosítását a szülőjével együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte.*³²

Speciális kedvezmény: a magyar állampolgársági jog ismeri az államérdekből („fontos érdekből”) történő honosítást. Ez esetben a köztársasági elnök felmentést adhat egyes feltételek alól, a 2. és a 4. pontban foglalt feltételeknek azonban így is meg kell felelnie.³³

Az „egyszerűsített honosítás”³⁴

Az Országgyűlés 2010. május 26-án fogadta el a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvényt, ami lehetővé tette 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok egyszerűsített, kedvezményes honosítását. Egyéni kérelemre az új szabályok szerint magyar állampolgárságot szerezhet az a nem magyar állampolgár is, *„akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását és magyar nyelvtudását igazolja”.* További feltétel a büntetlen előélet vagy folyamatban lévő büntető eljárás hiánya és az, hogy az adott személy honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát ne sértse. Az egyszerűsített, kedvezményes honosítást kérheti a Magyarországon élő (függetlenül az itt tartózkodás időtartamától, jogcímétől) és a szomszédos államokban élő mellett a nyugat-európai, tengeren túli kérelmező egyaránt, akinek az új rendelkezések értelmében nem kell igazolnia a lakhatását és megélhetését (az itt élőknek sem), alkotmányos alapismeretekből sem kell vizsgát tennie, elegendő az igazolt magyar nyelvtudás.³⁵

Nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzés³⁶

³² Áptv. 4. § (5) bekezdés

³³ Áptv. 4. § (7) bekezdés

³⁴ Áptv. 4. § (3) bekezdés

³⁵ A törvény szövegében a módosítással megjelent egy valószínűsítési vélelem, az ún. csángó-klauzula („valószínűsíti magyarországi származását”): vagyis olyanoknak nyújt segítséget a magyar állampolgárság könnyített megszerzéséhez, akik nem tudják dokumentumokkal igazolni magyar ősüket (a csángók a történelmi Magyarország határain kívül, Moldvában élnek, tehát ősükkel sem voltak magyar állampolgárok). Ilyen esetekben tulajdonképpen az állampolgársági ügyekben eljáró szerv egyfajta mérlegelésre lenne bízva, hogy helyt ad-e a kérelemnek, a magyarországi származás valószínűsítésének.

³⁶ Áptv. 5/A. § (1) bekezdés

A köztársasági elnökhöz címzett nyilatkozatával visszaszerzi állampolgárságát:

a) Aki bizonyos időhatárokon belül elbocsátással vagy megfosztással veszítette el.

b) Aki az ország területén született és születésével nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát (mert szülei hazájában a területi elvet alkalmazzák). Feltételei: születése napján magyarországi lakóhellyel rendelkezett, és a nyilatkozattételt megelőzően legalább öt évig az ország területén lakott. A nyilatkozatot tizenkilencedik életévének betöltéséig teheti meg.

c) Aki magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1-je előtt született, és születésével nem vált magyar állampolgárrá (mert pl. az apa nem ismerte el, azaz nem törvényesítette, s így tőle nem szerzett állampolgárságot, ugyanakkor – a korábbi törvények szerint – az anya jogán nem szerezhette).

Mindhárom esetben a nyilatkozat elfogadása esetén a miniszter bizonyítványban igazolja az állampolgárság megszerzését.³⁷

A magyar állampolgárság megszűnése

A korábbi politikai tartalmú, diszkriminatív, az alapvető jogokat figyelmen kívül hagyó szabályozást már 1993-ban felváltotta az állampolgársággal való önrendelkezés jogának alapelve. Ennek értelmében az állampolgár jogosult dönteni saját állampolgársága megszüntetéséről. Ugyanakkor az állam is fenntartja magának azt a jogot, hogy jogsértő szerzés esetén megszüntesse az állampolgárságot.

Lemondás³⁸

A korábbi állami „engedély”, az elbocsátás intézményét váltotta fel. Ha a megszerzett állampolgársághoz való jog alanyi jog, úgy a lemondásnak is értelemszerűen annak kell lennie³⁹. Egyoldalú jognyilatkozattal az érintett kiléphet az állampolgári kötelekből, ha a törvény által előírt (tulajdonképpen öt védő) feltételeket teljesíti. Ebben az esetben a kérelmének helyt kell adni, nincs mérlegelési lehetőség. A külföldön lakó magyar állampolgár – ugyancsak a köztársasági elnökhöz címzett nyilatkozatában – lemondhat a magyar állampolgárságáról, ha külföldi

³⁷ Áptv. 5/A. § (2) bekezdés

³⁸ Áptv. 8. §

³⁹ Id. Áptv. 1. § (2) bekezdés

állampolgársággal is rendelkezik vagy annak megszerzését legalább valószínűsíteni tudja.

Visszavonás⁴⁰

A visszavonás a magyar állampolgárság hivatalból történő megszüntetésének az esete, amely az ún. csalárd módon való állampolgárság-szerzés fennállásának megállapításakor alkalmazandó.

Azzal a magyar állampolgárral szemben hatályosulhat, aki magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg. A visszavonásra vonatkozó elévülési idő a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év eltelte. Az állampolgárság visszavonására okot adó tény fennállását a miniszter határozattal állapítja meg, a visszavonásról pedig itt is a köztársasági elnök dönt, annak minden következményével együtt.

Összességében tehát a jogalkotó a megfosztást és az egyéb diszkriminatív megszűnési módokat a jogállamisággal összeegyeztethetetlennek tartotta, ezért a megszűnés két esetét hagyta meg – a lemondást (a visszaállítás lehetőségének „kikapujával”), és a kérelmező felróható magatartásából következő, de az állam által hivatalból történő visszavonást.

3. Állampolgársági eljárások, az Áptvhr.

Maga az Áptv. is tartalmaz bizonyos állampolgársággal kapcsolatos eljárási szabályokat, az állampolgársági eljárás részletes szabályairól azonban a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Áptvhr.) rendelkezik. Az Áptvhr. egyaránt szabályozza az eljárásban részt vevők feladatait, az eljárásban használandó formanyomtatványokat, az eljárásban szereplők egyes eljárásokkal kapcsolatos feladatait, az alkotmányos alapismereteket, valamint az eskü vagy fogadalom letételével kapcsolatos feladatokat. Összességében elmondható, hogy a Korm. rendelet kijelöli az egyes állampolgársági eljárások kereteit, az eljárásban részt vevők jogait és kötelezettséget, valamint mozgásterét.

⁴⁰ Áptv. 9. §

Az állampolgárság megszerzésére irányuló eljárások, mint már korábban kifejtettük, kérelemhez kötöttek, kérelemre indulnak. Az Áptvhr. mellékletei tartalmazzák az egyes eljárásokhoz kapcsolódó azon nyomtatványokat, amelyek beadásával, illetve hiánytalan kitöltésével indulnak ezek az eljárások. A kérelmek és a nyilatkozatok adattartalmának legújabb változásai a későbbiekben bővebb kifejtésre kerülnek. (Ezek tartalmi részei az Áptv-ben, míg formai elemei az Áptvhr. mellékleteiben szerepelnek.)

A kérelem

De hol indul az eljárás, hova kell ezeket a nyomtatványokat az ügyfélnek (kérelmezőnek) benyújtani? Habár az eljárás részletszabályait az Áptvhr., az eljárás megindulásának szabályait maga az Áptv. tartalmazza. Az Ápt. 13. § (1) bekezdése alapján a honosítási, visszahonosítási kérelmet, az állampolgárság megszerzésére és visszaszerzésére irányuló nyilatkozatot, továbbá az állampolgárságról lemondó nyilatkozatot, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet (a továbbiakban együtt: állampolgársági kérelmek) az e célra rendszeresített nyomtatványon, személyesen lehet(ett)⁴¹ benyújtani

- a magyarországi anyakönyvvezetőknél (2013. március 1-től járási hivatalnál),
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságainál,
- külföldön a magyar külképviseleteken a magyar konzuli tisztviselőknél, illetve
- a kormányablakoknál.

Az állampolgársági kérelmet jogszabályban meghatározott adattartalommal – az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem kivételével –, magyar nyelven kell benyújtani. A kérelmet saját kezűleg alá kell írni. A kérelem benyújtásakor a kérelmező személyazonosságát ellenőrizni, továbbá a kérelem adatait a csatolt okmányok adataival egyeztetni kell.

Az állampolgársági kérelemnek⁴² tartalmaznia kell az érintett

- születési családi és utónevét, házassági nevét (a továbbiakban együtt: név), születési helyét és idejét, anyja nevét,

⁴¹ Fontos változás, amiről a későbbiekben lesz még szó, hogy a kérelem benyújtásának helye megváltozott: az anyakönyvvezetők helyett a járási hivatalok veszik át főszabály szerint az állampolgársági kérelmeket.

⁴² ld. az Áptvhr. mellékleteinek formanyomtatványait

- jelenlegi és korábbi házasságkötésének helyét és idejét, a házastárs(ak) nevét, születési helyét és idejét, a házastárs anyja nevét,
- felmenői nevét, születési helyét és idejét, a felmenők házasságkötésének helyét és idejét,
- lakcímét, valamint
- az állampolgárságára, külföldre távozásának időpontjára vonatkozó adatokat.

Az állampolgársági kérelemhez a kérelmezőnek mellékelnie kell a születési anyakönyvi kivonatát és a családi állapotát igazoló okiratokat, továbbá a honosítás, a visszahonosítás és a lemondás törvényi feltételei fennállásának igazolására szolgáló egyéb iratokat.

Az illetékekről szóló 1990. évi CXIII. törvény mellékletének II. pontja alapján a honosítás, visszahonosítás, a magyar állampolgárság nyilatkozattal való visszaszerzésére, valamint a magyar állampolgárságról való lemondásra irányuló eljárás illetékmentes⁴³.

Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv; az eljárás

Az állampolgársági kérelmet a járási hivatal és az integrált ügyfélszolgálati iroda vezetője öt napon belül, a konzul az átvételtől számított első diplomáciai postával köteles megküldeni az állampolgársági ügyekben eljáró szervnek.⁴⁴ Az ún. „állampolgársági ügyekben eljáró szerv”, illetve a jelenlegi szabályozási megoldás 2010 után alakult ki a korábbi szabályozással kapcsolatos elvi és gyakorlati problémák után.

Az egyszerűsített honosítás bevezetését követően Áptv. 24. § (4) bekezdés korábbi a) pontjában felhatalmazást kapott a Kormány, hogy (a miniszter törvényben meghatározott feladatainak részletes szabályai megállapításán túl) bizonyos állampolgársági eljárásokban kijelölje a miniszter nevében állampolgársági ügyekben eljáró szervet. A Kormány tehát kijelölhette a miniszter nevében eljáró szervet, másként fogalmazva a miniszteri hatáskört egy Kormány által kijelölt szerv gyakorolta. Ezzel az volt a probléma, hogy nem volt koherens a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) rendelkezéseivel⁴⁵,

⁴³ A magyar állampolgársági bizonyítvány kiállítására irányuló eljárás illetéke 3000,- Ft.

⁴⁴ Áptv. 13. § (4) bekezdés

⁴⁵ Ksztv. 5. § (3) A központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a szervvel állami vezetői szolgálati jogviszonyban

aszerint ugyanis a miniszter hatáskörébe tartozó ügyeket nem lehet másik, külső szervre telepíteni, nem járhat el a miniszter nevében egy másik szerv. Erre a problémára, az inkoherenca kiküszöbölésére talált megoldást 2012 decemberében, az egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCVII. törvény⁴⁶, ami 2013. március 1-jén lépett hatályba. Ennek értelmében formálisan minden hatáskör az állampolgársági ügyekben eljáró szervhez kerül, az Áptv.-ben⁴⁷ felhatalmazást kap a Kormány az állampolgársági ügyekben eljáró szerv kijelölésére (megállapítására), az Áptvhr. pedig egyértelműen kimondja, hogy *„a Kormány állampolgársági ügyekben eljáró szervként a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt jelöli ki.”*⁴⁸ Formálisan is a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH) kerülnek az állampolgársági eljárásokkal kapcsolatos hatáskörök.

A BÁH szerepe az eljárásban

A BÁH központi hivatal, szabályozása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendeletben, míg működésének szabályai a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 9/2010. (IX. 29.) BM-KIM együttes utasításban találhatóak meg. Az Áptv. és az Áptvhr. hatályos rendelkezéseinek megfelelően ez a hivatal jár el az állampolgársági ügyekben, tulajdonképpen ez az „általános hatáskörű” állampolgársági szerv.

A kép azonban ennél jóval árnyaltabb. A Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum) rendelkezési ugyanis cízellálják az állampolgársági ügyekért való kormányzati felelősséget. Általános szabályként a 12. § m) pontja kimondja, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter a Kormány állampolgársági ügyekért felelő tagja. De a belügyminiszter feladatai között is találunk ilyen rendelkezést: bizonyos állampolgársági eljárásokban⁴⁹ ő lesz a Kormány állampolgársági ügyekért

vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban, illetve vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre ruházhatja, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el.

⁴⁶ Ld. az „Az Egyszerűsítési Program” c. részt

⁴⁷ Áptv. 24. § (4) bekezdés a) pont

⁴⁸ Áptvhr. 13/B. §

⁴⁹ Statútum 40. § (4a) bekezdés: A Kormány a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (1), (2) és (4)-(6) bekezdésével összefüggő honosítási eljárásban, a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 5/A. §-a szerinti eljárásban, a magyar állampolgárságról történő lemondással kapcsolatos eljárásban, a

felelős tagja. Ezen felül a Statútum még egy felelősség-bontást tartalmaz: azokban a honosítás korábban már tárgyalt, speciális kedvezményű eseteiben, amikor a kérelmező honosításhoz Magyarországnak fontos érdeke fűződik, a Kormány állampolgársági ügyekért felelős tagja a miniszterelnök általános helyettese lesz.⁵⁰

Fontos rámutatni, hogy hiába a közigazgatási és igazságügyi miniszter „általános” állampolgársági ügyekben való felelőssége, a gyakorlatban a legtöbb eljárás (de nem a legtöbb ügyszám!) a belügyminiszter feladatkörébe tartozik, nála „csak” az egyszerűsített honosítási eljárás esetköre marad. Fontos azonban kiemelni, hogy a gyakorlatban a BÁH alapoz meg minden állampolgársági kérelemmel kapcsolatos döntést, a BÁH-ot pedig a Statútum alapján a belügyminiszter irányítja⁵¹. Emellett azonban az állampolgársági ügyekért való felelősség a kormányzaton belül nyilvánvalóan három részre tagolódik, ami úgy lesz lehetséges a BÁH-on belül, hogy a Ksztv.⁵² lehetőséget ad az irányítási jogkör szervezeten belüli „megosztására”, így a gyakorlatban például az Egyszerűsítési Honosítási Igazgatóság szakmai irányítását a KIM (a Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság útján⁵³), az Állampolgársági Igazgatóság szakmai irányítását pedig a BM (a közigazgatási államtitkár útján) látja el. Ez a fajta kompetencia-megosztás a BÁH SZMSZ-ében⁵⁴ részletesen is megjelenik.

Összefoglalva a gyakorlat tehát úgy néz ki, hogy a kérelem BÁH-hoz való eljutása után az előkészíti a döntést, majd azt az eljárás fajtája szerint a BM vagy a KIM megfelelő szervezeti egységéhez küldi meg, ezt követően kerül a miniszter⁵⁵ elé. A miniszter az állampolgársági előterjesztést a kérelemnek a BÁH-hoz való beérkezésétől számított három hónapon belül nyújtja be a köztársasági elnöknek. A határidő a nyilatkozatnak, a kérelemnek, illetve a megkeresésnek a miniszterhez való érkezése napján kezdődik, amely indokolt esetben egy ízben három hónappal meghosszabbítható.⁵⁶ Az előterjesztés benyújtása után a

magyar állampolgárság visszavonásával kapcsolatos eljárásban, továbbá a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 12. §-a szerinti eljárásban állampolgársági ügyekért felelős miniszterként a minisztert jelöli ki.

⁵⁰ Statútum 1/A. § (3) bekezdés b) pont, (5a) bekezdés

⁵¹ Statútum 40. § (4) bekezdés

⁵² Ksztv. 2. § (3) Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben - a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével - (...) egyes hatásköröket vagy ezek együttesét valamely központi államigazgatási szerv vezetője (...) gyakorolja.

⁵³ Hatósági Főosztály

⁵⁴ Érdekesség, hogy éppen a hatáskörök megosztása miatt van szükség a többes (BM-KIM) utasítás kiadására, azt nem lehet „egyszerű” utasításban szabályozni.

⁵⁵ A közigazgatási és igazságügyi miniszter, amennyiben a honosítási kérelem névmódosítási kérelmet is tartalmazott, az előterjesztés mellett dönt a névmódosításról is. (2013. március 1. óta a BÁH is dönthet erről.) A névmódosításról hozott döntés hatálya természetesen függ a honosításról szóló – időben későbbi – döntéstől.

⁵⁶ A határidőbe nem számít be – a hiánypótlásra való felhívástól annak teljesítéséig terjedő idő; – az eljárás

köztársasági elnök⁵⁷ ezek után meghozza a döntést, ami ellen a korábban kifejtetteknek megfelelően, a diszkrecionális jogkörre tekintettel nincs jogorvoslati lehetőség.

A köztársasági elnök döntése miniszteri ellenjegyzéshez kötött, ez a fentiek alapján való döntés-előkészítési mechanizmusból és a miniszter(ek) politikai felelősségvállalásából is következik. A jogszabály szerint a köztársasági elnök tehát a miniszter előterjesztéséhez kötött, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a fajta „kötöttség” tulajdonképpen a köztársasági elnök személyiségétől és habitusától is függ. Diszkrecionális jogkörrel lévén szó, ha szándéka úgy látja, informális csatornáin keresztül bele tud „nyúlni” az eljárásba a kérelmező érdekében, de akár ellenében is. Erre a jelenlegi köztársasági elnök részéről igény is mutatkozik, ne gondoljuk tehát azt, hogy a gyakorlatban a miniszter (tehát a BÁH) akár támogató előterjesztése automatikus jóváhagyást von maga után. Ezek mind a köztársasági elnök funkcióiból következnek: a diszkrecionális, régi hagyományon alapuló jogkör és a jogorvoslat hiánya⁵⁸ aktív habitusú elnöknel kiterjedt mozgástérre adnak lehetőséget.

A honosításról, illetve a visszahonosításról a köztársasági elnök okiratot ad ki, majd következik a kérelmező választása szerint az eskü vagy fogadalom. Ennek azért van jelentősége, mert míg a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzésnél az állampolgárságot a kérelmező visszamenőlegesen szerzi meg, honosításnál a honosított a magyar állampolgárságot az eskü vagy fogadalom letételének napján szerzi meg.⁵⁹

4. Az Egyszerűsítési Program

A Kormány 2011 őszén fogadta el a Magyar Program Egyszerűsítési Programja elfogadásáról szóló előterjesztést (a Magyar Program 15. számú intézkedésének végrehajtásáról), amely alapján a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat 1. mellékletében meghatározottak szerint 228 ügy felülvizsgálatát kell végrehajtani. Az Országgyűlés ennek megfelelően 2012. december 17-én fogadta el a Magyar Program Egyszerűsítési Program

felfüggesztésének időtartama; a miniszter által a jegyzőtől, a konzultól, a gyámhatóságtól és az idegenrendészeti hatóságoktól, továbbá a rendőrségtől és az illetékes nemzetbiztonsági szolgálattól kért véleményezés időtartama, valamint az állampolgárságot érintő adat vagy okirat beszerzése érdekében más hatósághoz vagy állami szervhez intézett megkereséstől a válasz megérkezéséig terjedő idő.

⁵⁷ Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés i) pontja; Áptv. 6. §

⁵⁸ A jogorvoslat hiánya nem jelenti természetesen azt, hogy a kérelmező egy tetszőleges későbbi időpontban akár újra benyújtsa a korábban elutasított állampolgársági kérelmet.

⁵⁹ Áptv. 7. § (2) bekezdés

megvalósítását célzó 2012. évi CCVII. törvényt, ami a Magyar Közlöny 2012. december 22-i számában jelent meg. Az állampolgársági eljárások módosításai kisebb részben 2013. január 1-jén, nagyobb részben 2013. március 1-jén léptek hatályba. Ez azt jelenti, hogy a hatályos állampolgársági joganyag legfrissebb szövegét ez a törvénycsomag és a hozzá kapcsolódó rendeletmódosítások állapították meg.

Ez a csomag három ügycsoportban, az anyakönyvi, az állampolgársági és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással összefüggő eljárásokban kívánta a lakosság adminisztratív terheit csökkenteni, az abban szereplő eljárásokat gyorsítani és egyszerűsíteni. Habár mindhárom terület erősen összefügg, és a módosító csomag is nem ok nélkül egy ütemben hajtotta végre egy sor fontos jogszabály módosítását, jelen tanulmány terjedelmi korlátok miatt a releváns állampolgársági joganyag módosítását kívánja feldolgozni.

Az állampolgársági ügycsoportban a törvénymódosítás összességében az ügyintézési határidők csökkentésével, az ügyfelek által az egyes eljárások során alkalmazott formanyomtatványok újragondolásával, az egyes kapcsolódó eljárások „egyablakossá” tételével segítette a Magyar Egyszerűsítési Programban meghatározott célok teljesülését.

Kiemelendő továbbá, hogy ez a módosítás tette egyértelművé az Ápt.-ben és az Áptvhr.-ben a korábbiakban már tárgyalt az állampolgársági ügyekért felelős miniszter és az állampolgársági ügyekben eljáró szerv hatáskörét, megszüntetve az ellentmondásos jogi helyzetet.

A joganyag legújabb változásai eljárásonként

Az állampolgársági joganyag legújabb, a 2012. évi CCVII. törvénnyel hatályba lépett legfontosabb változásai eljárásonként tehát az alábbiak:

Az egyszerűsített honosítás, visszahonosítás szabályai

Az egyszerűsített honosítás esetében nem csak kedvezőbb anyagi jogi szabályok kialakítására került sor, hanem kibővült a kérelem benyújtására szolgáló lehetőségek száma az elmúlt évek jogszabály-módosításai eredményeként, így az egyszerűsített honosítási kérelem a kérelmező választása szerint immár bármely járási hivatalnál, konzuli tisztviselőnél, integrált ügyfélszolgálati irodánál (kormányablak), és az állampolgársági ügyekben eljáró szervnél, azaz a BÁH-nál is benyújtható. Az Ápt. ezen felül újabb egyszerűsített honosítási esetkörrel gazdagodott: kérelmére kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, aki magyar

állampolgárral legalább tíz éve érvényes házasságban él, továbbá a büntetlen előélet és a nemzetbiztonsági kockázat kizárása feltételeinek megfelel, és magyar nyelvtudását igazolja.

Emellett az állampolgársági eljárási szabályok a törvénymódosítás eredményeként újabb adminisztratív terhet csökkentő megoldásokkal bővültek, mely összességében tulajdonképpen az összes eljárásra igaz. Ez az Áptvhr. mellékleteinek⁶⁰ radikális átalakítását eredményezte.

A honosítási kérelemmel egyidejűleg immár a kérelemhez kell csatolni a kérelmező önéletrajzát külön íven. A kérelmező önéletrajza tehát a honosítási kérelem részét képezi akként, hogy maximum egy oldalas terjedelemben lehetősége van a kérelmezőnek az életrajzi adatai közzétételére.

A korábbiakban volt szó róla, hogy egyszerűsített honosítási eljárásban a kérelmező a honosítással egyidejűleg névmódosítás iránti kérelmet is előterjeszthet, erre az Áptvhr. korábban külön nyomtatványt rendszeresített, amelynek fenntartása nem volt indokolt, ezért az lényegesen egyszerűbb formátumú lett.⁶¹ Az egyszerűsítés jegyében csökken a beadandó dokumentumok száma is. Nem kell csatolni a honosítási vagy a visszahonosítási kérelemhez a jogszabályban meghatározott okiratot, ha a kérelmező úgy nyilatkozik, hogy azt korábbi, az idegenrendészeti hatóság által lefolytatott eljárásban már csatolta, és kéri az állampolgársági ügyekben eljáró szervtől, hogy az okiratot szerezzé be, vagy azt a hozzátartozója már csatolta a saját honosítási vagy visszahonosítási eljárásában, és kéri az állampolgársági ügyekben eljáró szervtől, hogy az okiratot szerezzé be.

További kedvezményként a módosítás értelmében a kérelmező egy ízben, legkésőbb az eskütételre/fogadalomtételre vonatkozó felhívásban meghatározott időpontot megelőző ötödik napon az eskütétel helyének megváltoztatását kérheti. A kérelemnek ebben az esetben, ha a megjelölt határidőn belül érkezik, automatikusan helyt kell adni.⁶²

A honosítási (visszahonosítási) kérelem formanyomtatványa is módosul, mivel számos kérdéskört a BÁH hivatalból vizsgál, így a kérelmező nyilatkozta nem releváns. Ezért a továbbiakban nem szerepelnek a

⁶⁰ Ld. 1-10. számú mellékletek, 1. számú függelék: az állampolgársággal kapcsolatos eljárások egyes formanyomtatványai

⁶¹ Technikai módosítás az is, hogy a formanyomtatvány immár tartalmazza a kérelemben szereplő kérdésre adandó válaszokat így azok közül a kérelmezőnek csak választania kell, és a nyomtatványon bejelölni a rá vonatkozó részt.

⁶² Azért szükséges ezt a lehetőséget biztosítani, mert a korábbi gyakorlat alapján számolni kell azzal, hogy előfordulhatnak olyan helyzetek a honosított életében, amelyek számára lehetetlenné teszik vagy aránytalanul megnehezítik az eredeti eskütétel/fogadalomtétel helyén való megjelenést.

kérelemben a menekültstátusszal kapcsolatos kérdések, továbbá a kérelmezőnek nem kell nyilatkoznia arról, hogy a rendelkezett-e korábban magyar állampolgársággal. A módosítások után az eljáráshoz szükséges bármely adat igazolása esetén – ha az adat egyébként rendelkezésre áll valamely magyar hatósági nyilvántartásban – nem kell külön kérelem ennek beszerzéséhez.⁶³ Így általános érvénnyel, bármilyen adat tekintetében az állampolgársági eljárásokban is érvényesül az az egyébként a közigazgatási hatósági eljárásokban már létező szabály, hogy ha valamely adat valamely hatósági nyilvántartásban egyébként rendelkezésre áll, akkor annak beszerzése révén kell az eljáró hatóságnak hozzájutnia az adathoz, és az ügyféltől erről az adatról nem kérhető külön igazolás.

De további pontosítás is történt a jogszabály-módosítással: az Áptvhr. 3. § (3) bekezdése, az elérni kívánt cél az volt, hogy a honosítás feltételét jelentő lakhatási és megélhetési feltételeket a BÁH külön hiánypótlási felhívása nélkül is igazolni kelljen. Továbbá az Áptvhr. 3. § (7) bekezdése is módosult, így egyértelművé vált, hogy a személyazonosító igazolvány életkortól függetlenül kérhető.

Magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozat

Az módosító csomag az Ápt. 5/A. § b) és c) pontja szerinti, a magyar állampolgárság megszerzésére irányuló eljárással kapcsolatban négy lényeges ponton változtatott.

Az eljárás korábbi felülvizsgálata során az a megállapítás született, hogy a magyar állampolgárság megszerzésére irányuló eljárás összevonható a külföldön történt anyakönyvi esemény hazai anyakönyvezésére irányuló eljárással, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásba vételére irányuló eljárással. A magyar állampolgárság megszerzéséről az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a külföldön történt anyakönyvi esemény hazai anyakönyvezéséhez kitöltött jegyzőkönyv, illetve a nyilvántartásba vételre irányuló adatlap megküldésével értesíti a hazai anyakönyvezést végző szervet. Automatikusan történik tehát e személyek a személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásba vétele, továbbá a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiállítása is.

Itt is további egyszerűsítést jelent az ügyintézési határidő jelentős csökkentése. A hatóság számára nyitva álló határidő egy évről mindössze hatvan napra csökkent. Ezzel a változtatással ez az eljárástípus is

⁶³ Áptv. 14. § (4) bekezdés

igazodott a többi állampolgársági ügycsoportnál már bevezetett rövidebb határidőhöz.⁶⁴

A nyilatkozattal történő magyar állampolgárság megszerzése még egy, az eljárási feltételek teljesítését egyszerűsítő elemmel egészült ki, e szerint az Ápt. 5/A. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja alapján tett nyilatkozathoz a kérelmezőnek a jelenlegi szabályozással ellentétben nem kell mellékelni a kérelmező szüleinek állampolgársága szerinti állam illetékes hatóságának igazolását arról, hogy a kérelmező a születésével nem szerzett állampolgárságot. Ez a megoldás a „hivatalos tudomás” bizonyítást kiváltó jellegére épít, miszerint az egyes államok abszolút *ius soli* elve sokszor közismert, tehát arról a BÁH-nak hivatalos tudomása van, így ezen nyilatkozat csatolása felesleges, annak csatolása csak abban az esetben indokolt, ha erről az állampolgársági ügyekben eljáró szervnek nincs hivatalos tudomása. Ilyenkor a kérelmezőt fel kell hívni, hogy csatolja az igazolást.

Magyar állampolgárság visszaszerzésére irányuló nyilatkozat

Az előzőekben ismertetett egyszerűsítések természetesen érintették ezt az eljárást is. Azokon túlmenően egy fontos változás történt, e szerint az Ápt. 5/A. § (1) bekezdés *a)* pontjára alapozott nyilatkozat esetén a kérelmezőnek a Németországba történt áttelepülésre kötelezés tényét igazoló okirat, vagy az ezt valószínűsítő egyéb okiratot nem kell benyújtania, az áttelepülésre kötelezés tényét az állampolgársági ügyekben eljáró szerv immár hivatalból ellenőrzi. Ez a megoldás arra a gyakorlati problémára reflektál, hogy gyakran a kérelmezőknek sok év távlatából nem áll rendelkezésére a szükséges igazoló okirat.

Lemondás magyar állampolgárságról

Az Ápt. 17. § (1) bekezdésében szabályozott ügyintézési határidő az ügyintézés egyszerűsítése és a jogérvényesítés elősegítése érdekében a jelenlegi három hónapról hatvan napra módosult. A kérelmező ezáltal – amennyiben a lemondás feltételei hiánytalanul fennállnak – az eddigieknél rövidebb idő alatt mondhat le magyar állampolgárságáról. További fontos változás, hogy a módosítás értelmében a magyar állampolgárságáról lemondott kérelmező az Ápt. 8. § (4) bekezdése alapján a lemondástól számított egy év helyett a jövőben három éven belül kérelmezheti magyar állampolgárságának visszaállítását. Ennél fogva sokkal szélesebb

⁶⁴ A határidő meghosszabbítására indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb újabb hatvan nappal kerülhet sor.

időintervallum áll rendelkezésére a kérelmező félnek magyar állampolgársága visszaállítására, amennyiben ezen belül a külföldit nem sikerül megszereznie. De megemlíthető emellett az is, hogy a visszaállítás kezdeményezése a kérelmező állampolgárságának folytonosságát eredményezi, kiküszöbölve a hontalanság beálltanak lehetőségét, megjelenítve ezáltal a hontalanság eseteinek csökkentésére irányuló alapelv újabb gyakorlati megjelenését.

A módosítás során hatályon kívül helyezték az Áptvhr. 4/A. számú mellékletét, amely a szülő formakötött hozzájáruló nyilatkozatát tartalmazta kiskorú gyermeke magyar állampolgárságáról való lemondásához. A hozzájárulás formakötöttsége nem volt indokolt, az megtehető egyéb állampolgársági ügýtípusnál alkalmazott formanyomtatványon vagy formai kötöttségek nélkül írásban, így a továbbiakban erre van lehetőség.

Állampolgársági bizonyítvány iránti kérelem

Az Ápt. módosított 11. § (2) bekezdése meghosszabbítja az állampolgársági bizonyítvány érvényességi idejét, így az a korábbi egy év helyett a kiállításától számított három évig lett felhasználható. Az ügyfélnek nemcsak az adminisztratív terhei csökkentek azáltal, hogy hosszabb idő telik el, amíg ismét a hatósághoz kell fordulnia az okirat kiadásáért, hanem az eljárásért fizetendő illetéket sem kell évente megfizetnie. Sőt, a módosítás az Ápt. 17. § (3) bekezdésében szabályozott ügyintézési határidőt a korábbi három hónapról hatvan napra módosította.

Apróságnak tűnhet, de a valóságban igen fontos technikai szabály az ügyféllel való kapcsolattartás lehetősége. A módosítás az Áptvhr. 5. melléklete szerinti formanyomtatvány a kitöltést segítő megoldásokat vezetett be (az előre megadott lehetőségek közül, a kérelmezőre jellemző kiválasztásával), továbbá a rendelet mostanra olyan információk megadásáról rendelkezik (elérhetőség, telefon, e-mail cím), amelyek lerövidítik az ügyféllel való kapcsolatfelvétel idejét, ez pedig a gyorsabb ügyintézés eredményezi. Az eddigi hiánypótlás helyett az ügyféllel való közvetlen kapcsolatfelvétellel kezelhetőek azok az esetek, amikor az eljárás során derül ki, hogy az állampolgárság megállapításához az ügyfél által a formanyomtatványon nem közölt további adatok (távolabbi felmenőre, korábbi útlevélre vonatkozó) is szükségesek.

További újítást jelentett, hogy a módosítás nyomán egyértelművé vált, hogy a polgárok személyiadat- és lakcímnnyilvántartása közhitelesen

igazolja az abban szereplő magyar állampolgárok magyar állampolgárságát. Emiatt más eljárások is gyorsulnak, ez kiváltja ugyanis a nyilvántartásban történő ellenőrzés esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv hivatalos megkeresését. A módosítás kiegészítette továbbá a magyar állampolgárság igazolására szolgáló okiratok körét felsoroló, Ápt. 10. §-át azzal, hogy a legfeljebb egy éve lejárt magyar útlevelel alapján is – hasonlóan a honosítási okirat bizonyító erejéhez – vélelmezhető legyen a magyar állampolgárság fennállása. Ezzel kiküszöbölhetővé vált, hogy a rövid ideje, például egy hónapja érvényét veszített útlevelel rendelkező, de a polgárok személyiadat- és lakcímnnyilvántartásában nem szereplő ügyfél állampolgárságának az igazolását az ügyfélnek kezdeményeznie kelljen.

5. Összegzés

A számos jogszabályt módosító, a Magyar Egyszerűsítési Programhoz kapcsolódó törvénycsomag megtette hatását. Míg a korábbi, 2010-es módosítás az egyszerűsített honosítási eljárással tartalmilag újította meg az Áptv.-t, a mostani változások formai, technikai szempontból jelentettek újdonságot, minden szempontból a XXI. századba vezetni igyekezvén a nagy múltú magyar állampolgársági törvényt. Idén március 1-től minden kérelmező, ügyfél számára valóban kézzel foghatóan.

De hogy mennyire nem csak a „fióknak” szóltak, szólnak ezek a módosítások, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy több mint 420 ezren (!) kérelmeztek 2011. január 1-e óta egyszerűsített honosítási eljárásban a magyar állampolgárságot, és 2013. április 3-ig 341 447-en tették le az állampolgársági esküt. A két adatsor közötti különbség abból fakad, hogy egy adott állampolgár állandó lakhelye bárhol lehet, és bárhol beadhatta magyar állampolgárság iránti igényét.⁶⁵

Az új szabályozás tehát radikálisan egyszerűsítette mind az anyakönyvezést – így a külföldön történt anyakönyvi események hazai anyakönyvezését is, de a nyilvántartási és az állampolgársági eljárásokat is, jelentősen csökkentve ezzel az adminisztratív terheket, és egyszerűsítve az ügyintézését. Mindezt szemmel láthatóan találkozott az egyre növekvő állampolgári – de az eljárások többségében valójában kezdetben csak ügyféli – igényel.

⁶⁵ Például egy eredetileg román állampolgár nem csak Erdélyben/Romániában élhet, hanem élhet például Magyarországon, Nyugat-Európában vagy a tengeren túl is. A fenti számokból tehát nem lehet egyenes következtetést levonni arra vonatkozólag, hogy hány magyar állampolgár él egy adott országban.

Melléklet

Egyszerűsített honosítási és visszahonosítási kérelmek száma állampolgárság szerint 2011.01.01-2013.04.04.	
Állampolgárság	Fő
ALGÉRIAI	3
AMERIKAI	1013
ARGENTIN	48
AUSZTRÁL	389
AZERI	3
BELGA	17
BELIZEI	3
BELORUSZ	57
BOLGÁR	27
BOSNYÁK	42
BRAZIL	139
BRIT	31
CHILEI	2
CIPRUSI	2
COSTA RICA-I	1
CSEH	26
CSEHSZLOVÁK	9
DÁN	2
DÉL AFRIKAI	25
ECUADORI	3
EGYIPTOMI	10
ÉSZT	20

FINN	47
FRANCIA	82
GÖRÖG	19
GRÚZ	2
HOLLAND	10
HONDURASI	3
HONTALAN	102
HORVÁT	1289
INDIAI	1
ÍR	7
IRÁNI	2
IZLANDI	1
IZRAELI	1126
JAMAIKAI	1
JAPÁN	6
JEMENI	1
JORDÁN	11
JUGOSZLÁV	237
KAMBODZSAI	1
KANADAI	787
KAZAH	26
KIRGIZ	2
KOLUMBIAI	5
KOREAI	3
KOSZOVÓI	7

KUBAI	1
LENGYEL	61
LETT	3
LIBANONI	16
LITVÁN	2
MACEDÓN	28
MAROKKÓI	3
MEXIKÓI	18
MOLDÁV	16
MONGOL	4
MONTENEGRÓI	13
NÉMET	953
NIGÉRIAI	3
NORVÉG	3
OLASZ	49
OMÁNI	2
OROSZ	1284
OSZTRÁK	142
ÖRMÉNY	4
PALESZTIN	2
PARAGUAYI	1
PERUI	3
PORTUGÁL	11
ROMÁN	283866
RUANDAI	2

SEYCHELLE-SZIGETEKI	1
SPANYOL	13
SURINAMEI	1
SVÁJCI	137
SVÉD	268
SZENEGÁLI	1
SZERB	76652
SZERBIA ÉS MONTENEGRÓI (SCG)	2
SZÍRIAI	6
SZLOVÁK	1515
SZLOVÉN	144
SZOMÁLIAI	1
SZOVJET	1183
SZUDÁNI	2
TANZÁNIAI	4
TÖRÖK	46
TUNÉZIAI	3
UGANDAI	4
ÚJ ZÉLANDI	16
UKRÁN	50658
URUGUAYI	5
ÜZBÉG	8
VENEZUELAI	45
VIETNAMI	1
TISZTÁZATLAN ÁLLAMPOLGÁRSÁG	13

EGYÉB	1
ÖSSZESEN:	422870
A statisztika a bemutatott személyazonosító okmányok készült, ezért van benne például szovjet állampolgárság!	

Egyszerűsített honosítási és visszahonosítási kérelmek száma a **benyújtás helye szerint** 2011.01.01-2013.04.04.

Ország	Fő
ALGÉRIA	2
AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK	1427
ARGENTÍNA	60
AUSZTRÁLIA	404
AUSZTRIA	454
BELARUSZ KÖZTÁRSASÁG	14
BELGIUM	270
BOSZNIA-HERCEGOVINA	22
BRAZÍLIA	196
BULGÁRIA	8
CIPRUS	128
CSEHORSZÁG	291
DÁNIA	168
DÉL-AFRIKAI KÖZTÁRSASÁG	35
EGYIPTOM	16
EGYESÜLT ARAB EMÍRSÉGEK	22
ÉSZTORSZÁG	32
FINNORSZÁG	97

FRANCIAORSZÁG	415
GÖRÖGORSZÁG	47
HOLLANDIA	136
HORVÁTORSZÁG	718
INDIA	2
INDONÉZIA	6
IRÁN	1
ÍRORSZÁG	429
IZRAEL	1060
JAPÁN	9
JORDÁNIA	12
KANADA	976
KATAR	9
KAZAHSZTÁN	4
KENYA	4
KÍNA	6
KOSZOVÓI KÖZTÁRSASÁG	4
KUVAIT	2
LENGYELORSZÁG	33
LETTORSZÁG	5
LIBANON	20
LITVÁNIA	4
MACEDÓNIA	30
MAGYARORSZÁG	203199
MALAJZIA	5

MAROKKÓ	5
MEXIKÓ	14
MOLDOVA	23
MONTENEGRO	32
NAGY-BRITANNIA	1779
NÉMETORSZÁG	1472
NORVÉGIA	58
OLASZORSZÁG	347
OROSZORSZÁGI FÖDERÁCIÓ	204
PORTUGÁLIA	59
ROMÁNIA	149449
SPANYOLORSZÁG	912
SVÁJC	353
SVÉDORSZÁG	166
SZAÚD-ARÁBIA	1
SZERBIA	46400
SZINGAPÚR	6
SZÍRIA	1
SZLOVÁKIA	161
SZLOVÉNIA	164
TAJVAN	1
THAIFÖLD	1
TÖRÖKORSZÁG	39
TUNÉZIA	2
UKRAJNA	10437

VIETNÁM	2
Összesen:	422870

Felhasznált irodalom

GANCZER Mónika: Az állampolgárság fogalmának történeti formái az ókortól a modern korig. Jog – Állam – Politika, III/1. (2011), 61-79.

GANCZER Mónika: Az állampolgárság fogalma napjainkban. Jog – Állam – Politika, III/2. (2011), 65-85.

GANCZER Mónika: A kedvezményes magyarországi honosítás és a nemzetközi jog: előzmények és következmények, in Trócsányi László (szerk.): Dikaiosz logosz: tanulmányok Kovács István emlékére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 311-320.

KISTELEKI Károly: Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának történeti fejlődése - koncepciók és alapmodellek Európában s Magyarországon – PHD-értekezés ELTE 2010

FÜRÉSZ Klára: Az Állampolgárság és státuszjogok In: Kukorelli István (szerk.) Alkotmánytan I. A magyar állampolgárság szabályozásának története (250 o.) Osiris Kiadó (2007)

MADARI Edit – PARRAGI Mária: A magyar állampolgárságról szóló új törvény. Magyar Közigazgatás 1993/6.

SÁROSI Annamária: Az állampolgárságot kapott külföldiek jellemzése Magyarországon és az Európai unióban, in Kovács András (szerk.) Magyarra válni – Bevándorlók honosítási és integrációs stratégiái, Budapest, 2011.

MASENKÓ-MAVI Viktor: Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? Állam- és Jogtudomány, 2006/1

Marilyn ACHIRON: Állampolgárság és hontalanság – Kézikönyv parlamenti képviselőknek, 2007.

Elektronikus jegyzék

http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=251

<http://www.bmbah.hu/aktualitasok.php>

KUN Diána: Az Európai Unió és az állampolgárság, Budapest, 2004 (Letöltés ideje: 2013.03. 28) http://elib.kkf.hu/edip/D_10734.pdf

http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/Szabadka/hu/Konzuliinfo/tajekoztato_allampolgarsagi_torvenyrol.htm

http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/PL/hu/Konzuliinfo/egyszerusített_honosítás.htm

http://keh.hu/allampolgarsagi_ugyek/1511-Allampolgarsagi_ugyek

<http://magyaryprogram.kormany.hu/>

Pálos Zsuzsanna
Agrárjogi Tanszék
Konzulens: Réti Mária habil. egyetemi docens

A szövetkezeti hitelintézetek szabályozásáról és működéséről a tagsági jogviszony, a tulajdonosi joggyakorlás és a vállalatirányítás tükrében

1. Bevezetés

Napjainkban egyre többet lehet hallani a takarékszövetkezeti szektor kiemelkedő teljesítményéről, nyereséges működéséről, illetve a pénzügyi szektorban betöltött fontos szerepéről, meghatározó jelenlétéről. Ugyanakkor a szövetkezeti hitelintézetek tevékenységével kapcsolatosan időnként felröppentek hírek az óvatos, körültekintő és megbízható, azaz prudens működésre vonatkozó jogszabályi előírások súlyos megsértéséről is, amely adott esetben ezen intézmények tevékenységi engedélyének visszavonásához is vezettek. A súlyos jogsértések sok esetben már csak következményként jelentek meg, amelyek háttérben a tulajdonosi joggyakorlás és ellenőrzés, valamint a szövetkezet irányításában, ügyvezetésében tapasztalható hiányosságok álltak.¹

Mindazonáltal ahhoz, hogy a felmerülő hibákat, hiányosságokat a megfelelő megvilágításban tudjuk elemezni, figyelemmel kell lennünk a takarékszövetkezetek és hitelszövetkezetek kettős jogi jellegét és az ehhez kapcsolódó speciális szabályozási rendszert. A szövetkezeti hitelintézeteknek, mint bankszerűen működő szövetkezeteknek egyszerre kell megfelelniük a szövetkezeti alapelveknek és a hitelintézetekre vonatkozó pénzügyi előírásoknak, tehát a szövetkezetek e csoportja

¹ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2012. évi jelentése – többek között – kitér a Soltvadkert és Vidéke Takarékszövetkezet tevékenységi engedélyének visszavonása során felmerülő körülményekre. A Felügyelet 2012. június 1. napján visszavonta a takarékszövetkezet tevékenységi engedélyét, mivel annak rendkívül rossz tőkehelyzete ellehetetlenítette a takarékszövetkezet működését, és súlyosan sértette a prudens működésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Mindezek mellett a Felügyelet az intézmény volt vezető állású személyeivel szemben 3 millió Ft-tól 10 millió Ft-ig terjedő bírságot szabott ki, mert a takarékszövetkezet kritikus tőkehelyzetében nem tettek meg minden olyan intézkedést, amelyek érdemben alkalmasak lettek volna a szavatoló tőke helyreállítására, így különösen nem teljesítették a tőkehelyzet rendezése érdekében készített helyreállítási tervben foglaltakat, illetve nem tették meg a megfelelő lépéseket a lejárt követelések behajtására. http://www.pszaf.hu/data/cms2397465/PSZAF_eves_jelentes_2012.pdf letöltés ideje: 2013. május 29.

tekintetében a fenti speciális kettősségre figyelemmel sajátos párhuzamos szabályozás érvényesül.²

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (**Szvt.**) tartalmazza a szövetkezetek alapításával, működésével és megszűnésével kapcsolatos általános szabályokat, azonban nem tér ki a speciális tevékenységet végző szövetkezetekre irányadó sajátos előírásokra, amiket az adott tevékenység esetében kódexként funkcionáló ágazati törvények szabályozási körébe utal. E körben az Szvt. 2.§-a úgy rendelkezik, hogy a biztosító szövetkezetekre és a szövetkezeti formában működő pénzügyi intézményekre az Szvt. rendelkezéseit a külön törvényekben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni. A szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó ágazati szabályokat a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (**Hpt.**) tartalmazza. A Hpt. visszautal az Szvt. 2. §-ára, amikor úgy rendelkezik, hogy a szövetkezeti formában működő pénzügyi intézményre és pénzforgalmi intézményre a szövetkezetekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.³

A szövetkezeti hitelintézetek jogi szabályozása – kettős jellegükből adódóan – nehéz kérdés. A szabályozásnak tekintettel kell lennie arra, hogy e társulások egyszerre hitelintézetek és szövetkezetek. A szövetkezetek alapelvei, különleges működési és szervezeti jellemzői elsősorban a tagsági jogviszony tartalmi sajátosságain alapulnak⁴. Így a tagsági jogviszonyra vonatkozó szabályozás nagymértékben befolyásolja azt, hogy egy takarékszövetkezet bankszerűen működik, vagy megőrzi szövetkezeti jellegét.

A fenti párhuzamos szabályozáshoz kapcsolódóan érdemes kiemelni, hogy a tagsági jogviszony és a tulajdonosi joggyakorlás vonatkozásában a Hpt. néhány olyan speciális rendelkezést tartalmaz, amelyek időnként a takarékszövetkezetek szövetkezeti jellegének háttérbe szorításával, a bankszerű működés előtérbe helyezésével járnak. A szövetkezetekre jellemző, hogy általában kis települések, kis közösségek pénzügyi

² RÉTI Mária: Szövetkezeti jog. ELTE Eötvös Kiadó 2010, Budapest 250.

³ Hpt. 8.§ (2)

⁴ A szövetkezeti formai sajátosságait megtestesítő alapelvekről lásd NAGY Ferencz: „A szövetkezetek alapelve” című akadémiai székfoglaló értekezését (Magyar Tudományos Akadémia, 1906). A szövetkezetek működését, gazdálkodását, szervezetét és a tagi kapcsolatokat meghatározó alapelvek markánsan kifejezésre juttatják a szövetkezetek sajátos, más társas vállalkozások alapjaiban eltérő természetét. Emellett az alapelvek rendszere, mint a szövetkezeti identitás vezérfonala – ahogyan azt Nagy Ferencz akadémiai székfoglalójában írja – „nemcsak elméleti alapul szolgál úgy nemzetgazdasági, mint jogi tekintetben a szövetkezetek valódi természetének és hivatásának megállapítására; hanem a mely azt az irányt is kijelöli, melyben a szövetkezetek törvényhozási szabályozásának mozognia kell, ha azt akarjuk biztosítani, hogy igazi céljuktól el ne térjenek.”

szolgáltatói, és mint ilyenek a tagi érdekektől vezérelve, a tagok érdekeinek alárendelten működnek. E társulási forma sajátossága az üzemkiegészítés elve, vagyis a szövetkezetnek nincs a tagjaitól elkülönült gazdasági célja, és alapvetően a tagok érdekében működik. A fentiekén túl kiemelkedő, hogy a tagok több szálon kapcsolódnak a szövetkezetekhez, hiszen egyszerre tulajdonosai, ügyfelei és irányítói is azoknak⁵. Hitelszövetkezetek esetében érvényesül a tagsági viszonyhoz kötött szolgáltatásnyújtás, takarékszövetkezetek esetében azonban ilyen korlátozás nincs. A tagsági kényszer hiánya ahhoz vezetett, hogy a tagok és a szövetkezet szolgáltatásait igénybe vevő kívülálló szövetkezethez való viszonyának különbségei elmosódtak. A tagsági jogviszonyhoz kapcsolódó jogosultságok és előnyök alapvetően a szövetkezet által a tagjainak nyújtott szolgáltatásokban testesültek meg. A tagsági kényszer megszűnésével azonban a takarékszövetkezetek banki sajátosságai erősödtek meg, háttérbe szorult e társulások szövetkezeti jellege és sérült a szövetkezeti önségély elve.⁶ Az önségély elvének értelmében a szövetkezeti tagok tagsági jogviszonyuk létesítésével vállalják azt, hogy saját erejükből – mindennemű külső, leginkább állami támogatás nélkül – szerzik meg a gazdálkodáshoz szükséges eszközöket, és ezen eszközöket felhasználva biztosítják saját vagyoni előmenetelüket⁷.

A szövetkezeti hitelintézetek, mint a Hpt. hatálya alá tartozó szervezetek felett a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (**Felügyelet**) folyamatos felügyeletet gyakorol, amelynek részeként engedélyezési-, ellenőrzési- és piacfelügyeleti eljárást, valamint fogyasztóvédelmi ellenőrzést folytathat le.⁸ Az ellenőrzési eljárás során a Felügyelet a pénzügyi szervezetnél átfogó-, cél-, téma-, illetve utóvizsgálatot végezhet. A szövetkezeti hitelintézetek egyre növekvő jelentőségét mutatja az is, hogy 2009. május 5. napján hatályba lépő

⁵ KUNCZ Ödön: Küzdelem a gazdasági jogokért II. kötet; Királyi Magyar Egyetemi Nyomda (Budapest, 1941) 444-445. Kuncz Ödön a hivatkozott műben az egyes kereskedelmi társaságok külső és belső viszonyainak elemzése körében megállapította, hogy a szövetkezetek esetében a kooperáció és kölcsönösség fogalma – a többi társasághoz képest – sajátos jelentéssel rendelkezik, amely a tagsági jogviszony specialitásaira vezethető vissza. A szövetkezeti tagok ugyanis a vagyoni betét szolgáltatása mellett személyesen is közreműködnek a szövetkezet tevékenységében, ellentétben a tőkeegyesítő jellegű részvénytársaságokkal, ahol nincs szó személyes közreműködésről. Ahogyan azt Kuncz írja: „*lényegében ebből adódik, hogy kooperálni a szövetkezetnél nem azt jelenti, hogy társas-vállalkozást létesíteni, hanem: együtt dolgozni magukkal a tagokkal!*” A tagsági jogviszony komplex tartalommal bír, hiszen a tagok a részjegyek jegyzésével tulajdonosai, a közgyűlésen meghozott döntésekkel irányítói, a szövetkezeti szolgáltatások igénybe vételével ügyfelei, míg a személyes közreműködéssel munkatársai a szövetkezetnek. A kérdéskörről lásd még: RÉTI Mária: A kereskedelmi társaságok vagyoni jogi szabályairól; Jogtudományi Közlöny, 2005/III. 103.

⁶ CSÁK Csilla: A takarékszövetkezetek jogi szabályozása a tagsági viszonyok tükrében, Magyar Jog 2001/10. 602.

⁷ BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban 2. <http://www.szovetkezetiutano.hu/kozlesre.php> (letöltés ideje: 2013. május 31.)

⁸ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. (Psztv.) 38. § (1) bekezdés

módosítások kötelezővé tették a Felügyelet számára, hogy ötévente átfogó vizsgálatot folytasson le a szövetkezeti hitelintézeteknél. Mindez azt eredményezte, hogy a szövetkezeti hitelintézetek működése, ezzel természetesen egyúttal a működés során felmerülő problémák, jogszabálysértések kiemelt figyelmet kaptak, mindez a vizsgálatok számának szignifikáns megnövekedésével is együtt járt.⁹

Szövetkezeti hitelintézetek vizsgálata¹⁰

	Takarékszövetkezet	Hitelszövetkezet
2008 (tény)	7	1
2009 (tény)	3	-
2010 (tény)	14	1
2011 (tény)	28	3
2012 (tény)	34	2
2013 (terv)	38	-

A Felügyelet átfogó vizsgálatai három nagy ellenőrzési témakört ölelnek fel: 1. Vállalatirányítás; 2. Pénzügyi és működési kockázatok; 3. Jövedelmezőség és tőke. Jelen dolgozatban kizárólag a vállalatirányítás témakörbe tartozó kérdésekre szeretnék kitérni, mivel e témakör keretein belül kerül sor az Szvt. prudenciális szempontból fontos, valamint a Hpt. kapcsolódó rendelkezéseinek együttes, egymásra tekintettel való ellenőrzésére, amely magában foglalja a tagsági jogviszony, a tulajdonosi joggyakorlás, a belső irányítás, valamint a hitelintézet belső kontrollrendszerének vizsgálatát.¹¹

2. A tagsági jogviszony és a tulajdonosi szerkezet alakulása a szövetkezeti hitelintézetekben

A szövetkezeti formában működő hitelintézetekre vonatkozó szabályozás körében mindig is sok elméleti vita alapját képezte a taglétszámát szabályozásának kérdésköre, nevezetesen, hogy szükséges-e egyáltalán

⁹ A PSZÁF 2011. évi éves jelentése („A PSZÁF 2011. évi tevékenységét, felügyeleti tapasztalatait, valamint a piacok 2011. évi működését összegző, a Felügyelet által az Országgyűlésnek jóváhagyásra megküldött beszámoló.”) 48.

¹⁰ Forrás: MAJOR Antal: A PSZÁF szövetkezeti hitelintézeteknél végzett vizsgálatainak tapasztalatai; http://www.pszaf.hu/data/cms2350854/szovhit_120516_majora_vizsgalat.pdf; (letöltés ideje: 2013. 01.28.)

¹¹ Uo.

szabályozni a tagok minimális számát, és ha igen, akkor mekkora legyen ez a szám.

A kilencvenes években az általános szövetkezetpolitikai célok között kiemelt szerepet kapott a szövetkezeti tagok számának növelése, ez a célkitűzés a szövetkezetek éves terveiben is megjelent. Ennek következtében valóban hatalmas taglétszámmal rendelkező óriási takarékszövetkezetek jöttek létre anélkül, hogy – Moizs Attila és Szabó G. Gábor megfogalmazása alapján – ennek bármely gyakorlati haszna lett volna. *„Ellenkezőleg, a kezelhetetlen taglétszám nemcsak az újonnan belépő tagok számára volt formális – akik jelentéktelen vagyoni hozzájárulásukra, mint egyfajta hiteldíjra tekintettek, és az üzleti kapcsolat megszűnését követően tényleges kapcsolatuk megszűnt a takarékszövetkezettel –, hanem azoknak a „valódi” tagoknak is, akiknek tagsági jogosítványai, befolyásuk a nagyszámú tulajdonos mellett jelentéktelenné váltak.”*¹² Mindezek következtében a szövetkezeti hitelintézetek működése – a tulajdonosi joggyakorlás tekintetében – a bankszerű működés irányába mozdult el, és a szövetkezet és tagjai szoros együttműködésén alapuló tagsági jogviszony a részvényesi jogviszony ismertető jegyeit kezdte felvenni. A szövetkezetpolitikai előírások megszűnését követően a szövetkezetek többsége megkezdte a taglétszám fokozatos leépítését, amelynek eredményeként egyrészt hatékonyabbá vált a vállalatirányítás, mivel csökkentek – a nagy taglétszámhoz kapcsolódó – adminisztrációs terhek, másrészt *„a szövetkezeti tagságot egyre inkább olyan tagok alkották, akik a jelképesnél több vagyoni kockázatot is vállaltak, ezért valódi tulajdonosként kezdtek el viselkedni”*. Mindennek azonban rendkívül negatív hatása is lett: a taglétszám leépítésével csökkent a szövetkezet részjegy tőkéje, ezzel együtt pedig a pénzügyi szolgáltatásokból eredő kockázatok fedezésére szükséges tőke mértéke is.¹³

A jogalkotó – figyelembe véve, hogy ebben az esetben mégiscsak hitelintézetekről van szó – a szövetkezeti hitelintézetek tőkepótló képességének biztosítása és a nem megfelelő tőkehelyzetből eredő kockázatok mérséklése érdekében meghatározta a takarékszövetkezetek és hitelszövetkezetek esetében irányadó minimális taglétszámot. A szövetkezetekre irányadó általános előírásokhoz képest, amely hét főben határozza meg az alapító tagok minimális számát¹⁴, a Hpt. 216. § (1) bekezdése jóval szigorúbb követelményeket állapít meg, amennyiben

¹² MOIZS Attila – SZABÓ G. Gábor: A szövetkezeti hitelintézetek története, jelenlegi rendszer és sajátosságai Magyarországon, Hitelintézeti Szemle 2012/1. szám 78.

¹³ Uo.

¹⁴ Szvt. 10. § (1) bekezdés

kimondja, hogy szövetkezeti hitelintézetet legalább kétszáz tag alapíthat, illetve működtethet.

A Hpt. előbbieken hivatkozott kogens rendelkezéséről megoszlik a kérdéskörrel foglalkozók véleménye. Egyes szerzők – így többek között dr. Csák Csilla – szerint a minimális taglétszám ilyen rendkívüli mértékű szigorítása teljességgel indokolatlan, hiszen a jegyzett tőke legkisebb mértékére vonatkozó előírások fenntartása már önmagában biztosítja a fenti célok elérését¹⁵. Mások kevésbé elutasítóak a szabályozással kapcsolatban, ugyanakkor kiemelik, bár tény, hogy „a 200-500 fős taglétszám még kezelhető, azonban ez annyiban jelent valódi védelmet a tőkére nézve és valódi gazdasági erőt, amennyiben ez a potenciál aktív. A menedzsment egyik legfontosabb feladata ezért, hogy mozgósítsa tagjait, azokat aktivitásra készítse a takarékszövetkezet érdekében. Rendszeresen konzultáljon a tagsággal (például részközgyűléseken) a szövetkezet céljairól, problémáiról, szerezze be a tagság rendelkezésére álló információkat, vonja be őket személyes kapcsolataikon keresztül az akvizíciós munkába, a társadalmi kapcsolatok szélesítésébe.”¹⁶

A szövetkezeti hitelintézetek tulajdonosi szerkezetének vizsgálata során az egyik első szempont a tagság összetételének vizsgálata, ugyanis a Hpt. 216. § (2) bekezdése szerint szövetkezeti hitelintézetnek csak természetes és jogi személyek lehetnek a tagjai. Egyes szerzők szerint feltételezhetően kodifikációs hiba folytán – az általános szövetkezeti szabályozással ellentétben – a Hpt. csak jogi személyekről tesz említést, míg a jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyokról hallgat.¹⁷ A tagság összetételének ilyen irányú korlátozása nehezen értelmezhető, és prudenciális szempontból sem indokolható meg igazán, ugyanakkor azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy ebben az esetben kogens jogszabályi rendelkezéséről van szó. A felügyeleti határozatok nyilvános adatbázisában¹⁸ található határozatokból kiderül, hogy a Felügyelet több esetben felhívta az adott szövetkezeti hitelintézetet arra, hogy belső szabályzatait hozza összhangba a tagság összetételére vonatkozó jogszabályi előírásokkal és a *jövőben* a tagfelvétel során ennek megfelelően járjon el, abban az esetben, ha egy intézmény belső

¹⁵ Dr. CSÁK Csilla: A takarékszövetkezetek jogi szabályozása a tagsági viszonyok tükrében, Magyar jog 2001/10. szám 602.

¹⁶ MOIZS Attila – SZABÓ G. Gábor: i.m. 78.

¹⁷ Dr. PETROVAI György: A szövetkezeti hitelintézetek összehangolt szabályozása (1996. évi CXII. tv, 2006. évi X. tv.); In: A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875-2008) Szerk.: Dr. FEKETE József (Budapest 2009) 405.

¹⁸ http://www.pszaf.hu/bal_menu/hatarozatok/hatarozatok_keresese

szabályozása vagy eljárása nem felel meg a Hpt. előbbieken hivatkozott előírásainak.¹⁹

A jogi személyek tagi részvételének lehetővé tételére elsősorban a tőkeerős vállalkozások esetleges bevonása miatt került sor.²⁰ E szabályozási koncepcióval népiépp ellentétben áll a jogi személyiségű tagok arányának korlátozása, amiről a Hpt. 216. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy szövetkezeti hitelintézetekben a jogi személyek száma nem haladhatja meg a tagok számának egyharmadát. A korlátozás mégis indokolt lehet a szövetkezeti identitás, a szövetkezeti jelleg megtartása érdekében, valamint annak megakadályozására, hogy a tőkeerős vállalkozások esetlegesen felvásárolják a takarékszövetkezeteket.

A második és prudenciális szempontból kiemelkedő jelentőségű kérdéskör a tagsági jogviszony létesítése és megszüntetése, valamint a tagnyilvántartás megfelelő vezetése, mivel elsősorban ezek biztosítják azt, hogy az intézmény tulajdonosi szerkezete átlátható legyen. Az átláthatósághoz pedig az szükséges, hogy mindenkor megállapítható legyen, hogy egy adott időpillanatban kik a szövetkezet tagjai, e körben a tagnyilvántartásra megfelelő vezetése mellett a ki- és belépésre vonatkozó szabályok betartása kiemelt jelentőséggel bír.

A Hpt. az általános előírásokhoz képest nem állapít meg speciális rendelkezéseket a tagsági jogviszony létrejöttével kapcsolatosan. A tagsági jogviszony a szövetkezet alapításakor vagy kérelem alapján tagfelvétellel keletkezik. A tagfelvételi kérelemben a szövetkezetbe belépni kívánó személynek nyilatkoznia kell arról, hogy az alapszabályban foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismeri el és vállalja a szövetkezet céljainak megvalósításában való vagyoni és személyes közreműködést. A tagfelvételtől az alapszabályban meghatározott testület – leggyakrabban az igazgatóság – dönt, amely döntésről a belépni kívánó személyt értesíteni és a közgyűlést tájékoztatni kell. A kérelem elbírálása során vizsgálni szükséges a tagfelvétel Sztv.-ben foglalt feltételeinek a meglétét, valamint azt, hogy a kérelmező képes-e részt venni a szövetkezet tevékenységében. A tagsági jogviszony létrejöttének időpontjával kapcsolatosan az Sztv. 43. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik, a tagsági jogviszony – eltérő megállapodás hiányában – a felvételtől szóló határozat meghozatalának időpontjára visszamenő hatállyal jön létre akkor, ha a tag a részjegy összegét vagy annak

¹⁹ Lásd: a H-JÉ-I-3/2013., H-JÉ-I-1352/2012. és H-JÉ-I-1053/2012. számú határozatokat.

²⁰ Bár elmondható, hogy a szövetkezetek tagságában a jogi személyek jelenléte elhanyagolható. Dr. CSÁK Csilla: i.m. 602.

alapszabályban meghatározott hányadát a szövetkezet részére befizette, illetőleg nem pénzbeli hozzájárulásként átadta.

Mindamellett, hogy a tagsági jogviszony megszűnése tekintetében az Sztv. rendelkezései a szövetkezeti formában működő hitelintézetek esetében is irányadóak, a tőkehelyzet védelme érdekében a Hpt. több speciális rendelkezést is tartalmaz. Így a Hpt. 216/A. § (2) és (3) bekezdése értelmében, ha a tagsági jogviszony a tag halálával, a jogi személy megszűnésével vagy kilépéssel, kizárással szűnik meg, legfeljebb a megszűnést követő második éves beszámolót megállapító közgyűlés (küldöttgyűlés) napjától számított harmincadik napig a szövetkezet igazgatósága köteles meghosszabbítani a részjegy összegének visszafizetését, ha ennek következtében a szövetkezeti hitelintézet saját tőkéje, illetőleg szavatoló tőkéje nem éri el a 76. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott tőkekövetelményt. Ebben az esetben – két éven belül – a volt tag, illetőleg örököse (jogutódja) részére azt követően kell esedékessé válásuk sorrendjében a kifizetést teljesíteni, ahogy ennek fedezete rendelkezésre áll. Mindezen előírásoknak különös jelentősége van nagyobb arányú részjegy-visszaváltás esetén, hiszen ezekkel a korlátozásokkal megakadályozható, hogy az intézmények részjegy tőkéje – a működést veszélyeztető módon és mértékben – lecsökkenjen.

A vállalatirányítás körében felmerülő felügyeleti tapasztalatokat összegző előadás²¹ szerint gyakran felmerülő probléma, hogy a takarékk-, illetve hitelszövetkezetek tagi ki- és belépésére vonatkozó belső szabályozása, valamint gyakorlata nem felel meg a jogszabályi előírásoknak²², a tagnyilvántartás nem naprakész, valamint nem tartalmazza az Sztv. 45. § (1) bekezdésében felsorolt valamennyi tartalmi elemét, e körben sok esetben elmaradnak a tagfelvételtől szóló formális döntések, valamint a belépni kívánó tagok értesítése, a tagfelvételi eljárás nem kellően dokumentált.²³

Annak, hogy egy adott időpillanatban pontosan megállapítható-e egy hitelintézet tulajdonosi köre, két szempontból van jelentősége. Egyrészt

²¹ MAJOR Antal: A PSZÁF szövetkezeti hitelintézeteknél végzett vizsgálatának tapasztalatai; Letöltés helye: http://www.pszaf.hu/data/cms2350854/szovhit_120516_majora_vizsgalat.pdf; letöltés ideje: 2013. 01.28.

²² A Felügyelet célvizsgálatot folytatott le egy takarékszövetkezetnél a megbízható és prudens követelményeknek megfelelő vállalatirányítás ellenőrzése érdekében, amelynek során a vizsgálat a tagsági jogviszony létrejöttére és megszűnésére és a tagnyilvántartás vezetésére vonatkozó olyan súlyos jogszabálysértéseket tárt fel, amelyek veszélyeztették a takarékszövetkezet stabil, átlátható, illetve a jogszabályi előírásoknak és a felügyeleti határozatban foglaltaknak megfelelő működését. A Felügyelet a célvizsgálatot lezáró határozatában figyelmeztetésben részesítette a takarékszövetkezet igazgatóságának elnökét és ügyvezető igazgatóját a rájuk vonatkozó fokozott szakmai követelmények megsértése és az elvárható gondosság tanúsításának elmulasztása miatt. http://www.pszaf.hu/data/cms2397465/PSZAF_eves_jelentes_2012.pdf, letöltés ideje: 2013. május 29.

²³ Lásd: a H-JÉ-I-1352/2012. és H-JÉ-I-1053/2012. számú határozatokat.

ezáltal ellenőrizhető, hogy hitelintézet megfelel-e a Hpt. 216. § (3) bekezdésében foglalt előírásnak, mely szerint szövetkezeti hitelintézet jegyzett tőkéjében egy tulajdonosnak a közvetett és közvetlen tulajdoni hányada (részesevé) – a Magyar Állam, a feladatkörében eljáró önkéntes intézményvédelmi alap, valamint az Országos Betétbiztosítási Alap kivételével – nem lehet több tizenöt százaléknál.

A tulajdonszerzés fentiekben írt abszolút korlátja mellett, a Hpt. részletes szabályokat állapít meg a minősített befolyásszerzésre, illetve a minősített befolyással rendelkező tulajdonosokra is. Minősített befolyás a Hpt. 2. számú melléklet III./2. pont a) alpontja értelmében egy vállalkozásnál létrejött olyan közvetett és közvetlen kapcsolat, amely alapján a befolyással rendelkező vállalkozásban fennálló tulajdoni hányadának (részesevének) mértéke legalább tíz százalék. Szövetkezeti hitelintézetek esetében a 10 %-os részesevé kiszámítása során a tagok által birtokolt részjegy-állomány összegét a szövetkezet részjegy tőkéjéhez kell viszonyítani, és ennek figyelembe vételével kell a tulajdoni részesevé mértékét megállapítani.²⁴ Ugyanakkor figyelembe véve a szövetkezet alapvető vagyoni természetű ismérveinek²⁵ egyikét, a nyitott tagság elvéből²⁶ okszerűen következő változó tőke elvét²⁷ elmondható, hogy a részjegy tőke „automatikus” változásával az ehhez viszonyított 10 %-os mérték is megváltozik, így adott esetben nagyobb arányú részjegy-visszaváltás esetében egy-egy tag akár „észrevétlenül” minősített befolyással rendelkező tulajdonossá válhat.

²⁴ A Felügyelet minősített befolyás megszerzésének engedélyezéséhez kapcsolódó engedélyezési útmutatója (http://www.pszaf.hu/data/cms671817/hitint_minositett_befolyas_130201.pdf)

²⁵ A szövetkezetek esetében érvényesülő vagyoni jogi kategóriák és intézmények markánsan megkülönböztetik ezen társulásokat más társasági formáktól, és szerves, meghatározó részét képezik a szövetkezeti identitásnak. Ilyen vagyoni jogi ismérvek tekinthető a korlátozott osztalék elve, amelynek alapján a vagyoni hozzájárulás után járó nyereségosztalék korlátozott, és csak másodlagosnak tekinthető, a vagyoni részesevé elsődlegesen a személyes közreműködés határozza meg, ilyen ismérv továbbá az előbbiekkal szoros kapcsolatban álló visszatérítés rendszere, illetve a tagok társadalmi előmenetelének elősegítését célzó, fel nem osztható tartalék képzésének kötelezettsége.

²⁶ A szövetkezetre vonatkozó nemzeti szintű szabályozásokban kiemelt szerepet játszanak a szövetkezetek sajátosságait, speciális célkitűzéseit kifejezésre juttató, a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége (SZNSZ) által összegyűjtött és elfogadott alapelveknek. Ezen rendező elvek meghatározására először 1934-ben került sor, az ekkor elfogadott „Rochdale-i elvek” a nemzeti szintű szabályok alapkövei lettek. Az SZNSZ 1995-ben Manchesterben megtartott kongresszusán újra fogalmazták a szövetkezeti alapelveket és értékeket. A nyitott tagság elve alapján a szövetkezetbe bárki szabadon beléphet, ha az alapszabályban foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismeri el, illetőleg onnan bárki bármikor szabadon kiléphet. A kérdéskörrel részletesebben lásd: BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban (<http://www.szovetkezetiututato.hu/kozlesre.php>) letöltés ideje: 2013. május 31. Az SZNSZ tevékenységéről és céljairól lásd: <http://ica.coop/>.

²⁷ RÉTI Mária: Szövetkezeti jog ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2010 28. és 180.

Valamennyi szövetkezethél érvényesülő nemzetközi szövetkezeti alapelv az ún. „egy tag, egy szavazat elve”²⁸. A szövetkezet személyegyesítő társulási forma, amelyben elsődleges jelentőségű a tag személyes közreműködése. E személyes közreműködésre tekintettel az egyes tagok egyenlő szavazattal rendelkeznek a szövetkezeti döntések meghozatala során, e szavazati jog független a vagyoni hozzájárulás, a részjegyjegyzés mértékétől. Mindezek alapján felmerül a kérdés, miért van jelentősége a minősített befolyásszerzés vizsgálatának a szövetkezeti formában működő hitelintézetek esetében, ha a részesedés mértéke nem befolyásolja a szavazatok mértékét. Véleményem szerint – függetlenül attól, hogy szavazatok mértékét közvetlenül nem befolyásolja – a minősített befolyásszerzés a szövetkezeti hitelintézetek esetében is kiemelten kezelendő. A részjegy-tőke egy tulajdonos kezében való meghatározó mértékű koncentrációja fokozott kockázatot hordoz magában, hiszen amennyiben a minősített befolyással rendelkező tulajdonos a részjegyek visszaváltásáról dönt, az a jegyzett tőke jelentős csökkenésével jár, és rendkívül negatív hatással van a hitelintézet tőkehelyzetére. Nem beszélve arról, hogy a nagyarányú részjegy-visszaváltás akár láncreakciót is elindíthat a szövetkezeti tagok körében, akik mintegy „menekülve” a szövetkezetből maguk is a visszaváltásról döntenek, amelynek következtében már a prudens működést veszélyeztető módon lecsökkenhet a szövetkezet tőkéje.

A Hpt. 37. § (1) bekezdése értelmében köteles a Felügyeletől engedélyt kérni, aki pénzügyi intézményben minősített befolyást kíván megszerezni. Az engedélyezés során a Felügyelet azt vizsgálja, hogy a minősített befolyást megszerezni kívánó személy megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, így független a hitelintézet óvatos, körültekintő és megbízható – prudens – működését veszélyeztető befolyástól, jó üzleti hírnévvel rendelkezik és biztosítani képes a hitelintézet megbízható, gondos tulajdonosi irányítását és ellenőrzését, valamint akinek üzleti kapcsolatrendszere és tulajdonosi szerkezete átlátható, és ezáltal nem zárja ki a hitelintézet fölötti hatékony felügyelet gyakorlását.²⁹

3. A tulajdonosi irányítás demokratikus szervei: közgyűlés, részközgyűlés, küldöttgyűlés

²⁸ A szövetkezeti alapelvekről lásd a 25. lábjegyzetet.

²⁹ Hpt. 11. §

A hazai szövetkezeti hitelintézetekre jellemző nagy taglétszámból adódik, hogy – a valamennyi szövetkezeti tagot tömörítő közgyűlések helyett – leginkább területi alapon szerveződő részközgyűléseket tartanak. Ennél is gyakoribb azonban a kis létszámmal (leginkább ötven fővel) működő küldöttgyűlések összehívása. Ezzel a lehetőséggel már csak azért is kifejezetten gyakran élnek a szövetkezeti hitelintézetek, mert a Hpt. 216. § (7) bekezdése értelmében a tagok létszámától függetlenül lehetőség van arra, hogy az alapszabály küldöttgyűlés működését írja elő, emellett a küldöttgyűlés – néhány kivételtől eltekintve³⁰ – a szövetkezet működését, gazdálkodását érintő minden lényeges kérdésben hozhat döntést. Bár a küldöttgyűlés megtartása esetén is évente össze kell hívni a közgyűlést, *„de a szövetkezet működéséhez kapcsolódó lényeges és aktuális kérdésekben a küldöttgyűlés dönt, így ezek a közgyűlések sokszor formálisak, tájékoztató jellegűek”*.³¹

A Hpt. korábban több engedményt tett a szövetkezeti hitelintézetek előbbiekben említett demokratikus fórumainak összehívásával és megtartásával kapcsolatosan, azonban a 2000-es években aggasztó jelenség söpört végig a takarékszövetkezeti szektoron. Több vagyonosabb befektető felfigyelve a takarékszövetkezetek jól profitáló működésére, piaci helyzetére és remek teljesítményére, hozzálátott egy-egy takarékszövetkezet módszeres felvásárláshoz. Kiss Gy. Kálmán szerint a felvásárlási szándékú befektetők szövetkezetbe történő belépésében időnként jelentős szerepet játszhatott a szövetkezeti vezetés is, *„és néhány 10 millió forint kenőpénzért befektetési, avagy csak üzletelési szándékú konkurenseket engedtek a rendszerbe.”*³² Ezen befektetőkkel sok esetben nagyszámú támogató és szavazó tábor is érkezett, akik az előbbiekhez hasonlóan – a menedzsment segítségével – tagfelvételt nyertek. Ezt követően ezek a csoportosulások befolyásukat kihasználva kiharcolták a részjegyek névértékének, vagyis a tagok számára minimális vagyoni hozzájárulás értékének a jelentős megemelését, amely kezdeményezést a közgyűlésen (részközgyűlésen) ők maguk meg is szavaztak. Ezzel a módszerrel sikerült kiszorítani a kisebb, kevésbé vagyonos – de az *„egy tag egy szavazat”* elvének köszönhetően a közgyűlésen a nagybefektetőkkel azonos szavazati joggal rendelkező –

³⁰ Az Sztv. 20. § (7) bekezdése értelmében a küldöttgyűlés nem dönthet a saját hatáskörére vonatkozó alapszabályi rendelkezésekről, a szövetkezet egyesüléséről, szétválásáról, átalakulásáról, jogutód nélküli megszűnéséről, felszámolásának kezdeményezéséről, valamint a felszámolási eljárás során kötött egyezség jóváhagyásáról, a befektető tagok felvételéről, pótbefizetés elrendeléséről, illetve a részjegyek névértékének megváltoztatásáról.

³¹ MOIZS Attila – SZABÓ G. Gábor: i.m.77.

³² KISS GY. Kálmán: A szövetkezeti bank megteremtésének kísérlete Magyarországon (Közgazdasági- és Regionális Tudományok Intézete, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar Műhelytanulmányok 2009/2.) http://www.krti.ktk.pte.hu/files/tiny_mce/File/MT/mt_2009_2.pdf, letöltés ideje: 2013. 05. 28.

tagokat. Így például a Vértes Takarékszövetkezetenél 2008-ban 100 ezerről félmillió forintra emelték a részjegyek névértékét, a Biatorbágy és Vidéke Takarékszövetkezetenél 5000 forintról, míg az abasári takarékszövetkezetenél 4000 forintról emelték 100.000 forintra a részjegyek névértékét.³³

A fentiekhez hasonló módszeres felvásárlások menetét megkönnyítette, hogy a takarékszövetkezetek esetében, ahol a szövetkezeti jogviszony sajátosságait háttérbe szorítja a bankszerű működés, és jellemző, hogy a nagyszámú tagság elidegenedett a szövetkezettől, többször jelentett problémát az, hogy a tagok nagy része nem jelent meg a közgyűléseken, jellemző volt az is, hogy akár több tíz – a közgyűlésen vagy részközgyűlésen személyesen nem megjelenő – tagot egy személy képviselt. Több esetben kifogás merült fel a közgyűlésről (részközgyűlésről), illetve annak napirendi pontjairól szóló tájékoztatás hiányosságaival kapcsolatban.³⁴ A névérték megváltoztatását emellett kifejezetten megkönnyítette az a tény, hogy a Hpt. 216. § (5) bekezdése értelmében a részjegyek névértékének megváltoztatásához a közgyűlésen jelen lévő tagok kétharmadának szavazata szükséges, amely rendelkezés annak fényében érdekes, hogy a 2011-ig a Hpt. úgy rendelkezett, hogy a határozatképtelenség miatt megismételt közgyűlés bármely kérdésben hozhatott döntést. Mindezek odáig vezettek, hogy a részjegyek névértékének megváltoztatásáról viszonylag kis létszámú tag is dönthetett.

Az ehhez hasonló felvásárlások megakadályozása érdekében a Hpt. 2011. január 1. napjától hatályba lépett módosításaival a jogalkotó igyekezett „megnehezíteni” a részjegyek névértékének megváltoztatását. A jelenleg hatályos szabályok szerint a névérték felemeléséről a határozatképtelenség miatt megismételt közgyűlésen nem lehet dönteni³⁵, továbbá a tag csak a szövetkezet másik tagját hatalmazhatja meg a közgyűlésen történő képviseletre azzal, hogy egy tag kizárólag egy további tagot képviselhet.³⁶ A szövetkezeti hitelintézeteket terhelő tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatosan a Hpt. 216. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy szövetkezeti hitelintézet esetében a közgyűlés összehívásáról szóló, a napirendi pontokat is tartalmazó meghívót – a közgyűlés napirendi pontjával kapcsolatos iratok kivételével – kötelező valamennyi tagnak megküldeni, valamint az összehívásról hirdetményt

³³ Felvásárolják a hazai takarékszövetkezeteket? letöltés ideje: 2013. május 27. http://www.mfor.hu/cikkek/Felvasaroljak_a_hazai_takarekszovetkezeteket_.html

³⁴ Felvásárolják a hazai takarékszövetkezeteket? letöltés ideje: 2013. május 27. http://www.mfor.hu/cikkek/Felvasaroljak_a_hazai_takarekszovetkezeteket_.html

³⁵ Hpt. 216. § (4) bekezdés

³⁶ Hpt. 216. § (4a) bekezdés

közzétenni. A közgyűlési meghívónak és a hirdetésménynek tartalmaznia kell, hogy a tag kérésére az iratokat a szövetkezeti hitelintézet hol és mely időpontokban bocsátja rendelkezésre. A közgyűlés által meghozott határozatokról a szövetkezeti hitelintézet valamennyi tagját levélben tájékoztatni köteles. Mindemellett a Hpt. 216. § (2a) bekezdése a részjegyek névértékét 10.000,- Ft-ban maximalizálta.

Figyelemmel arra, hogy a fenti módosítások nemrég léptek hatályba, korai lenne a változtatások sikerességéről állást foglalni. Látható, hogy a jogalkotó elsősorban a közgyűlésre vonatkozó előírásokra, és e körben is elsősorban a részjegyek névértékének megváltoztatásra koncentrált. Véleményem szerint a szabályozás jó irányba mozdult el, azonban a jogalkotó figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy felvásárlások háttérben, annak előmozdítóiként, sok esetben a szövetkezetek vezetői álltak, így a probléma megoldására tett lépések meglehetősen „féloldalasnak” tekinthetőek.

4. A szövetkezeti hitelintézetek vezetése és működésük ellenőrzése

4.1 A vezető állású személyek fogalma, felelősségük és a velük szemben alkalmazható intézkedések

A szövetkezeti hitelintézeteknél vezető szerepet betöltő személyek körét az Szvt. és a Hpt. eltérően határozza meg. Ebben az esetben sajátos párhuzamos fogalom-meghatározásról van szó, amennyiben a Hpt. szabályozási rendszere a vezető állású személyek fogalmát használja, amely nem azonos az Sztv.-ben található vezető tisztségviselők definíciójával, „hanem egy intézményi formákra lebontott egyedi gyűjtőfogalom”.³⁷ Így míg a szövetkezetekre vonatkozó általános szabályként az Szvt. 29. § (1) bekezdése vezető tisztségviselőkről szól, és e körbe sorolja az igazgatóság elnökét és tagjait, illetőleg az ügyvezető elnököt, addig a Hpt. a vezető állású személyek fogalmát alkalmazza és az igazgatóság elnökét, a felügyelő bizottság elnökét, valamint az ügyvezetőket érti alatta.

A vezető állású személyekkel szemben a Hpt. rendkívül szigorú követelményeket fogalmaz meg mind az általános elvárások szintjén,

³⁷ Bankmenedzsment; szerk.: Prof. Dr. LENTNER Csaba, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, 2013 232.

mind pedig az egyes tisztségeket betöltő személyekhez köthető egyedi szakmai követelmények szintjén. Vezető állású személyek kizárólag a Felügyelet előzetes engedélyével választhatóak meg, illetőleg nevezhetőek ki. Az engedélyezés során a Felügyelet a jogszabályi követelményeknek való megfelelést vizsgálja, így többek között azt is, hogy a megválasztandó, illetve kinevezendő személy jó üzleti hírnévvel rendelkezik-e, illetve büntetlen előéletű, eleget tesz-e az előírt mértékű szakmai gyakorlatra és szakirányi felsőfokú képzettségre vonatkozó jogszabályi követelményeknek, továbbá nem áll a Hpt. 44. §-ában felsorolt kizáró körülmények hatálya alatt.³⁸

A Hpt. 46. §-a értelmében a vezető állású személy és a pénzügyi intézmény alkalmazottja mindenkor – a beosztásukkal járó fokozott szakmai követelményeknek megfelelő – elvárható gondossággal és szakértelemmel, a pénzügyi intézmény és az ügyfelek érdekeinek figyelembevételével, a jogszabályok szerint kötelesek eljárni. A Felügyelet a 2012. évre vonatkozó felügyeleti jelentésben foglaltak alapján megállapítható, hogy 2012-ben is kiemelt figyelem irányult a Hpt. fentiekben hivatkozott, a vezető állású személyek felelősségi mércéjét megállapító rendelkezésre. Ennek alapján a Felügyelet hat esetben szabott ki felügyeleti bírságot az ellenőrzés alá vont pénzügyi intézmény vezető állású személyeivel szemben, illetve további hét esetben figyelmeztetésben részesítette ezen kiemelt személyek valamelyikét a jogszabályban foglalt kötelezettségeik nem teljesítése okán.³⁹

4.2 Az igazgatóság

A szövetkezetek esetében a megfelelő és hatékony működés elősegítése érdekében az egyes szervek között egyfajta munkamegosztás érvényesül. Az igazgatóság e munkamegosztás során ellátja a mindennapi tevékenység során felmerülő operatív teendőket, szervezi a szövetkezet működését, és koordinálja a közgyűlési határozatok, egyéb testületi döntések végrehajtását.⁴⁰ Az igazgatóság terjeszti a közgyűlés elé az üzleti jelentéseket, beszámolókat, meghatározza a pénzügyi intézmény a stratégiai céljait, valamint gyakorolja a munkáltatói jogokat az ügyvezetőkkel kapcsolatban. Az igazgatóság beszámolási kötelezettséggel tartozik a közgyűlésnek.

³⁸ „A hitelintézetek vezető állású személyeinek megválasztására/kinevezésére vonatkozó engedélyezési útmutató” http://www.pszaf.hu/data/cms671825/hitint_vezallas_130502.pdf letöltés ideje: 2013. 05. 29.

³⁹ http://www.pszaf.hu/data/cms2397465/PSZAF_eves_jelentes_2012.pdf

⁴⁰ RÉTI Mária: Szövetkezeti jog Eötvös Kiadó Budapest, 2010 211.

Az Szvt. az igazgatóság összetételével kapcsolatosan inkább a diszpozitív szabályozás lehetőségével él, a szövetkezeti hitelintézetek esetében a Hpt. azonban több kogens rendelkezést is tartalmaz. Szövetkezeti hitelintézetek igazgatóságában legalább egy olyan tagnak kell lennie, aki a hitelintézettel munkaviszonyban áll (belső tag). Belső igazgatósági taggá kizárólag a hitelintézet ügyvezetői választhatóak. A hitelintézetnél továbbá két olyan igazgatósági tagnak kell lennie, akik a devizajogszabályok alapján devizabelföldinek minősülnek, és legalább egy éve állandó belföldi lakóhellyel rendelkeznek. Nem lehet igazgatósági tag, aki a hitelintézetnél vagy a hitelintézettel szoros kapcsolatban álló pénzügyi intézménynél az előző három évben könyvvizsgáló volt.⁴¹

A Hpt. a szövetkezeti hitelintézetek operatív irányítása körében a testületi szervként működő igazgatóság mellett tevékenykedő ügyvezetők szerepkörét és feladatait is szabályozza. Ügyvezetőnek minősül az igazgatósága által megválasztott, a pénzügyi intézménnyel munkaviszonyban álló, a pénzügyi intézmény vezetésére kinevezett első számú vezető, valamint e vezető valamennyi helyettese. Az ügyvezető felelős az igazgatóság által meghatározott célok eléréséért és döntéseinek végrehajtásáért. „Az ügyvezetők vonatkozásában a Hpt. érvényesíti a „négy szem elvét”, miszerint a szövetkezeti formában működő hitelintézet ügyvezetését legalább két ügyvezetőnek munkaviszony keretében kell ellátnia”⁴².

4.3 A pénzügyi intézmények ellenőrző szervei

A pénzügyi intézményekben működő ellenőrző testületek és szervek rendkívüli fontossággal bírnak a hitelintézeteket irányító személyek és testületek hatékony és eredményes, a jogszabályi és belső szabályzati előírásoknak megfelelő munkavégzésének biztosítása érdekében. A tulajdonosi ellenőrzés legfontosabb szervének a felügyelőbizottság tekinthető, amely – a Hpt. 66. §-a alapján – legalább három, legfeljebb kilenc tagból álló testületi szerv. Tagjai csak a szövetkezeti hitelintézettel munkaviszonyban nem álló természetes személyek lehetnek. A felügyelő bizottság elnöke vezető állású személynek minősül, így rá is irányadóak a Hpt. előbbiekben részletezett szigorú felelősségi szabályai.

⁴¹ Hpt. 62-63. §

⁴² Bankmenedzsment; szerk.: Prof. Dr. LENTNER Csaba Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó, 2013 234.

A felügyelőbizottság alapvető feladata gondoskodni arról, hogy a pénzügyi intézmény rendelkezzen átfogó és eredményes működésre alkalmas ellenőrzési rendszerrel, továbbá ez a testület ellenőrzi a pénzügyi intézmény éves és közbenső jelentéseit. A Hpt. az Szvt. általános előírásaihoz képest további speciális feladatokat utal a felügyelőbizottság hatáskörébe azzal, hogy e testületre bízta a hitelintézeteknél kiemelkedően fontos szerepet betöltő belső ellenőrzés irányítását. Bár a szövetkezeti hitelintézetek nem kötelesek belső ellenőrzési rendszert működtetni, azonban legalább egy belső ellenőrt kötelesek foglalkoztatni. A belső ellenőr feladata többek között az intézmény belső szabályzatnak megfelelő működésének, valamint az intézmény pénzügyi szolgáltatási, illetve kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységének a törvényesség, a biztonság, az áttekinthetőség szempontjából történő vizsgálata.

A fentiekre figyelemmel a belső ellenőrzés irányítása során többek között a felügyelőbizottság feladata a belső ellenőrzési szervezeti egység éves ellenőrzési tervének elfogadása, a belső ellenőrzés által készített jelentések megtárgyalása és a szükséges intézkedések végrehajtásának ellenőrzése. A felügyelőbizottság szükség esetén külső szakértő felkérésével segíti a belső ellenőrzés munkáját, és javaslatot tesz a belső ellenőrzési szervezeti egység létszámának változtatására, valamint ajánlások és javaslatok kidolgozására a belső ellenőrzés által végzett vizsgálatok megállapításai alapján.

A Hpt. mindezekon túl speciális tájékoztatási kötelezettséget is megállapít a felügyelőbizottság elnöke számára, amennyiben előírja, hogy a bizottsági ülést követő tíz napon belül a Felügyeletnek köteles megküldeni azokat a jegyzőkönyveket, előterjesztéseket, illetőleg jelentéseket, amelyek a felügyelőbizottság által tárgyalt olyan napirendre vonatkoznak, amelyek tárgya a pénzügyi intézmény belső szabályzatainak súlyos megsértése, vagy az irányításban, vezetésben észlelt súlyos szabálytalanság.⁴³

A fentiekből látható, hogy a Hpt. a hitelintézetek irányítását és ellenőrzését végző testületekkel, illetve a vezető állású személyekkel, e testületek és személyek feladattal és felelősségével kapcsolatosan rendkívül szigorú szabályokat állapít meg, amelyek – néhány kivételtől eltekintve – valamennyi hitelintézetre – tekintet nélkül a működési formára – irányadóak. Ugyanakkor – véleményem szerint – a működés szempontjából kedvezőbb és hatékonyabb lenne, ha a törvény az egyes működési formákra tekintettel állapítaná meg a vállalatirányítás

⁴³ Hpt. 66. § (5) bekezdés

szabályait, és a részvénytársasági vagy szövetkezeti formában működő hitelintézetek esetében eltérő rendelkezéseket határozna meg, ezen társulási formák sajátosságaira tekintettel.

5. Összegezés

A fentiekben leírtakat összegezve megállapítható, hogy a szövetkezeti hitelintézetek jogi szabályozása – kettős jellegükből adódóan – nem egyszerű kérdés. A jogalkotónak egyszerre kell figyelembe vennie azt, hogy e társulások hitelintézetek és szövetkezetek is egyben. A szabályozás során figyelemmel kell lenni a pénzügyi tevékenységgel járó fokozott kockázatra és felelősségre, és biztosítani kell azt, hogy ezek az intézmények mindenkor a prudens elvárásoknak leginkább megfelelő módon végezzék tevékenységüket.

Mindezen elvárások a jogalkotót szigorú, a diszpozitív szabályozást inkább mellőző szabályozási rendszer kialakítására, míg a szövetkezeti hitelintézetet és annak vezetőit a biztonságos működés érdekében történő minél nagyobb tőke felhalmozására, a vagyoni jellegű kérdések előtérbe helyezésére, a személyes közreműködés háttérbe szorítására készítetik. Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy ezek az intézmények szövetkezetek is egyben, melyeknek nem csak a profitra és a tagok gazdasági előmenetelére, hanem azok társadalmi és szociális szükségleteire is kell koncentrálni. Látható, hogy a szövetkezeti sajátosságok, a szövetkezet és tagjai között fennálló különleges kapcsolat háttérbe szorítása és a vállalatirányítás hiányosságai, hibái milyen komoly kockázatokat hordoznak magukban. Mindezek miatt a jogalkotónak fokozott figyelmet kell szentelnie a szövetkezeti és bankszerű működés között összhang és egyensúly megteremtésére.

Réder Erika
Agrárjogi Tanszék
Témavezető: Réti Mária habil. egyetemi docens

A lakásszövetkezetek múltja, jelene és jövője

Bevezetés

A szövetkezet az európai gazdaságok és társadalmak egyik legrégebbi intézménye. Mint ahogyan azt több, a szövetkezetek európai, kezdeti alapítására vonatkozó fejlődéstörténeti munka¹ tárgyalja, szövetkezet alapítására Angliában 1844-ben került sor a kereskedelem területén. Az angol alapítók olyan sajátos gazdasági tartalmú és ahhoz illeszkedő, különleges jogi természetű szervezetet hoztak létre, amely a piaci szereplők közül elsődlegesen a közép- és kis tőkével rendelkezők számára biztosított szervezettséget, előnyt a piaci versenyben. A szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetét vizsgáló munkák rámutatnak arra, hogy az angol szövetkezők által megfogalmazott szabályozó rendszerre Európaszerte létrejöttek azok a fontos szövetkezeti típusok, amelyek a XIX. század derekától az európai gazdaságok és társadalmak szerves részét képezték és képezik ma is. Az egyik ilyen meghatározó szövetkezeti típust jelentették a lakásszövetkezetek, melyek speciális működési elvei a kezdetektől lehetővé tették azt, hogy a lakhatási problémák megoldásában közreműködhessenek, a jelenlegi európai társadalmakban pedig ugyanezen okra visszavezethetően szerepük kiemelkedő. A magyarországi lakásszövetkezeti állomány is önmagáért beszél, hiszen a nemzeti lakásállomány 7,5 %-a, 750-800 ezer ember életének színhelyéről van szó.

¹ DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: Szövetkezeti jog., Osiris Kiadó Budapest, 1999 9-209.; lásd még: Johnston BIRCHALL: The internationalco-operativemovement, Manchester and New York, distributedexclusivelyint he USA by St. Martin's Press, 1997, 1-247.; az európai fejlődésről: „Co-operationin Europe” 75-130. és RÉTI Mária: Az európai szövetkezeti szabályozás fejlődéstörténetéről, Szövetkezés, Tudományos és tájékoztató folyóirat, Budapest, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2. szám, 9-33., vagy ugyanez . <http://www.szovetkezetikutato.hu/kozlesre.php>

A mostani feldolgozásunkkal az a célunk, hogy a lakásszövetkezeti jogi szabályozás fejlődését, a fejlődés főbb állomásait ismertessük akként, hogy a korabeli szabályozás általános tanulságaira rávilágítsunk.

I. A lakásszövetkezetek jogi szabályozásának története a magyar jogrendszerben

A lakásszövetkezetek szabályait nevesítve először az 1875. évi XXXVII. törvénycikk, a kereskedelmi törvény – továbbiakban: kereskedelmi törvény – foglalta össze. A kereskedelmi törvény 61. §-a² kereskedelmi társaságnak tekinti a szövetkezeteket. A szövetkezet általános definíciójára vonatkozó 223. §-ban a lakásszövetkezetet, a szövetkezeti formák között szerepelteti, mint „laképítő társaságokat”³.

Az általános, szövetkezetekre irányadó szabályok közül ki kell emelni azt is, hogy a kereskedelmi törvény az 557-559. §-okban kifejezett rendelkezést tartalmazott arról, hogy azokat a szövetkezeteket, amelyek a törvény hatályba léptéig az addigi gyakorlat szerint keletkeztek, a cégjegyzékbe be kellett jegyeztetni és a kereskedelmi törvény szabályainak megfelelően alapszabályukat módosítani kell.⁴ Ez az általános rendelkezés azért fontos, mert a korábban alapított szövetkezetek működését, egyáltalán jogállását a kereskedelmi törvény hatálybalépését követően ezzel a rendelkezéssel nyilvánvalóan a

²1875. évi XXXVII. törvénycikk, kereskedelmi törvény 61. § Kereskedelmi társaságoknak tekintetnek:

1. a közkereseti társaságok,
2. a betéti társaságok,
3. a részvénytársaságok és
4. a szövetkezetek.

³1875. évi XXXVII. törvénycikk, kereskedelmi törvény 223. § Szövetkezetnek ezen törvény értelmében meg nem határozott számú tagokból álló azon társaság tekintetik, mely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett illetőleg a kölcsönösség alapján előmozdítására alakul. Ide tartoznak nevezetesen:

- az előlegezési és hitelegyletek;
- a nyersanyag közös beszerzésére, közös raktár tartására, vagy közös termelésre alakult egyletek;
- a fogyasztási egyletek;
- a laképítő társaságok;
- a kölcsönös biztosító társaságok.

⁴1875. évi XXXVII. törvénycikk, kereskedelmi törvény

557. § Azon részvénytársaságok és szövetkezetek, melyek a jelen törvény hatályba léptéig az eddigi gyakorlat szerint keletkeztek, az ujcégjegyzékbe az esetben is bevezetendők, ha keletkezésük tekintetében a jelen törvényben megállapított köteleknek meg nem felelnek.

558. § Azon részvénytársaságok és szövetkezetek, melyek a jelen törvény hatályba lépte előtt működésük megkezdésére feljogosítottak, alapszabályaikat az 551. §-ban megállapított határidő alatt ezen törvény értelmében módosítani tartoznak. E határidő eltelte után a társaság képviselőit jogositottak az alapszabályok módosítására a 21. §-ban megállapított pénzbírság terhe alatt szorítandók.

559. § A jelen törvény hatályba lépte előtt keletkezett részvénytársaságok és szövetkezetek alapszabályainak azon intézkedései, melyek e törvénynek alapszabályilag meg nem változtatható határozataival ellenkeznek, az 551. §-ban megállapított határidő elteltével hatályon kívül helyeztetnek.

kereskedelmi törvény körébe utalta a jogalkotó azzal, hogy a cégbejegyzésre vonatkozóan ugyancsak kötelező rendelkezés lépett hatályba.

A korabeli szövetkezeti joganyag fontos jellemvonása az is, hogy a szabályozás keretszabályozás, amelyet az egyes szövetkezetre, így a laképítő társaságokra vonatkozóan is az alapszabály rendelkezései voltak hivatottak kitölteni részletszabályokkal. A szabályozásnak ez a jellemvonása – törvényi keretszabályozás és mellette alapszabályi részletszabályozás – a lakásszövetkezetek esetében különösen fontos. A korabeli szövetkezeti jogot tárgyaló munkák, így például Kuncz Ödön professzor munkái⁵ kifejezetten rávilágítanak arra, hogy a lakásszövetkezeteknél az alapszabályoknak azért is kiemelkedő jelentőségük van, mert a szövetkezetekre általában véve irányadó „nyitott tagság” elvét, amely alapján a szövetkezetbe a belépés és a kilépés szabad – alapszabályok korlátozhatják. Az ide vonatkozó elemzés arra utal, hogy a „házépítő szövetkezet”-nél más szövetkezeti típusok mellett megkövetelhető a nyitott tagság elvének korlátozása.

A korszak szabályainál hangsúlyozni kell, hogy a lakásszövetkezetek szabályozásának háttérében a városiasodás folyamata figyelhető meg, amely kezdetben a bérlakások számát növelte, majd a középosztály által önkéntesen elhatározott lakásépítési tervekhez vezetett, amelyek a lakásszövetkezeti joganyagra erősen hatottak.⁶

A szövetkezetekre vonatkozó első, a szövetkezeti jogviszonyokat részletesen szabályozó külön törvény az 1898. évi XXIII. törvénycikk volt, amely a „*gazdasági és ipari szövetkezetek jogviszonyait rendszerezetten és átfogóan*”⁷ szabályozta. Ez a jogszabály lehetővé tette szövetkezetek alapítását a cégjegyzékbe történő bejegyzés nélkül, például közigazgatási hatóság közreműködésével, és mind a tagok jogviszonyai, mind pedig a közgyűlés, az igazgatóság és a felügyelő bizottság és a felosztás kérdésében eltérő szabályozást tett lehetővé. Az 1920. évi XXX. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről további szabályokat írt elő a központosításról és a felügyeletről.

⁵ KUNCZ Ödön: Küzdelem a gazdasági jogokért, II. kötet, Budapest, 1941. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 422-424. hasonló szemléletű elemzésről lásd továbbá: BAK Klára: A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezet fogalmának összefüggései a szabályozásban, Szövetkezés, Tudományos és tájékoztató folyóirat, Budapest, XXXIII. évfolyam, 2012. évi 1-2. szám, 34-61., <http://www.szovetkezetiutato.hu/kozlesre.php>

⁶ SÁNDOR István: A társasházak szabályozásának jogi sajátosságai, PhD értekezés 2.

⁷ RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, ELTE Eötvös Kiadó Bp. 2010 100.

Már a szocialista rezsim alatti jogszabályalkotás terméke az 1947. évi XI. törvény a szövetkezetekről, amely gyakorlatilag a korábban hatályban volt összes, szövetkezetre vonatkozó szabályozást hatályon kívül helyezte azzal, hogy az új törvény rendelkezéseinek megfelelően kell az alapszabályt meghatározni és az alapítást az illetékes bírósághoz, valamint ellenőrzés céljából a kamarához bejelenteni. Ez a szövetkezeti törvény a 189. §-ában nagyon részletes rendelkezéseket tartalmazott és 186. §-ban, pedig álláspontom szerint sajátos megoldást tett lehetővé. Arról van szó ugyanis, hogy közérdekre hivatkozással egyes, a jogszabályban felsorolt szövetkezetekre speciális szabályokat állapít meg a jogalkotó.⁸ Ezek közül témánkba illeszkedően a falusi Kislakásépítési Szövetkezet, és az Országos Lakásépítő Hitelszövetkezet emelendő ki, amelyek ugyan nem voltak lakásszövetkezetek, de a korabeli vidéki és

⁸ 1947. évi XI. törvény a szövetkezetekről 186. § (1) A magyar köztársaság kormánya - tekintettel e vállalatok eredményes működéséhez fűződő közgazdasági és egyéb közérdekekre - a jelen törvény alapelveihez igazodó rendelettel állapítja meg, hogy a jelen törvény rendelkezéseit kell-e és ha igen, milyen eltéréssel kell alkalmazni,

- a) a Magyar Földhitelintézetre (1871:XXXIV. törvénycikk),
- b) az Országos Központi Hitelszövetkezet tagszövetkezeteire (1898:XXIII. törvénycikk),
- c) a Pénzintézeti Központra (1916:XIV. törvénycikk),
- d) a Magyar Pénzügyi Szindikátusra (1922:XVII. tc. 17. §-a),
- e) a Magyar Jelzálogintézetek Szövetkezetére (1925:XV. törvénycikk),
- f) a Magyar Pénzintézeteknek Záloglevél Kibocsátó Szövetkezetére (1925:XV. törvénycikk),
- g) a falusi Kislakásépítési Szövetkezetre (26.600/1927. F. M. rendelet),
- h) a Földbirtokrendezés Pénzügyi Lebonyolítására Alakult Szövetkezetre (1300/1929. M. E. rendelet),
- i) az Országos Lakásépítő Hitelszövetkezetre (1930:XLI. törvénycikk),
- j) a Magyar Szavatossági Bankra (4570/1931. M. E. rendelet),
- k) a Hitelintézetek Szövetkezetére (2200/1933. M. E. rendelet),
- l) az Ipari Munkaszervező Intézetre (2200/1933. M. E. rendelet),
- m) a fűszerpaprikatermelő és értékesítő szövetkezetekre (4650/1936. M. E. rendelet),
- n) a közjóléti szövetkezetekre (3500/1941. M. E. rendelet),
- o) a tejszövetkezetekre (7240/1942. M. E. rendelet),
- p) a Magyar Teherfuvarozók Országos Szövetkezetére (1150/1944. M. E. rendelet 7. §-a),
- q) a géperejű bérkocsi szövetkezetekre (41.000/1944. K. K. M. rendelet 33. §-a),
- r) a földművesszövetkezetekre (600/1945. M. E. rendelet 30. §-a, 131.00/1945. F. M. rendelet) s) a halászszerkezetekre (6700/1945. M. E. rendelet 5. §-a),
- s) a halászszerkezetekre (6700/1945. M. E. rendelet 5. §-a),
- t) a kölcsönös biztosító társaságokra, mint szövetkezetekre,
- u) a Magyar Szőlőgazdák Országos Borértékesítő Szövetkezetére,
- v) a Magyar Szövegírók, Zeneszerzők és Zeneműkiadók Szövetkezetére,
- z) a „MEGA” Magyar Hegyvidéki Bortermelők Értékesítő Szövetkezetére,
- x) a Hegyközségek és Szőlőgazdák Országos Szövetkezetére,
- y) a Lóértékesítő Szövetkezetre.

(2) Az (1) bekezdésben említett rendeleteket a magyar köztársaság kormánya legkésőbb a jelen törvény hatálybalépésének napjától számított hat hónap alatt köteles hatálybaléptetni.

(3) Ha a (2) bekezdés értelmében kiadandó rendelet szerint a szövetkezet alapszabályát módosítani kell, a szövetkezet köteles legkésőbb a reá vonatkozó rendelet hatálybalépésének napjától számított hat hónap alatt alapszabályát megfelelően módosítani és a módosított alapszabályát a cégbíróságnak bemutatni. Eddig az időpontig a szövetkezetre a jelen törvény rendelkezései nem terjednek ki. A X. fejezetben foglalt rendelkezések azonban az (1) bekezdés b), m), o)-y) pontjaiban felsorolt szövetkezetekre már a törvény hatálybalépésének napjától kiterjednek.

városi emberek lakhatásának kérdését voltak hivatottak segíteni a kedvezményes hitelek nyújtásával.

A szocialista jogalkotás folyamatát vizsgálva kiemelendő az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyv, amely a szövetkezeti szabályozás egészére nézve fontos rendelkezéseket tartalmazott keretjelleggel.⁹

Ágazati szabálynak tekinthető a 20/1959. (IV.16.) kormányrendelet a lakásfenntartó szövetkezetekről, míg a 6/1971. (II.8.) kormányrendelet a lakásépítő szövetkezetekről.

E korszak szabályozásánál az átfogó szövetkezeti törvényt kell kiemelni. Ez a joganyag az 1971. évi III. törvény a szövetkezetekről, amely csak 1972. január 1-én lépett hatályba. Fontos a törvény végrehajtására kiadott 30/1971. (X.2.) Korm. rendelet, amely részletesebb rendelkezéseivel, de szintén keretjellegű szabályozást adott a törvény 116. §-ában megfogalmazott azon rendelkezéssel, hogy az egyes szövetkezeti ágazatokra vonatkozó jogszabályok minden olyan kérdést szabályozhatnak, amely a kerettörvénnyel nem ellentétesek. Kifejezetten kiemeli a törvény, hogy a szövetkezeti ágazatra vonatkozó szabályok állapítják meg a lakásszövetkezetek tekintetében a gazdálkodás formájának, a tagsági viszony keletkezésének, a vagyoni hozzájárulásnak, a belső szabályzatok alkotásának, a szavazatok számbavétele módjának, a tagsági viták eldöntésének és megszűnés esetében a vagyon felosztásának sajátos szabályait.¹⁰

A lakásszövetkezetekre vonatkozó ágazati szabály csak később, az 1977. évi 12. törvényerejű rendelettel született meg.¹¹ Az ágazati szabály első részében a lakásszövetkezetekre vonatkozó általános rendelkezéseket fogalmazza meg, részben nevesíti és szabályozza a lakásszövetkezeti fajtákat, mint lakásépítő szövetkezet, lakásfenntartó szövetkezet, üdülőszövetkezet és garázsszövetkezet. A lakásszövetkezet céljaként

⁹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről eredeti szövege

43. § (1) Az állam elismeri és támogatja a dolgozóknak a mezőgazdasági és ipari termelés, az áruforgalom, továbbá a dolgozók szükségletei kielégítésének előmozdítására alapított és kizsákmányoló tevékenységet nem folytató szövetkezeteit.

(2) A szövetkezet jogi személy.

44. § (1) A szövetkezet önkéntes társulás útján jön létre, és alapszabályának megfelelően, a népgazdasági tervvel összhangban működik.

(2) A tagok a szövetkezetek egyes fajtáihoz képest - a jogszabályok és az alapszabály rendelkezései szerint - munkájukkal, a szövetkezet által nyújtott szolgáltatások igénybevételével és ezen felül rendszerint vagyoni hozzájárulással vesznek részt a szövetkezet működésében.

(3) A szövetkezetnek - gazdasági célján felül - az is a feladata, hogy hozzájáruljon tagjai szociális és kulturális felemelkedéséhez és szocialista neveléséhez.

¹⁰ 1971. évi III. törvény a szövetkezetekről 116. § (2) bekezdés

¹¹ Szövetkezeti Kutató Intézet A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875-2008) Budapest 2009, Farkas Tamás/Pál József / Pruberger Tamás / Szép György / Veres József / Fekete József / Zsohár András / Becz Miklós / Koszorú István / Petrovai György / Réti Mária

megfogalmazottakban a szövetkezeti jellemzők és elvek egyértelműen megtalálhatóak.¹² Maga a jogszabály más formában is tipizálja a lakásszövetkezeteket 3. § (1) bekezdésében: „A lakásszövetkezet lakásépítő, illetőleg lakásfenntartó vagy lakásépítő és- fenntartó szövetkezet lehet.” A szabályozás alapítási feltételként nem a tagok minimális számát határozza meg, hanem a minimális lakásszámot: a 3. § (2) bekezdése szerint: „Lakásszövetkezet legalább 12 lakás építésére, illetőleg fenntartására hozható létre.” A lakásszövetkezetek fontosságát és állami támogatottságát fejezi ki a 4. § rendelkezése, amely szerint mind a helyi tanács végrehajtó bizottsága, mind a pénzügyi intézet segítséget nyújt a lakásszövetkezet szervezéséhez és megalakulásának előkészítéséhez, valamint a munkáltatókat is, mint szervező, illetve támogatást nyújtó szerveket említi.

A jogszabály, gondolva a nagyszámú lakásszövetkezetekre, mind a részközgyűlés, mind pedig a küldöttgyűlés intézményét szabályozza, mégpedig úgy, hogy még arra is lehetőség van, hogy az alapszabály a részközgyűlést önálló döntési jogkörrel ruházza fel a területi egység olyan meghatározott belső ügyeiben, amelyekben a döntés más területi egységeket nem érint.¹³

A tulajdoni viszonyok körében a földrészlet vagy a lakásszövetkezet tulajdonában, vagy tartós használatában állhatott. A családi házakra létrejött lakásszövetkezetek kivételével, a lakóház épületszerkezetei, közös használatra szolgáló helyiségei, területei és központi berendezései, a házfelügyelői lakás, továbbá a lakásszövetkezet célját szolgáló más létesítmények (iroda, javító-karbantartó műhely stb.), építmények és vagyontárgyak is a lakásszövetkezet tulajdonában álltak, míg a nem a lakásszövetkezet célját szolgáló, nem lakás céljára szolgáló helyiségek annak tulajdonában álltak, aki a létesítési költségeket viselte.

Ebben az időben nagy lakásszámú, sokszor száznál több lakást átfogó lakásszövetkezetek voltak a jellemzőek azzal, hogy ezek a lakásszövetkezetek végezték a fenntartás körében a szükséges szakipari munkákat, így nem egyszer nagy számú munkavállalójuk, és munkavégzési helyként műhelyeik is voltak.

Általános szabály volt, hogy a lakóházban lévő lakások az állampolgárok tulajdonában álltak, és nagyon röviden, érintőlegesen van arról

¹² 1977. évi 12. törvényerejű rendelet a lakásszövetkezetekről 2. § (1) A lakásszövetkezet célja, hogy keretében az állampolgárok - a szövetkezésben rejlő előnyök felhasználásával - közös összefogással, személyes közreműködéssel és anyagi hozzájárulással gondoskodjanak a lakásszükségletük kielégítését szolgáló épületek és az ezek rendeltetésszerű használatát elősegítő, továbbá a lakásszövetkezet célját szolgáló más létesítmények (a továbbiakban együtt: lakóházak) felépítéséről, illetőleg fenntartásáról.

¹³ 1977. évi 12. törvényerejű rendelet a lakásszövetkezetekről 7. § (2) bekezdés

szabályozás a 15. §-ban, hogy lakásszövetkezet úgy is létrehozható, hogy a lakóházban lévő lakások a szövetkezet tulajdonában állnak. Ilyen esetben a tagot meghatározott lakás állandó használati joga illette meg.

A *lakásépítő szövetkezetekre* vonatkozó speciális szabályokból a 26. és 27. §-ban foglalt rendelkezéseket emelném ki, amely szerint a lakásépítő szövetkezet tevékenységének gazdasági alapja a tagok építéssel kapcsolatos hozzájárulásaiból és más befizetéséből, a szövetkezetet illetve a tagokat megillető állami és munkáltatói támogatásból, az építési kölcsönből és a szövetkezet egyéb bevételeiből állt. Nem jelentett gondot az sem, ha valaki a belépéshez szükséges készpénzzel nem rendelkezett, ugyanis fizetési kötelezettsége teljesítésére előtakarékossgot vállalhatott, amely a szövetkezet javára végzett munkával vagy szolgáltatással is teljesíthető volt.

A *lakásfenntartó szövetkezetek* speciális szabályi közül kiemelném a 30. § (2) bekezdésében rögzített azon rendelkezést, amely szerint a felújítási munkák költségeinek fedezetére felújítási alapot kellett képezni. Ebben a körben mind a tagokat, mind a nem tag tulajdonosokat felújítási hozzájárulás jogcímen fizetési kötelezettség terhelte, amelynek mértékét a közgyűlés állapította meg a jogszabály keretei között.

Az *üdülőszövetkezeteknél*, és különösen az üdülőszövetkezet tulajdonában lévő üdülőegységek esetén különbözteti meg a jogszabály a használati jogot attól függően, hogy azt a tag állandóan vagy időleges jogosult használni. Az üdülőszövetkezet tagja azon kívül, hogy az állandó használati jog alapján maga használhatja az üdülőegységet, azt időlegesen részben vagy egészben bérbe is adhatja, vagy másnak átengedheti, minden esetben lehetősége van a használati jog átruházására, ha a használati jogot szerző olyan személy, akit az igazgatóság tagként egyébként felvesz. A tag halála esetén az állandó és az időleges használati joga arra száll át, aki a tulajdonjogot egyébként örökölné.

A *garázsszövetkezet* létrehozásánál eltérés figyelhető meg az alapítási feltételtől, mivel a „bűvös” 12-es szám állampolgárra vonatkozik és nem garázsegységre.¹⁴ A tag állandó használati joga annyiban tér el az üdülőszövetkezeti tag jogaitól, hogy a tag a garázsegység időleges bérbeadására vagy átengedésére nem jogosult.

A lakásszövetkezeti ingatlanok nyilvántartására az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabályokat kellett alkalmazni, azzal, hogy a

¹⁴ 1977. évi 12. törvényerejű rendelet a lakásszövetkezetekről 38. § Garázsszövetkezet legalább 12 állampolgár garázsigényének a kielégítésére hozható létre.

lakásszövetkezet tulajdonában álló ingatlanok, továbbá a külön tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek körét a közgyűlés állapította meg.

A jogszabályi rendelkezés szerint a törvényerejű rendelet hatálybalépése előtt alakult lakásszövetkezetek és tagjaik, továbbá a nem tag tulajdonosok lakásszövetkezeti ingatlannal kapcsolatos tulajdon- és használati jogát a törvényerejű rendelet nem érintette.

Az 1982. évi 33. törvényerejű rendelet, amely az 1977. évi 12. törvényerejű rendelet módosítása volt – az idő szavának engedve – a garázsszövetkezetekre vonatkozó rendelkezéseket írta elő a *műhely- vagy üzlethelyiségek* építésére és fenntartására irányuló tevékenységet folytató szövetkezetekre is. Ezen kívül a küldöttgyűlés hatáskörébe került az alapszabály módosítás is, valamint az építés, illetőleg fenntartás költségeinek viseléséről szóló irányelvek meghatározása. A lakásszövetkezet gazdálkodásának biztosabb alapokra helyezése érdekében lehetővé tette a jogszabály az általános rendelkezésekben, minden lakásszövetkezetre nézve, hogy a lakásszövetkezet kölcsönt vegyen fel, és a kölcsön visszafizetésének biztosítására, illetve rendezésére a közgyűlés, illetve a küldöttgyűlés a tagokat, míg lakóházfelújítás céljára igénybe vett kölcsön esetén a nem tag tulajdonosokat is pótbefizetésre kötelezze. Ez a szabályozás eredetileg csak a lakásfenntartó szövetkezeteknél volt megtalálható. A jogszabálynak történő megfelelést az biztosította, hogy 1983. június 30-ig az alapszabályokat a törvényerejű rendelet szabályi szerint kellett módosítani, és a módosított alapszabályt harminc napon belül az állami törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek jóváhagyás végett meg kellett küldeni.

Az 1988. évi 19. törvényerejű rendelet pontosítja a lakásszövetkezet fogalmat a céljának pontosabb meghatározásával.¹⁵ A jogszabály új lakásszövetkezeti formaként szabályozza a nyugdíjasházi szövetkezeteket. Ezen lakásszövetkezeti formánál jól érzékelhető a nyitott tagság elvének a jogszabályokkal összeegyeztethető alkalmazása, hiszen kizárólag a személyek nyugdíjasi volta a taggá válás feltétele, de a nyugdíjasok körében a tagság nyitott. Ezen lakásszövetkezeti formánál – a szövetkezet célja és a tagok meghatározott alanyi körére tekintettel – a többi

¹⁵ 1988. évi 19. törvényerejű rendelet 2. § (1) A lakásszövetkezet célja, hogy keretében az állampolgárok - a szövetkezésben rejlő előnyök felhasználásával - közös összefogással, személyes közreműködéssel és anyagi hozzájárulással gondoskodjanak a lakásszükségletük kielégítését szolgáló épületek és az ezek rendeltetésszerű használatát elősegítő, továbbá a lakásszövetkezet célját és a tagok életkörülményei javítását szolgáló más létesítmények (a továbbiakban együtt: lakóházak) felépítéséről, illetőleg fenntartásáról.

lakásszövetkezeti formától eltérően kizárólag arra van lehetősége a tagnak, hogy állandó használati jogot szerezzen a lakóegységen.¹⁶

A jogszabály pontosítja a lakásszövetkezetek tulajdoni és használati viszonyait. 15. §-ában az eddigi szűkszavú, a tagot megillető állandó lakáshasználati jog kérdéskörét részletszabályokkal egészíti ki, ami a lakáshasználati jog alapján a tagot megillető hasznosításra, átruházására, örökölhetőségére, és a lakáshasználati jognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetésére is kiterjed. Ezen rendelkezések egyértelműen a jogalkotó azon szándékát tükrözik, hogy a lakásszövetkezetekben erősíteni kívánja a használati jog alapján és nem a tulajdonjog alapján történő alapítást és működést.

A lakásszövetkezetek gazdasági alapjának megteremtéséhez a korábban már tárgyalt pótbefizetésen kívül lehetőség van a célhozzájárulás fizetésének vállalására is.

Egyértelművé teszi a tagsági jogviszony megszűnésnek esetét a 21. § szabályozása akkor, amikor rögzíti, hogy a tagsági jogviszony akkor is megszűnik, ha a tag lakástulajdona vagy a lakásra vonatkozó állandó használatának joga megszűnik.

Az 1971. évi III. törvény módosítását célzó 1989. évi XV. törvény, engedve az idő szavának, a 63/A. §-ában a szövetkezeti vagyon részleges felosztását lehetővé tette a közgyűlés döntésétől függően, azonban a lakásszövetkezetekre ezt pont nem vonatkozott.¹⁷

¹⁶ 1988. évi 19. törvényerejű rendelet

40/A. § (1) Nyugdíjsházi szövetkezet legalább 12 lakóegység és a hozzátartozó szociális, valamint egészségügyi helyiségek építésére, illetőleg fenntartására hozható létre.

(2) A lakóegységek a nyugdíjsházi szövetkezet tulajdonában állnak, a tagot meghatározott lakóegység állandó használatának a joga illeti meg.

¹⁷ 1989. évi XV. törvény 63/A. § (1) A szövetkezet az egyes szövetkezeti ágazatokra vonatkozó jogszabályok keretei között, belső szabályzatában meghatározott mértékben azok részére, akik legalább 1988. december 31-e óta a szövetkezettel tagsági viszonyban állnak a szövetkezet vagyonából szövetkezeti üzletrész - mezőgazdasági szövetkezeteknél szövetkezeti vagyonrész - juttathat, illetőleg az ilyen tagok közreműködését az egyes szövetkezeti ágazatokra vonatkozó jogszabályokban meghatározott más formában (a továbbiakban együtt: szövetkezeti üzletrész) elismerheti.

(2) A szövetkezeti üzletrész és az ingyenes vagyonjegy (64/B. §) összértéke az első juttatáskor nem haladhatja meg az 1988. december 31-i mérleg szerinti szövetkezeti vagyon - részjegy és vagyonjegy alappal csökkentett részének - ötven százalékát.

(3) A vagyonnövekmény tagok számára további juttatásáról a közgyűlés - a (2) bekezdésben foglalt korlátozásra tekintet nélkül - dönt.

(4) Az (1) és (2) bekezdésben foglalt korlátozások nem vonatkoznak

a) az 1982. január 1. után kizárólag a tagok vagyoni hozzájárulásából alakult küsszövetkezetekre, amelyek változatlanul szövetkezeti formában működnek,

b) a lakásszövetkezetekre,

c) a kistermelők szövetkezeteire.”

A törvény lakásszövetkezetekre vonatkozó speciális szabálya volt az is, hogy a lakásszövetkezetek átalakulására is az ágazati szabály volt alkalmazandó éppen speciális tárgyánál fogva.¹⁸

A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény a szakít a korábbi szabályozási formával, és a lakásszövetkezeti szabályokat legtöbbször mint kivételeket a részletes szabályok között tárgyalja, és X. fejezetét a lakásszövetkezetekre vonatkozó speciális szabályoknak szenteli. A törvény elvi lehetőséget ad a társasház típusú lakásszövetkezet létrehozására, azonban ilyen lakásszövetkezetek nem jöttek létre.

Az 1992. évi II. törvény az 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról rendelkezett. A törvény 4. §-a a vagyonnevesítés során a lakásszövetkezet vagyonát fel nem osztható vagyonnak minősíti.¹⁹

Speciális szabály vonatkozik a lakásszövetkezetekre a kiválás körében is.²⁰ A kiválásra ugyanis 1992. június 30-ig kerülhet sor, és a lakásszövetkezet vagyonának speciális tárgyára tekintettel, és térben is korlátozott volt a kiválás lehetősége. Csak az elkülönülő épületegységben érdekelt tagok és csak együttesen válhattak ki a lakásszövetkezetből.

Lakásszövetkezet esetén a küldöttgyűlésnek a szövetkezeti törvény szabályai szerint kellett eljárni.²¹

¹⁸ 1989. évi XV. törvény 14. §-a

Az Szvt. 116. §-ának (2) bekezdése a következő rendelkezéssel egészül ki:

(A szövetkezeti ágazatokra vonatkozó jogszabályok állapítják meg)

„továbbá a lakásszövetkezetek és a takarékszövetkezetek átalakulásának szabályait.”

¹⁹ 1992. évi II. törvény

4. § (1) A vagyonnevesítés során nem osztható fel:

a) az általános fogyasztási szövetkezet (a továbbiakban ideértve a Hangya szövetkezetet is) vagyonának harminc százaléka;

b) a lakás, a takaréka és az iskolai szövetkezet (szövetkezeti csoport) vagyona.

²⁰ 1992. évi II. törvény

31. § (1) Az e törvény hatálybalépése és 1992. december 31-e közötti időszakban a mezőgazdasági és az ipari szövetkezetből egyénileg és csoportosan is ki lehet válni. Általános fogyasztási szövetkezetből és lakásszövetkezetből az e törvény hatálybalépésétől 1992. június 30-ig terjedő időszakban csoportosan ki lehet válni.

(2) A kiválásra e törvény szabályait kell alkalmazni akkor is, ha azt e törvény hatálybalépése előtt kezdeményezték, és a vagyon megosztásáról a közgyűlés még nem határozott.

32. § Az általános fogyasztási szövetkezetből az azonos településen lakó, a lakásszövetkezetből az elkülöníthető épületegységben (épületben, építményben stb.) érdekelt tagok együttesen válhatnak ki. A kiváláshoz az érintett

tagok által megalakított részközgyűlés legalább kétharmados szavazattöbbséggel meghozott határozata szükséges

²¹ 1992. évi II. törvény

50. § (1) Az általános fogyasztási szövetkezetekben, a lakásszövetkezetben és a takarékszövetkezetben a küldöttgyűlés - ha e törvény hatálybalépését követően újraszabályozták - az Szvt. szabályai szerint jár el.

(2) A vagyonnevesítéssel kapcsolatos ügyekben a közgyűlési, küldöttgyűlési határozathoz a jelenlevő tagok legalább kétharmadának egyetértő szavazata szükséges.

A lakásszövetkezetekről szóló 1977. évi 12. törvényerejű rendelet 17. §-a – amely a kiválásra vonatkozott – már a törvény hatálybalépésével együtt 1992. január 20-án hatályát veszítette, azonban a többi rendelkezés és a később született és fent említett törvényerejű rendeletek csak 1993. január 1-én. A törvény 64. §-a azonban az alábbi jogszabályokat hatályukban fenntartotta: a lakásszövetkezeti biztonsági alap képzéséről és felhasználásáról szóló 57/1988. (XII. 24.) PM rendeletet és a lakásszövetkezetek gazdálkodási rendjéről szóló 78/1988. (XII. 27.) PM-ÉVM együttes rendeletet.

A Magyarországon lezajlott átalakulási folyamatok a lakásszövetkezetek alapításának nem igazán kedveztek. Az állami tulajdonban volt és önkormányzati tulajdonba került épületeket társasházi formába terelték, és a lakásprivatizációval a lakásokat a bennük lakó magánszemélyek részére tulajdonba adták nagyon kedvezményes fizetési feltételek mellett.

Újabb nyolc évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az országgyűlés megalkossa az új szövetkezeti törvényt. A 2000. évi CXLI. törvény szakít a korábbi szabályozási renddel a lakásszövetkezetek vonatkozásában, és 1. § (4) bekezdésében rögzíti, hogy a lakásszövetkezetekről külön törvény rendelkezik. Ezen külön törvény megalkotására 6 évet engedtek, azonban már 2004-ben megszületik a 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekről. A törvény 1.§ (2) bekezdése nem a hatályban lévő szövetkezeti törvényre utal háttérszabályként, hanem a Polgári Törvénykönyvre. Egyébként a jogszabály a lakásszövetkezet alapítására, fenntartására, szervezetére, működésére, gazdálkodásának alapvető szabályaira, továbbá a lakásszövetkezet és tagjai közötti jogviszonyra, a lakásszövetkezet szervezeti átalakulásaira és megszűnésére, valamint a lakásszövetkezeti érdekképviselő sajátos szabályaira terjed ki nagyon-nagyon részletesen.

A 2011. évi LXXVI törvényben – a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény, valamint a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény módosításáról – kiegészítették és pontosították az eredeti lakásszövetkezetekről szóló jogszabályokat azzal, ami az eredeti törvényből kimaradt, vagy a gyakorlati alkalmazás során szükségessé vált. További, egy-egy paragrafust érintő pontosításokat a jogszabályalkotó a 2011. évi XLI. törvényben, a 2011. évi CXCI. törvényben és a 2011. évi CXCVII. törvényben is végrehajtott.

II. A lakásszövetkezet elhatárolása más jogintézményektől

A hatályos lakásszövetkezeti törvény rendelkezéseinek vizsgálatakor a gyakorlat oldaláról próbáltam a témát áttekinteni. Legelőször azonban szükséges volt az elhatárolási kérdéseket tisztázni.

A lakásszövetkezeti törvény háttérjogszabályként nem a hatályos, szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényt citálja, hanem a Polgári Törvénykönyvet. Erre egy magyarázat lehet, amit Réti Mária a Szövetkezeti jog című munkájában²² és Koszorú István *A lakásszövetkezetek törvényi szabályozásáról* írt XIII. fejezetben találgató munkájában is említ: a lakásszövetkezetek szabályozási tárgya és működése is speciális.²³

Mondhatjuk azt is, hogy a szövetkezeti törvénnyel párhuzamosan a lakásszövetkezetekre egy másik, a szövetkezeti törvénnyel egyenértékű jogszabály került megalkotásra. A lakásszövetkezetek, mint az nevükből és a szabályozásból is kiderül, mindenben megfelelnek a Manchesteri Kongresszus hatályos nemzetközi alapelveinek²⁴, amelyek az alábbiak: önkéntes és nyitott tagság, demokratikus tagi ellenőrzés, a tagok gazdasági részvétele, autonómia és függetlenség, oktatás, képzés, tájékoztatás, szövetkezetek közötti együttműködés, közösségi felelősség. A többi szövetkezethez hasonlóan a lakásszövetkezetek is önálló jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetek, melyeket a székhely szerint illetékes cégbíróság vesz nyilvántartásba és gyakorolja felettük a törvényességi felügyeletet a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény rendelkezéseinek megfelelően. A lakásszövetkezet képviseléről a törvény 7. §-a rendelkezik, amely szerint a lakásszövetkezetet az igazgatóság elnöke vagy az ügyvezető elnök vagy az ügyvezető igazgató, vagy a közgyűlés által képviselési joggal felruházott igazgatósági tag képviselheti önállóan, egyéb más tagokat és az alkalmazottakat együttes cégjegyzési jog illet meg. A lakásszövetkezetek sajátosságából adódó szabály az is, hogy a cégbíróságon kívül az illetékes földhivatalnál is külön eljárás szükséges mind a lakásszövetkezet által felépített ingatlan bejegyeztetése, mind a már létező lakásszövetkezet működése során történt, az ingatlan-nyilvántartást is érintő változások átvezetése érdekében.

²² RÉTI Mária: Szövetkezeti jog, ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2010 153.

²³ FARKAS Tamás - PÁL József - PRUBERGER Tamás - SZÉP György - VERES József - FEKETE József - ZSOHÁR András - BECZ Miklós - KOSZORÚ István - PETROVAI György - RÉTI Mária: A szövetkezetek szabályozása Magyarországon (1875-2008) Szövetkezeti Kutató Intézet, Budapest 2009: XIII. fejezet 243-311.

²⁴ SZNSZ 1995. évi hatályú Manchesteri Kongresszusának állásfoglalása <http://www.ica.coop/al-ica/>

A lakásszövetkezeteket szükséges elhatárolni a 2006. évi IV. törvény szerint működő gazdasági társaságoktól, és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján szabályozott polgári jogi társaságtól és építőközösségtől és az ingatlanon fennálló közös tulajdon egyik formájaként definiált, a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény szerint alapított társasházaktól.

Kezdjük a *polgári jogi társasággal és az építőközösséggel*. A Ptk. XLVI. fejezetében a társaságok címszó alatt említi a polgári jogi társaságot és az építőközösséget is. A Ptk. 568. § szerint a polgári jogi társaság létesítésére irányuló társasági szerződéssel a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy gazdasági tevékenységet is igénylő közös céljuk elérése érdekében együttműködnek és az ehhez szükséges vagyoni hozzájárulást közös rendelkezésre bocsátják. A jogszabályi rendelkezés szerint a magánszemély tagnak személyes tevékenységet kell ellátnia. A polgári jogi társaságot a törvény jogi személyiséggel nem ruházza fel, így a tagok vagyoni hozzájárulása közös tulajdonukba vagy közös használatukba megy át, és a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában a nyereség és a vagyoni hozzájárulást meghaladó veszteség a tagok között egyenlő arányban oszlik meg. A működés során szerzett közös tulajdonba került dolgok tulajdoni hányada – a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában – egyenlő. Az ügyek vitelére minden tag jogosult. Egyhangú döntés szükséges azonban a társasági szerződéstől való eltéréshez, továbbá a társaság rendes működése körét meghaladó ügyekben. A közös tulajdon birtoklására, használatára, hasznosítására és a rendelkezésre – a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában – e törvénynek a közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A tag azonban tulajdoni hányadával nem rendelkezhet, és a közös tulajdon megszüntetését csak a társaság megszűnése, illetőleg a tagnak a társaságból való kiválása esetén lehet követelni; az ezzel ellenkező megállapodás semmis.

Az *építőközösség* a felek szerződéses megállapodása annak érdekében, hogy épület felépítése végett együttműködnek és az ehhez szükséges vagyoni hozzájárulást közös rendelkezésre bocsátják. (578/B. §.(1) bekezdés) Az építőközösség írásba foglalt szerződéssel jön létre. A jelenleg hatályos Ptk. szabályozása az építőközösség tagjai között megkötött szerződés körében az alábbiakat tartalmazza: „(3) A felek a szerződésben kötelezettséget vállalnak a tulajdoni viszonyaik rendezésére; így különösen arra, hogy a felépített épületre társasház-tulajdont hoznak létre és ennek során a szerződésben meghatározott épületrészeket (lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket) az építőközösség egyes tagjainak külön tulajdonába, az egyéb épületrészeket

pedig – külön tulajdonuk arányában – a tagok közös tulajdonába adják. Ebből a rendelkezésből úgy tűnik, mintha a lakásszövetkezet létesítését megelőzően nem lehetne építőközösséget létrehozni. Ezzel szemben azonban a Ptk. 578/E. §-a az építőközösség megszűnése körében így rendelkezik: "Az építőközösség megszűnik, ha

a) az építés befejeződött és a tagok a tulajdoni viszonyaikat (társasház-tulajdon létesítésével, lakásfenntartó szövetkezet alapításával vagy más módon) rendezték, vagy

b) megszüntetését a tagok közösen elhatározták."

A 2006. évi IV. törvény a *gazdasági társaságokról* egyértelműen meghatározza, milyen célból létrehozott és milyen formában működő gazdálkodó szervezeteket tekint *gazdasági társaságoknak*.²⁵ Egyértelműen láthatjuk már a definíciók összehasonlításából az éles különbséget a gazdasági társaság és a lakásszövetkezet között. Azonosságot fedezhetünk fel a regisztrációt végző és felügyeletet ellátó, székhely szerint illetékes cégbíróság személyében, és a működés kapcsán hasonlóságokat az alapító okirat és tartalmi kellékei, a legfőbb szervre és a vezető tisztségviselőkre vonatkozó szabályokban stb.

A Ptk. a *társasháztulajdon* a közös tulajdon egy formájaként definiálja:

Ptk. 149. § (1) Épületen úgy is lehet közös tulajdon létesíteni, hogy az épület meghatározott részei – elsősorban a lakások – a tulajdonostársak külön tulajdonában vannak (társasháztulajdon).

(2) A társasháztulajdon létesítéséhez a tulajdonostársak alapító okiratba foglalt megállapodása és a társasháztulajdonnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges.

(3) A közös tulajdonnak a társasháztulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Ebben az esetben az alapító okiratot a bíróság ítélete pótolja.

(4) A társasháztulajdonra a közös tulajdon szabályait a külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

²⁵ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról 2. § (1) Gazdasági társaság csak az e törvényben szabályozott formában alapítható.

(2) Jogi személyiség nélküli gazdasági társaság a közkereseti társaság (kkt.) és a betéti társaság (bt.). Jogi személyiségű gazdasági társaság a korlátolt felelősségű társaság (kft.) és a részvénytársaság (rt.).

3. § (1) Gazdasági társaságot üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására külföldi és belföldi természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok alapíthatnak, működő társaságba tagként beléphetnek, társasági részesedést (részvényt) szerezhetnek.

A társasházakról a már említett 2003. évi CXXXIII. törvény rendelkezik részletesen. A lakásszövetkezet és a társasházak szabályozásának összehasonlítását önálló tanulmányban kívánom majd megtenni, így most kizárólag az alapvetéseket tartalmazó rövid összehasonlítást teszek, amely az alapításra, a tulajdoni viszonyokra, a jogi személyiségre és képviselőre, a felelősségre terjed ki.

A társasházak alapítása abban az esetben lehetséges, ha legalább két önálló, műszakilag megosztott egység (lakás és/vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség) található az ingatlanban.²⁶

Az épülethez tartozó földrészlet, továbbá a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész, épületberendezés, nem lakás céljára szolgáló helyiség, illetőleg lakás – különösen: a gondnoki, a házfelügyelői lakás – a tulajdonostársak közös tulajdonába kerül. Ha a földrészlet nem tartozik a közös tulajdonba, arra a tulajdonostársakat használati jog illeti meg.

Az épület tartószerkezetei, azok részei, az épület biztonságát (állékonyságát), a tulajdonostársak közös célját szolgáló épületrész, épületberendezés és vagyontárgy akkor is közös tulajdonba tartozik, ha az a külön tulajdonban álló lakáson vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségen belül van.

A lakás és a nem lakás céljára szolgáló helyiség állhat a tulajdonostársak külön tulajdonában. A közös tulajdon tárgyát képező ingatlanrész a külön tulajdonba tartozó lakás, nem lakás céljára szolgáló helyiség alkotórészét képezi, azzal együtt minősül önálló ingatlantulajdonnak. A közös tulajdonra vonatkozó, az egyes tulajdonostársakat megillető tulajdoni hányad és a lakásra, a nem lakás céljára szolgáló helyiségre vonatkozó tulajdonjog – a törvényben meghatározott esetek kivételével – egymástól függetlenül nem ruházható át és nem terhelhető meg.

Az alapítás körében nincs korlátozva, hány személy kell az alapításhoz, ebből az következik, hogy társasházat akár egy személy is alapíthat.

A társasház alapításnál az alapító(k)nak alapító okiratban kell rendelkezni a törvényben előírtakról, és az alapító okiratot egyedül az ingatlan-nyilvántartást vezető földhivatalnak kell benyújtani, a társasházi törvény szerinti, a társasház alapítás tényének előzetes feljegyzése

²⁶2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról

1. § (1) Társasháztulajdon jön létre, ha az épületingatlanon az alapító okiratban meghatározott, műszakilag megosztott, legalább két önálló lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség, illetőleg legalább egy önálló lakás és egy nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonostársak külön tulajdonába kerül (a továbbiakban: társasház).

5. § (1) Társasházat fennálló vagy felépítendő épületre lehet alapítani, ha abban legalább két, külön tulajdonként bejegyezhető lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség van vagy alakítható ki.

érdekében, és majd később/vagy a társasház ingatlan-nyilvántartási bejegyzése, a társasházi különlapok és a társasházi albetétek megnyitása érdekében.

A törvény 8. § (1) bekezdése lehetőséget biztosít a bíróság részére a közös tulajdon vonatkozásában – természetesen kérelemre – társasháztulajdonná átalakításra.²⁷

A társasházak önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek. A társasházakról szóló törvény 3. §-a szerint a társasház tulajdonostársainak közössége (a továbbiakban: közösség) az általa viselt közös név alatt az épület fenntartása és a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése során jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, önállóan perelhet és perelhető, gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat, viseli a közös tulajdon terheit. A perbeli cselekvőképesség a közös képviselőt (az intézőbizottság elnökét) illeti meg.

A társasház ügyintézését a közgyűlés által választott közös képviselő vagy intéző bizottság látja el. Közös képviselőként a tulajdonostársaktól különböző személy is választható, azonban az intéző bizottság és a számvizsgáló bizottság tagjait a tulajdonostársak saját maguk közül választják meg.

A közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy a szervezeti-működési szabályzatban ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű (sortartásos) kezesség szabályai szerint.

III. A magyar lakásszövetkezeti törvény hatályos rendelkezései

A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény hatályos rendelkezései közül – hasonlóan a korábban már említett társasházi szabályozáshoz – az alapításra, a tulajdoni és használati viszonyokra, a jogi személyiségre és képviselőre, és a felelősségre vonatkozó rendelkezéseket kívánom tárgyalni.

A lakásszövetkezet a lakóépületek építésére és fenntartására létrejött gazdálkodó szervezet. A lakásszövetkezet jogi személy. Tevékenységét elsősorban saját részére illetve a tagok és nem tag tulajdonosok részére

²⁷ 2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról 8. § (1) bekezdés: A közös tulajdonnak társasháztulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Az alapító okiratot ilyenkor a bírósági határozat pótolja.

végzi, ebben a körben célja nem a nyereség szerzése, hanem éppen a minél kedvezőbb áron történő szolgáltatás. Ezen felül a lakásszövetkezet vállalkozási tevékenységet is folytathat, amelyből piaci alapon történő szolgáltatással nyereségre tehet szert, amely nyereség a lakásszövetkezet bevétele, gazdálkodási alapjának része lesz automatikusan.

A törvény alkalmazása szempontjából lakásszövetkezet: a lakás-, a nyugdíjasházi, az üdülő-, a személygépkocsi-tároló, a műhely-, vagy üzlethelyiség-építő és -fenntartó szövetkezet (a továbbiakban együtt: lakásszövetkezet).

A törvénynek a lakásszövetkezetekre és az ilyen épületekben lévő lakásokra vonatkozó rendelkezéseit – ha a törvény másként nem rendelkezik – a nyugdíjasházakra, a bennük lévő lakásokra, illetőleg az üdülő, a személygépkocsi-tároló, illetőleg a műhely, vagy üzlethelyiség építését és fenntartását végző szövetkezetekre és az ilyen épületekben lévő önálló nem lakás céljára szolgáló helyiségekre is megfelelően alkalmazni kell. A törvény tehát szakított azzal a korábbi szabályozással, hogy a külön törvényben, ágazati jogszabályban általános szabályokat és az egyes lakásszövetkezet fajtákra ehhez képest speciális szabályokat állapított meg. Kivételt csak nyugdíjasházi és üdülőszövetkezetek képeztek, mivel a törvény 2011-es módosításakor az V/A. fejezetben – a 40/A - 40/D. §-okban – rájuk vonatkozó eltérő rendelkezések kerültek be a törvénybe, a tulajdoni és használati viszonyok, a tag szavazati joga és a nyugdíjasházi szövetkezet tagsági viszonyára vonatkozó egyedi helyzetek miatt.

Vizsgáljuk meg először a 10. §- 12. § alapján, hogyan alakul a lakásszövetkezeteknél a tulajdonviszony a földrészlet, az épület és az építmény, a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek vonatkozásában.

A lakásszövetkezetben a lakások a tagok, a nem tag tulajdonosok vagy a lakásszövetkezet tulajdonában állnak. Ha a lakások a tagok tulajdonában állnak, az épülethez tartozó földrészlet, az épületszerkezetek, az épület közös használatra szolgáló területei és helyiségei, a központi berendezések, a házfelügyelői (gondnoki) lakás, továbbá a lakásszövetkezet célját szolgáló más építmények (iroda, műhely, raktár stb.) és vagyontárgyak a lakásszövetkezet tulajdonában állnak. A lakásszövetkezet célját nem szolgáló építmény – különösen a gépkocsitároló – a tag vagy a nem tag tulajdonos tulajdonában is állhat.

A lakások – ha az alapszabály így rendelkezik – a lakásszövetkezet tulajdonában is állhatnak. A tagot ilyen esetben meghatározott lakás állandó használatának a joga illeti meg. A tag a lakást maga használhatja,

hasznosíthatja, illetve a használat jogát átruházhatja. A hasznosítás, illetőleg a használati jog átruházásának feltételeit az alapszabályban kell meghatározni. Az állandó használat jogának visszterhes átruházása esetén a lakásszövetkezetet az elővásárlásra vonatkozó szabályok szerinti jog illeti meg. A lakásszövetkezet e jogát maga gyakorolja, vagy erre valamely tagját jelölheti ki. Ha a lakásszövetkezet nem él az elővásárlási jogával, a tag használati jogát olyan személyre ruházhatja át, aki a tagsági feltételeknek megfelel. Az ilyen személy tagfelvételi kérelme nem utasítható el. Itt is megfigyelhető a komoly különbség a társasház és a lakásszövetkezet között, hiszen míg a lakásszövetkezet a kialakított külön tulajdoni lapra mint önálló jogi személy bejegyezhető az ingatlan-nyilvántartásba, addig a társasház esetén az önálló rendeltetési egység vagy a társasház közös tulajdonaként van az alapító okirat szerint nyilvántartva és nincs önálló tulajdoni lapja, vagy ha önálló tulajdoni lapja van, akkor arra az összes tulajdonost be kell jegyezni a közös tulajdonból őket megillető tulajdoni hányadnak megfelelően. A gyakorlati életben, a hasznosításnál, átruházásnál, vagy a hiteljogviszonyokban ennek a különbségnek nagy jelentősége lehet.

A lakásszövetkezet alapításához legalább hét alapító tag szükséges. Tehát a korábbi szabályozással ellentétben, és a társasház szabályozástól is eltérően, jelenleg nem a rendeltetési egységek száma a kiindulási alap, hanem a tagok száma.²⁸ Felmerül persze a kérdés, hogy szemben a társasházakkal, lehetséges-e, hogy egy rendeltetési egység esetén is lakásszövetkezet létrehozása úgy, hogy az az egy egység a 7 tag közös tulajdonában van. Erre a kérdésre a választ a későbbi tanulmány fogja megadni, amelyben mind a társasház, mind a lakásszövetkezet vonatkozásában részletesen ismertetem majd az ingatlan-nyilvántartási szabályokat is.

A lakásszövetkezet alapítása esetén kettős bejegyeztetés szükséges, hiszen magát a gazdálkodó szervezetet a székhely szerint illetékes cégbíróságon be kell jegyeztetni, ezzel nyeri el jogi személyiségét. Ezen kívül az alapszabályt és az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabályokban foglalt mellékleteket az ingatlan fekvése szerint illetékes földhivatalba is be kell nyújtani, mivel a lakásszövetkezeti, a tag és nem tag tulajdonos tulajdonjogát vagy használati jogát az ingatlan-nyilvántartás van hivatott regisztrálni. Szemben a társasházakkal, itt nincs arra lehetőség, hogy a bíróság jognyilatkozat pótlására irányuló kereset alapján a lakásszövetkezet alapszabályát létrehozza.

²⁸ 3. § (1) A lakásszövetkezet alapítását legalább hét alapító tag esetén, valamennyi alapító tag részvételével tartott alakuló közgyűlés határozza el.

Mint az korábban már említettem, a lakásszövetkezetek önálló jogi személyek, ahol a képviselet az alábbiak szerint alakul: „7. § (1) A lakásszövetkezetet az igazgatóság elnöke vagy az – igazgatóság helyett megválasztott – ügyvezető elnök, vagy az ügyvezető igazgató, vagy a közgyűlés által képviseleti joggal felruházott igazgatósági tag képviseli. E jogkörük harmadik személyekkel szemben érvényesen nem korlátozható. Más tag vagy alkalmazott a képviseleti joggal rendelkező tisztségviselő írásbeli felhatalmazása alapján képviselheti a lakásszövetkezetet; ebben az esetben legalább két tag vagy alkalmazott együttes felhatalmazása szükséges.

(2) A cégjegyzési jog az (1) bekezdésben meghatározottak szerint a lakásszövetkezet szervezeti képviseletével rendelkező tisztségviselőt illeti meg. A tisztségviselő cégjegyzési joga önálló; más tagot vagy alkalmazottat az együttes cégjegyzés joga illeti meg.” A törvény 30. §-a úgy rendelkezik, hogy nem lehet tisztségviselő, aki nem tagja a szövetkezetnek, kivéve, ha az alapszabály szerint a tisztség betöltéséhez tagsági viszony nem szükséges. A gyakorlat vetette fel ezt a megengedő szabályt, hiszen nem biztos, hogy van a tagok között olyan személy, aki a lakásszövetkezet irányítását, főleg ha a lakásszövetkezet vállalkozási tevékenységet is végez, megfelelően el tudja látni.

Ami a lakásszövetkezet harmadik személyek felé fennálló felelősségét illeti, arról a törvény a 46. §-ban rendelkezik az alábbiak szerint: „A lakásszövetkezet a vagyonával felel a tevékenységéből eredő tartozásaiért. Ha a lakásszövetkezet vagyona a tartozások fedezésére nem elegendő, a közgyűlés a tagokat és a nem tag tulajdonosokat pótbefizetésre kötelezheti. A lakásszövetkezet által folytatott vállalkozási tevékenység esetében a tagok a felelősség alól csak akkor mentesülnek, ha a vállalkozásból eredő kötelezettségek fedezésére a vállalkozással arányban álló vagyonrészt az alapszabályban elkülönítene. Ebben az esetben a vállalkozásból eredő kötelezettségeikért a lakásszövetkezet az elkülönített vagyonával felel.” Szemben tehát a társasházaknál fennálló sortartó kezességgel, mondhatjuk, hogy a lakásszövetkezet felelőssége korlátozottabb, mégis hitelezői szempontból a követelések behajtása, a végrehajtás sokkal „könnyebben” megoldható.

A lakásszövetkezeti szabályozásban meglévő speciális helyzetet, a nem tag tulajdonosok lakásszövetkezethez való viszonyát külön ki kell emelni. A lakásszövetkezet tagjának, ha a lakás vagy a nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonában van, azt harmadik személy javára szabadon átruházhatja, a használati jog átruházása esetén a lakásszövetkezetet,

illetve az ő általa kijelölt személyt megillető elővásárlási jog korlátjával. A gyakorlatban nem egyszer előfordul, hogy a tag tulajdonának átruházása esetén – tagsági jogviszonya ezzel megszűnik – például a lakás vevője a lakásszövetkezetbe nem lép be tagnak. Igen ám, de a lakásszövetkezettel belépés nélkül is napi kapcsolatba kerül, hiszen a tulajdonában lévő lakás a lakásszövetkezet tulajdonában lévő földrészleten található, a lakással kapcsolatos sokszor közüzemi, szemétszállítási, lépcsőház takarítási, liftszerelési feladatokat a lakásszövetkezet szervezi és finanszírozza. A jogalkotónak arra nincs lehetősége, hogy a lakás tulajdonjogának megszerzésével automatikusan a lakásszövetkezet tagjává tegye a vevőt, ezért volt arra szükség, hogy a nem tag tulajdonos státusz szabályozásra külön kerüljön sor a törvény 44. §-ában.²⁹ A nem tag tulajdonost a lakásszövetkezet által a tagnak nyújtott szolgáltatások, a lakásszövetkezet vállalkozási bevételei illetve az ezekkel kapcsolatos költségek kivételével ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik, illetve terhelik, mint a tag tulajdonost.

A lakásszövetkezetek közül a nyugdíjasházi szövetkezetek további specialistát mutatnak a tagok személyében és a tulajdoni és használati viszonyokban. Ebben az esetben ugyanis tagok csak a törvényben előírt feltételeknek megfelelő, a 40/B. §-ban meghatározott személyek lehetnek. Ezen kívül nyugdíjasházi szövetkezeteknél, éppen a tagok személye miatt is, a lakások a szövetkezet tulajdonában állnak és a tagot „csak” az állandó használat joga illeti meg.

Az üdülőszövetkezeteknél sem megengedett az üdülő tagi tulajdona, hanem a tagot az üdülőegység időleges használati joga illeti meg. Érdekes megoldást tartalmaz a jogszabály a nem természetes személy tag javára minden olyan üdülőegység után, amelynek egész évi használatára jogot szerzett, ebben az esetben ugyanis a gazdálkodást érintő kérdésekben további egy-egy szavazatot biztosít ezen tagok részére.

Mindkét utóbbi formánál jogszabályi előírás, hogy a használati jog megszerzésének feltétele a tagsági jogviszony létesítése.

²⁹ 44. § (1) A nem tag tulajdonost megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tag tulajdonost - a lakásszövetkezet által a tagnak nyújtott szolgáltatások, a lakásszövetkezet vállalkozási bevételei, illetőleg az ezekkel kapcsolatos költségek kivételével - megilletik, illetőleg terhelik.

(2) A közgyűlésen a nem tag tulajdonost a lakásával kapcsolatos fizetési kötelezettségek előírására és teljesítésére vonatkozó tárgyévi költségvetés és a beszámoló napirendi pont megvitatása során megilleti a szavazás joga. Ebben az esetben a közgyűlés összehívása, határozatképességének megállapítása és a szavazatok számba vétele során - ideértve az írásbeli szavazás esetét - a nem tag tulajdonosokat is figyelembe kell venni. A nem tag tulajdonost a közgyűlés más napirendi pontjaival kapcsolatban a szavazás joga csak a tag tulajdonostól kapott meghatalmazás esetén illeti meg.

A tanulmány készítése során és remélhetőleg annak olvasása során a Tisztelt olvasó számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a lakásszövetkezetek témája, a szabályozandó terület széles spektruma miatt, az egyes koroknak a lakásszövetkezeteket segítő vagy éppen háttérbe szorító szabályozása, a jelen tanulmányban még meg sem jelenő nemzetközi szabályozások, gyakorlati példák a lakásszövetkezetek létezését és fejlesztését vetítik elő a jövőben. A lakásszövetkezetek lehetnek ugyanis azok a piaci és a szociális gazdaság közötti szervezeti formák, amelyek a mai világ kihívásaira, az állampolgárok lakáshelyzetének megoldására alternatívát jelenthetnek. Tanulmányomat a lakásszövetkezetek és a társasházak szabályozásának összehasonlításával, a nemzetközi kitekintés leírásával kívánom majd folytatni.

Zsálek Henriett
Büntetőjogi Tanszék
Témavezető: Belovics Ervin PhD, adjunktus

A jogos védelem jelenleg hatályos és a 2013. év július hó 1. napján hatályba lépő új törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése

A jogos védelem szabályait megalapozó – a megtámadott jogainak határait kijelölő – „kiinduló” dilemmára hívja fel a figyelmet Kónya István, a Kúria büntetőkollégiumának vezetője az új Btk. tervezetével kapcsolatosan adott interjújában¹, amelyben így fogalmaz: *„a jogos védelemmel kapcsolatos vitákban gyakran megfigyelhető az a furcsa lélektani jelenség, hogy egyesek gondolkodása észrevétlenül megfordul, mintegy átállnak az áldozat oldaláról a támadó oldalára, inkább vele éreznek együtt, mintha csak a támadót tekintenék az eset sértettjének, aki emiatt a jog és a hatóságok védelmére szorul.”* A 2013-ban hatályba lépő, már elfogadott új Btk. nem ezt a – közvéleményben inkább jellemző – gondolkodást, hanem a jogellenes támadás kockázatát teljes mértékben a támadónak kell viselnie elvét követve határozta meg az irányt.

A *jogos védelem* Büntető Törvénykönyvbe foglalt és hosszú ideig változtatások nélkül hagyott szabályozásának utolsó – a 2009. évi LXXX. törvénnyel történt – módosítása a törvényhely első bekezdését [Btk. 29. § (1) bekezdés], mint a jogos védelmi helyzet „hagyományos” esetét főszabályként összefoglaló normaszöveget meghagyta. Klasszikus kiindulópontnak tekintve a jogos védelem megítélésében valamely személy, a javak és a közérdek ellen megvalósult, vagyis véghezvitt jogtalan támadást, és az ennél fogva kialakult szükséges védekezési helyzetet, illetve azokat az eseteket, amikor a jogtalan támadás adott helyen, rövid időn belül történő reális, azonnali bekövetkezésével számolva annak kivédése, elhárítása már a támadás megkezdése előtt szükséges, ezért a közvetlenül fenyegető jogtalan támadás leszerelése megengedett.

¹ <http://www.lb.hu/hu/print/sajto/konya-istvan-interjuja-az-mti-nek-az-uj-btk-tervezeterol>

Az elfogadott, de még nem hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény sem szakít a jogos védelem „*alap*” szabályának rögzítésével. A norma e körben – az új Btk. 22. §-a – csaknem azonos a jelenleg hatályos törvény 29. §-ában foglalt szöveggel: *„büntethetőséget kizáró ok, jogos védelmi helyzet áll fenn, ha valamely személy cselekménye a saját, illetve mások személye, javai vagy a közérdek ellen intézett, illetőleg ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges.”* A 2013 júliusában életbe lépő törvénykönyv ugyanakkor a régivel szemben a bekövetkezett vagy közvetlenül fenyegető, illetve a jövőben lehetséges jogtalan támadások között időbeli sorrendet állít fel, előbb rendelkezve arról az esetkörülről, amikor a jogellenes támadásra csak számítani lehet, de az még nem közvetlen, illetve nem intézett. A megelőző jogos védelem, mint a jogos védelem hagyományos verzióját kiegészítő, a jogos védekezés körét tágító – korábban el nem ismert elvet elfogadó – rendelkezés az eddig hatályos szabályozásban az általánosat követő specialitásként szerepel. Ez a rendezési koncepció megfordul az új Büntető Kódexben: a jogos védelem sokáig kizárólagos, 2009. év augusztusától pedig előbb (az első bekezdésben) rögzített normaszövegét a jogalkotó a megelőző jogos védelmi helyzetet leíró 21. § után, a 22. §-ban szerepelteti. Azután tehát, hogy egy olyan helyzetről rendelkezik, amikor a jogtalan támadás elhárítására vonatkozó igény előbb felmerül, mint ahogy a jogtalan támadás ténylegesen bekövetkezik, illetve az közvetlenül fenyeget, és amelyben a támadás kivédését célzó eszköz alkalmazásának feltételein és korlátain, valamint az azáltal okozott sérelmen van a hangsúly.

Az új kódex 22. § (1) bekezdése tehát a megelőző jogos védelemről történő rendelkezést követően rögzíti a jogos védelem klasszikus szabályát, amelyben *nem történt tartalmi változás* az eddig hatályos törvényhez viszonyítva. A norma megszövegezése különbözik annyiban, hogy nem a jogtalan támadás következtében cselekvő megtámadotról mondja ki, hogy nem büntethető [a jelenleg hatályos Btk. 29. § (1) bekezdés szerint ugyanis: *„nem büntethető, akinek a cselekménye (...)*”], hanem a büntethetőségi akadályt magára a cselekményre vonatkoztatja. Az új Btk. 22. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy *„nem büntetendő az a cselekmény, amely a saját, illetve a más, vagy mások személye, javai vagy a közérdek ellen intézett, illetve ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges”*. A cselekvő személy büntethetősége vagy a cselekmény büntetendősége közötti különbségtételnek nincs gyakorlati jelentősége. Mindkét esetben valamely jogellenes támadás folytán kialakult védelmi cselekményt, e körben a védekező magatartást tanúsító személy konkrét cselekvési láncolatát kell

értékelni, amely során maga a védekezést kifejtő személy, valamint az általa véghezvitt eseménysor nem választható külön. Amennyiben ugyanis a megtámadott személy védekezés közben formálisan kimeríti valamely bűncselekmény törvényi tényállását, az a jogos védelem kritériumainak teljesülésétől függően képezhet adott esetben büntethetőségi akadályt.

A jogos védelem szabályozásánál az eddig hatályos törvénykönyvben szereplő normaszöveg *valamely személy büntetőjogi felelősségéről, büntethetőségéről* rendelkezik, míg az új Btk. a cselekményhez fűzi a büntetendőséget, vagy annak akadályát. Ha valaki magatartásával szándékosan vagy gondatlanul, de a Btk. Különös részében foglalt törvényi tényállást valósít meg, akkor az ő személyéhez köthető a büntetőjogi felelősség, vagyis – alapelvi szinten – a büntethetőség valakihez, valamely személyhez kapcsolódik. Megvan tehát az alanyi bűnösség, az alanyi oldal, az elkövető a tudatában valahogy viszonyul az általa elkövetett bűncselekményhez. Jogtalan támadás esetén a személy „önkéntelenül”, cselekszik, a saját vagy mások érdekében *kényszerű* elhárító magatartást tanúsítani, a hangsúly így nem a személyen, nem az ő bűncselekményhez viszonyuló tudattartalmán, hanem a cselekményen van. Ezt a cselekményt csakis a jogtalan támadás keltette életre, az a tudatban nem volt jelen, a megtámadott védekezésében megnyilvánuló magatartás ugyanis a támadás nélkül nem történt volna meg. A jogtalan támadás folytán cselekvő személy így egyfajta szükséghelyzetben van a saját magatartását tekintve, amellyel, – ha meg is valósítja valamely bűncselekmény törvényi tényállását –, annak büntetőjogi értékelése nem a személyhez, mint szándékosan vagy gondatlanul cselekvőhöz, hanem az általa „önkéntelenül” megvalósított cselekményhez – a tárgyi oldalhoz – kapcsolható.

A jogos védelmi helyzet megállapíthatóságához a jogalkotó a jövőben is ugyanazoknak a feltételeknek a teljesülését fűzi, mint amelyek a már több évtizedes jogalkalmazói gyakorlatban letisztultak és azonos értelmezést nyertek. Jogos védelmi helyzetre és ilyen „jogcímen” történő cselekvésre akkor lehet alappal hivatkozni, ha van támadás, vagy legalább annak azonnali bekövetkezésével reálisan számolni lehet, illetve az jogellenes. A Btk.-ban megfogalmazott jogtalanság nyilvánvalóan olyan magatartást jelent, amelynek megakadályozására elsősorban a bűnüldöző hatóságok lennének jogosultak és kötelesek – vagyis, amelyek a Büntető Törvénykönyvbe ütköznek, így büntetőjog-ellenesek –, az adott helyzetben mégsem tudnak a megtámadott segítségére lenni, a támadást ugyanakkor ki kell védeni, a társadalmat védő szervek helyett kell tulajdonképpen védekezni.

A jogtalan támadást elhárító – az új Btk. 22. § (1) bekezdésében szabályozott – jogos védelmi cselekménynek ugyanúgy kritériuma a korábbiakhoz hasonlóan a *szükségesség*. A jogellenes támadás leszerelésére büntetlenül csak olyan magatartás megengedett, amely annak elhárításához szükséges. A normaszöveg nyelvtani elemzése alapján az elhárításhoz szükségesség – álláspontom szerint – önmagában nem a jogtalan támadás tényén alapul, hanem az, mint a védekező magatartás korlátja jelenik meg. Ellenkező esetben a törvényszövegnek úgy kellene szólnia, hogy „nem büntethető, aki annak érdekében cselekszik, hogy a (...) jogtalan támadást elhárítsa”, az elhárításhoz szükséges magatartás ugyanis nem mást kíván, mint a támadáshoz igazított mértéktartást, amely kijelöli a jogellenes cselekményre adható válaszreakció határait.

E körben meg kell jegyezni, hogy a jogirodalomban nincs egységes álláspont az „elhárításhoz szükségesség” és a normaszövegben sem az eddigi, sem az új törvényben ki nem mondott „arányosság” kérdésének értelmezéséről. Az mindenesetre leszögezhető, hogy ami aránytalan elhárító cselekménynek minősül, az az elhárításhoz szükségesség keretét túllépi, ebből következően az elhárításhoz szükséges magatartás arányosnak is tekinthető egyben. Megfordítva: minden egyes esetben a jogellenes támadás minősége, jellege, intenzitása alapján határozható meg, milyen cselekvés az, amely annak elhárításához elengedhetetlen, és egyben szükséges. Ez azt is jelenti, hogy a védekező cselekmény a jogellenes támadó magatartáshoz képest aránytalan nem lehet. A támadásra kinyilvánított aránytalan reakció ugyanis nyilvánvalóan nem lehet szükséges.

Egyet lehet érteni Tóth Mihálynak e fogalomkettőssel kapcsolatosan fejtegetett álláspontjával: *„az arányosságnak a fogalomba csempészése (mármint az elhárításhoz szükségesség fogalmába) legfeljebb akkor lehet veszélyes, ha ezzel szűkíteni próbáljuk a törvényben meghatározott szükségesség hatókörét (...), ha tehát az arányosság fogalmát a szükségesség értelmezése körében említik, azt talán nem kell önmagában helytelen dolognak tekintenünk, azokat a gondolatmeneteket azonban, amelyek esetleg az arányosságnak a szükségességen túlmutató jelentőséget tulajdonítanak, következetesen korigálnunk kell.”*²

Bár a jogos védelemről rendelkező normaszöveg a büntethetőségi akadály megvalósulásához nélkülözi az arányosság feltételkénti

² TÓTH Mihály: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához, Büntetőjogi Szemle 2012/1. szám 27.

kimondását, Tokaji Géza – alappal – az arányosság érzékelhető jelenlétéről beszél a jogalkalmazói gyakorlatban, amikor leírja: *„a bírói gyakorlatban eléggé elterjedt az, hogy a szükségességet és az arányosságot két külön kritériumnak nevezik. Ez olyan benyomást kelt, mintha a bíróságok a törvényben foglaltakon túlmenően követelményt támasztanának a védekezővel szemben. A kódexek azonban a két ismérvnek csupán az egyikét tartalmazzák, s annak az értelmezésénél kell a másiknak szerepet juttatni. Így ott, ahol a btk. csak az arányosságról szól, a legenyhébb elhárítási mód választásának a követelményét a támadás és a védekezés intenzitása közti arányosságként vizsgálják. Nálunk viszont az mondható, hogy nem szükséges az, ami nem felel meg a bizonyos mérvű arányosságnak.”*³ Tokaji Géza felvetéséhez kapcsolódóan megemlíthető, hogy a hatályos magyar joghoz hasonlóan például a német szabályozás sem fogalmazza meg az arányosság követelményét, ehelyett a támadás elhárításához való szükségességet kívánja meg kifejezetten. Az osztrák törvényszöveg ugyanakkor a jogszerű védelmi magatartás kritériumának tekinti az arányosság követelményét⁴, de emellett az elhárításhoz szükségességet már nem kéri számon egyidejűleg a védekezőtől.

Az arányosság, így a szükségesség kritériuma is sérül például időbeli túllépés esetén, vagy amikor a védekezés a támadónak sokkal nagyobb sérelmet okoz, mint amilyen sérelem okozására a jogtalan támadás irányult. Ezekben az esetekben jogos védelem – ide nem értve a törvény által meghatározott kivételeket, amikor a túllépés megengedett – nem állapítható meg. Csak példaként említve, az arányossághoz hasonlóan – amely feltétel a törvényben ténylegesen nem jelenik meg, ugyanakkor a jogalkalmazói gyakorlatban gyakori hivatkozási alap – csak burkoltan van jelen a csalás törvényi tényállásában „a sértett vagyoni joghatású cselekménye”, amelyet a törvény ténylegesen nem tartalmaz, mégis, ennek megvalósulása nélkül csalás bűncselekmény nem állapítható meg akkor sem, ha teljesül valamennyi leírt tényállási elem.

Az új Büntető Kódex azon túl, hogy következetes a jogos védelem legutóbbi módosításának alapjául szolgáló jogelvekhez, a megtámadott védekezési jogának egyértelmű elismerése mellett *tovább bővíti* a jogos védelmi helyzetben cselekvő mozgásterét. Megteremti az arányossági követelmény bizonyos körülmények között történő figyelmen kívül hagyásának lehetőségét, ezáltal meghaladva egyes esetekben a főszabályként rögzített és a jogos védelem megállapíthatóságához

³ TOKAJI Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK Budapest, 1984, 256.

⁴ UJVÁRI Ákos: A jogos védelem elvi és gyakorlati kérdései néhány európai Büntető Törvénykönyv szabályozásának tükrében, <http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari22.html>

megkövetelt elhárításhoz szükségességet. Az eddigiektől eltérően az új Btk. meghatározza ugyanis, hogy valamely jogellenes támadó cselekményt mely esetekben kell úgy tekinteni – a törvény erejénél fogva –, hogy az a támadó életének kioltására is irányult volna, amely törvényi vélelemre eddig még nem volt példa. Az új kódex 22. § (2) bekezdése szerint *„a jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha*

a) *azt személy ellen*

aa) *éjjel,*

ab) *fegyveresen,*

ac) *felfegyverkezve vagy*

ad) *csoporthoz tartozóan követik el,*

b) *az a lakásba*

ba) *éjjel,*

bb) *fegyveresen,*

bc) *felfegyverkezve vagy*

bd) *csoporthoz tartozóan történő jogtalan behatolás, vagy*

c) *az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás.*

Míg a jogszabályhely a) pontjában foglalt személy elleni támadásokat számba vevő esetkör egyértelmű, a jogos védelem hagyományos szabályához igazodóan *megköveteli a tényleges támadást, vagy* - feltételezhetően - a jogellenes támadás közvetlen fenyegetését, a b) és c) pontokban foglalt jogtalan támadás fogalma összemosódik a jogtalan behatolással. Ebből az vonható le, hogy atipikusan már a jogtalan behatolás felsorolt módjai is olyan „kiélezett” jogos védelmi helyzetet teremtenek, amelyben a megtámadott az elhárító magatartását tekintve *korlátlanul cselekedhet.*

Ezzel kapcsolatosan említhető, hogy a jogirodalomban az arányosságot érintő, *eddig* uralkodó – és a jelenleg hatályos szabályra is érvényes – álláspont szerint azt, hogy *meddig jogszerű a védekezés* amennyiben a támadás kizárólag vagyoni javak ellen történt, az eset összes körülményére, így különösen a javak értékére tekintettel lehet eldönteni azzal, hogy e felfogás alapján a támadás elhárítható akár oly módon is, hogy a védekező a testi sértés alap- vagy bármely minősített esetét valósítja meg védekezése során, ugyanakkor az Alaptörvény azon rendelkezésére figyelemmel, amely kimondja, hogy az embernek vele született joga van az élethez, a védelmi cselekmény egyetlen korlátja,

hogy a javak ellen intézett támadás nem hárítható el a támadó életének szándékos kioltásával⁵.

Az előbb hivatkozott új szabály alapján azonban, ha a törvényben megjelölt jogtalan behatolás történik, amelyre a jogtalan behatolással érintett a behatoló életének kioltásával reagál, a behatoló cselekményét akkor is élet ellen irányulónak kell majd tekinteni, ha ő például értékeket célzott elvinni, vagy magában hordozta ugyan a személy elleni támadás lehetőségét, de az elkövetőt még észre sem vette, miközben ő maga már célba volt véve. A rendelkezés alapján elképzelhető, hogy a jogtalan behatolás és a tényleges támadó magatartás – amelyben a személy testi fenyegetettsége is megvalósul – nem feltétlenül ér össze térben és időben, amely aggályossá teszi a vélelem felállítását. Kétszintes galériás családi házban például az emeleten észleli a jogtalan behatolással érintett, hogy lakásába jogellenesen éjjel bejöttek, és bár az életét veszélyeztető közvetlen fenyegetés nincsen, mégis úgy cselekedhet, mintha közvetlen életveszélyben lenne.

A fent idézett törvényi vélelem azt jelenti, hogy a felsorolt esetekben a megtámadott elhárító magatartásának értékelésekor szükségtelen annak vizsgálata, hogy az arányban állt-e a jogellenes támadó (vagy jogellenes behatoló?) cselekménnyel, amennyiben ugyanis valamely jogellenes támadás olyan, mint amit a törvény e vélelem körében nevesít, az „automatikusan” azt a vélelmet élvezi, hogy élet ellen (is) irányult, amelyre a válasz is lehet életet kioltó anélkül, hogy sértené az arányosság egyébként megkívánt követelményét.

Ezzel az új szabállyal ellentétben az eddigi normaszöveg és az azon alapuló joggyakorlat szerint minden egyes jogos védelmi helyzet megítélésénél külön vizsgálandó, hogy az elhárító magtartás a jogtalan támadás által fenyegetett, vagy előidézett sérelemhez viszonyítva ténylegesen *milyen sérelmet* okozott a támadónak, ezek arányban álltak-e egymással, a védekezés esetlegesen aránytalan volt-e a támadó cselekmény által előidézett eredményhez képest. Amennyiben ugyanis a megtámadott az élet szándékos kioltásával reagál például az őt ért jogellenes könnyű testi sértésre, vagy tetteles becsületsértésre, cselekményéről – az ijedtség vagy menthető felindulás eseteit nem tekintve – nem mondható ki, hogy az az őt ért támadás elhárításához volt szükséges. Így vele szemben, miután a jogos védelemhez, mint büntethetőségi akadályhoz megkívánt feltételek nem teljesülnek, felmentő ítélet sem születhet. Itt lehet megemlíteni – a jelenre is vonatkoztatva –,

⁵ BELOVICS Ervin - BÉKÉS Imre - BUSCH Béla - MOLNÁR Gábor - SINKU Pál - TÓTH Mihály: Büntetőjog Általános Rész – HVG-ORAC 155-156.

hogy az utóbbi időszakban azt, hogy a *testi épség ellen irányuló* támadások körében milyen védekező magatartás tekinthető arányosnak, eseti jogalkalmazói döntések elemzésével *Mészáros Ádám* a következőképpen foglalta össze⁶. Szerinte a súlyos testi sértéssel fenyegető jogtalan támadás (arányosan) elhárítható a testi sértés bármilyen szándékos és gondatlan eredményt okozó alakzatával, a könnyű testi sértéssel fenyegető azonban legfeljebb szándékos súlyos testi sértéssel, illetve a súlyosabb eredményt okozó gondatlan testi sértéssel (így például szándékos maradandó fogyatékoságot okozó testi sértéssel nem, de gondatlanságból elkövetett halált okozó testi sértéssel igen). A védekező magatartás korlátai tehát egyrésztől, hogy a védekezés maga is testi sértés okozására kell, hogy irányuljon, ennél súlyosabb, így halált okozó eredményre a megtámadottnak csupán a gondatlansága terjedhet ki. Könnyű testi sértésre irányuló támadásnál pedig a súlyos testi sérülésnél szándékosan súlyosabb eredményt okozó testi sértés túllépésként értékelhető.

A jelenlegi jogalkalmazói gyakorlat szerint az arányosság vizsgálata csakis a védett jogtárgyak egyenértékűségének fennállásakor szükségtelen, az élet ellen irányuló erőszakos támadások mellett a nemi szabadság elleni erőszakos támadások is ilyenek minősülnek.

Az új Büntető Kódex 22. § (2) bekezdésében felállított törvényi vélelem – egyértelműen a megtámadottnak kedvezve – a korábbi szabályozással szemben a jogalkalmazónak nem enged teret jogos védelmi helyzetre hivatkozás alkalmával a megtámadott esetlegesen aránytalanra sikerült elhárító magatartásának az esemény valamennyi részletére kiterjedő, a körülmények egyediségét figyelembe vevő elemzése alapján annak értékelésére, hogy *az arányosság követelményének megsértése az ijedtség és menthető felindulás fennállásának hiányában eredményezheti-e az elkövető javára jogos védelem megállapítását, vagy az aránytalanság önmagában kizárja ezt a büntethetőségi akadályt*. Mindezek alapján ha a fent említett törvényhely által írt feltételek fennállnak, így például csoportosan, vagyis legalább hárman támadnak jogellenesen személy vagy személyek ellen, a támadást – megdönthetetlen törvényi vélelem folytán – a jogalkalmazónak úgy kell tekinteni, mintha a csoportosan elkövetett jogtalan támadás a megtámadott élete ellen is irányult volna. Ennél fogva függetlenül attól, hogy a támadók szándéka valójában kevésbé súlyos bűncselekmény elkövetésére terjedt ki, illetve támadásuk kevésbé súlyos eredménnyel járt, mint amit a megtámadott

⁶ MÉSZÁROS Ádám: A jogos védelem szabályozásának lehetséges irányai <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros45.html>

magatartásával realizált, jogos védelem megítélése esetén az aránytalanság sérelme ellenére nem állapítható meg a megtámadott büntetőjogi felelőssége.

Az a jogalkotó által követett – a jogalkalmazók által a gyakorlatban is érvényre juttatott – tendencia, hogy ki kell állni a megtámadott mellett, ha az állam és szervei nem tudnak közvetlenül beavatkozni a személy, a javak és a közérdek elleni jogellenes támadások alkalmával, és a támadás összes – a megtámadott előre szinte kiszámíthatatlan elhárító cselekményének – kockázatát a jogellenes támadással közvetlenül fenyegető vagy kivitelező személyre kell hárítani, álláspontom szerint is teljes mértékben elfogadható. Az a megdönthetetlen törvényi vélelemben megtestesülő mérlegelési jogkört elvonó korlát ugyanakkor, amely megköti a jogalkalmazó kezét, és a törvényben felsorolt eseteknél az arányosság kérdésének értékelését szükségtelennek tekinti, mesterségesen kiszakít olyan, az élet sokszínűségéből eredő eltérő helyzet-lehetőségeket, amelyek csak egyedi vizsgálattal ítéltetők helyesen meg, büntetlenséget adva adott esetben egy, a támadó magatartását messze túlreagáló megtámadott személynek.

A Legfelsőbb Bíróság korábbi eseti döntésében⁷ rögzített tényállás szerint a jogos védelmi helyzetre hivatkozó – rendőr foglalkozású – terhelt társaival alkoholt is fogyasztva egy borozóban töltötte idejét, amellyel azonos időben egy másik vendéglátóhelyen tartózkodó több személyből álló társaság tagjai közül az egyik sértett kifogásolható módon viselkedett. Hangoskodott, üvegeket tört össze, majd a terhelt társaságával kötekedni kezdett, amelybe a sértett társaságában lévő személy (másik sértett) is bekapcsolódott. A sértett és társa provokáló cselekménye a terhelt társaságában lévő személyek fellökésével folytatódott, amelyet kölcsönös lökdösődés és dulakodás követett. A sértettek kisebb sérüléseket okozó bántalmazása kivédésére a terhelt elővette a pisztolyát, amellyel az egyik sértett mellkasát, azon keresztül pedig a másik sértett karját illetve utóbb még a combját találta el. A lövés az egyik sértett halálát, a másik sértettnek pedig maradandó testi fogyatékoságot okozott, míg az esemény többi résztvevője kisebb sérüléseket szenvedett el. Bár a terhelt cselekményével kapcsolatosan a védelem jogos védelmi helyzet fennállására hivatkozott, az első fokon eljáró bíróság ennek megállapíthatóságát nem osztotta arra hivatkozással, hogy a sértettek támadása csupán testi sértéssel fenyegető volt, amellyel a terhelt elhárító magatartása nem állt arányban, kifejtve továbbá, hogy a sértett és társasága nem volt túlerőben, valójában a két csoport között kölcsönös

⁷ BH2005. 1

verekedés alakult ki. Az elsőfokú döntést a fellebbezés folytán eljáró bíróság akként változtatta meg, hogy a több emberen elkövetett emberölés büntettének kísérlete helyett a terhelt cselekményét emberölés büntettének és foglalkozás körében elkövetett, maradandó fogyatékoságot okozó gondatlan veszélyeztetés vétségének minősítette, amelyre kiszabott végrehajtandó szabadságvesztés büntetést enyhítette. Ezen túl a másodfokú bíróság kifejtette, hogy *„a terhelt azt követően, hogy T. Gy. (a terhelti társaság tagja) a földre került, jogos védelmi helyzetben volt, őt és társait jogtalan támadás érte, amelyet jogosan elháríthatott. Amikor azonban a lőfegyvert szabálytalanul használva Cs. G. sértett életét kioltotta, megsértette az arányosság követelményét, s ezért javára a jogos védelem nem állapítható meg.”* Az ítélőtábla álláspontja szerint *„az irányadó tényállás alapján csakis az a következtetés vonható le, hogy a terheltet és társait kisebb testi sérüléseket okozó, illetve ilyen eredmény bekövetkezésével fenyegető támadás érte a sértettek és társaik részéről, s ezzel szemben a terhelt az egyik sértett megölésével, illetve a lőfegyver használatával az elhárítás szükséges mértékét jelentősen túllépte; a felmentésére tehát jogos védelem címén nem kerülhetett sor.”* Megjegyzendő még, hogy a Legfelsőbb Bíróság a másodfokú bíróságnak azt rótta fel, hogy az akkor hatályban volt, azóta már a 2009-ben módosított Btk. 29. §-a (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezések alkalmazhatóságát nem vizsgálta, azaz, hogy a terhelt nem azért lépte-e túl az elhárítás szükséges mértékét, mert ebben az ijedtség, vagy menthető indulat korlátozta vagy kizárta. Magyarázata szerint ennek a vizsgálatnak a hiánya az érdemi döntés helyességét nem érintette, mert az irányadó tényállásból levonható, hogy a terhelt túlméretezett indulatát nem a sértettek támadása, hanem az ittas állapota idézte elő, ezen túl pedig nem ijedt meg. Indokolásában kitért továbbá arra, hogy *„a terhelt nem hihette azt, hogy a sértettek támadása az ő vagy társai élete ellen irányul, s ezért javára a tévedés (vélt jogos védelem) szabályai sem írhatók.”*

A törvényi vélelemmel járó veszélyek igazán csak az életben megtörtént események megismerése által érthetőek meg teljesen. A fenti jogesetben az arányosság követelményének nyilvánvaló megsértése ellenére jogos védelmi helyzet állt ugyan fenn, de mivel a túlméretezett védekező magatartás meghaladta az elhárításhoz szükséges mértéket, ezért jogos védelem címén az elkövetőt büntetlenség nem illette meg. Az új Btk. azonban a személy elleni csoportos támadás megvalósulása esetére vélelmezi, hogy az az élet ellen is irányul, ezért az arányosság vizsgálata szükségtelen. Ebben az előbb felhozott ügyben az új szabályok alkalmazása – az eddigi joggyakorlattal szembehelyezkedve, nem

feltétlenül igazságosan – a kisebb sérelmekre (könnyű testi sértésekre) az élet kioltásával védekező terhelt felmentéséhez vezetne, a csoportosnak minősülő támadásra figyelemmel.

Megismételve tehát, elképzelhető olyan helyzet, amikor úgy történik jogellenes támadás, hogy egy társaság két tagja kezdeményez lökdösődést, amely bántalmazásba fordul át, de a megtámadott, vagy megtámadottak könnyű testi sérüléseket szenvednek el csupán, míg a támadó csoportból a támadók magatartásával egyidejűleg – vagy „időbeli egységben” – valaki vagy valakik részesként, akár felbujtóként, akár pszichikai bűnsegédként a lökdöső, bántalmazó magatartáshoz nyújtanak segítséget, amikor a *csoportos elkövetés fennáll*. Csoportosan elkövetettnek minősül ugyanis a bűncselekmény, ha az elkövetésben egyidejűleg, együttesen legalább három személy vesz részt. Nincs azonban jelentősége annak, hogy a három vagy több személy közül a bűncselekményben melyik, milyen magatartással működött közre, vagyis, hogy ki valósította meg az adott törvényi tényállásban foglalt elkövetési magatartást, és ki az, aki ehhez segítséget nyújtott. Az előbbi példa alapján mindebből az állapítható meg, hogy olyan kevésbé súlyosnak minősülő esetekben is, amikor két pszichikai bűnsegéddel és egy elkövetővel – csoportosan – létrejön egy jogellenes, testi sértést megvalósító támadás, de annak eredménye nem számottevő, a törvényi védelem folytán azt a csoportos elkövetésre figyelemmel élet elleni támadásnak kell tekinteni, így egy esetleges halált okozó elhárító magatartás aránytalanságát nem kell vizsgálni. A jogos védelmi helyzet megítélése után az elkövető az élet kioltásával járó válaszreakcióval sem lépi túl a jogos védelem határát.

Az új szabályozás a körülmények olyan objektívizálását jelenti, amely nélkülözi az adott cselekménysor valamennyi részletére kiterjedő reális értékelés lehetőségét. Még ha fenn is áll a személy elleni éjjeli, fegyveresen, felfegyverkezve, vagy csoportosan történő elkövetés, az eset összes körülménye, és valamely előre nem kizárható egyedisége folytán, ismeretlen tényezők hiányában *nem állítható megalapozottan előzetesen*, hogy az ilyen jogellenes támadások egyértelműen és kifejezetten az életre törnének. Minthogy minden támadás, a személy elleni éjjeli támadás is többféle motivációból eredően többféle lehet. Így az a törvényi felhatalmazás, hogy ilyen esetben jogos védelmi helyzet megítélése esetén büntetlenül bármilyen védekezés – amely akár a támadó életének kioltásával is végződhet – büntetlenséget biztosítva megengedett, álláspontom szerint helytelen. A bírói mérlegelés elvonása nemcsak igazságtalan, de alapvető jogelvekkel is ellentétes, kényszerű döntésekhez vezethet.

A fentiek alapján az új kódex 22. §-ában taxatívén felsorolt esetkörökben akkor is, ha a valóságban végrehajtott jogellenes támadás nem hordozza magában az élet kioltásának veszélyét és lehetőségét, bizonyos külsőségek előre megítélhetősége ellenére nem az élet elvételét, hanem csupán testi sérülés bekövetkezését célozza, vagy egyszerűen csak ilyen eredmény elérésével, esetleg pusztán megfélemlítésből vagy számtalan egyéb okból közvetlenül fenyeget, a támadó életének elvételét is magában foglaló, és adott esetben aránytalan védekezés a törvény erejénél fogva megengedett. Tóth Mihály szavaival „*azt a jogalkotó nem deklarálni felelősen, hogy generális felhatalmazást ad az ölésre, noha tisztában van vele, hogy ez nem mindig szükséges a támadás elhárításához*”⁸. Erre figyelemmel az élet kioltásával együtt járó védekezés lehetőségének az aránytalansággal is számoló törvénybe iktatása, illetve a halálbüntetés erkölcsi-politikai, büntetőjogi elvek alapján történő elvetése számomra nem illeszthető teljesen össze. A jogalkalmazói gyakorlat eddig is egységes volt abban, hogy amennyiben a jogtalan támadás élet elleninek minősült, akkor az arányosság kérdése fel sem merülhetett. Az ilyen támadásban nyilvánvalóan a megtámadott nem tartozik mérlegelni, hogyan kezelhetné kevésbé súlyos végkimenetellel a helyzetet, hanem az életéért való küzdelemben büntetőjogilag és erkölcsileg is bármi megengedett. Ha azonban a támadást és az elhárító magatartást elemezve az az álláspont foglalható el, hogy a jogellenes támadást kivédő cselekmény a támadással nincs arányban, vagyis az elhárító tett terhére fennáll az aránytalanság, ugyanakkor sem ijedtség, sem menthető felindulás nem állapítható meg az elkövetőnél, egyértelműen kimondható, hogy a megtámadott túllépte azt a határt, ami szükséges lett volna az elhárításhoz, ennél fogva aránytalannak tekinthető cselekménye – álláspontom szerint – önkényesnek minősíthető. Mindez felveti a kérdést, az élet elvételére adható-e oly módon indirekt törvényi felhatalmazás, hogy bizonyos feltételek megvalósulása mellett, ugyanakkor előre nem ismert tényezők figyelmen kívül hagyásával hoz létre korlátlan cselekvési lehetőséget.

A törvényi vélelem beiktatásával kimondható, hogy a jogalkotó követte a társadalom igényeit is tükröző, a Btk. jogos védelemre vonatkozó szabályait legutóbb is kitágítóan módosító tendenciát, amely a *megtámadottat helyezi előtérbe*, és az ő helyzetéből kiindulva határozza meg a védekezés lehetőségeit, a támadás kockázatát maximálisan a jogellenes támadóra hárítva, külön nevesítve ún. élet elleni helyzeteket, amikor tulajdonképpen a megtámadott „szabad kezet kap”. E körben

⁸ TÓTH Mihály: i.m. 29.

szintén a halálbüntetést párhuzamba állítva kiemelném: számtalan statisztikai, kriminológiai elemzés, vizsgálat alátámasztotta, hogy a halálbüntetésnek – vagyis az élet elvétele lehetőségének – az egyéb, szabadságot jelentősen korlátozó büntetésekhez viszonyítva a bűnözés visszaszorítása szempontjából valójában nincs elrettentőbb hatása, és a társadalom védelme sem biztosított jobban az élet elleni cselekményt elkövetők végleges kiiktatásával, mint hosszú időre történő elzárásával. Ebből álláspontom szerint levonható az a következtetés is, hogy a törvény által legitimált, adott esetben az élet kioltásával járó, aránytalan elhárító magatartás büntetlenségének lehetősége sem védi meg jobban az egyént a jogtalan támadások és azok hol szerencsésebb, hol szerencsétlenebb végződése ellen. Az emberek és általuk a társadalom tudatát, cselekvési szabadságát megkötő *korlátok lebontása* csupán azt erősíti, hogy józan belátás nélkül, a legnagyobb sérelem okozásának elve mentén cselekedjünk büntetőjogi felelősségre vonás nélkül.

Itt említem meg, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe a többszintű, egymást kontrolláló jogalkalmazói rendszert sem, ahol a tényleges gyakorlat maga sem mellőzte adott esetekben az összes egyedi körülmény feltérképezése, mérlegelése és egymással való összevetése alapján annak megállapítását, hogy valamely jogellenes támadást élet ellen irányulónak tekintve az arra életkioltással válaszoló megtámadott személy magatartását – aránytalanság vizsgálata nélkül is „arányosnak vélelmezve” – jogos védelemnek minősítse, és az elkövetőt a büntetőjogi szankció alól felmentse. Erre is figyelemmel a törvényi vélelem felállítása nemcsak szükségtelen, hanem felesleges és veszélyesnek mutakozó korlát is egyben.

A 2013 júliusában hatályba lépő Büntető Törvénykönyv jogos védelemre vonatkozó szabályanyaga a 22. § (2) bekezdés a) pontján kívül b) és c) pontokban határozza meg, hogy a személy ellen éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan elkövetett jogtalan támadásokon túl melyek azok a további jogellenes támadások, amelyek azt a specialitást „élvezik”, hogy súlyosságuk folytán – a jogalkotó álláspontja szerint – maguk után vonják az élet elleni támadás megállapíthatóságát, függetlenül azok előre nem látható, nem érezhető, ezáltal előzetesen nem kalkulálható sajátosságaitól.

Az új Btk. 22. § (2) bekezdés b) pontja szerint – megismételve a normaszöveget – *a jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha az a lakásba* ba) *éjjel,* bb) *fegyveresen,* bc) *felfegyverkezve,* vagy bd) *csoportosan történő*

jogtalan behatolás, továbbá a c) pont szerint, ha az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás.

E körben érdekesség, hogy ezekben az esetekben a törvény nem kívánja meg, hogy a jogellenes támadás konkrétan személy, javak ellen *intézett legyen*, vagy a támadás közvetlenül fenyegető magatartásban nyilvánuljon meg, hanem a támadást már egy „megelőző fázisban”, a behatolási cselekmény elkövetésével „minősíti”. Hiszen például a lakásba éjjel történő jogtalan behatolás még nem foglal magába feltétlenül jogellenes támadást vagy annak reális veszélyét, ugyanakkor kétségkívül hordoz magában egy – mind személy, mind javak ellen intézett vagy azokat közvetlenül fenyegető – helyzetet. A jogellenes magatartás éppen a törvényhely által felsorolt körülmények – mint az erőszak lehetőségét objektíve felerősítő ismérvek – által válhat az életet komolyan fenyegetővé.

A jogos védelem megállapíthatósága szempontjából a behatolás által a jogaiban megsértett, ezáltal védekezésre kényszerülő személy cselekvőségéhez elegendő tehát a lakásba, vagy az ahhoz tartozó bekerített helyre a törvényben meghatározott módokon történő jogellenes behatolás, amely esetekben az elhárító magatartás arányosságának vizsgálata akkor is sürgősen szükséges, ha az elhárítás által a behatolónak okozott sérelem túlmutat a behatolás által megvalósított sérelemnél. Bár kétségtelen, hogy az áldozat szempontjából kiszolgáltatott szituációt eredményez például olyan eset, amikor lakásába éjjel, vagy fegyveresen – valószínűsíthetően nem céltalanul – jogtalanul behatolnak, mégis indirekt módon arra felhatalmazni a jogtalan behatolással érintettet, hogy a jogtalanul behatoló életét konkrét támadás hiányában is kiolthassa, amellyel, hogy ez a reakció vagyoni javak megszerzésének célzata esetén álláspontom szerint eltúlzott, éppen ezért aránytalan, de ellentétes az élet, mint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogának az Alaptörvényben lefektetett alapelveivel is. Hangsúlyozom, hogy törvényi védelem hiányában sem lenne elzárva a védekező – mint ahogyan eddig sem volt – attól, hogy testi épsége vagy élete ellen irányuló támadásnál a lehető legnagyobb szabadsággal védekezzen, azt is figyelembe véve, hogy jogtalan támadás intézése, vagy annak közvetlen fenyegetése esetén az ezzel érintettnél az esetek többségében felmerülő ijedség vagy menthető felindulás mind az eddigi, mind az új törvényben alapvetően korlátlanul teszi a védekező magatartást, amelynek Btk.-ba iktatása véleményem szerint elegendő biztosíték a megtámadott oldalán.

Az új Büntető Kódexben foglalt törvényi védelem folytán elképzelhető, amikor a sértett cselekménye „csupán” magánlaksértés törvényi

tényállásának megállapítására elegendő, ugyanakkor a törvényben foglalt minősítő körülményt megvalósító módon történő jogellenes behatolás következtében a jogtalan behatolással érintett úgy védekezik, hogy a jogtalan behatoló életét kioltja, – bár ilyen esetben a mérleg egyik nyelve három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő magánlaksértés büntette, a másik lényegesen súlyosabb büntetőjogi szankciót maga után vonó emberölés büntette –, a felelősségre vonás alól az emberölést elkövető jogos védelmi helyzet megítélhetősége folytán akkor is mentesül, ha utóbb kiderül, hogy a jogellenes behatolónak egyáltalán nem volt ölési szándéka, hanem vagyoni javak megszerzésének célja vezérelte, a jogellenes behatolással érintett élete ennélfogva nem volt veszélyben, a két cselekmény közötti aránytalanság pedig a tényekből is megállapíthatóan egyértelműen fennáll.

A fentiekben hivatkozott, az új Btk.-ba beiktatott szabályozással kapcsolatosan Tóth Mihály kritikai elmélkedésében alappal teszi fel a kérdést: *„a jogtalan támadásnak minősülő jogtalan behatolást hogyan kellene értelmezni, pontosan mire jogosítja fel a jogosultat a vélelem, ha az élet kioltására irányultság vélelmezése a jogtalan támadáshoz kapcsolódó további kritériumok függvénye, milyen mértékű, terjedelmű kötelezettség terheli a jogosultat a támadás jogtalansága megállapítása körében?”*⁹

Tovább haladva az új kódex jogos védelmet tartalmazó szakaszán, a Btk. eddig hatályos 29. § (2) és (3) bekezdéseiben foglalt szabályok megegyeznek az új törvény jogos védelemre vonatkozó, és a 22. § (3) illetve (4) bekezdéseiben elhelyezett törvényszövegekkel. Így továbbra is fennáll, hogy *„nem büntethető, aki az elhárítás szükséges mértékét ijedtségből vagy menthető felindulásból lépi túl”,* továbbá *„a megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől”.*

A jogellenes támadás beszámítási képességet befolyásoló hatásának büntetőjogi felelősség szempontjából történő megítélésével kapcsolatosan a törvényi szabályozásban a 2009. év augusztusában hatályba lépett módosítás hozott jelentős változást. Ezt megelőzően minden esetben, amennyiben a jogos védelmi helyzetben cselekvő a jogtalan támadás elhárításához szükséges mértéket a támadó fél magatartásától benne kialakuló ijedtségből vagy menthető felindulásból túllépte, *vizsgálni kellett* az elhárítás szükséges mértékének felismerését befolyásoló éplélektani (fiziológias) indulat fokát, amely, ha kizárta a beszámítási képességet, büntetlenséget, ha pedig korlátozta azt, a büntetés korlátlan enyhítését eredményezhette. Ehhez képest *„a jogtalan támadás kockázatát viselje a*

⁹ TÓTH Mihály: i.m. 29.

támadó” elvét juttatja érvényre az a megtámadottnak egyértelműen kedvező „engedmény”, hogy sem az eddig hatályos, sem a majdani törvény nem kéri rajta számon, hogy a támadás által okozott sokktól, érzelmi-indulati állapottól milyen fokban volt befolyásolt, hanem egyszerűen, ha és amennyiben megállapítható, hogy a jogellenes támadás folytán kialakult ijedtség, vagy menthető felindulás állt fenn az elhárító cselekmény véghezvitelének időpontjában („pillanatában”), emiatt pedig túllépte az elhárításhoz szükséges mértéket, azzal együtt, hogy mindez az arányosság követelményét is sérti, a büntethetőségnek abszolút akadályát képezi.

Bár általánosítani ebben az esetben sem lehet, az azért leszögezhető, hogy ha valakit jogtalan támadás ér, nagy valószínű, hogy nála a támadás ijedtséget vagy menthető felindulást eredményez, amely így annak fokától, intenzitásától, tudatot befolyásoló hatásától függetlenül megteremti a büntetlenséget a szükséges mérték túllépésének esetében. Ez a szabályozás pedig a támadás kockázatát teljes mértékben a támadóra telepítő elv életbe léptetését teremti meg.

A jogalkotónak a jogos védelmi helyzetben cselekvő személy melletti kiállása, illetve szempontjainak előtérbe helyezése álláspontom szerint is messzemenően elfogadható. A jogellenes támadás által többé-kevésbé befolyásolt pszichés státuszából eredő védekezés kiszámíthatatlan eredménye az áldozattól nem kérhető számon, a jogos védelmi helyzetet kiváltó támadás során érzelmi állapotában megzavart megtámadottól semmilyen szinten nem várható el, hogy természetes indulatát, ijedtségét az adott helyzetben – rendszerint megfelelő idő hiányában – „objektívan” értékelje és a támadással arányban állóan cselekedjen.

A Btk. jogos védelemről szóló eddig hatályos 29. § (3) bekezdése – 2009. augusztus hó 09. napjától – az addig hiányzó törvényi rendelkezést pótolva kifejezi: *„a megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől”*. E szabály nem differenciál a megtámadottak között, egységesen kezel valamennyi jogtalan támadás során felmerülő védekező helyzetet, megszüntetve a korábban jogszabályi szinten nem deklarált, de a joggyakorlatban érvényre juttatott, így valójában számon kért kitérés kötelezettséget. A korábbi gyakorlat szerint jogos védelmi helyzet csak akkor eredményezhetett büntetlenséget, amennyiben a Legfelsőbb Bíróságnak az élet és a testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú irányelv III. fejezet 2. pontjában felsorolt személyek az őket támadó szintén nevesített személyi kör által intézett, vagy közvetlenül fenyegető támadása elől *kitértek*. Egyébként a védekező azzal

számolhatott, hogy a támadás elhárítása körében elkövetett és bűncselekménynek minősülő magatartásért büntetőjogi felelősség terheli.

E korábbi jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatos aggályát fejezte ki *Belovics Ervin*, amikor állást foglalt a fent említett irányelven alapuló ítélkezés helytelensége, annak a jogbiztonság alkotmányos elvével való összeegyeztethetlensége mellett. Okfejtése szerint a jogos védelem törvényi szabálya semmilyen formában nem említ kitérés kötelezettséget, az irányelv a támadó személyére tekintettel maga konstituál büntetőjogi felelősséget, vagyis tesz jogszabályi háttér nélkül különbséget megtámadott és megtámadott között, aminek a következtében az ugyanolyan jellegű jogellenes magatartás az egyik esetben megalapozza, a másik esetben viszont nem a jogszerű védekezést¹⁰.

Az új szabályozás – amely e körben megegyezik a 2013. júliusban hatályba lépő törvénnyel – a támadóval szemben a megtámadott korlátlanabb védekezési lehetőségét tartja elsődlegesnek. A jogtalan támadás kockázatának viselését a jogtalan támadóra hárítva abban az esetben is, amikor korábban etikai indokok alapján kényszerült a hozzátartozó – valamely felmenője (szülője), testvére vagy házastársa részéről – az ellene intézett támadás folytán védekező helyzetbe, ugyanis most is és a jövőben is ilyen szituációkban jogos védelem fennállásakor „nyugodtan” cselekedhet. Bár az erre irányuló civil kezdeményezésekben is megnyilvánuló társadalmi igény ellenére az új Btk. Különös része nem kriminalizálja a családon belüli erőszakot, a kitérés elvetése e tipikusan korábban kitérés kötelezettséggel terhelt áldozatok körében erősíti az ilyen támadások elleni korlátlanabb fellépési lehetőséget, amellyel álláspontom szerint egyet lehet érteni. Csak megjegyzésként említem, hogy a kitérés kötelezettség megszüntetésének törvényi kifejezése az e szakasz beiktatásához fűzött törvényi indokolás szerint is az előbb említett okban keresendő: a megváltozott társadalmi viszonyokban, illetve azon belül pedig a családon belüli erőszak megváltozott megítélésében¹¹.

A megelőző jogos védelem jelenleg hatályos Btk. 29/A. §-ában szabályozott intézményét a 2009. évi LXXX. törvény 5. §-a vezette be 2009. augusztus 9-i hatállyal. A rendelkezés részletes indokolása kifejti: „a jelenlegi ítélkezési gyakorlat szerint nem áll fenn jogos védelmi helyzet, ha valaki a saját vagy más személye, vagy javai elleni esetleges jövőbeli támadás megelőzése érdekében olyan védőberendezést alkalmaz, amely a támadónak sérelmet okoz.” Az ilyen védelmi berendezések útján – a fent említett módosítás következtében – már gyakorolható ‘jogos védelem’

¹⁰ BELOVICS Ervin: A büntetendőséget kizáró okok. HVGORAC, Bp. 2009. 103., 105., 206.

¹¹ A 2009. évi LXXX. törvény 4. §-ához fűzött részletes indokolás 2. pontja.

létjogosultságát támasztja alá Ujvári Ákos e körben megfogalmazott gondolata. Eszerint *„mindenképpen elvetendő a jogos védelmi helyzet elutasítása a támadás távoli veszélye címén, abban az esetben, ha az adott személy magatartása csupán arra irányul, hogy az őt későbbiekben közvetlenül fenyegető támadások elhárítására felkészüljön. Ha a később jogos védelmi helyzetbe szorult megtámadott korábban nem készülhetett fel a védekezésre, akkor megtámadása során hiába kerül minden kétséget kizáróan jogos védelmi helyzetbe, a jog adta lehetőségeivel élni nem tud, a támadást elhárítani nem lesz képes”*¹². Ehhez csak annyit fűznék hozzá, hogy ha a későbbi megtámadott előzetesen nem készülhetne fel az esetleges támadás kivédésére, tényleges támadás folytán megvalósuló jogos védelmi helyzetben akkor is élhetne a jog adta lehetőségeivel, hiszen a törvényben meghatározottak szerint védekezhet, a támadást azonban nagy valószínűséggel teljesen kivédeni nem lesz képes, annak elhárítása során maga is nagyobb eséllyel sérelmet szenvedhet, nem mint olyan helyzetben, amikor az ilyen támadás megelőzésére előzetesen felkészül, védelmet alapít.

A megelőző jogos védelem 2009-ben törvénybe iktatott intézményét az új Btk. 21. §-a szabályozza a jelenleg hatályos törvényszöveghez hasonló, illetve – véleményem szerint – szabatosabban, pontosabban megfogalmazott, de tartalmát tekintve azonos módon. Az új normaszöveg szerint *„nem büntetendő annak a cselekménye, aki a saját, illetve a mások személye, javai elleni jogtalan támadás megelőzése céljából telepített, az élet kioltására nem alkalmas védelmi eszközzel a jogtalan támadónak sérelmet okoz, feltéve, hogy a védekező mindent megtett, ami az adott helyzetben elvárható annak érdekében, hogy az általa telepített védelmi eszköz ne okozzon sérelmet.”*

E törvényhely a jogtalan támadásokkal érintett jogos védelmi helyzetben védekező cselekvési szabadságát tágítja szintén a már sokszor felhozott *„a támadás kockázatát a támadó viselje”* elvét követve; miközben a jogtalan támadásokkal szembeni *előzetes fellépés* jogalkotó által is elismert *igényét és lehetőségét* juttatja érvényre. A mostani szabályozással egyezően ad engedélyt az új kódex arra, hogy jogtalan támadás ellen ne csak akkor lehessen védekezni, ha a jogellenes támadó cselekmény már befejeződött, vagy az közvetlenül fenyeget, hanem az ilyen támadások elkerülését célzó eszközök telepítése által előzetesen is számba lehessen venni a még nem konkretizálódott, távoli támadási eshetőségeket.

¹² UJVÁRI Ákos: Adalékok a jogos védelem és a védelmi berendezések viszonyának értelmezéséhez 6.
<http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari9.html>

A védelmi eszköz telepítésének és alkalmazásának feltételeit a jogszabályhely egyértelműen megjelöli, ugyanúgy, mint eddig. A védelmi eszköz objektíve nem lehet alkalmas arra, hogy az életet kioltsa, ugyanakkor megengedett, hogy sérelmet – testi sérülést – okozzon. A jogtalan támadásokkal szemben előre védekező személy kockázata így abban áll, hogy az eszköz segítségével magvalósítandó védekezés bármilyen következményét előzetesen mérlegelje: a kellő felmérés hiányából eredő halálos eredményért, vagy nem jogellenes támadónak, hanem véttelen harmadik személynek okozott sérelemért büntetőjogilag felelnie kell. A törvényhozó a védelmi eszközt telepítő számára könnyebbséget teremtve a büntetlenség feltételéül az eddig hatályos szabályozást követve meghatározta azt is, hogy a felelősségre vonás elkerülése érdekében „az adott helyzetben minden elvárhatót meg kell tennie”, hogy az eszköz ne okozzon sérelmet.

Megelőző jogos védelem esetén az arányosság kérdése a hagyományos jogos védelemre vonatkozó szabályoktól eltérően teljesül. A védelmi eszköz célja elvileg a megelőzés, valójában a támadó jogellenes magatartásának „tettenérése”, vagyis, cselekményének abban a fázisában történő megrekesztése, amikor a személy vagy a javak közvetlen veszélyeztetettsége nem áll fenn. A megelőző jogos védelemről szóló rendelkezés a jogtalan támadóként megjelölt sérelmet szenvedő fél oldaláról nézve is feltételezi a támadás megkezdését, vagy annak közvetlen bekövetkezését, mivel sérelem okozása csak támadás kivédésére megengedett. Holott elképzelhető, hogy támadás nem, „csak” jogtalan behatolás történt, vagy vette kezdetét. E körben a törvény kifejezetten sem az elhárításhoz szükségességet, sem az arányosságot nem követeli meg, így a támadónak okozott sérelem túlmutathat a jogtalan támadással magvalósítani kívánt sérelmen, amely nem befolyásolja a megkövetelt feltételek teljesülése esetén a büntetlenséget. Valamelyest mégis az arányosságot érvényre juttatva a jogtalan támadó mellett szól a törvény akkor, amikor azt mondja ki egyrészt, hogy a védelmi eszköz élet kioltására nem lehet alkalmas, valamint, hogy a „jogosan védekezőnek” minden, adott helyzetben elvárhatót meg kell tennie azért, hogy az általa telepített eszköz ne okozzon még a támadónak sem sérelmet. Például táblával, jelzésekkel felhívni rá a figyelmet, így, ha a jogellenes támadó a támadás előtt ilyen eszköz létéről előzetesen nem tájékozódik, vagy azt látja ugyan, de figyelmen kívül hagyja, akkor a jogalkotó által – álláspontom szerint is – helyesen elgondoltan a támadás teljes kockázatát ő viseli.

Összegezve a jogos védelem eddigi, illetve a 2013. július hó 1. napjától hatályba lépő új szabályait – a 2009. évi módosítást követő időszakot is tekintve –, az egyes ügyeket ténylegesen eldöntő jogalkalmazói válaszok mutathatnak leginkább objektív tükröt a jogalkotói elképzelésekre. A visszaigazolásra – az ítélezés viszonylagos időigényességére figyelemmel – még várnunk kell, az önvédelem jogát elismerő jogszabályi környezetben ugyanakkor biztosra vehető jogos védelmet megvalósító, vagy magában foglaló, illetve ezzel kapcsolatos esetek „keletkezése”.