

PROFECTUS IN LITTERIS I.

Válogatott előadások
a 6. debreceni
állam- és jogtudományi
doktorandusz-konferenciáról

2009. május 29.

Szerkesztette

P. Szabó Béla, Varju Márton

Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Vezető: Szabó Béla

Borítóterv: Lícium-Art Kft.

© a szerzők, 2010

A kézirat lezárva:
2009. június 30.

ISSN 2062-1469

A kiadásban közreműködött:

LÍCIUM-Art

Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft.

Felelős vezető: Ujvári Béla

Felelős szerkesztő: Szabó Tünde

Készült a debreceni DELA Kft. nyomdájában

Tel.: 06 52 533-183

Tartalom

BARTA Attila	7
<i>A magyar területi államigazgatás koordinációja az elmúlt két évtizedben</i>	
BÁNYAI Orsolya – TÓTH Katalin	17
<i>A társadalmi részvétel lehetőségei a patakok rehabilitációjában</i>	
CSILLAG Ádám	25
<i>Az Európai Unió diplomáciája az ezredfordulón a közel-keleti helyzet tükrében</i>	
FÜRJES Annamária	33
<i>A speciális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetén</i>	
KOCSIS Miklós	41
<i>A hallgatók jogorvoslatához való jogáról</i>	
LEHOTAY Veronika	49
<i>A második zsidótörvény ingatlanokra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása Miskolcon és Borsod vármegye egyes településein</i>	
MARSI Edit	57
<i>A tájékoztatás, mint alapvető betegjog és megsértésének jogkövetkezményei</i>	
MOLNÁR Judit	67
<i>Fizetési meghagyásos eljárások Európában – különös tekintettel az érvényesíthető követelések körére</i>	
NEUBRANDT Gábor	77
<i>A részvények tőzsdei bevezetése a Budapesti Értéktőzsdére</i>	
NYILAS Anna	89
<i>A tárgyalás elmulasztásának szabályozása hazánkban és néhány európai országban</i>	
PALICZ Róbert	101
<i>A globális ius commune megteremtésének előfeltételei és kihívásai</i>	
SZABÓ Ágnes	111
<i>Az agrárágazatot érintő iparjogvédelmi szabályok alakulása, figyelemmel az egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVII. törvény rendelkezéseire</i>	
TÁRCZY Edit Zsuzsanna	121
<i>A fogyasztók felé irányuló reklámok szabályai Magyarországon – figyelembe véve az implementálásra váró 2008/48/EK irányelv rendelkezéseit is</i>	

BARTA ATTILA*

A magyar területi államigazgatás koordinációja az elmúlt két évtizedben

Bevezetés

Jelen tanulmány alapját a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar VI. Doktorandusz Konferenciájának Közjogi Szekciójában tartott előadásom képezi. A tanulmány célja az, hogy az eddig eltelt húsz év tapasztalatai alapján képet nyújtson a területi államigazgatás rendszerváltás utáni legfontosabb jellemzőiről, fejlődésének főbb állomásairól, valamint koordinációjának alakulásáról.

A tanulmány a következő gondolati egységekre oszlik:

- A koordináció elmélete;
- Területi koordináció a rendszerváltás után:
 - A területi kormányhivatalok szemszögéből;
 - A speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek szemszögéből;
- A koordináció gyakorlata;
- Feltárt problémák;
- Megoldási javaslatok.

A koordináció elmélete

Amennyiben arra a kérdésre keressük a választ, hogy a közigazgatási jogban mit értünk koordináció alatt, célszerű, ha azt az igazgatás fogalmából vezetjük le. „Az igazgatás az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját.”¹ Ez azt jelenti, hogy az igazgatásnak két kulcseleme a célkitűzés, valamint a koordináció. „Utóbbi kapcsolja össze a célkitűzést, és az annak megvalósításáért végzett

* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Balázs István egyetemi docens

¹ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 20.

*főtevékenységi elemeket.*² Annak ellenére, hogy a szerzők többsége a koordinációt az igazgatás tartalmi elemei között említi, a fogalom vizsgálatánál érzékelhető, hogy az elv nem rendelkezik egységes szakirodalmi definícióval. Míg Magyar Zoltán szerint „a parancsadás mellett annak elengedhetetlen kiegészítője az összhang biztosítása”, azaz a koordináció,³ addig Szamel Lajos a koordinációt, mint „az emberi cselekvések harmóniába hozatalát”, az igazgatás központi elemének tekinti a munkamegosztás mellett.⁴

Bár az említett definíciókon kívül számos egyéb megközelítés is ismeretes, úgy véljük, hogy a koordinációt leginkább célja alapján lehet definiálni, ami nem más, mint összhang kialakítása és fenntartása különböző folyamatok között. A koordináció az integráció egyik formája, mely képes a szétagolt szervezetet és az egységesen ellátandó feladatokat összhangba hozni, kiküszöbölve ezzel a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást. A szakirodalom szerint a koordináció lehet belső és külső, ahol a szervezeten belüli a vezetés része, míg a szervezeten kívüli koordináció az irányításba ágyazódik.

Irányításba ágyazott (vertikális) koordináció valósult meg a rendszerváltást megelőzően a magyar tanácsigazgatási rendszerben. A hatalom egységének, a demokratikus centralizmusnak és az államigazgatás egységességének elve egy piramisszerűen építkező, monolit igazgatási rendszert eredményezett, amely magában foglalta a tanácsokat, mint az államhatalom helyi szerveit, a végrehajtó bizottságokat, mint az államigazgatás általános hatáskörű szerveit, és a speciális hatáskörű szakigazgatási szerveket, melyeket a végrehajtó bizottság irányított, ellenőrzött és koordinált.⁵ A koordinációnak ez a formája rendkívül eredményes volt, hiszen egy hierarchizált közegben az irányítás immanens részeként létezett. Mindezek miatt a tanácsrendszer igazgatásszervezési szempontból egységes, áttekinthető, jól irányítható és jól koordinálható volt, azonban egyszersmind súlyos demokratikus deficitben is szenvedett.

A jelenlegi magyar területi államigazgatási koordináció azonban a fentitől eltérő, ún. *'sui generis koordináció'*. A rendszerváltással ugyanis az állami igazgatási struktúra is megváltozott. Kialakult a modern polgári közigazgatás kétpilléres szerkezete, ami a közigazgatás középső, területi szintjén vált el egymástól. A területi önkormányzatok mellett létrejött egy heterogén területi államigazgatási

szint, miután az ágazati főhatóságok csak saját szervek létesítése útján látták biztosítottak a feladatok szakszerű és maradéktalan ellátását.⁶ A tanácsigazgatás tömbyszerű jellegével ez nem volt azonosítható, hiszen a szakigazgatási feladatokat ettől kezdve nagyszámú önálló szerv látta el, kialakítva ezzel egy strukturálisan szétagrozódott, jogállását tekintve differenciált végrehajtói szintet. A szétagrozottság enyhítése érdekében már korán felmerült az igény az integrációra. Átütő erejű szervezeti összevonásokra azonban nem került sor, ezért a hangsúly egyre inkább a koordinációra, az integráció *'szelídebb'* formájára helyeződött.

Ez a típusú összehangolás ugyanakkor nem hasonlít a korábbi, irányításba ágyazott koordinációra, mivel az irányításból kiragadva, egy egészen más kontextusba helyezve funkcionál. *'Tárcákon keresztülfekvő'* eszköz, ún. *'horizontális koordináció'*, melynek hatékonysága nagymértékben függ az érintettek koordinációs készségétől, a területi államigazgatási szervek együttműködési hajlandóságától. Mindez azért problémás, mert középszinten számos olyan közigazgatási döntést kell meghozni, amelyek kifejezetten ágazatközi, illetve térségi szemlélet igényelnek.⁷

Területi koordináció a rendszerváltás után

1. A koordináció alakulása a területi kormányhivatalok szemszögéből

Ahogy azt fentebb is hangsúlyoztuk, a szétagrozódott területi államigazgatás integrálása röviddel a demokratikus transzformáció után igényként fogalmazta meg a koordinációt. Ez a funkció 1990 óta mindig a Kormány kiemelt területi szerveihez, az ún. területi kormányhivatalokhoz tartozik. Az első ilyen szerv, az ún. köztársasági megbízott (továbbiakban KMB) volt. Két legfontosabb funkciója az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés ellátása, valamint az illetékességi területén működő speciális hatáskörű államigazgatási szervek koordinációja volt.

A KMB-ket azonban az első kormányzati ciklus végén megszüntették, és helyettük létrehozták a *'megszelídített'* koordinációs jogosítványokkal bíró megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokat. Annak ellenére, hogy későbbi statuáló rendeletük a hivatalokat „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveivé” tette, a területi államigazgatás vonatkozásában nem változtatott a koordináció

² Uo., 20.

³ MAGYARY Zoltán, *A magyar közigazgatás*, in: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából*, szerk. CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás, Budapest, MTA ÁKP, 1988, 395.

⁴ SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963, 78.

⁵ VASS György, *A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig (I. rész)*, Magyar Közigazgatás, 2006/6., 22.

⁶ SZABÓ Lajos, *Megjegyzések a közigazgatási középszint megítéléséhez*, Magyar Közigazgatás, 1992/10., 625.

⁷ Ilyenek pl. a kiemelt beruházások, a területi informatikai fejlesztések, a környezetvédelmi programok, vagy a közös ellenőrzési tervek.

gyengeségein.⁸ Ugyanakkor a vonatkozó rendelet megteremtette a koordináció intézményesített keretét, amikor kimondta az államigazgatási kollégiumok felállítását, melyek a hivatal vezetőjének véleményező, a dekoncentrált szervek tevékenységének összehangolását elősegítő testületi szervek. Azonban hiába került sor a közigazgatási hivatalok területi kormányhivatalként való nevesítésére, ha jogosítványaik nem álltak ezzel összhangban.

A területi kormányhivatalok jogállásában a regionális átalakítás hozott előrelépést. A regionális közigazgatási hivatalokról szóló, mára hatályon kívül helyezett 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján 2007. május és augusztus között minden régióban regionális államigazgatási kollégiumok alakultak. A regionális átalakítással párhuzamosan a kollégiumok szerepe és súlya érezhetően megnőtt, a hivatalok szerepe erősödött. A kedvező irányú folyamatnak azonban 2008-ra vége szakadt, miután a közigazgatási hivatalok szabályozása két alkalommal is alkotmányossági problémákat vetett fel.⁹

Ennek nyomán 2009. január 1-től a törvényességi ellenőrzési jogkör megszűnése mellett a korábbi erősebb kormányhivatali szerepkörből, és általánosabb ellenőrzési és koordinációs szerepkörből is visszalépés következett be, ami a közigazgatási hivatalok jogutódjaként létrehozott államigazgatási hivatalok számára együttesen egy visszafogottabb szerepet biztosítanak napjainkban a közigazgatás mezosztintjén. Ehelyütt jegyezzük meg, hogy a közigazgatási hivatalok jogilag továbbra is léteznek, hiszen az Önkormányzati törvény 95. §-a rendelkezik róluk. Azonban alkotmányos működésük jelenleg nem biztosított.

1. számú ábra: Az Államigazgatási Hivatalok feladatainak egyszerűsített képe a törvényességi ellenőrzés nélkül¹⁰



⁸ 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról.

⁹ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, valamint 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁰ Forrás: A szerző által készített ábra

2. A koordináció alakulása a speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek szémszögéből

Habár az ágazati szakigazgatási feladatokat ellátó speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek rendszerének alakulása önmagában is érdekes téma, ehelyütt csak arra a problémára mutatunk rá, ami a koordináció alanyi körének változásával függ össze.¹¹ Ahogy azt fentebb is jeleztük, a területi államigazgatás koordinációjának két oldala van. Egyik oldalon a 'közjogi koordinátorok' azaz a területi kormányhivatalok állnak, a másik oldalon a koordinált államigazgatási szervek. Az együttműködésnek a regionális keretekbe szervezett államigazgatási kollégiumok az intézményesített keretei. Korábban is nehézségek fakadtak abból, hogy az államigazgatási kollégiumnak mely szervek legyenek a tagjai, és melyek nem sorolhatók ebbe a körbe.

2007. január 1-től nem csupán a megyei kollégiumok összevonása okán, hanem más módon is megváltozott a kollégiumok tagsága. A megerősített regionális kormányhivatalok felállításáról rendelkező 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (3) bekezdése értelmében a kollégium elnöke a hivatalvezető, míg tagjai a közigazgatási hivatalok meghatározott szervezeti egységeinek vezetőin kívül a területi államigazgatási szervek vezetői és az államigazgatási feladatot ellátó rendvédelmi szervek vezetői voltak. E körben a 'területi államigazgatási szervek' fogalmának értelmezésére volt szükség. A kormányrendelet 31. § (3) bekezdése értelmében területi államigazgatási szerv alatt a 2006. évi LVII. törvény hatálya alá tartozó központi közigazgatási szervek területi államigazgatási szerveit kellett érteni. Ez alapján területi államigazgatási szerveknek minősültek a Kormány, a minisztériumok, a kormányhivatalok, a központi hivatalok és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságainak területi szervei. Ezen a megközelítésen a korábban hatályos, de utóbb alkotmányellenessé nyilvánított 177/2008 (VII. 1.) Korm. rendelet sem változtatott.

Habár a jelenleg hatályos 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése szerint, a kollégiumnak továbbra is tagjai a hivatal meghatározott szervezeti egységeinek vezetői, emellett tagok csak „a központi hivataloknak és a kormányhivataloknak a hivatal illetékességi területén székhellyel rendelkező területi szerveinek a vezetői” lehetnek. Ez a korábbi alanyi kör újradefiniálását tette szükségessé. Amellett, hogy a központi államigazgatási szervek területi szervei, mint gyűjtő-kategória kikerült a kollégiumi tagság meghatározásából, legalább ennyire problémás, hogy hiányoznak az államigazgatási feladatot ellátó rendvé-

¹¹ A speciális hatáskörű területi államigazgatás szervek rendszerének alakulásáról részletesebben lásd BARTA Attila, *A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltozástól napjainkig*, Közjogi Szemle, 2009/3., 59-66.

delmi szervek, pl. a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a megyei rendőrfőkapitányságok és a vám- és pénzügyőrségek regionális parancsnokságai, melyek korábban tagok voltak. Hasonló módon 'kiestek' a fegyveres szervek államigazgatási feladatot ellátó szervei, azaz a Magyar Honvédség Hadkiegészítő Parancsnokságai és a Megyei Védelmi Bizottságok.

További problémát jelent, hogy szó szerint értelmezve a rendelkezést nem lehetnének tagok a minisztériumok területi államigazgatási szervei sem, ami a gyakorlatban – elsősorban a környezetvédelmi ágazat területéhez tartozó – néhány szerv kollégiumi körből történő indokolatlan kiesését jelentheti. Másik csoportot képeznek a földhivatalok, amelyek egy jogalkotási hiba miatt sajátos státusz-meghatározást nyertek. Központi hivatalnak aposztrofálják őket, holott saját hatáskörrel rendelkező területi szervek, központi hivatal nélkül. Nem indokolt, hogy ezen okból kivételre kerüljenek a kollégium tagsági köréből.

Végül a korábbi szabályozáshoz hasonlóan továbbra sem tagok az egyéb, közigazgatási feladatot is ellátó, vagy a közigazgatási feladatellátást segítő szervek és személyek, valamint a köztisztviselők, és az ún. atipikus területi szervek. Utóbbiak közé soroljuk pl. a regionális egészségügyi tanácsot, a regionális szociálpolitikai tanácsot, valamint a regionális idegenforgalmi bizottságot.

A koordináció gyakorlata

Az Észak-alföldi területi kormányhivatal helyzetének feltérképezése érdekében a közelmúltban interjút készítettem Dr. Kerekes Edittel, az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal hivatalvezető asszonyával, valamint Dr. Pallai Évával, a hivatal koordinációs és szervezési főosztályának főosztályvezető asszonyával. Az alábbiakban csak a területi államigazgatás koordinációjával kapcsolatos kérdések és a rájuk adott válaszok kerülnek ismertetésre.

Ön szerint a dekoncentrált államigazgatási szervek és a hivatalok viszonyában érzékelhető volt-e bármilyen változás a regionális átalakítás nyomán?

Dr. Kerekes Edit: „Azon túl, hogy néha a főhatóságok ellenállásába ütközik a működésünk, némi problémát az egyes szervek régióközpontjainak eltérése jelent.”

Dr. Pallai Éva: „Nem. Ugyanakkor a regionális átalakítás során az egyes szervek megosztották egymással a tapasztalataikat az átalakításról, ez sokat jelentett.”

Ön szerint jelent-e a gyakorlatban valamit a következő fordulat? „Az államigazgatási hivatal, a Kormány területi államigazgatási szerve.”

A magyar területi államigazgatás koordinációja

Dr. Kerekes Edit: „Nem, sajnos hiányzik a karakteres jelleg. Ez azért is probléma, mert identitászavart eredményez.”

Dr. Pallai Éva: „Nem. Üres kifejezés. Eleve csak közvetett módon kapcsolódunk a Kormányhoz.”

Hogyan összegezné a hivatal szerepét a területi államigazgatásban?

Dr. Kerekes Edit: „Egy dekoncentrált szerv a sok közül.”

Dr. Pallai Éva: „Egy dekoncentrált szerv a sok közül, holott véleményem szerint annak kellene megvalósulnia, hogy első legyen az egyenlők között.”

Az Ön meglátása szerint helytálló a következő megállapítás? „A koordináció jelenlegi alanyi köre bővítésre szorul.”

Dr. Kerekes Edit: „Nem. Szerintem ez eleve nem megfelelő irány. Szerintem az alanyi kört nem a szervek besorolása (államigazgatási/önkormányzati/civil) alapján kellene meghatározni, hanem az ellátott feladat szerint. Azaz ahelyett, hogy a koordináció alá tartozó szervek körét szűkítjük, vagy bővítjük, a feladatokat kellene sorra venni, hogy melyikhez ki kapcsolódik.”

Dr. Pallai Éva: „Igen, szerintem helytálló. Az alanyi kört mindenképpen bővíteni kellene. Alig maradt koordinálandó/koordinálható szerv.”

Feltárt problémák

1. A koordináció horizontális jellege

Az első alapvető probléma, amit a területi államigazgatás összehangolása tekintetében ki kell emelni az, hogy a jelenlegi területi koordináció kezdettől fogva atipikus, mivel olyan 'tárcákon keresztülfekvő' eszköz, melyet horizontális karaktere ellenére egy hierarchikus kapcsolatrendszerben kell alkalmazni. A koordináció ezen formája az irányításból kiragadva létezik, és jelenleg nincsenek olyan mechanizmusok, amelyek kisegítenék, kiegészítenék ezt a fajta területi összehangolást. Mindezek miatt érvényesülése nagyban függ a mindenkori tárcaérdekektől.

2. Az államigazgatási kollégium döntései

Látnunk kell, hogy az államigazgatási kollégium annak ellenére, hogy a koordináció intézményesített fóruma, kifelé ható, kötelező erejű döntéseket nem

hozhat. Sokkal inkább a tagság önkéntes vállalásai jelölik ki mozgásterét, ami miatt a kollégium valós koordinációs súlya vitatott, szerepe légies.

3. A koordinált alanyi kör

A kollégiumi tagság meghatározásában problémás, hogy hiányoznak az államigazgatási feladatot ellátó rendészeti szervek, csakúgy, mint a fegyveres szervek államigazgatási feladatot ellátó szervei. Szűk értelmezésben ezen felül nem lehetnének kollégiumi tagok a minisztériumok területi államigazgatási szervei sem, valamint a sajátos státusszal bíró dekoncentrált államigazgatási szervek némelyike, ami indokolatlanul leszűkítené, majdhogynem kiüresítené a koordináció alanyi körét.

4. A vonatkozó Kormányrendelet szabályanyaga

Végezetül meg kell jegyezni, hogy az egyes feladatok, hatáskörök tekintetében nem egységes a jelenlegi rendelet szóhasználata sem, emiatt pedig a feladat- és hatáskör alanyaként megjelenő szervi kör definiálása is disszonanciákat hordoz.

Megoldási javaslatok

Meggyőződésünk az, hogy a feltárt problémák megoldása mindenképpen jogalkotási feladat. Ugyanakkor a kérdések rendezését önmagában, a középszintű közigazgatásból kiragadva nem tartjuk elképzelhetőnek. Az alábbiakban megfogalmazott javaslatok csak egy szűkebb szeletét adják a lehetséges megoldásoknak, és csak abban az esetben vezethetnek eredményre, ha a területi államigazgatáson túl a területi önkormányzatok problémája is rendezést nyer, stabilizálva ezáltal a középszintű közigazgatás egészét.

1. A regionális kormányhivatalok státuszának rendezése

Az első és legfontosabb teendő, hogy a területi kormányhivatalok közjogi státuszát meg kell erősíteni. Kormányrendeletben kell rögzíteni és kimondani azt, hogy a területi kormányhivatalok, mint a Kormány területi reprezentánsai, az ágazati érdekeknél magasabb, ún. kormányzati érdeket hordoznak, melyet a főhatóságoknak és területi államigazgatási szerveiknek is tiszteletben kellene tartaniuk működésük során.

2. Az ágazati irányítási-felügyeleti rendszer újragondolása

Úgy véljük, hogy a jogalkotó területi szinten a jövőben is az integrációnak a koordinatív formáját részesíti majd előnyben a strukturális összevonásokkal szemben. Ez esetben a területi koordináció eredményességét nagyban fokozná, ha azt a centrumban elhelyezkedő főhatóságok koordinációja is kiegészítené, megelőzné, tekintettel arra, hogy a területi koordinációval érintett *dekók* lényegében a központi államigazgatási szervek *'területi nyúlványai'*. Ezáltal a területi végrehajtást a koordináció mellett egy jól kimunkált ágazati irányítási-felügyeleti rendszer is biztosítaná.

3. Együttműködési kötelezettség

Elkerülendő a szervezeti izolációt, rögzíteni kellene, hogy a területi államigazgatási szervek feladataik ellátása során kötelesek együttműködni a regionális kormányhivattal. Ez, és a kormányhivatalok elsőbbségének elismerése sikeresen egészítené ki az előbbi pontban ismertetett koordinációt.

4. A koordináció alanyi körének rendezése

Végezetül a koordinálandó alanyi kör meghatározása során úgy véljük, hogy két lehetőség van. Az első szerint célszerű lenne a 177/2008 (VII. 1.) Korm. rendeletben alkalmazott korábbi szabályozást visszahozni, azaz „a központi közigazgatási szervek területi szerveit” nevesíteni a kollégium tagságaként, nem pedig a kormányhivatalok és központi hivatalok területi szerveit, tekintettel arra, hogy ezzel elkerülhetővé válna a tagság indokolatlan csökkenése.

A másik lehetőség, hogy elvetjük a szervi megközelítést és helyette a gyakorlati szakemberek által is támogatott *'funkcionális megközelítéssel'* élünk. Ebben az esetben a koordináció alanyi körét nem a szervek típusa (államigazgatási/önkormányzati/civil) alapján kellene meghatározni, hanem az érintett államigazgatási feladathoz való kötődésük szerint. Ez utóbbi megközelítés sem előzmények nélküli, mivel az államigazgatási kollégiumok bizottságai napjainkban is hasonló elv mentén szerveződnek.

A társadalmi részvétel lehetőségei a patakok rehabilitációjában

Bevezetés

Jelen írásunkkal egy általunk, a Védegylet Egyesület megbízásából végzett kutatásunk eredményeiből szeretnénk ízelítőt adni. Az egyesület felkérése arra vonatkozott, hogy vizsgáljunk meg valamennyi jogi lehetőséget arra vonatkozóan, hogy mit tehetnek az egyes környezetvédelmi céllal alakult civil szervezetek a működési területükön lévő kisvízfolyások természetközeli állapotának visszaállítása, vagy a még meglévő természetközeli állapot fenntartása érdekében. E körben adottnak tekinthetők a környezetvédelmi céllal alakult civil szervezetek részvételi jogosítványai (jogszabályok, stratégiai tervek véleményezése, ügyféli jogállás a környezetvédelmi eljárásokban, stb.), de mivel ezek meglehetősen formálisak és köztudott, hogy a gyakorlatban nem működnek kielégítően, munkánkat jobbnak láttuk kiterjeszteni a hatályos vízjogi szabályozás vizsgálatára. Természetesen tekintettel a környezet összetett, rendszer jellegére nem volt elegendő pusztán a vizekkel kapcsolatos előírások számbavétele, hanem olyan kapcsolódó területekre is figyelemmel kellett lenni, mint például a környezetvédelmi, természetvédelmi, talajvédelmi előírások, vagy az erdőgazdálkodásra vonatkozó szabályozás normái.

Ennek a kutatásnak az eredményeit a Védegylet közzé fogja tenni egy külön erre a célra létesült honlapon, azzal a céllal, hogy segítség nyújtson a vízgazdálkodási és a természetvédelmi szabályozásban kevésbé jártas civil szervezeteknek. Ennek köszönhetően az összefoglaló stílusa is e célnak lett alárendelve, hiszen törekednünk kellett arra, hogy ezeket az ismereteket egy a jogban járatlan laikus is elsajátíthassa.

Mivel a mi munkánk egy a Védegylet Egyesület által irányított nagyobb projekt szerves részét is képezi, ezért röviden ismerkedjünk meg az egész munka hátterét és alapját képező gondolatrendszerrel, „Szelídvízországgal”,

* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Fodor László egyetemi docens

** Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Fodor László egyetemi docens

mely egyúttal a téma fontosságára is felhívja a figyelmet. Ezt követően kerül sor a kutatás jogi oldalának rövid bemutatására.

„Szelídvízország”

A Védegylet ezzel az elnevezéssel fémjelzi a vízmegőrző Kárpát-medence gondolatát. Ez a gondolat nem új. Az őseink által is használt az áradások vizére alapozott ártéri gazdálkodás lényege, hogy együtt kell működni a természettel, vagyis vízgazdálkodásunkat a domborzathoz és a természetes folyamatokhoz kellene igazítanunk. E lehetőségen azért is érdemes elgondolkodni, mert a vízjárta és természetközeli területek újbóli növelésével elősegíthetjük a természetes helyi vízkörforgás jótékony hatását az éghajlati szélsőségek csökkentése, az árvízi és aszálykatasztrófák megelőzése terén. A víz ugyanis csak akkor tudja kifejteni az élőlényeket eltető, klímát szabályozó hatását, ha elegendő mennyiségben áll rendelkezésre. A folyók szerepe a Kárpát-medencében nem a vizek teljes elvezetése kellene, hogy legyen, hanem a víz térbeli kiegyenlítése: vízszállítás a csapadéokban bővelkedő hegyvidékek és vízszükében lévő síksági árterek között. Ebben a folyamatban nagy szerepe van az erdőknek, hiszen hozzájárulnak a hegyvidéki vízfolyás csökkentéséhez, a helyi (táji vagy ún. kis) vízkörforgásban a párolgás fokozásával pedig a folyók által az alföldekre szállított víz megőrzéséhez.¹

A hatályos hazai vízjogi előírásokat, alapvetően árvízvédelmi érdekekre hivatkozva, sajnálatos módon úgy értelmezi a gyakorlat, hogy a természetvédelmi szempontok háttérbe szorulnak. Holott a természetes, természetközeli állapotok visszaállításával éppen az árvizek egyik okát szüntetnék meg.

Problémafelvetés

A környezethez való jog értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság a 28/1994 (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy ez egy olyan jog, amelynek alanyi oldala hiányzik és az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó, meghatározó. Ez érthető, hiszen ha a környezethez való jog alanyi jog lenne, érvényesíthetetlen követelésekhez vezetne. Az „alanyi” oldalt ezért az ún. „környezetvédelemhez való jog”, vagyis a társadalmi részvétel lehetőségei biztosítják. A társadalmi részvétel elvének keretében biztosított jogosítványok egy olyan kérdésben – mint például jelen esetben a vízvédelem, alapvető,

hiszen a társadalom szereplői csak ezen jogintézményeken keresztül tudnak valamelyest érvényt szerezni azon igényüknek, hogy egy olyan országban éljenek, ahol a vizes élőhelyek természetközeli állapotban vannak. Ez a cél – mint ahogy az a bevezető egyik fejezetben kiderül – nemcsak természetvédelmi, esztétikai értékkel bír, hanem hozzájárul az aszályokkal és árvizekkel kapcsolatos problémák megoldásához is.

Kutatásunk eredményeképpen több érdekes megállapításra jutottunk. A társadalmi részvétel lehetőségei a jogszabályok alapján tulajdonképpen adottak.² Ennek szintjei:

- részvétel a vízvédelemmel kapcsolatos jogszabályok megalkotásában (a környezetvédelmi társadalmi szervezeteket megillető vélemény-nyilvánítási jog a környezetvédelmi tárgyú jogszabályok megalkotásánál);
- vélemény-nyilvánítási lehetőség a vízgyűjtő gazdálkodási tervekről, valamint azok környezeti vizsgálatáról;
- ügyféli részvételi jogok a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban.

E jogosítványok legnagyobb problémája, hogy a civil szervezetek véleménye nem köti sem a jogalkotót, sem a jogalkalmazó hatóságokat, esetleg bíróságokat. Ennek oka nyilvánvaló. Ne lehessen elvonni a döntési jogosítványokat. Mindezzel nem lenne gond abban az esetben, ha a gyakorlatban ténylegesen érvényesülne az együttműködés elve, amelynek keretében a hatóságok, vagy a jogalkotók tényleg meghallgatnák, elfogadnák, és be is építenék az innovatív, ésszerű javaslatokat. Erre azonban az esetek többségében nem kerül sor. Az előbbiekre tekintettel, illetve amiatt, hogy a hatóságok a jogszabályok alapján hozzák meg döntéseiket a konkrét esetekben, célravezetőbbnek láttuk a hatályos vízjogi szabályozás áttekintését. Eközben azonban rájöttünk, hogy nem elegendő pusztán a vizekkel kapcsolatos előírások számbavétele, hanem kutatásunkat – tekintettel a környezet összetett, rendszer jellegére – ki kell terjeszteni olyan kapcsolódó területekre is, mint például a talajvédelem, környezetvédelem általános normái, illetve a természetvédelmi szabályozás előírásai. Vizsgálódásaink során azonban több ellentmondást véltünk felfedezni:

- a közösségi és magyar jog relációjában, valamint
- a hazai jog vizsgált rendelkezései között.

Mielőtt példát hoznánk az említett ellentmondásokból, térjünk ki röviden a közösségi vízjogi szabályozás gerincét képező vízügyi keretirányelvre.

² Más kérdés, hogy ezek hogyan érvényesülnek a gyakorlatban. Mivel ezzel a kérdéssel számos kutatás foglalkozik és foglalkozott, ennek megválaszolásától ezért most tekintsünk el.

¹ <http://sites.google.com/site/szelidvizorszag/Home> (2009. április 28.)

A vízügyi keretirányelv

A 60/2000/EK vízügyi keretirányelv (a továbbiakban: VKI) általános célja, hogy keretet adjon a felszíni vizek, átmeneti vizek, parti tengervizek és a felszín alatti vizek védelmének, ezzel védve és javítva, valamint megelőzve a vízi és szárazföldi ökoszisztémák állapotának további romlását. Célja továbbá a fenntartható vízfogyasztás, a különösen veszélyes anyagok vizekbe való bevezetésének fokozatos csökkentése és megszüntetése, a felszín alatti víz szennyezettségének jelentős csökkentése, valamint az árvizek és az aszályok hatásainak mérséklése. Ennek keretében a tagállamokra vonatkozó egyik legfontosabb környezeti célkitűzés, hogy az irányelv hatálybalépését követő 15 éven belül elérjék a felszíni vizek jó ökológiai, valamint a felszín alatti vizek jó mennyiségi és minőségi állapotát.

A jó ökológiai állapot meghatározása az irányelv mellékletében található táblázatok alapján történik. Az irányelv több minőségi elemet sorol fel, amelyeket a víztestek ökológiai állapotának osztályozásához figyelembe kell venni. A vízfolyások esetén a jó ökológiai állapot meghatározásához figyelembe kell venni például a biológiai elemeket, a vízi flóra összetételét, a bentikus gerinctelen, valamint halfauna összetételét és korszervezetét, az áramlás mértékét és dinamikáját, a morfológiai viszonyokat, a parti sáv szerkezetét, hőmérsékleti és oxigénháztartási viszonyokat stb.

Az irányelv jelentősége abban áll, hogy komplex szemlélettel, integratív módon közelít az általa érintett területhez. Jóllehet a környezeti célkitűzéseket emeltük ki, emellett azonban az irányelv társadalmi és gazdasági érdekeket is érvényesít (pl. árvízvédelem, az aszály hatásainak mérséklése, energiatermelés, hajózás stb.) E három tényező (környezeti, gazdasági, társadalmi) egyúttal a fenntartható fejlődés három pillérét jelenti, amelyek egyenlő figyelembevételre szünek az elv megvalósulásához.

Kollízió

Visszatérve a problémafelvetésünkhöz, nézzünk egy példát a szabályozásban fellelhető ellentmondásokból. Ehhez a parti sávokra vonatkozó rendelkezéseket emelnénk ki. A parti sáv – az ide vonatkozó kormányrendelet alapján – a vizek partvonalától mentén húzódó területsáv, amely az azokkal kapcsolatos szakfeladatok (mérések, vizsgálatok, szemlék, ellenőrzések, továbbá fenntartási munkák esetenkénti vagy rendszeres ellátása) ellátását szolgálja. Külterületen a parti sávban főszabály szerint csak gyepgazdálkodás folytatható. Tilos az olyan

növényzet (így például fák) ültetése, továbbá az olyan tevékenység, amely a szakfeladatok ellátását akadályozza.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az irányelv hatálya a céljából és az integratív szelleméből következően nemcsak a felszíni és felszín alatti víztestekre, hanem a vízparti területekre is kiterjed. Így a vizek jó ökológiai állapotának elérése a parti területekkel együtt értendő.

Ahogy az előadás korábbi részében szoltunk róla, a part menti növényeknek kedvező hatása van az éghajlati szélsőségek, vagy az árvizek káros hatásainak csökkentése szempontjából. Ezért lenne fontos a part menti növényzet megőrzése, rehabilitációja, amit azonban a hatályos magyar szabályozás nem tesz lehetővé. Holott az irányelvben megfogalmazott célkitűzés, a jó ökológiai állapot elérése, e nélkül egyáltalán nem, vagy csak igen korlátozott mértékben lehetséges. Így amennyiben a magyar vízügyi hatóságok a fenti rendelkezésre hivatkozva rendelik el egy vízfolyás parti sávján található fák kivágását, vagy tiltják meg a terület befásítását, az irányelv céljának megvalósulását teszik kockára. A helyzetet azonban tovább árnyalják a környezetvédelmi törvényben (a továbbiakban: Kvt.)³ és a természetvédelmi törvényben (a továbbiakban: Tvt.)⁴ rögzített azon előírások, amelyek a vizek természetes és természetközeli állapotú partjainak megőrzését célozzák. Így például a Kvt. kimondja, hogy

- a vizek természetes hozamát, lefolyását, áramlási viszonyait, medrét és partját csak a vízparti élővilág megfelelő arányainak megtartásával és működőképességük biztosításával szabad megváltoztatni úgy, hogy az a környezeti célkitűzések teljesítését nem veszélyeztetheti;
- a vízi és vízközi, továbbá a felszín alatti víztől közvetlenül függő szárazföldi élőhelyek és élő szervezetek fennmaradásához szükséges feltételek ne romljanak.⁵

A Tvt. ugyancsak előírja, hogy

- a vízfolyások és tavak természetes és természetközeli állapotú partjait – a vizes élőhelyek védelme érdekében – meg kell őrizni;
- vízgazdálkodás és a vízrendezés során a természetes és természetközeli állapotú vízfelületeket, nádasokat és más vizes élőhelyeket, valamint a mezőgazdasági termelés számára kedvezőtlen termőhelyi adottságú területek természetes növényállományát meg kell őrizni;
- a természetes és természetközeli állapotú vizes élőhelyen, a természeti értékek fennmaradásához, a természeti rendszerek megőrzéséhez,

³ 1995. évi LIII. tv. a környezet védelmének általános szabályairól.

⁴ 1996. évi LIII. tv. a természet védelméről.

⁵ 1995. évi LIII. tv. 18. § (2), 19. § (3) b).

fenntartásához szükséges vízmennyiséget (ökológiai vízmennyiség, amelyet a természetvédelmi hatóság határoz meg) mesterséges beavatkozással elvonni nem lehet.⁶

Ezek a rendelkezések összhangban vannak a közösségi joggal, de ellentétesek a partsávokra vonatkozó kormányrendelettel. Ennélfogva kétfajta diagnózis állítható fel. Egyrészt a közvetett hatály elvének megfelelően a tagállami jogot (és nemcsak az implementálást szolgálót) úgy kell értelmezni, hogy tegye lehetővé az irányelv hatékony érvényesülését, ennélfogva az ellentétes értelmezés közösségi jogsértést eredményezhet. Másrészt az említett kormányrendelet, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi törvény kollíziója formai alkotmányellenességhez vezet. A közösségi jogsértés, illetve az alkotmányellenes helyzet elkerülése érdekében a hatósági jogalkalmazóknak a természetvédelmi érdekeknek kellene elsőbbséget biztosítania.

Összegzés

A számba vett, és ehelyütt kiragadott közösségi és magyar vízjogi előírásokból az alábbi következtetések vonhatóak le. A hatályos szabályozás az integráció elvét csak formailag érvényesíti. A jogalkotó a közösségi jognak – elsősorban a vízügyi keretirányelvnek – való megfelelés érdekében a vízjogi jogszabályokba ugyan illesztett be ökológiai követelményeket, azonban ezekkel együtt hatályban maradtak olyan vízgazdálkodási érdekeket előtérbe helyező előírások, amelyek a vízvédelmi szempontokkal ellentétesek. Ebből adódóan ütközés figyelhető meg a hatályos magyar jogszabályi előírások, valamint a közösségi jogi és magyar rendelkezések között. A jogszabályi előírások kollíziójának (ütközésének) feloldását a jogalkotó a jogalkalmazókra bízta. Véleményünk szerint az előbb vázolt ellentmondás – helyesen – kétféleképpen oldható fel. Egyfelől az ún. közvetett hatály elvének megfelelően a tagállami jogot (és nemcsak az implementálást szolgálót) úgy kell értelmezni, hogy tegye lehetővé az irányelv hatékony érvényesülését (lásd *Von Colson* ügy,⁷ *Marleasing*-ügy⁸). Ez valósulna meg akkor, ha a hatósági jogalkalmazás legalább a védett természeti területeken a vízmegtartás ökológiai szempontjait helyezné előtérbe a vízelvezetést szorgalmazó érdekekkel szemben. Ismételten aláhúzzuk, hogy ez a

⁶ 1996. évi LIII. tv. 16. § (5), 17. § (3), 18. § (1).

⁷ Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

⁸ Case C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA* [1990] ECR I-4135.

szembenállás egyébként is csak látszólagos, hiszen a vízmegőrzés kedvezően hat az árvizek, aszályok, valamint a talajerózió csökkentésében is.

Másfelől – mivel a problémakör nemcsak közösségi jogi, hanem alkotmányjogi szempontból is megközelíthető – a formai alkotmányellenesség (alacsonyabb szintű jogszabály ellentétes egy a jogforrási hierarchiában magasabb jogszabállyal) elkerülése érdekében a környezetvédelmi és természetvédelmi törvény előírásait kellene előtérbe helyezni az ezekkel ellentétes, többségében kormányrendeleti szintű, előírásokkal szemben.⁹ Utolsó gondolatként fontosnak tartjuk még kiemelni, hogy az általunk vázolt „középutas” megoldás a minimálisan elvárható értelmezés egy olyan korszakban, ahol az ökológiai szempontok elsődlegességének kellene uralkodnia.

⁹ Lásd például a parti sávra, nagyvízi mederre vonatkozó, vízrendezéssel, mederszabályozással kapcsolatos rendelkezéseket.

CSILLAG ÁDÁM*

Az Európai Unió diplomáciája az ezredfordulón a közel-keleti helyzet tükrében

Bevezető gondolatok

A globalizáció napjainkban is zajló folyamata mind a társadalmi, mind pedig a (kül)politikai struktúrában egyaránt gyökeres változásokat eredményez, hisz az egyes államok közti fizikai és képzeletbeli határok megszűntetésén – és ebből adódóan az államok közötti társadalmi, gazdasági, kulturális kapcsolatok fejlődésének elősegítésén – túl, az említett társadalmi folyamat teremtette körülmények hatására kialakult politikai dominanciák, szerepvállalások, valamint a hatalmi centralizáció, érdekérvényesítés, és az ezzel kapcsolatos erőviszonyok, továbbá a hatalmi és politikai struktúrák és igények csaknem szüntelen és rohamos mértékű változása – szinte szükségképpen – a különféle természetű, nemzetközi mértékű társadalmi és politikai konfliktusok számának ugrásszerű növekedését vonja maga után, ezért korunk külpolitikájának fő feladata a konfliktusok megelőzése illetőleg kezelése. Az alábbiakban a konfliktusok egyikét, a közel-keleti helyzetet, és annak az EU diplomáciájára gyakorolt hatását ismertetem. Munkám első része a konfliktust, a második annak az EU diplomáciájára gyakorolt hatását tárgyalja. Remélem, hogy a munkámban foglaltak hozzájárulnak a közel-keleti helyzet *más nézőpontból történő* megközelítésének *kialakulásához*, s ezen keresztül a későbbiekben talán a nyitott kérdések és – ebből adódóan – a problémás helyzet rendezéséhez is.

A közel-keleti konfliktusok és napjainkra gyakorolt hatásuk

A közel-keleti helyzet két eleme az iraki válság és az izraeli-palesztin konfliktus. Mivel sajtóságos kapcsolat¹ van köztük, így mindkét esemény bemutatása

* Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Pákozdi Csaba egyetemi adjunktus

¹ Erről bővebben lásd N. RÓZSA Erzsébet, *Az iraki konfliktus és a tágabb Közel-Kelet*, http://www.kulugyiintezet.hu/kszpdf/2007_02/KSZ_2007-02_N_Rozsa_Irak_Kozel_Kelet.pdf.

indokolt. A palesztin-izraeli konfliktus egészen 1947-re vezethető vissza. Az ENSZ még ugyanebben az évben úgy határozott, hogy a területen egy önálló zsidó és egy önálló arab államot kell létrehozni, Jeruzsálemet pedig nemzetközi ellenőrzés alá kell helyezni. Ezt a döntést az arabok természetesen nem fogadták el, így Szíria, Irak, Libanon és Egyiptom megindította az első háborút az 1948. május 14-én kikiáltott Izrael ellen. Mivel Egyiptom a nyugati hatalmak engedélye nélkül szerzett meg bizonyos arab területeket, valamint az akkori egyiptomi vezető – Nasszer – és politikája nemkívánatosnak számított a Nyugat szemében így Izrael kihasználva ezen tény 1956-ban újabb háborút akart indítani, ezt azonban a nyugati nagyhatalmak határozottan elleneztek, így Izrael visszavonta csapatait a területéről. A feszültség 1967-ben éleződött ki ismét, az ekkor kirobbant ún. hatnapos (harmadik arab-izraeli) háború, ennek során Izrael Egyiptomtól megszerezte Gázát és a Sínai-félszigetet, Jordániától Ciszjordániát, Szíriától pedig a Golán-fennsíkot. Az 1973-ban Egyiptom és Szíria támadásával kirobbant úgy nevezett jóm kippuri (negyedik arab-izraeli) háború katonai értelemben nem, politikailag azonban jelentős eredményre vezetett, Izrael kivonult a megszállt Sínai-félszigetről.

1964-ben létrejött a PFSZ, melynek célja Izrael felszámolása volt. A szervezet 1970-ig Jordániában, ezt követően Libanonban tevékenykedett, ahol 1975-ben polgárháború tört ki. A három évig tartó ötödik arab-izraeli háború azonban nem hozott eredményt. 1987-ben a megszállt területeken tört ki a hosszan tartó palesztin felkelés, az úgy nevezett intifáda, melynek az 1993-as oslo-i megállapodás vetett véget, melyet nem sokkal később a szélsőségesek mindkét oldalról támadtak. 2000-ben kiújult az intifáda, mely napjainkban is tart.

A közel-keleti probléma másik fontos része az iraki helyzet,² mely egészen az 1980-as évekig nyúlik vissza. Ekkor tört ki az Irak és Irán között zajló háború, melynek fő célja az Arab-öböl feletti ellenőrzés megszerzése volt, Irak ugyanis meg akarta szilárdítani hatalmát a Közel-Keleten, ám nem járt sikerrel. Tűzszünet csak 1988 júliusában valósult meg. A következő konfliktusra még ugyanebben az évben sor került, mely Irak és Kuvait között robbant ki. Szaddam terve az volt, hogy Kuvait elfoglalásával nemcsak annak olajkészletét szerzi meg, hanem – lévén a sziget stratégiai pont – az Arab-öböl feletti ellenőrzést is. Irak 1990. augusztus 2-án elfoglalta, majd integrálta Kuvaitot. Az ENSZ elítélte a cselekményt, és felszólította Szaddamot csapatai kivonására, aki ezt megtagadta. Az USA és támogatói 1991. január 17-én megindították az első Öböl-háborút, mely Irak számára hatalmas anyagi és emberveszteséggel járt. Az ENSZ embargóval sújtotta Irakot, mely eredménytelen maradt: ame-

rikai és brit csapatok ismét légitámadást hajtottak végre Irak ellen, mely az Irakiak teljes vereségével végződött. A konfliktus újabb fejezetének a 2001. szeptember 11-i eseménysorozatot tekinthetjük, melynek következtében Bush elnök meghirdette a terrorizmus elleni globális háborút, 2003-ban az USA és szövetségesei megszállták Irakot.

A konfliktusok és hatásuk európai megítélése

Az EU közel-keleti politikájának megértéséhez meg kell ismerni az EU és az USA közti kapcsolatot, mely némileg ambivalensnek tekinthető. A fontos nemzetközi kérdések rendezése terén az EU és az USA között többnyire egyetértés figyelhető meg, mely részben a hidegháború utáni hatalmi struktúra módosulásán, valamint a politikai érdekek közeledésén alapszik. Ezt az együttműködést először az 1990-es Transzatlanti Nyilatkozat, valamint a 3 évvel később elfogadott Új Transzatlanti Nyilatkozat deklarálta, melyekben rögzítettek a konfliktusok leküzdése, valamint a tömegpusztító fegyverek és a terrorizmus felszámolása céljából történő együttműködést. A globalizáció hatására megváltozott külpolitikai struktúra a felek közti eltérő (kül-)politikai koncepcióval kapcsolatos ellentétek újbóli megjelenését eredményezte. Ezek mértéke főképp a szeptember 11-i események után erősödött föl igazán, ami szükségessé tette a transzatlanti kapcsolatok újragondolását. Erre egy 2007-ben létrejött EP-állásfoglalás keretében került sor, melynek keretében a felek leszögezték, a releváns kérdések szoros együttműködés keretében való rendezését.³ Az EU és az USA közti eredményes együttműködés legjobb megnyilvánulásának a „közel-keleti quartet” tevékenysége tekinthető. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy míg Amerika kizárólag katonai eszközökkel kívánja rendezni a közel-keleti helyzetet, addig az európai diplomácia számára a konfliktus nemzetközi jogi eszközökkel történő rendezése bír kiemelkedő jelentőséggel.

Az EU mind az iraki, mind pedig a palesztin-izraeli helyzet esetében lehetőleg békés eszközökkel, többek között a nemzetközi jog segítségével kívánja elérni célját, mely nem más, mint a jogbiztonság és a demokratikus viszonyok, valamint a megfelelő társadalmi és gazdasági viszonyok megteremtése a kérdéses térségekben. Az EU rendkívül lényegesnek tartja egy független, szuverén, egységes és demokratikus Irak megteremtését. E cél érdekében fontosnak tartja

² Bővebben lásd ROSTOVÁNYI Zsolt, *Irak 3 háborúja*, Rubicon 2003/3-4.

³ Az együttműködés elvét figyelembe véve mindkét partner vitassa meg azon politikai kérdéseket, ahol vagy nincs egyetértés, vagy jelentős vélemény különbségek állnak fenn egyes nemzetközi eszközök alkalmazhatóságának tekintetében úgy, hogy tiszteltetben tartják a multilateralizmus és a nemzetközi jogi szabályok jelentőségét.

a plurális politikai rendszer intézményeinek létrejöttét. Nyomatékosan elítéli a terrorista akciókat, a gyilkosságokat, a túszejtéseket, melyek megakadályozzák a „politikai fejlődést és az újjáépítést.”⁴ Az EU számára nyilvánvaló, hogy a katonai eszközök túlzott mértékű esetleg fölösleges alkalmazása a konfliktus konszolidálása helyett annak elmérgesedését eredményezheti. Ennek érdekében az Európai Közösség Irak kapcsán a 2009. május 25-27 között megkötött EU-Irak Partnerségi és Együttműködési megállapodás keretében tervbe vette a térség gazdasági fellendítését a kulturális és gazdasági együttműködés megvalósítását különféle természetű segítségnyújtás garانتálását, s nem utolsósorban az iraki politikusokkal való együttműködés létrehozását ezen célok realizálása érdekében. Sor került még ezen kívül mintegy 20 millió euró folyósítására a térségben fennálló szegénység leküzdése érdekében.⁵ Az EU ezen lépései jól mutatják, hogy Amerikával ellentétben nem a fegyveres erő alkalmazását tekintik az iraki helyzet rendezésére kizárólagosan alkalmas eszköznek.

Mivel az izraeli-palesztin konfliktus sokkal problematikusabb, és jóval nagyobb hatást gyakorol a közel-keleti politikai helyzetre alakulására, így az EU-nak a helyzettel kapcsolatos diplomáciai tevékenysége is jóval összetettebbnek tekinthető. Az EU már 1980-ban kísérletet tett az izraeli-palesztin konfliktus rendezésére, kijelentette, hogy a közel-keleti helyzet kizárólag csak úgy oldható meg, hogy Izrael biztonságának tiszteletben tartása mellett a palesztinok államiságra irányuló igényét is el kell ismerni, így kizárólag egy demokratikus, békés és szuverén palesztin állam megteremtése a biztos garancia a konfliktus rendezésére.

2002-ben az EU újból tárgyalásos megoldásra szólította fel a szemben álló feleket, valamint arra, hogy vessenek véget az izraeli megszállásnak, és hozzanak létre egy palesztin államot az 1967-ben kijelölt határok között. Az uniós országok vezetői Jeruzsálem státusára méltányos megoldást kerestek és a palesztin menekültkérdést is igazságos, és elfogadott módon kívánták rendezni. Tervük szerint be kell szüntetni az erőszakos cselekményeket, meg kell alkotni a jövőbeli palesztin állam intézményes kereteit, s létrehozva egy ideiglenes határokkal rendelkező államot, amelyet egy újabb lépésben véglegesítenének. A palesztin vezetésnek el kellene fogadnia Izrael jogát arra, hogy biztonságban és békében létezzen, egyértelműen deklarálnia kell, hogy véget ért az erőszak- és terrorhullám, valamint le kell tartóztatnia a merényletek elkövetőit, és szét kell zúznia a terrorizmus mögött lévő infrastruktúrát. Izraelnek viszont cserébe el

⁴ Bővebben lásd http://www.playhold.com/www.ckke.hu/index_1020201630.php.

⁵ Ezekről bővebben lásd <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/828&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, valamint <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/798&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

kellene ismernie a mellette békében élő független, szuverén palesztin államot, és be kellene szüntetnie a palesztinok elleni erőszakot, a büntetőintézkedéseket, otthonaik lerombolását, továbbá vissza kellene vonulnia a 2000 szeptembere óta megszállt területekről.

Az Európai Uniónak a közel-keleti békefolyamattal kapcsolatos álláspontja először az Európai Tanács 1980. június 13-i *Velencei Nyilatkozatában* jelent meg, amely elismerte a térség összes államának jogát a létezéshez (beleértve Izraelét) és igazságot követelt minden népnek, beleértve a palesztinokat is. Az 1999. március 24-i *Berlini Nyilatkozatban* kiállt egy önálló palesztin állam megalakítása mellett. A 2002. június 22-i *Sevillai Nyilatkozat* körvonalazta az Unió jelenlegi álláspontját: a konfliktus tárgyalásos úton történő rendezését, a megszállás megszüntetését, egy, az 1967-es határok alapján álló palesztin állam létrehozását, és ezáltal a két állam békés egymás mellett élését szorgalmazta.

Az izraeli-palesztin konfliktusban az amerikai és európai kormány nagyjából azonos politikát képvisel, ezen egyetértést jól szimbolizálja az Amerika, Oroszország, USA, és EU együttműködése nyomán létrejött quartet tevékenysége. Ez a szervezet egyetért abban, hogy az arab-izraeli béke csak kölcsönös területcserével valósulhat meg. Sajnálatos módon az amerikai vezetésen belül tapasztalható nézeteltérések gyengítik a quartet hatékonyságát. További problémát jelent az, hogy az amerikai és európai közvélemény eltérő állásponton van a kérdést illetően. Az európaiak úgy gondolják, hogy Amerikának nyomást kellene gyakorolnia az izraeli miniszterelnökre az egyezmény megkötése érdekében, míg az amerikaiak úgy vélik, hogy az izraeli miniszterelnök ne tárgyaljon addig a palesztinokkal, amíg azok merényleteket hajtanak végre.⁶ Mindkét állam számára nyilvánvalóvá vált, hogy a politika által befolyásolt közvélemény megnehezíti a politikusok számára az izraeli palesztin kérdés rendezését.

Sajnálatos módon 2002-ben a quartet által kidolgozni szándékozott béketervet izraeli közbenjárásra Amerika úgy dolgozott át, hogy az kedvezőtlenebb legyen a palesztinok számára. Nyilvánvaló, hogy a quartet ily módon való megosztása szintén megnehezíti a kérdés rendezését. Az Európai Unió a legfontosabb feladatnak a konfliktusok tárgyalásos rendezését és egy önálló életképes palesztin állam létrehozását. Elítéli ugyanakkor az izraeli polgárokat sújtó merényleteket és a szakadár fegyveres csoportok erőszakos akcióit. Kötelezi a Hamaszt, hogy szüntessék be az erőszakos megmozdulásokat, és ismerjék el Izrael államiságát, ugyanakkor a palesztin rendőrségnek is segítséget kíván

⁶ 2002-ben az Európai Parlament szankciókat fogadott el Izrael ellen, míg az izraeli lobbi kötelezte George Bush-t, hogy vonja vissza Sharonhoz intézett izraeli csapatkivonásról szóló ultimátumát.

nyújtani az EUCOPPS keretében, hogy munkáját hatékonyan tudja végezni. Elismeri Izrael államiségét és önvédelemhez való jogát, azonban arra inti Izraelt, hogy hagyjon fel a palesztin személyek újabb akadályok felállításával, új telepek építésével, és a palesztin otthonok lerombolásával.

Az Európai Unió – egészen tavaly márciusig – egyöntetűen támogatta az 1994-ben létrejött Palesztin Hatóság tevékenységét, azzal a céllal, hogy kormányzásra és az Izraellel folyó béketárgyalásokra képes szervként töltsen be funkcióját. 2000-ben például, amikor Izrael visszatartotta a hatóság nevében beszedett vám összegét, az EU közvetlen költségvetési támogatással lépett közbe a gazdasági összeomlás elkerülése érdekében, amely döntő jelentőségű a hatóság fennmaradása szempontjából. Az EU a Palesztin Hatósággal a jogi és pénzügyi reform végrehajtásában is együttműködik azért, hogy egy független, demokratikus palesztin állam jöjjön létre. Jogi téren az EU célja a bíróságok politikai függetlenségének biztosítása, ami a biztonság, valamint a gazdasági növekedés alapját alkotja, hiszen a vállalkozásoknak bízniuk kell az igazságszolgáltatás rendszerében. Az EU többek közt bírák és ügyészek képzésével támogatja ezt az átalakulást. 2005 áprilisában megnyitott egy koordináló irodát (*EU Coordinating Office for Palestinian Police Support*), amely a palesztin rendőrség tevékenységének összehangolását, a törvényes rend fenntartását segíti elő. A választások költségeire szolgáló, EU által folyósított, 14.000.000 euró, valamint személyi segítség – választási megfigyelők – szintén a demokratikus állambe rendezkedés megvalósulásának elősegítését szolgálta.

Az EU 2006-ban megszüntette a pénzügyi támogatás közvetlenül a Palesztin Hatóságnak történő folyósítását,⁷ ettől kezdve a pénzt a kormányzat megkerülésével utalták át, ugyanis nem bíztak a Hamasz-közi Palesztin Hatóságban. A helyzet csak 2007-ben változott meg, mikor a Palesztin Hatóság elfogadta a térség fellendüléséről szóló Akciótervet, ami egyúttal a politikai párbeszéd újraindulását is jelentette. Ugyanezen év decemberében létrejöttek az emberi jogokkal, a jogalkotással, és az államirányítással foglalkozó albizottságok. Az első miniszteri szintű politikai párbeszédre 2008 decemberében Ramallah-ban került sor. Ugyancsak ekkor fogadták el a Palesztin Reform és Fejlődés Tervét, amely a pénzügyi területek és a biztonsági szektor reformját vonta maga után. Sajnálatos módon azonban a Nyugati Parton és a Gázai övezetben a Palesztin Törvényhozói Tanács beszüntette működését, mivel tagjainak több, mint a fele – lévén Hamasz szimpatizáns börtönbe került Izraelben, nem sok-

⁷ Ekkor ugyanis a terrrorszervezetnek minősített Hamasz a Palesztin Hatósággal közösen alakított kormányt. Lásd http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/magyar_honved/utiterv_a_bekeceert.

kal később a Hamasz megdöntötte a Palesztin Hatóság Ramallah-ban székelő kormányát és egy árnyékkormányt hozott létre a Gázai övezetben.

Ugyanezen és végén megkezdődött Izrael Gáza elleni offenzívája, mely 2009. január 17-ig tartott, s számos áldozatot eredményezett. A hadművelet során Izrael sajtóságos magatartást tanúsított, néhány esetben sajtóságosan értelmezte az emberi jogok érvényesítését. Ez szükségessé tette az EU és Amerika részéről annak vizsgálatát, hogy Izrael megsértette-e a nemzetközi jogot, és ha igen, milyen mértékben.

Az annapolisi konferencián Hans Georg Pöttering, az EP elnöke, valamint a sharm-el-sheikh-i konferencián Benita Ferrero Waldner EU külügyi biztos egyaránt rámutattak arra, hogy az izraeli hadsereg által a gázai övezetben végrehajtott cselekmények részben indokolatlan mértékűek, részben pedig a polgári lakosságot is veszélyeztetik, sérül a szabad mozgáshoz való jog, a területen élő lakosság számára az alapvető létfontosságú cikkek nem minden esetben állnak rendelkezésre, ezeken kívül a nagyszámú civil áldozat is aggodalomra adhat okot. Véleményük szerint szükség lenne a közel-keleti helyzet újragondolására, az esetleges jogsértések szankcionálására, a palesztinokat sújtó izraeli tevékenységek megszüntetésére a palesztinok államiségének biztosítására, valamint a két nép közötti politikai és társadalmi konfliktus megszüntetésére.

A fentiekből jól láthatjuk, hogy a közel-keleti konfliktus rendezése – hasonlóan korunk többi, külpolitikailag releváns konfliktusához – épp a benne rejlő sajtóságos tényezők miatt – még egy fölkészült nemzetközi szervezet számára sem egyszerű feladat; problémásabb azonban, ha az adott szerv fejlesztésre szorul. Az EU esetében a Közös Kül- és Biztonságpolitika a mai napig nem rendelkezik elég befolyással a nemzetközi szervezetek között. Ennek legjobb módja az lenne, ha az EU egy koherensebb, hatékonyabb kül- és biztonságpolitika létrehozására, ehhez azonban arra is szükség van, hogy az EU fejlessze cselekvési képességeit, ennek keretében szükség lenne a soros elnökség intézményének fölszámolására, informális vezetői koalíciók megeremtésére, amely az EU egészét illetően előrelépést jelentene. Az EU hatékonyabb lenne a külpolitika területén, ha a döntéseket az összes oldal együttműködésével hoznák meg. Ezeket a célokat az EU közös kezdeményezések útján érhetné el.

Ezen kívül szorosabb együttműködésre lenne szükség a Bizottság és a Közös Kül- és Biztonságpolitika mindenkor elnöke között, így a Bizottságnak a döntések korai szintjén való bevonása eredményeképpen megfelelő forrásokkal támogatni lehetne az EU diplomáciai stratégiáját. A KKBP költségeinek fokozása mellett növelni kellene a magasan kvalifikált tagállami diplomaták arányát, akik szimultán dolgoznának Brüsszel, a tagállamok fővárosai, valamint

a Bizottsági delegációk mellett, így az együttes elemzés megfelelő lehetőséget kínál a szükséges politikai válaszok kidolgozására. Hasznos lenne, hogy a kereskedelem, a segélyezés a belügy és az igazságügy, valamint a külügy között szorosabb kapcsolat jöjjön létre, ésszerűen kellene gazdálkodni a forrásokkal, szigorítani kellene azok ellenőrzését, szigorú kritériumokat kellene lefektetni az emberi jogokra és a politikai rendszerre vonatkozó egyezmények létrehozásában, valamint szankcionálni kellene ezen szerződéseket megszegő államokat, amelyek pedig példásan teljesítik a feltételeket jutalomban kell részesíteni. Ezeken kívül a multilaterális és a preventív diplomácia alkalmazásának sokrétűbbé és jóval hatékonyabbá tétele, valamint az NGO-k számának és hatáskörének növelése ugyancsak hozzájárulhatna a közös európai külpolitika dominanciájának és eredményes működésének realizálásához, ezen keresztül pedig a konfliktusok hatékonyabb és eredményesebb megoldásához, s így a világ államai közötti béke megvalósulásához és hosszantartó fennállásához is.

FÜRJES ANNAMÁRIA*

A szociális biztonsági koordináció szabályai kiküldetés esetén

A szociális biztonsági koordináció jogszabályai, tárgyi- és személyi hatálya

A szociális biztonsági koordinációt elsősorban a Tanács 1971. június 14-i 1408/71/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról, valamint ennek végrehajtási rendelete az 574/72/EGK szabályozza. Elfogadásra került ugyan a 883/2004 EK rendelet 2004. április 23-án, amely a koordinációs rendeletet modernizálja, ám hatályba csak akkor lép, ha a végrehajtási rendelete hatályba lépteti, melyet az Európai Parlament el is fogadott, de még nem jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában, így várhatóan az új rendeletek csak 2010 márciusától alkalmazhatóak.

A szociális biztonsági koordinációs rendelet tárgyi hatálya kiterjed a betegségbiztosítási és anyasági ellátásokra; a rokkantsági ellátásokra; az öregségi ellátásokra (nyugdíj); a túlélő hozzátartozók számára nyújtott ellátásokra; a munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos ellátásokra; a haláleseti juttatásokra; a munkanélküli-ellátásokra és a családi ellátásokra. A rendelet alkalmazandó valamennyi, akár járulékfizetésen alapuló, akár nem járulékfizetésen alapuló általános és különleges szociális biztonsági rendszerre. A munkáltatóknak vagy hajótulajdonosoknak a fenti békezdésben említett ellátások nyújtásával kapcsolatos felelősségét érintő biztosítási rendszerekre illetve olyan különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is alkalmazni kell a rendeletet, amelyek olyan jogszabályokban kerülnek megállapításra, amelyek – személyi hatályuk, célkitűzéseik és/vagy a jogosultságra vonatkozó feltételeik miatt – a fent említett szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellegzetességeit egyaránt magukban foglalják.

A rendelet személyi hatálya (2. cikk) jelenleg azokra a munkavállalókra, önálló vállalkozókra (*self-employed*) vonatkozik, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak, illetve tartoztak (pl.: nyugdíjas), és akik valamely tagállam állampolgárai, illetve valamely tagállam területén, mint honta-

* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Prof. Dr. Hajdú József egyetemi tanár

lanok, vagy mint menekültek tartózkodnak, továbbá ezek családtagjaira és hátramaradott hozzátartozóira. A munkavállaló és az önálló vállalkozó fogalmakat szélesen kell értelmezni, hiszen a rendelet értelmében ide kell sorolni minden olyan személyt, akire kiterjed, vagy kiterjedt egy állam szociális biztonsági jogrendszere. A rendelet személyi hatályát 1999-ben két kategóriával egészítették ki: a tanulókkal és a köztisztviselőkkel. A rendelet egyes ellátások tekintetében jogosultságokat határoz meg az Unió minden biztosított, vagy az egészségügyi ellátásokra jogosult polgára számára, függetlenül attól, hogy az él-e a szabad munkavállalás jogával. Így minden uniós polgár számára szabályozza az ideiglenes tartózkodás alatti, orvosilag szükséges egészségügyi ellátások igénybevételeének feltételeit is.

A területi hatályt tekintve egyrészt alkalmazni kell a rendeletet az EGT tagállamok állampolgáira, valamint Svájc állampolgáira is, az EK és Svájc között létrejött megállapodásnak megfelelően, (Svájc-EU megállapodás 8. cikke), valamint a 859/2003-as rendeletnek megfelelően harmadik országok olyan állampolgáira is, akik a tagállamokon belül mozognak, és még nem tartoznak a rendelet hatálya alá.

A 1408/71/EGK rendelet főbb jellemzői

1. A társadalombiztosítás a tagállamok „belügye”

A Közösségnek nincs hatásköre arra, hogy beleavatkozzon a tagállamok szociális biztonsági rendszereibe, melyet az Európai Bíróság is többször már megerősített: „A közösségi jog jelen állása szerint a tagállamoknak joguk van arra, hogy maguk alakítsák ki szociális biztonsági rendszerüket” (C-70/95. sz. Sodemare-ügy). A tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik tehát az arról való döntés, hogy milyen ellátásokat, mely feltételek megléte esetén és milyen alanyi kör számára nyújt. A tagállamok belső jogszabályai tehát meghatározzák és szabályozzák, hogy bizonyos szociális kockázatok esetén hogyan gondoskodik állampolgáiról.

2. Koordináció, nem harmonizáció

A Közösséget létrehozó szerződésben kapott felhatalmazás alapján, különösen annak 51. és 235. cikkére tekintettel a Tanács elfogadta (a 251. cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően) 1408/71/EGK rendeletet, melynek célja a szociális biztonságra vonatkozó nemzeti jogszabályok összehangolását célzó rendelkezések elfogadása. Tiszteletben kell tartani a nemzeti szociális bizton-

sági jogszabályok különleges sajátosságait, de a Közösségen belül biztosítani kell a különböző nemzeti jogszabályok szerinti egyenlő bánásmódot a tagállamokban élő munkavállalók, valamint ezek eltartottai és túlélő hozzátartozói számára. Biztosítaniuk kell a tagállamoknak hogy a Közösségen belül mozgó munkavállalók, valamint eltartottaik és túlélő hozzátartozóik megtartsák szerzett jogaikat és előnyeiket, valamint ezek várományát. Cél, hogy a közösségen belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók csak egyetlen tagállam szociális biztonsági rendszerébe tartozzanak az alkalmazandó nemzeti jogszabályok átfedései és az ebből származó esetleges bonyodalmak elkerülése érdekében a szabályok összeütközését el kell kerülni. Számban és terjedelemben a lehető legjobban korlátozni kell azokat az eseteket, amikor az általános szabály alól alkalmazott kivételként egy személyre egyidejűleg két tagállam jogszabályait kell alkalmazni. Annak a lehető leghatékonyabb biztosítása érdekében, hogy az egy tagállam területén foglalkoztatott valamennyi munkavállaló egyenlő bánásmódban részesüljön, általában annak a tagállamnak a jogszabályait kell alkalmazandó jogszabályként meghatározni, amelyben az érintett személy munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként tevékenységet folytat, bár ettől az általános szabálytól az alkalmazhatóság egyéb kritériumai által indokolt helyzetekben el lehet térni.

A 1408/71/EGK rendelet alapelvei

1. Egy tagállam joghatóságának alkalmazása

A rendelet 13. cikke kimondja, hogy a rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak. Már itt utal a rendelet arra, hogy kivételeket enged ezen főszabály alól, melyeket a rendelet 14. cikke határoz meg. Főszabályként tehát a munkavégzés helye szerinti tagállam joga lesz az irányadó munkavállalók, önálló vállalkozók, köztisztviselők, hajózők stb. esetében is.

2. Állampolgársági alapon történő megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalmának elve

A rendelet 3. cikke kimondja, hogy a rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan kötelezettségek terhelik, és ugyanolyan előnyök illetik, mint az adott tagállam állampolgárait. Ezen rendelkezések alkalmazandók a szociális biztonsági intézmények szervei tagjainak megválasztására, illetve a kinevezéssel történő részvételre is, de nem érintik

a megválaszthatósággal vagy az érintett személyek e szervekhez történő kinevezésének módszereivel kapcsolatos tagállami jogszabályok rendelkezéseit.

3. Az egyik tagállamban megszerzett jogok elismerése (az összeszámitás elve)

Nem az általános rendelkezések között kerül megfogalmazásra, hanem alrendszereként. Például a betegségi és anyasági ellátásoknál az alábbi került be a rendeletbe:

18 cikk (1) „Azon tagállam illetékes intézménye, amely tagállam jogszabályai az ellátásokra való jogosultság megszerzését, fenntartását vagy feléledését a biztosítási, szolgálati vagy tartózkodási idő megszerzésétől teszik függővé, a szükséges mértékben figyelembe veszi a más tagállamok jogszabályai szerint szerzett biztosítási, szolgálati vagy tartózkodási időt, mintha azt az általa alkalmazott jogszabályok szerint szerezték volna meg.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezései alkalmazandók az idénymunkásokra, még az illetékes állam jogszabályai által engedélyezett időtartamot meghaladó mértékű megszakításokat megelőzően szerzett időszakok vonatkozásában is, ugyanakkor azgal a feltétellel, hogy az érintett munkavállaló biztosítottságának szünetelése nem haladhatja meg a négy hónapot”.

4. A járadékok nemzeti határokon kívüli kifizethetősége (exportálhatóság elve)

Általában nem szüntethető meg, illetve függeszthető fel ellátás azon az alapon, hogy az ellátásban részesülő személy nem tartozik az adott tagállam területén. Ez alól az általános szabály alól kivételt jelent a munkanélküli ellátás, mert ott az ellátás specialitására tekintettel ez a szabály nem alkalmazható szabadon. Mivel a munkanélküli ellátás célja, hogy a munkanélkülieket visszavezesse a munka világába, ezért mindenképpen szükséges, hogy az adott kifizetővel az álláskereső együttműködjön, ezért ez a jog a munkanélkülit csak 3 hónapig illeti meg úgy, hogy a másik tagállam foglalkoztatási szolgálatával működik együtt.

A munkavégzés helyének elve

1. 1408/71/EGK rendelet 13. cikk

Az általános szabály értelmében a munkavállaló annak az egyetlen országnak a biztosítási rendszeréhez tartozik, amelyben dolgozik (*lex loci laboris*):

- akit valamely tagállam területén foglalkoztatnak, az azon ország jogszabályai alá tartozik, ahol e foglalkoztatás történik;

- aki önálló vállalkozó, az azon tagállam jogszabályai alá tartozik, ahol az önálló vállalkozási tevékenységet kifejti;
- akit hajó fedélzetén foglalkoztatnak, arra azon tagállam jogszabályai vonatkoznak, amely tagállam lobogója alatt a hajó hajózik;
- a közszolgálat alkalmazottakra azon tagország jogszabályai vonatkoznak, amelynek hatásai foglalkoztatják.

Ezen általános szabályok alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a rendelet 14-17. cikkelyei másként nem rendelkeznek. A rendelet 14-16. cikkelyek különös szabályai eltérően rendelkeznek az alábbi esetekben:

- a kiküldetés alapján végzett munka esetében;
- a szokásosan két vagy több tagállam területén történő foglalkoztatás esetében;
- a szállítási vállalat, vagy repülő személyzet foglalkoztatása esetében;
- az önálló tevékenységet folytatók egyes speciális esetei tekintetében, valamint
- a tengerészek és a külképviseletek tagjai és alkalmazottai esetében.

2. Kiküldött munkavállalók, önálló vállalkozók

Amennyiben egy munkáltató munkavállalóját egy másik tagállam területére küldi ki, vagy egy önálló vállalkozó tevékenységét egy másik tagállamban fejti ki, akkor a másik tagállamban történő munkavégzés ellenére a munkavállaló, önálló vállalkozó továbbra is a kiküldő állam jogszabályai szerint lesz biztosítva úgy, mintha továbbra is ennek a területén dolgozna. A kiküldetés időtartama 12 hónap lehet, melyet egyszer, újabb 12 hónappal, meg lehet hosszabbítani.

A kiküldetés igazolására szolgáló nyomtatvány (E 101) igazolja a munkavégzés helye szerinti ország illetékes hatóságának, hogy adott dolgozó továbbra is abban az államban marad biztosított, amelyből kiküldték és azt, hogy a munkavégzés helye szerinti országban mentesül a járulékfizetési kötelezettség alól.

3. A kiküldetés igazolása - E 101-es nyomtatvány

A nyomtatványokat az 574/72/EGK rendelet 2. cikkének megfelelően készíti el az igazgatási bizottság. Tagállamok egymás között használhatnak más nyomtatványokat is. Elvileg a nyomtatványok a tagállamok társszervei között mozognak, bár ebben a körben találkozunk kivételekkel is. Magyarországon az E101-es nyomtatványt az illetékes regionális egészségbiztosítási pénztár állítja ki, a

munkáltató kérelme alapján. A nyomtatványban foglalat adatok közhitelűek, a nyomtatvány lehet visszamenőleges hatályú, nem bírálható felül a másik tagállam hatóságai által, de a kiállító által visszavonható. A nyomtatvány kiállításának további feltételeit az Igazgatási Bizottság 181. számú határozata tartalmazza, melyek az alábbiak:

- Kiküldetést megelőző biztosítási jogviszony fennállta;
- Közvetlen kapcsolat a munkavállaló és a kiküldő munkáltató között a kiküldetés ideje alatt továbbra is fenn kell, hogy álljon, mert csak akkor tekinthető a munkáltatóérdekében végzett munkának (rövid megszakítás nem jelenti a kiküldetés megszakítását, de például munkaerő-kölcsönzés esetén nem lehet alkalmazni a kiküldetés szabályait);
- Fizetett munkavégzés (munkabér ellenében történő munkavégzés);
- A munkáltató számottevő tevékenységet a kiküldő államban kell, hogy folytasson, nem elegendő csak belső igazgatási tevékenységet folytatnia;
- A kiküldetés meghosszabbítását a munkáltató, egyéni vállalkozó az E 102-es nyomtatványon tudja kérelmezni a regionális egészségbiztosítási pénztárnál.

Kiküldetés, kirendelés a Munka Törvénykönyve alapján

A társadalombiztosítási kiküldetéstől meg kell különböztetnünk a munkajogi kiküldetést, melyre a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) szabályai vonatkoznak. Az Mt. 105. § alapján a munkáltató gazdasági érdekből, ideiglenesen, szokásos munkavégzési helyen kívülre kötelezheti a munkavállalót. Feltétele a kiküldetésnek, hogy a munkavállaló a munkáltató utasítása, irányítása alatt végezze a munkáját. A kiküldetéssel kapcsolatban az Mt. időbeli korlátokat állít fel, így annak időtartam évente nem haladhatja meg egybefüggően a 44 munkanapot, illetve az átirányítással kirendeléssel együttesen a 110 munkanapot. Feltételként szerepel továbbá, hogy a munkavállalóra nézve aránytalan sérelemmel nem járhat, a várható időtartamáról tájékoztatást kell adnia a munkáltatónak, illetve terhes nők (gyermekük 3 éves koráig) nem kötelezhetőek hozzájárulásuk nélkül más helységben történő munkavégzésre.

A kirendelés során is a szokásostól eltérő helyen történik a munkavégzés, de itt a munkavégzés másik munkáltatónál, annak irányítása alatt zajlik. Kirendelésnek az minősül, ha a munkáltatók között létrejött megállapodás alapján, a munkavállalót eredeti munkáltatója más munkáltatónál történő munkavégzésre kötelezi. A kirendelés további kritériuma, hogy a kirendelésre ellenszolgáltatás nélkül kerüljön sor, valamint, hogy a munkavállaló a kirendelés során olyan

munkáltatónál végezzen munkát – amelynek tulajdonosa – részben vagy egészben – azonos a kirendelő munkáltató tulajdonosával vagy a két munkáltató közül legalább az egyik valamely arányban tulajdonosa a másik munkáltatónak vagy a két munkáltató egy harmadik szervezethez kötődő tulajdonjogi viszonya alapján áll kapcsolatban egymással. Az Mt. 106. § (2) bekezdése értelmében nem minősül ellenszolgáltatásnak, ha a két munkáltató megállapodása alapján a munkavállaló munkabérét, az ezzel járó közterheket és a kirendeléssel felmerülő költségeket az a munkáltató viseli, amelyhez a munkavállalót kirendelték. A kirendelés várható időtartamáról a munkavállalót tájékoztatni kell. Mivel azonban a kirendelés esetén a munkavállaló a munkát más munkáltatónál fogja végezni, az Mt. meghatározza, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójáról is tájékoztatást adjon a munkáltató. A felek eltérő megállapodása hiányában egyébként a munkáltatói jogokat az a munkáltató gyakorolja, ahol a tényleges munkavégzés történik, azaz ahova a munkavállalót kirendelték. A kirendelés időtartama is korlátozott a kiküldetésnél meghatározottak szerint. A kiküldetés és a kirendelés irányulhat belföldre és külföldre egyaránt. Külföldi kiküldetés, kirendelés esetén természetesen alkalmazni kell a társadalombiztosítási szabályokra vonatkozó rendelkezéseket is.

KOCSIS MIKLÓS*

A hallgatók jogorvoslathoz való jogáról

Bevezető gondolatok

1. Általánosságok

A hallgatók jogorvoslathoz való jogára vonatkozó fejtegetések részletezése előtt indokoltnak látszik megvizsgálni azt, hogy miképpen helyezkedik el a téma a tágabb jogtudományi összefüggésekben. A hallgatók jogorvoslathoz való joga tartalmi szempontból a felsőoktatási jogra vonatkozó normarendszer keretén belül értelmezhető.

2. Alkotmányi rendelkezések

A felsőoktatási jog tekintetében kiemelkedő szerepe van az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek, amelyek tartalma az Alkotmány 70/F. §-a és 70/G. §-a alapján, azok összevetésével állapítható meg. Az ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági értelmezés nyomán feltétlenül kiemelést érdemel, hogy a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejleszthetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.¹ Mindezekén túl kiemelendő az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontja, amelynek értelmében „a Kormány meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket”.²

* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola - Témavezető: Prof. Dr. Kiss László egyetemi tanár

¹ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995. 163, 166, idézi: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit, *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.

² A hatáskör értelmezése túlfeszítené a tanulmány tartalmi kereteit, ekként csak azt kívánom jelezni, hogy a „meghatározza” ige nyelvtani értelmezése jóval szélesebb lehetőségeket teremt(ene) a Kormány számára a felsőoktatás viszonyainak alakítása terén, mint amelyre a rendszerváltoztatás óta eltelt időszak gyakorlata példát szolgáltat. A Kormány hasonló jellegű hatáskörével kapcsolatban *per analogiam* lásd elsősorban ÁDÁM Antal, *Évűkélő demokrácia*, <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.24/200724HVGFriss253.aspx> (2009.05.31.).

3. Alsóbb szintű jogi szabályozás és alkotmánybíráskodás

A fentebb ismertetett alkotmányi §-okat alsóbb szintű, az utóbbi két évtizedben jelentős változáson átesett jogszabályok részletezik. A témával a rendszer-változtatás óta az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) e jogszabályok vizsgálata során számos határozatában foglalkozott; e döntések közös jellemzője, hogy azok az Alkotmány vonatkozó szakaszainak részletes, különböző szempontsorok segítségével végzett elemzését tartalmazzák. Más alakító tényezők³ – elsősorban a rendes bíróságok, az oktatási biztos, a felsőoktatási intézmények, valamint a felsőoktatási érdekképviselői szervek tevékenysége – mellett e határozatok jelentik a magyar felsőoktatási jogra irányuló kutatások kiindulópontját.

4. A felsőoktatási jog fogalma

A felsőoktatási jog tárgykörébe tartozó normák alapvető jellemzője, hogy ellentmondásoktól sem mentes rendszert alkotnak, magukon viselik más jogágak alapvető jegyeit, ugyanakkor megvan az a sajátosságuk, ami elkülöníti őket más jogterületektől. A felsőoktatási jogról, mint jogbölcséleti értelemben vett alapjogról semmiféleképpen nem beszélhetünk; felfogható ellenben a jogágak⁴ vertikális rendszerében egyfajta horizontális síkként, amely a klasszikus (alap)jogágak bizonyos szeleteit formálja egységes rendszerré. Ennek alapján a jogbölcséleti értelemben vett másodlagos jogági definíciónak – közjogi felfogás szerint ún. „sajátos jogági” definíciónak – már van létjogosultsága, hiszen elmondható róla, hogy több alapjogágból táplálkozik, és – dogmatikai tisztaságtól mentes módon – számos eltérő viszonytípust szabályoz.⁵ Az érintett joganyagról megállapítható, hogy egyaránt tartalmaz alkotmányjogi, közgazgatási jogi, büntetőjogi, polgári jogi jellegű jogszabályokat is, amelyek között a közjogi jellegű normák vannak túlnyomó többségben. A felsőoktatási jog lényegében tehát e jogágak egyes elemeinek sajátos szempont szerint történő csoportosítása: azok a jogi rendelkezések sorolhatóak ide, amelyek relevánsak a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer működésének szempontjából.

³ KOC SIS Miklós, *A felsőoktatási jog alakító tényezői de lege lata és de lege ferenda*, kézirat, Pécs, 2009.

⁴ A jogág definíciójáról lásd PETRÉTEI József, *Magyar alkotmányjog I*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 15., illetve SZILÁGYI Péter, *Jogi alaptan*, Osiris Kiadó, Budapest 1998, 307.

⁵ Az alapjogágak és másodlagos jogágak viszonyáról lásd VISEGRÁDY Antal, *Jog és állambölcsélet*, Dialóg Camus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 89-90.

A felsőoktatási jog, mint a közjogi jellegű normaösszesség⁶ az elmúlt közel két évtized folyamán jelentős változáson ment keresztül; a *felsőoktatási jog* fejlődési tendenciái szükségszerűen nem választhatóak el a *felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer* fejlődési tendenciáitól, azonban néhány distinkció megtétele elengedhetetlennek tűnik.

- A felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer fejlődési tendenciáinak vizsgálata (felső)oktatás-politikai kutatásokat igényel. A felsőoktatás-politika természetszerűleg nem függetleníthető a felsőoktatási jog változásaitól, éppen ellenkezőleg: kölcsönösen hatnak egymásra, hiszen a felsőoktatási jog a felsőoktatás-politikai folyamatokat szabályozza, ugyanakkor a felsőoktatás-politikai történések az esetek döntő hányadában a (tételes) felsőoktatási jog változásában csúcsosodnak ki.⁷ A felsőoktatási jogi kutatások adalékul szolgálhatnak a felsőoktatás-politikára irányuló vizsgálódásokhoz, amint utóbbiak is csupán a felsőoktatási jogi kutatások interdiszciplináris hátterét alkothatják.
- A felsőoktatási jogi kutatások célja kizárólag – de ezen belül a teljesség igényével – a felsőoktatásra, mint társadalmi alrendszerre vonatkozó jogi hatások vizsgálata, és annak feltárása lehet, hogy a tételes jogi szabályozás mennyiben felel meg a vele szemben támasztott komplex követelményeknek.
- A felsőoktatási jogi és felsőoktatás-politikai kutatások vezethetnek el ahhoz, hogy a tudomány művelői következtetéseket, értékelő megállapításokat és *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazhassanak meg a joganyag továbbfejlesztésére, és ennek nyomán magának a felsőoktatásnak, mint társadalmi alrendszernek a további fejlődésére és fejlesztésére vonatkozóan. Ahhoz azonban, hogy e javaslatok megalapozottak, adekvátak és kétséget kizáróan előremutatóak legyenek, elengedhetetlennek látszik az egyes felsőoktatási jogi területek részletekbe menő feltárása. Különösen így van ez minősíthető a hallgatók – mint a felsőoktatási autonómia alanyi körének legnagyobb létszámú csoportja – jogaira és köteleességeire vonatkozó rendelkezések áttekintése és ezzel kapcsolatban *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazása.

A terjedelmi korlátok okán ehelyütt a fentebb kifejtett elvi kiindulópontokat követően e normacsoport egy szeletével, a hallgatók jogorvoslathoz való jogára vonatkozó rendelkezésekkel foglalkozom.

⁶ A felsőoktatási jog fogalmáról lásd KOC SIS Miklós, *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírási határozatokról*, Jura 2007/2., 189-199.

⁷ *Per analogiam* lásd PETRÉTEI, i. m., 24.

Hallgatói jogok a felsőoktatási jog rendszerében

1. Hallgatók mint a felsőoktatási autonómia alanyai

A felsőoktatási jog alkotmányos alapjait tehát az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ai jelentik, és ezek a rendelkezések alapozzák meg a felsőoktatási autonómia közjogi jelentését is. Az AB szerint a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.⁸ E megállapítás arra enged következtetni, hogy a tudomány autonómiája – az AB felfogásában – egyfajta „*anya-autonómia*”, amelynek funkcionálása megköveteli azt, hogy az autonómia (esetünkben: önkormányzat) más formái is megjelenjenek.⁹ Az AB által intézményinek nevezett autonómia nézetem szerint inkább önigazgatást jelent, a tudomány autonómiája pedig az egyén tevékenységére vonatkozik, bár kétségtelenül értelmezhető az intézmény szintjén is.

A felsőoktatási autonómia, mint átfogó kategória sokkal inkább egy intézmény, adott esetben valamely oktató és kutatómunkát egyaránt végző intézmény attribútuma. Valójában – a történelmi hagyományok alapján – *egyetemi privilégiumokról* van szó, amelyek a különböző történelmi helyzetekben más és más formát öltenek.¹⁰ Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Napjainkban ez különösképpen lényeges, hiszen az AB szerint az autonómia hordozója „az intézmény, az egyetem; ennek adja meg az Ftv.¹¹ az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is”.¹² A felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézmény, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket. A felsőoktatási autonómia hordozója, alanya a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók

A hallgatók jogorvoslathoz való jogáról

közössége. Ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervekben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában.¹³

E gondolatsorból lesűrhető tehát, hogy a felsőoktatási intézmény autonóm működését az AB *alkotmányos érték*ként ismerte el, védelmét eddigi határozatai egyértelműen megalapozzák. Kijelentette emellett azonban az AB azt is, hogy a tudományos élet szabadságához fűződő jogok *kifejezetten a felsőoktatási autonómiát megtestesítő személyi körre terjednek ki*.¹⁴ A hivatkozott 861/B/1996. AB határozat szerint a felsőoktatási intézmény autonómiáját megtestesítő személyi kör: az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége,¹⁵ és kizárólag az autonómia alanyai gyakorolhatják az intézményi autonómiából származó önkormányzati jogokat.¹⁶

Az AB megállapításainak értékelésekként utalok arra, hogy a felsőoktatási autonómiát – nézetem szerint – annak alanyain keresztül célszerű megítélni. Eltér ugyanis az egyének és az általuk alkotott szervezetek rendszerben betöltött szerepe és célja, ennek következtében eltér autonómiájuk terjedelme is. Ennek alapján a felsőoktatás vonatkozásában beszélhetünk *egyéni és kollektív autonómiáról* annak függvényében, hogy az adott autonómiának minősíthető tevékenység egyéni vagy kollektív jellegű. Világosan látszik a kapcsolat az egyének és a közösségek autonómiája között: az egyénileg nem gyakorolható autonómiákat közösségek gyakorolják. A probléma mélységét e tekintetben az a körülmény jelenti, hogy a felsőoktatási kollektívák – egyetemi testületek – tagjai nem alkotnak homogén csoportot: megtalálhatóak bennük oktatók, hallgatók és egyéb státusban lévő személyek (képviselők) is. E kollektívák tehát különböző mértékű, célú és terjedelmű autonómiákat egyesítenek, ennek következtében új minőséget, új autonómiát hoznak létre. *Az egyéni és kollektív autonómiák összessége együttesen jelenti a felsőoktatási autonómiát*, előbbiek tehát annak – eltérő minőségű – részeinek tekintendők. (Megítélésem szerint ezek az autonómiák nem tekinthetők önmagukért való értéknek: közös funkciójuk szűkebb értelemben a tudomány autonómiájának védelme, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása.)

⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat.

⁹ Az autonómia más formáiról lásd elsősorban Kiss László alkotmánybírónak a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményének II. pontját.

¹⁰ A felsőoktatási autonómia történeti gyökereinek összefoglalásával kapcsolatosan lásd KOC SIS Miklós, *A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről*, Tudásmenedzsment, 2008/2., 41-54.

¹¹ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény.

¹² 861/B/1996. AB határozat.

¹³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat.

¹⁴ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat.

¹⁵ ABH 1998, 650, 654.

¹⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat. Az AB állításával ellentétben határozott álláspontom, hogy a tudomány művelőjévé nem azok a személyek válnak, akik (bármiféle) jogviszonyt létesítenek valamely felsőoktatási intézménnyel, hanem azok, akik olyan tevékenységet végeznek, amely – a tudomány művelőinek megítélése szerint – tudományos produktumot eredményez. Lásd erről KOC SIS Miklós, *A tudomány művelői – avagy röviden a felsőoktatási autonómia alanyairól*, Collega, 2009/1-2., 17-21.

2. A hallgatói jogok csoportosítása

A hallgatók számos, különböző szintű jogszabályban rögzített joggal rendelkeznek. Ezeket az alábbiak szerint csoportosíthatjuk: a) a hallgató emberi és állampolgári jogokból származó jogai¹⁷; b) az intézményi autonómiához kapcsolódó jogok; c) a tanulmányokhoz kötődő hallgatói jogok d) a felsőoktatás szolgáltatásnyújtási kötelezettségéhez kapcsolódó jogok.

Az Ftv. e pontjának egyéni és közösségi hallgatói jogok szerinti csoportosítása az autonómia-gyakorlás fentebb részletezett – egyéni és kollektív autonómia-gyakorlásra vonatkozó – elméleti felfogásnak megfelel, hiszen kifejezi, hogy a felsőoktatási autonómia alanyi körébe tartozó csoportok egyikét képező hallgatók az őket megillető jogokat egyéni és kollektív formában is gyakorolhatják. Ezt az Ftv. későbbi rendelkezései részletezik.¹⁸ A hallgatói jogok biztosíték-rendszere egyik leglényegesebb elemének tekinthetők az intézményi döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezések.

3. A hallgatói jogorvoslati jog fejlődésének háttere

A hallgatók jogorvoslathoz való jogának társadalmi alrendszerbeli hátterét a felsőoktatás expanziója szolgáltatta – illetőleg szolgáltatja. A magyar felsőoktatásban az 1990-es években lezajlott nagyarányú létszám-bővítés számos, korábban ismeretlen – anyagi és nem anyagi – problémát termelt ki és hozott felszínre. E problémák mentén számos feszültség keletkezett a rendszer szereplői között. A hallgatói létszám növekedése magával hozta azt a – sokak által megemészthetetlennek bizonyult¹⁹ – szemléletváltoztatást (illetőleg az az iránti elementáris igényt) is, amely a felsőoktatás szolgáltató jellegének növekedésében öltött testet.

A jogrendszer jelzett időszakban történt átalakulása – jogállami elemekkel történő feltöltődése – a felsőoktatásban is elkezdte éreztetni a hatását, amelynek eredményeképpen az egyes szereplők jogait biztosító garanciális elemekkel

¹⁷ Az Ftv. – a korábbihoz képest – részletesen felsorolja a hallgató jogait, ám e felsorolás értelemszerűen nem lehet teljes. A hallgató jogainak jelentős része az emberi és állampolgári jogok körébe tartozik. Az, hogy ezen jogokat – amellet, hogy az Alkotmányban is szerepelnek – az Ftv. is felsorolja azt biztosítva, hogy megsértésük esetén a hallgató az intézményen belüli eljárás keretében, rövid időn belül orvoslást találjon a jogsértésekre és külső fórumhoz – bírósághoz – csak akkor kelljen fordulnia, ha az intézményi jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

¹⁸ Az Ftv. további, autonómiára vonatkozó rendelkezéseinek elemzésével kapcsolatban lásd KOC SIS Miklós, *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*, kézirat, Pécs, várható megjelenés: 2010.

¹⁹ Elkeserítve az e miatt aggódókat: a nemzetközi tendenciáknak megfelelően e folyamat a jövőben előreláthatólag még inkább felgyorsul.

bővült a vonatkozó jogi szabályozás. Táptalajt jelentett a jogorvoslathoz való jog fejlesztése iránti igények hatékony érvényesítéséhez az a sajnálatosan megfigyelhető tényező is, hogy a felsőoktatási intézmények – egyes esetekben szerepüket félreértelmezve, máskor rossz beidegződéseik nyomán – következetesen rossz gyakorlatot alakítottak ki a hallgatói panaszok kezelésének vonatkozásában; ezt elsősorban az alábbiak szerint lehetett megfigyelni:

- a hallgatók ügyeiben az intézmények gyakran indoklás nélkül döntöttek;
- nem tájékoztatták megfelelően a hallgatókat a jogorvoslat igénybevételek lehetőségéről;
- szabályozatlanok voltak a döntések közlésének módjai;
- nem volt intézményen kívüli jogorvoslati lehetőség (ill. az igényérvényesítés lehetősége korlátozott volt).

Mindezek a hallgatói érdekképviselőket jogvédelmi mechanizmusok kialakítására és ezek jogiasítására ösztönözték.

4. A hatályos szabályozás kialakításának elvei

A szabályozás kialakításakor a jogalkotó – a 3. pontban írt jelenségekre is figyelemmel arra törekedett, hogy a felsőoktatási intézmény döntése, intézkedése vagy mulasztása ellen

- a hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések megsértésére hivatkozással a hallgató az intézményen belüli jogorvoslatot vehessen igénybe;
- ezt követően az intézmény döntése ellen bírósági eljárást kezdeményezhessen;
- garanciális elemként rögzítse, hogy az intézményeknek a jogorvoslati eljárásban alkalmazniuk kelljen a közigazgatási eljárásra vonatkozó általános szabályokat.

5. A szabályozás lényegi vonásai²⁰

A hatályos szabályozás értelmében a hallgató a felsőoktatási intézmény a) döntése, b) intézkedése, vagy c) intézkedésének elmulasztása ellen jogorvoslattal élhet. Tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntés ellen csak akkor indítható eljárás, ha a döntés a) nem az intézmény által elfogadott követelményekre épült, b) ellentétes az intézményi SzMSz-ben foglaltakkal, vagy c) megszüntették a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket.

²⁰ Ftv. 73. §.

A jogorvoslati kérelem elbírálója a) a kérelmet elutasítja, b) a döntés elmulasztóját döntéshozatalra utasítja, c) a döntést megváltoztatja, vagy d) a döntést megsemmisíti és a döntéshozót új eljárás lefolytatására utasítja. A hallgató a II. fokú intézményi döntés bírósági felülvizsgálatát kérheti a jogszabálysértésre, vagy b) a hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezésem megsértésére való hivatkozással.

6. A szabályozással kapcsolatosan felmerülő problémák

A hatályos szabályozást és az annak alapján kialakított – területi korlátok okán részletesen be nem mutatott – intézményi gyakorlatot megvizsgálva megállapítható, hogy napjainkban a vonatkozó területen számos probléma jelentkezik. Ezek közé tartozik *elsősorban* az, hogy a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések „határterületein” mely esetekben lehet igénybe venni a jogorvoslati lehetőségeket. *Másodszorban* említhető, hogy a külső jogorvoslati fórumok (oktatási biztos, Oktatásügyi Közvetítő Szolgálat) igénybevételeinek lehetősége az alsóbb szintű szabályozás hiányosságai miatt kérdéses, illetőleg korlátozott. *Harmadikként* figyelmet érdemel az is, hogy a Ket. háttérjogkénti alkalmazásának kötelezettsége nem terjed ki az olyan, nem jogorvoslati eljárásokra, amelyek hallgatói jogokat érintenek (pl. etikai eljárások).

Következtetések, javaslatok

A fentebbi vázlatos áttekintés arra enged következtetni, hogy feltétlenül indokolt a vonatkozó gyakorlat átfogó feldolgozása és értékelése, a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések („határterületek”) kapcsán mediatív eljárások előtérbe helyezése (OKSz), valamint a szabályozás apróbb hiányosságainak rendezése, elsősorban az eljárásból kizárt személyek, valamint az igénybe vehető külső szervek vonatkozásában.

Remélhető, hogy – jelen dolgozatnál bővebb és alaposabb áttekintő tanulmányok megjelenését és hasznosítását követően – mindezekre a közeli jövőben sor kerül annak érdekében, hogy a társadalom egyik legnagyobb alrendszerének – ti. a felsőoktatásnak – „felhasználói” (kb. 400.000 hallgató) minél precízebb és hatékonyabb eljárási szabályok segítségével érvényesíthessék az őket megillető jogosultságokat. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a jogorvoslatihoz való jog fejlesztésére irányuló igények nem lehetnek önmagukért valóak: bele kell, hogy illeszkedjenek a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tételes jog fejlesztésébe, tágabb kontextusban pedig a felsőoktatási jog fejlődésének „főszárába” is.

LEHOTAY VERONIKA*

A második zsidótörvény ingatlanokra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása Miskolcon és Borsod vármegye egyes településein

Alapvetés

Jelen tanulmány célja az 1939. évi IV. törvénycikk egyes rendelkezései végrehajtásának bemutatása Miskolcnak és Borsod vármegye néhány településének példáján keresztül. A kutatás alapjául az országgyűlési naplók, a törvénytárak, és a levéltári dokumentumok szolgáltak.

A zsidótörvények fogalma alatt azokat a törvényeket értjük, amelyek 1938-ban, 1939-ben és 1941-ben a zsidónak minősített személyek sorsát, jogi helyzetét szabályozták. Ezek a törvények a zsidósághoz való tartozás alapján tettek különbséget az emberek között úgy, hogy a zsidóság kategóriájába tartozó embereket alacsonyabb rendűeknek minősítették, és alapvető jogaiktól megfosztották őket. Míg az első zsidótörvény csak kiindulópontnak, a jogkorlátozás első lépésének tekinthető, addig a következő „lépcsőfokot” jelentő törvény már teljesen faji alapra helyezkedett. Míg az első zsidótörvény címében szó sincs a zsidóságról, addig az 1939. évi IV. törvénynek már a címe is a „zsidó” szóval kezdődik.¹ Ez utóbbi törvény tekinthető a legradikálisabbnak a zsidókra vonatkozó jogszabályok közül. Míg ugyanis az első zsidótörvény csak bevezetője, elindítója a jogfosztó folyamatnak, addig az 1939-es törvényben (ún. második zsidótörvény)² kiteljesedett a jogfosztás. Az ezt követő törvények csak kiegészítésként szolgáltak hozzá. A törvényt Imrédy Béla kormánya idején, 1939 tavaszán adták ki. A tervezetet Antal István államtitkár készítette el, és Tasnádi Nagy András igazságügyi miniszter terjesztette a parlament elé. A törvény szövege világos üzenetet fogalmazott meg a zsidóság számára: egérút a beolvadóknak, korlátozott lehetőségek az asszimilálódott, de hithű zsidóknak,

* Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Stipta István egyetemi tanár

¹ VÉRTES Róbert, *Magyarországi zsidótörvények és rendeletek 1938-1945*, Polgár Kiadó, Budapest, 1997, 11.

² 1939. évi II. törvény a zsidók közeleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról.

egzisztenciális ellehetetlenítése, így kivándorlásra kényszerítése a nem asszimilálódóknak.³

Az egyes rendelkezések alapvetően négy kérdéssel foglalkoztak. Az első arra vonatkozott, hogy kit kell zsidónak tekinteni. A második a zsidóságnak a gazdaság területén elfoglalt helyével volt kapcsolatos. A harmadik a zsidóság szellemi téren való „térfoglalására” helyezte a hangsúlyt, míg az utolsó a zsidóságot a politikai jogok terén kívánta korlátozni. Az első rész tisztázta a „zsidó” fogalmát, így tulajdonképpen az 1938. évi XV. törvénycikk kiegészítésének tekinthető, mert ez a jogszabály ennek a „fogalomnak” a meghatározásával nem foglalkozott. Fontos volt annak a definiálása, hogy kiket kell zsidónak tekinteni a törvény rendelkezéseinek alkalmazása szempontjából. Ennek azért volt jelentősége, mert a „zsidó” szó annak a körnek a meghatározására szolgált, amelyre a törvényjavaslat a különleges jogi szabályozást megalkotta. Az „izraelita” jelző a hitfelekezethez való tartozást jelezte, de a zsidók körét ennél tágabban értelmezték, tehát nemcsak az izraelita hitfelekezethez tartozó lehetett zsidó. A törvény kimondta, hogy aki az izraelita hitfelekezet tagja, az egyúttal a zsidó faji közösséghez is tartozik, és ezen nem változtat az a tény sem, ha az izraelita vallásfelekezethez való tartozása megszűnik. Ez a rendelkezés azért is lényeges, mert több csoportra bontotta az állampolgárokat. Először két nagy csoportot különített el: a „zsidók” és a „nemzsidók” csoportját. A „nemzsidók” között voltak olyanok, akikre a törvény egyetlen pontja sem, tehát semmilyen korlátozás nem vonatkozott („teljes jogú nemzsidóknak” nevezte őket a korabeli „szakirodalom”),⁴ és voltak olyan zsidónak nem minősülő személyek, akikre bizonyos korlátozások vonatkoztak. („korlátozott jogú nemzsidók”). A második, az ún. kivételezési szakasz a zsidósághoz tartozók körében határozott meg mentességeket. Így tehát a zsidóságot is két csoportra osztotta a törvény: voltak, akikre a törvény minden rendelkezését alkalmazni kellett, míg egy szűkebb csoportra csak egyes rendelkezések vonatkoztak. Itt érdemes megemlíteni, hogy a törvényjavaslat parlamenti vitája során a javaslatot támogató képviselők elsősorban azért üdvözölték azt, mert faji alapra he-

³ GYURGYÁK János, *A zsidókérdés Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 148.

⁴ Nem volt zsidó a törvény szerint az, aki 1939. január elseje előtt kötött házasságból származott, és szülői közül csak egy, nagyszülői közül legfeljebb kettő volt az izraelita hitfelekezet tagja. Továbbá mindkét szülője már a házasságkötéskor valamely keresztény hitfelekezet tagja volt, és az is maradt vagy a szülők házasságkötésük előtt megegyeztek abban, hogy a gyermek a keresztény szülő vallását követi, és az izraelita vallású szülő 1939. január 1. előtt valamely keresztény felekezetre tért át. Vagy ha már születésétől kezdve keresztény hitfelekezet tagja volt, vagy hetedik életévének a betöltése előtt keresztény hitfelekezet tagjává lett, és izraelita vallású szülője 1939. január elseje előtt tért át valamely keresztény hitfelekezetbe. CSIKY János, *Mit kell tudni minden kereszténynek-zsidónak a zsidó jogról*, Jogi Hírlap kiadása, 1939, 3.

lyezkedett. A javaslat ellenzői alkotmányjogi aggályokat is felvetettek. Úgy vélték, hogy két hónap alatt nem lehet megoldani a zsidókérdést, mert a törvény az alaptörvényekhez is hozzányúl.⁵ Az alaptörvények pedig a jogrend szer alapját jelentik, és érvelésük szerint ennek megváltoztatásához hosszú „jogászai vívódásra” lenne szükség. A javaslatot a törvénykezés határának minősítették, mert azzal, hogy éhhalálra ítéli emberek százazreit, már nem lehet törvényhozásról beszélni.

A törvény által bevezetett korlátozások, különös tekintettel az ingatlanokra vonatkozó előírásokra

A törvény a korlátozásoknak több csoportját határozta meg a zsidónak tekintendő személyek számára. Az első csoportba a közjogi korlátozások, a másodikba a szellemi, végül a gazdasági élet területére vonatkozó korlátozások kerültek. A korlátozások egyik csoportja a gazdasági területen belül az ingatlanok megszerzésére vonatkozott. Ahogy Götz Aly rámutatott, az antiszemita sajtó már 1919-től kezdve napirenden tartotta azt a követelést, hogy a földreform céljaira zsidó földtulajdont vegyenek igénybe.⁶ Ez a követelés 1938-ban lett állami célja. 1939 februárjában Teleki így fogalmazott:

„Az viszont, hogy magyarabb és biztosabb kézbe akarjuk juttatni azt a földet, amely ma idegenebbek, vagy ohyanok kezén van, akiket családi tradíció nem köt a földhöz, igazán nem lehet kétséges feladata bármely magyar kormánynak sem.”⁷

A második zsidótörvény ennek megfelelően meghatározott egy főszabályt arra vonatkozóan, hogy zsidó személy hogyan szerezhetett mező- vagy erdőgazdasági ingatlant, majd ezt követően a főszabály alóli kivételek hosszú sorát fejtette ki. Ezek a kivételek azokat az ingatlanokat jelentették, amelyeket a zsidók korlátozás nélkül megszerezhettek. A jogszabály 15. szakasza alapján mező vagy erdőgazdasági ingatlant zsidó csak árverés vagy magánkézből eladás során a hatóság engedélyével tett vételi ajánlat alapján szerezhetett. A korlátozás nem terjedt ki arra az esetre, ha az ingatlant gyár-, bánya-, ipar- vagy fürdőtelep létesítésére, fenntartására, kibővítésére szereztek meg, és a szerző fél az ingatlan fekvése szerint illetékes kereskedelmi és iparkamara által kiállított nyilatkozattal igazolta, hogy az ingatlan megszerzésére az említett cél miatt volt szüksége. Ha

⁵ 1848. évi törvények, 1867. évi XVII. törvény.

⁶ Christian GERLACH-GÖTZ ALY, *Az utolsó fejezet. A magyar zsidók legyilkolása*, Noran Kiadó, Budapest, 2005, 65.

⁷ Uo., 66.

a megszerezni kívánt ingatlan házhely céljára alkalmas volt, és 600 négyszögölnél nem volt nagyobb, valamint a szerző fél hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy házhelye vagy lakóházzal beépített ingatlana nem volt, akkor rá sem vonatkozott a korlátozás. A 16. szakasz szerint a zsidókat a korlátozásokra tekintet nélkül lehetett kötelezni arra, hogy mezőgazdasági ingatlanokat tulajdonul vagy kishaszonbérletek céljára átengedjék. Mező- vagy erdőgazdasági ingatlan átruházásához hatósági hozzájárulásra volt szükségük a zsidóknak. Ezekben az esetekben a törvény az állam számára elővásárlási jogot írt elő. A törvény ismertetése mellett fontos megemlíteni a kapcsolódó végrehajtási rendeleteket is.⁸

Példák az 1939. évi IV. törvénycikk ingatlanokra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtására

A törvény végrehajtásának bemutatása előtt érdemes megemlíteni, hogy Borsod megye járásaiban 1869 és 1941 között a zsidóság százalékos aránya nem érte el az országos átlagot. 1941-ben a hat és félezres zsidóság a borsodi népességnek a 2,2 százalékát jelentette.⁹ Miskolcon az első világháború után a zsidóság számaránya 20 százalék körül volt. Körülbelül 200000 embert érintettek tehát Borsod vármegye hét járásában és Miskolcon a zsidóellenes rendelkezések. Míg az első zsidótörvényt az 1868. évi XVII. – az egyenjogúságot kimondó – törvény kiegészítéseként magyarálták, addig a második zsidótörvény már teljesen „önálló” jogszabálynak tekinthető a rendelkezéseit illetően, nem kapcsolható egyetlen korábbi törvényhez sem az első zsidótörvényt kivéve.¹⁰

A második zsidótörvény elrendelte a zsidó földtulajdonosok külön nyilvántartását, minden településen külön kimutatás készítését írta elő az igénybe vehető zsidó birtokokról, és ezeket a kimutatásokat a Földművelésügyi Minisztériumba kellett felterjeszteni. Így a zsidó és „nemzsidó” iparosokról készült összeírásokhoz hasonlóan a mezőgazdasági és erdőgazdasági ingatlanok adásvételének és használatának a korlátozásához is felmérések készültek a vármegyében. Majd ezt követte az a rendelkezés, amely alapján a zsidó birtokosokat ingatlanuk átengedésére korlátlanul kötelezni lehetett.

A levéltári források hiányossága miatt nem lehet teljes körűen bemutatni, hogyan hajtották végre a törvény rendelkezéseit. Megmaradtak viszont a Miskolcra, Mezőkeresztesre, Mezőcsátra, Igricire, Emődre, Vattára vonatkozó

dokumentumok, ezek alapján lehetőség nyílik arra, hogy megvizsgáljuk a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtását a megye településein.

Miskolc város polgármestere a 8360/1939. M.E. számú rendelet előírásainak megfelelően a 1940. január negyedikén kelt levelében küldte el a Magyar Királyi Gazdasági Felügyelőségnek a bejelentett ingatlanokról, valamint a „bejelentett zsidóföldek átvételére jelentkező igénylőről” készült kimutatását.¹¹ Az irat szerint összesen 94 bejelentés érkezett a hatósághoz a megadott határidőn túl. Miskolc polgármestere rámutatott arra is, hogy a zsidótulajdonosoktól elvett földekért, elsősorban házhelyekért és szőlőskertekért – tisztviselők, míg szántóföldekért kisemberek jelentkeztek. Az előírások végrehajtásával kapcsolatban a polgármester utalt rá, hogy a szántóföldeket elsősorban a földművelőknek juttatták, és főként a családok jelentkezők igénylését vették figyelembe. Utalt továbbá arra is, hogy a rendelet előírásainak ellentmondva egyes esetekben az igénylők nagy száma és a városi élet specialitásai miatt sor került törpebirtokok kialakítására is a felosztás során.

Az 1939. évi IV. törvénycikk 16. szakaszának az előírásai értelmében a földművelési miniszternek a Miskolcon a vallási egyetek és zsidó személyek földjének állami tulajdonba-vételéről szóló 12102/1942. számú véghatározata 1942. május 29-én keletkezett.¹² Ennek értelmében köteles volt állami tulajdonba átengedni ingatlanait a Miskolci Ortodox Izraelita Anyahitközség (összesen 8 kataszteri hold 712 négyszögölnyi ingatlant), a Miskolci Chevra Kadisah Izraelita Szentegylet (összesen 5 kataszteri hold 1099 négyszögöl kiterjedésű ingatlant). A Miskolci Parkettagyár Gőzfűrés és Faipari Korlátolt Felelősségű Társaság 2 kataszteri hold 836 négyszögöl kiterjedésű ingatlanait, a Fa- és Kőipari Részvénytársaság 1 kataszteri hold 1589 négyszögöl, a Hernádvölgyi Erdőipari Rt. 2 kataszteri hold 1281 négyszögöl kiterjedésű, valamint a Miskolci és Felsőmagyarországi Zsidókórház Egyesület Miskolcon lévő 164 négyszögöl nagyságú ingatlanait volt köteles átengedni az államnak. A miniszter véghatározatában megjegyezte, hogy az ingatlanok ellenértékéről és az ingatlanok felhasználásáról a későbbiekben fog dönteni. A földművelési miniszter ebben a véghatározatában jelölte meg azokat a magánszemély földtulajdonosokat is, akik kötelesek voltak ingatlanukat az államnak átengedni: összesen öt családot és mintegy 50 kataszteri hold nagyságú ingatlant érintett ez a határozat Miskolcon. Köteles volt ingatlanát átengedni Schwarcz Bernát és felesége, Klein Ignác és felesége, özv. Friedmann Lajosné és Bíró Sománé, Weitzenfeld Jakab és felesége, valamint dr. Molnár Lajosné és dr. Gergely Sándor miskolci lakosok.

⁸ 8360/1939.M.E. számú rendelet és a 9140/1939. M.E. számú rendelet.

⁹ *Dokumentumok a zsidóság üldöztetésének a történetéhez. Iratok a Borsod-Abaúj Zemplén megyei levéltárból*, I. füzet, Holocaust Dokumentációs Központ, Budapest, 1994, 15.

¹⁰ *Uo.*, 17.

¹¹ B.-A.-Z.m.Lt. XXI. 503/a. 4047/a. 1109/1944.

¹² B.-A.-Z.m.Lt. IV.B. 1906. 12102/1942.

Emődön az 1939. évi IV. törvénycikk 16. szakaszának és a hozzá kapcsolódó rendeleteknek a végrehajtása 1940-től folyamatosan zajlott. Erről tanúskodnak a levéltári források is, hogy viszonylag sok kiigazító, az alaprendelkezést pótló véghatározat született a településen. A haszonbérletbe átengedésre kötelezettek vonatkozó alaphatározat az 123.935/1941. VIII. A. 2. számú véghatározat volt, amely azonban hiányzik a levéltári iratok közül. Kiegészítő irata azonban a 275461/1941. számú véghatározat,¹³ amely szerint Majzler Mihályné Hartstein Margit emödi lakos köteles volt a 150 kataszteri hold nagyságú ingatlanait az államnak átengedni. A szántó ellenértékét kataszteri holdanként 2090 kg, míg a legelő értékét kataszteri holdanként 1216 kg búzában határozta meg a földművelésügyi miniszter. A meghatározott ellenértékbe az alkotórészek és a tartozékok értéke is beletartozott. A véghatározatban az ellenérték kifizetésére vonatkozó eljárási szabályok is rögzítésre kerültek. Az eljárás alapját az 1940. évi IV. tc. 36. szakasza jelentette, mely szerint az ellenérték felét még az ingatlan birtokbavétele előtt készpénzben kellett megfizetni az átengedésre kötelezett részére. Abban az esetben, ha az ingatlant jelzálogjog vagy valamilyen egyéb dologi jog terhelte, akkor bírói letétbe kellett helyezni az ellenérték felét, míg haszonélvezettel terhelt ingatlan ellenértékét a postatakarékpénztárnál kellett elhelyezni. Erre az 1936. évi XXVII. törvénycikk tartalmazott előírásokat. A birtokbavétel az Országos Földhitelintézet feladata volt. Az átengedési kötelezettséget a mezőcsáti királyi járásbíró, mint telekkönyvi hatóság volt köteles bejegyezni a telekkönyvbe. A véghatározat indokolása tartalmazta azt is, hogy az ingatlan ellenértékének a meghatározása az ingatlanok állapotának, termőerejének, talajösszetételének, várható hozamának, a lakott helytől való távolságának a figyelembevételével történt. Hasonló rendelkezéseket tartalmazott a 279179/1941. számú véghatározat is. Dr. Horváth Lipót budapesti lakos emödi ingatlanainak kataszteri holdankénti haszonbérét 20 kg búzában, Schreiber Miklós budapesti lakos, Schreiber József budapesti lakos, Singer Mórné füzesabonyi lakos, Singer Mihályné füzesabonyi, Schwarz Ernőné emödi lakosok ingatlanainak a haszonbérét kataszteri holdanként 115 kg búzában állapította meg a véghatározat.

Vattán a mezőkövesdi járásbíró mint telekkönyvi hatóság járt el a 123.940/1941. számú irat alapján.¹⁴ Ebben Majzler Miklós vattai és Majzler Lily debreceni lakosok mintegy 96 négyszögöl kiterjedésű ingatlanokat voltak kötelesek az Országos Földhitelintézetnek átengedni. Az indokolás utalt arra, hogy mentesítő körülmények nem álltak fenn, ezért minden további korlátozás nélkül lehetett az említett személyeket ingatlanuk átengedésre kötelezni.

¹³ B.-A.-Z.m.Lt. IV.802/b.

¹⁴ B.-A.-Z.m.Lt. IV.802/b.

Mezőkeresztesen a 215.514/1942. számú irat¹⁵ szerint Rosenberg Hermann hernádnémeti lakost kötelezték 21 hold 745 négyszögöl kiterjedésű ingatlanának az átadására.

Összegzés

A törvény és a rendeletek előírásainak megfelelően az egyes településekre vonatkozóan a bíróságok hozták meg a véghatározatokat, amelyek az ingatlanok átengedésének az alapját jelentették. A véghatározat általában azonnali végrehajtást írt elő az ingatlanok átengedésére vonatkozóan. Pontosán rögzítették a tulajdonos vagy a bérlő (az átengedésre kötelezett) nevét, lakhelyét, valamint az átengedésre kötelezett ingatlan adatait. A végrehajtásban a járásbíró (mezőcsáti, mezőkövesdi vagy a miskolci) mint telekkönyvi hatóság vett részt. Közreműködő szerv volt továbbá a miskolci, mezőcsáti, illetve a mezőkövesdi adóhivatal, Borsod vármegye főispánja, a Borsod vármegyei közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága és az adott község előjárósága is. A véghatározat minden esetben lehetőséget biztosított a jogorvoslatra. Panasznak volt helye a kézbesítést követő 30 napon belül az ingatlan fekvése szerint illetékes királyi ítélőtáblához. Arra, hogy Borsod vármegyében sor került-e panasz benyújtására, nem áll rendelkezésre dokumentum. Az 1941-es évet értékelve 423 000 kataszteri hold terület kisajátításáról számolhatott be a Földművelésügyi Minisztérium, amelyből 150 000 kataszteri hold nagyságú földet ekkor már szétosztottak a kérelmezők között. Ebből a rendelkezésre álló és feldolgozott dokumentumok alapján 335 kataszterholdnyi terület volt érintett Borsod megye és Miskolc területén.

Az ingatlanok megszerzésének korlátozására, illetve megtiltására vonatkozó legfontosabb jogszabálynak a zsidók mező-és erdőgazdasági ingatlanairól szóló 1942. évi XV. törvénycikk tekinthető. Ez a törvény tartalmazta azt a rendelkezést, hogy a zsidók nem szerezhettek ingatlant, valamint azt, hogy kötelesek voltak a meglévő ingatlanukat átengedni a lefektetett szabályok szerint. Ugyanakkor a második zsidótörvény 15. és 16. szakaszainak a rendelkezései teremtették meg az alapot a zsidóság ingatlanainak az elvételéhez. Ennek a törvény alapján határozták meg azokat a központi és helyi szerveket – ahogyan ez Borsod példájából is kirajzolódik –, amelyek a végrehajtásban meghatározó szereppel bírtak.

¹⁵ B.-A.-Z.m.Lt. IV.802/b.

MARSI EDIT*

A tájékoztatás, mint alapvető betegjog és megsértésének jogkövetkezményei

Bevezetés

Már az 1972. évi II. tv. – *az egészségügyről* –, illetve a törvényi felhatalmazás alapján készült rendelet¹ tartalmazott olyan szabályokat, amelyekre tekintettel a betegeket *tájékoztatni* kellett az őket érintő vizsgálatok, beavatkozások tekintetében. Ebben az időben jogszabály a lényegi kérdést, a tájékoztatás *terjedelmét* és *tartalmát* nem rendezte, de azt kimondta, hogy a várható következményekről tájékoztatni kell a beteget, sőt, a műtét elmaradása esetén várható következményekről is. A bírói gyakorlat ezt a normatív keretet töltötte ki tartalommal, ezen jogszabályhely alapján született az ítéletek döntő többsége.²

Ezen időszakban a betegnek nem volt joga a teljes körű tájékoztatásra, mivel általános orvosi elvnek számított, hogy a rossz hír felizgatja, esetleg depressziós hangulatot keletkeztet a betegnél, és mindkettő akadály lehet a gyógyulásnak.³ A jog emellett felhatalmazta az orvost a számára megfelelő terápia szabad alkalmazására. A tájékoztatás ilyen mellőzését hívjuk *terápiás privilégiumnak*.

Nem hangzik ezzel teljesen egybe a régi egészségügyi törvény hatálya alatt, sőt, annak megalkotását követő 5 éven belül – 1976-ban – megjelent műben dr. Juhász Pál véleménye, aki szerint „*A gyógykezelés és betegség lefolyása igényli, hogy a beteg a kórkép kialakulásáról, okairól, jellegzetességeiről, a várható szövődményekről helyesen tájékozott legyen.*” Az persze további definíciót igényelhet, mi lehet a helyes tájékoztatás; erre a szerző választ is ad művében, amiből ezen előbbi idézet származik.⁴ Ezekből jó néhány egybevág a mai kor igényeivel – sok tekintetben azonban túlhaladottá vált (pl. a gyógyíthatatlan betegség közlése a beteggel a szerző szerint nem volt indokolt; eleve elvetette az euthanázia

* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola - Témavezető: Prof. Dr. Hajdú József egyetemi tanár

¹ 15/1972.(VIII.15.)EüM. sz. rendelet 87. § (2.).

² DÓSA Ágnes, *Az orvosi felelősség*, HVG ORAC, Budapest, 2004, 176.

³ GYÖNGYÖSI Zoltán, *Az élet és a test feletti rendelkezés joga*, HVG ORAC, Budapest, 2002, 135.

⁴ JUHÁSZ Pál, *Az orvos és a beteg kapcsolata*, Medicina, Budapest, 1976, 57.

bármilyen formájának a lehetőségét). A régi egészségügyi törvény idején a betegek tájékoztatására inkább a tájékoztatás mellőzését leíró folyamat volt tehát a jellemző.

A tájékoztatáshoz való jog megjelenése – a *tájékozott beleegyezés* – az USA jogterületéről indult (az Amerikai Kórházszövetség 1973-ban már deklarálta is, mint a beteg alapvető jogát), s jutott el Kanadán keresztül először az Egyesült Királyságba, a francia, német, svájci jogba, majd a többi európai ország jogába, így hazánkba is.⁵ A WHO 1994-es *Amszterdami Deklarációja a betegek jogainak előmozdításáról Európában* fogalmazott meg normákat a tájékoztatáshoz való jogot is érintően. Az Orvosok Világszövetsége 1995-ben felülvizsgálta az eredetileg 1981-ben készült deklarációját, de a Lisszaboni Deklaráció is elismerte a terápiás privilégiumot.⁶

Az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 1998. július 1-én lépett hatályba, s felváltotta az előző törvény által meghatározott szabályokat; egy külön – a II. fejezetében – foglalkozik az *általános betegjogok* szabályainak megfogalmazásával. Az itt rögzített kilenc általános betegjog közül az egyik leglényegesebb betegjogként említhetjük a beteg *tájékozathoz való jogosultságát*.

Az új egészségügyi törvény igen haladó elveket képvisel a *teljes körű tájékoztatás jogának, mint kógens szabálynak* kimondásával. Természetesen a pusztá rendelkezés nem elég a régi hagyományok felszámolásához.⁷ Jelenleg hatályos egészségügyi törvényünk kimondja, hogy *minden betegnek joga van a számára egyéni-esített formában megadott teljes körű tájékoztatásra*, hiszen ez alapján döntheti el, hogy egy vizsgálat, vagy beavatkozás elvégzésébe beleegyezik, avagy azt visszautasítja, esetleg más vizsgálat, vagy beavatkozás elvégzését vállalja. Csak a rendelkezésre álló minden lényeges információ ismeretében képes eldönteni a beteg, hogy beleegyezik, vagy visszautasít egy vizsgálatot, avagy beavatkozást. A beteg minden befolyástól, tévedéstől, kényszertől, fenyegetéstől mentes, megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyezése alapján lehet csak bármely vizsgálatot, beavatkozást elvégezni.

E jogosultságot azonban nemcsak a beteg oldaláról határozza meg az egészségügyi törvény: a jogviszony másik alanya, azaz a kezelőorvos kötelezettségévé teszi a *beteg állapota által indokolt rendszerességgel, a tőle elvárható ismereteknek megfelelően a legjobb tudása szerint* megadni a tájékoztatást, a beteg tájékoztatáshoz való jogánál leírt szabályok, szempontok szem előtt tartásával. A magyar egészségügyi törvény – ha a betegség jellege nem zárja ki, vagy ha a beteg nem maga

kezdemenyezi a beavatkozást – lehetővé teszi a betegnek, hogy ne csak a tájékoztatás, hanem a *'nem tájékoztatás'* jogával is éljen, a WHO Amszterdami Deklarációjával és az európai normákkal összhangban. A téma fontosságát az is jelzi, hogy az egészségügyi szolgáltatók ellen indított kártérítési eljárások mintegy egyharmadában foglalkozott a bíróság a jogalap elbírálása körében a tájékoztatáshoz való jog megfelelő, illetve nem megfelelő érvényesülésével.⁸

Kártérítési igény érvényesítése bírósági eljárásban

Az orvosnak a tevékenységével okozott kárért fennálló felelőssége egészen az ókorig, a római jog időszakáig visszavezethető.⁹ A megfelelő tájékoztatás elmaradásának következménye lehet a beteg részéről kártérítési igény érvényesítése az egészségügyi szolgáltatóval szemben. Kártérítésre az egészségügyi szolgáltatótól a beteg csak akkor jogosult, ha fennállnak a kártérítési felelősség feltételei, amelyeket a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (továbbiakban Ptk.) 339. §-a határoz meg;¹⁰ azaz a jogellenes magatartás, a bekövetkezett kár, az okozati összefüggés ezek között, illetve a felróhatóság. (Az előadás terjedelménél fogva itt csak utalok a kontraktuális és deliktuális felelősség elhatárolásával kapcsolatos jogirodalmi érvelésekre. Akár szerződéses viszonyban, akár szerződésen kívül ad pl. tanácsot, vagy tájékoztatást egy orvos, mindkét esetben ugyanazzal az ésszerű, elvárható gondossággal tartozik; osztom Dósa Ágnes véleményét, aki – Giesenre¹¹ is utalva – azt vallja, hogy az orvost terhelő gondossági kötelezettség a szerződéses viszonyban és a deliktuális felelősség rendszerében lényegében azonos.)

A bíróság az egészségügyi szolgáltató tájékoztatási kötelezettségének teljesítése körében – erre irányuló kérelem esetén – vizsgálja, hogy a beteg a teljes körű tájékoztatás esetén is beleegyezett volna a beavatkozás elvégzésébe. A tájékoztatás kérdésköre meglehetősen komplex, e körből kiemelhető a *beavatkozás kockázataival kapcsolatos tájékoztatás* kérdése, hiszen kártérítési jogi szempontból ez bír a gyakorlatban a legnagyobb jelentőséggel.¹² A vizsgálatba,

⁸ DÓSA Ágnes, *Kártérítési felelősség*, in: SÓTONYI Péter, Orvosi felelősség, Semmelweis Kiadó, Budapest, 2006, 15.

⁹ Andreas WACKE, *Die Anerkennung der Medizin als ars liberalis und der Honoraranspruch des Arztes*, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 1996.

¹⁰ Lásd bővebben e témakörben szerző 2005 decemberében a Tudomány Napja alkalmából a Debreceni Egyetem Egészségügyi Főiskolai Karán tartott előadása (MARSI Edit, *Az egészségügyi szolgáltatók és alkalmazottjaik polgári-, munka- és büntetőjogi felelősségéről*).

¹¹ D. GIESEN, *Arzthaftungsrecht*, Mohr, Tübingen, 1995, 5.

¹² DÓSA Ágnes, *Az orvos felelőssége a tájékoztatás elmulasztásáért*, Lege Artis Medicinae, 2002, 57.

⁵ Lásd GYÖNGYÖSI, i. m., 136.

⁶ Uo.

⁷ MOLNÁR Angéla, *A magyar betegjogi szabályozás a nemzetközi rendelkezések tükrében*, Lege Artis Medicinae, 2001/11., 597-610.

beavatkozásba való beleegyezés érvényességének feltétele tehát – többek között – az, hogy megfelelő tájékoztatáson alapuljon.

Hogy a tájékoztatás megfelelő-e, az számos körülménytől függhet, de a legnehezebben megválaszolható kérdés az, hogy egy beavatkozás elvégzése kapcsán melyek azok a kockázatok, amelyekre az orvosnak fel kell hívnia a beteg figyelmét. Nagyon nehéz feladat előre meghatározni azt, hogy mely kockázatokról kell a beteget a beavatkozás elvégzése előtt tájékoztatni; a bíróság mindig könnyebb helyzetben van, hiszen utólag mérlegelve az eset összes körülményét könnyebb állást foglalni, mint az adott helyzetben, a beteg vizsgálatát követően.

Magyarországon a tájékoztatással kapcsolatos első, publikált bírói ítélet 1936-ból származik: itt a budapesti királyi törvényszék marasztalta az orvost, mert nem hívta fel a beteg figyelmét a műtét során beletört Bassini-féle varrótűre, aki emiatt több műtétnek vetette alá magát. Az Igazságügyi Orvosi Tanács – a későbbi ETT IB¹³ elődje – szakvéleménye megállapította, hogy magának a varrótűnek az eltörése nem számít hibának, de

„gondatlanságot látott fennforogni abban, hogy a műtőorvos az újabb műtétnek magát alávető beteget e kockázatra nem figyelmeztette”.¹⁴

A nem megfelelő tájékoztatás alapozta meg az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelősségét abban az ügyben, amelyben a cukorbeteg és teljesen vak beteg vesekő eltávolításra érkezett a kórházba. Az egészségügyi szolgáltató részéről eljáró kezelőorvos csak a *percután* vesekő eltávolítás lehetőségéről tájékoztatta a beteget, az ESWL kezeléssel azonban nem. A beavatkozás során vérzéses szövődmény alakult ki, a beteg jobb veséjét el kellett távolítani. A bíróság megállapította, hogy az orvos megszegte tájékoztatási kötelezettségét – hiszen ha egy beavatkozás elvégzésére kétféle eljárás létezik, nyilvánvaló, hogy mindkét eljárásról, illetve mindkét eljárás lehetséges szövődményeiről tájékoztatni kell a beteget, hogy a tájékoztatás ismeretében dönthesse el, melyik beavatkozást választja – s négy millió Ft kártérítés megfizetésére kötelezte az egészségügyi szolgáltatót.¹⁵

A Legfelsőbb Bíróság egy – e témában közismert – eseti döntésében¹⁶ kimondta, hogy *az 5-20 %-os gyakorisággal a műtéttel együtt járó szövődmény*

¹³ Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottság.

¹⁴ Vö. DÓSA, *i. m.*, 187-188.

¹⁵ FARKAS Antónia, *Az orvosi kártérítési perek bírói gyakorlata, különös tekintettel a Pesti Központi Kerületi Bíróság gyakorlatára* (Jogi Fórum: Kártérítés az egészségügyben – „orvosi műhibaperek” c. konferencia, 2008. szeptember 18., Budapest).

¹⁶ Bírósági Határozatok 1995. 344.

lehetőségéről a beteget a műtét előtt tájékoztatni kell. Ennek elmulasztása miatt az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelősséggel tartozik. A beteget húgycső kiboltosodás miatt műtötték. A műtétbe beleegyezett, mert az alperesi kórház dolgozóitól olyan tájékoztatást kapott, hogy az egy egyszerű, gyorsan gyógyuló beavatkozás. A műtétet követően a betegnél sipoly alakult ki, amelynek zárása többszöri korrekciós műtéttel sem sikerült.

A beteg, valamint gyermekei (I-III. rendű felperesek) keresetükben vagyoni és nem vagyoni káraik megtérítésére kérték az alperesi kórházat kötelezni, mivel a beteg rokkantsága szerintük arra vezethető vissza, hogy a kórház dolgozói a műtétkor nem a szakma szabályainak megfelelően jártak el. A jogerős bírósági döntés szerint a kórház dolgozói mulasztottak, amikor a műtét lehetséges negatív következményeit nem közölték a felperessel. A felülvizsgálati eljárásban – melyet alperesi egészségügyi intézmény kezdeményezett felülvizsgálati kérelemmel – a Legfelsőbb Bíróság helyben hagyta az alperes kártérítési felelősségét megállapító ítéletet. Határozatában kimondta, hogy – az ETT¹⁷ szakvéleménye szerint – *5-20 %-os gyakorisággal a műtét kockázat körében fellépő szövődmény olyan, „a műtéttel általában együtt járó” következménynek tekintendő, amelyről a beteget tájékoztatni kell, mert különben nem kerül olyan információk birtokába, amely alapján megalapozottan eldönthetné, hogy hozzájárul-e a műtéthez.*

Ebben az ügyben a Legfelsőbb Bíróság csak az adott esetben hozott döntést és nem általánosságban foglalt állást, így semmiképpen nem vonható le az a következtetés, hogy az 5 % alatti előfordulási gyakoriságú kockázatok nem tartoznak a tájékoztatás körébe. Olvashattunk ezzel kapcsolatban olyan véleményt,¹⁸ amely fikatív – és szándékosan eltúlzott – példával élve érzékeltette, hogy egy olyan diagnosztikus vizsgálat esetén, amelynek halálozása 4 %, nem találnánk olyan bíróságot, amely elfogadná azt az érvelést, hogy a tájékoztatás azért maradt el, mert az nem éri el az 5 %-ot.

Későbbi ítéleteiben a Legfelsőbb Bíróság is túllépett ezen a megközelítésen. Egy ügyben kimondta, hogy *„(...) csak az adott ügy sajátosságai alapján vizsgálható ez a kérdés, és az általános jellegűm százalékosan meghatározható előfordulási lehetősége a szövődményeknek, önmagában, mintegy automatikusan nem adja meg a tájékoztatás kötelezettségét, illetőleg annak tartalmát.”¹⁹* Lényeges tehát, hogy az adott eset összes körülményét megvizsgálva és mérlegelve kell megállapítani, hogy a lehetséges szövődmények tekintetében a kezelőorvos eleget tett-e az egészségügyi törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének. A műteti beavatkozáshoz megadott beleegyező nyilatkozat önmagában nem alkalmas annak bizonyí-

¹⁷ Egészségügyi Tudományos Tanács.

¹⁸ Vö. DÓSA, *i. m.*, 59.

¹⁹ Legfelsőbb Bíróság Pfv. III.21.242/2000.

tására, hogy a beteg teljes körű tájékoztatást kapott.²⁰ Nagyon lényeges követelmény az is, hogy a tájékoztatásnak nem általában kell megfelelőnek lenni: mindig az adott beteg vonatkozásában kell megvizsgálni, hogy ő megkapta-e – egyéniesített formában – a teljes körű tájékoztatást.

A beteg a hasfal bőrének leológása miatt az alperesi kórház orvosa kötenyhas-helyreállító plasztikai műtétet végzett. A zavartalan posztoperációs szak után hazabocsátott betegnél a több mint 60 cm hosszúságú sebből utóbb vér szivárgott, genyü ült és a seb rendszeres tisztításra szorult. Ezt követően a beteg újabb műtét elvégzésére került sor és további kezelés vált szükségessé. A műteti seb hónapok alatt gyógyult be, a torzító hatású másodlagos hegek miatt újabb műtét elvégzése volt indokolt. A betegnél a műtét előtt fennálló 50 %-os munkaképesség csökkenés a műtét évét követő évben 67 %-os mértékű lett és III. csoportú rokkantnak minősítették.

Ezen ügyben a felülvizsgálati eljárásban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a betegnek ismernie kell mindazokat a körülményeket, amelyekből megállapítja, hogy mit engedélyez, illetőleg milyen kockázatot vállal a műteti hozzájárulás megadásával. *A kártérítési felelősség szempontjából annak van jelentősége, hogy ez a tájékoztatás ténylegesen megtörtént-e.* A betegnek a műtétbe beleegyező nyilatkozata önmagában nem alkalmas mindezek bizonyítására; a nyilatkozat tényének és tartalmának a bizonyítási kötelezettség körében van jelentősége. A bíróság megállapítása szerint a felperes a szövődeményeket illetően a szükséges tájékoztatást nem kapta meg, ezért az alperes kártérítési felelősséggel tartozik.²¹

Saját ügyvédi gyakorlatomban fordult elő az az eset, amelyben egy 70 év feletti férfit a kezében lévő ízületek súlyos elfajulása, 3 ujjának 90°-os behajlása miatt jelentkezett a kezelőorvosnál. A jobb kezén – 10 évvel korábban – sikeresen elvégzett, a beteg ujjait kiegyenesítő műtét után a bal kezén is szeretne volna ezt a beavatkozást elvégeztetni. A kezelőorvos szóbeli tájékoztatása abban merült ki: „(...)bácsi, szépen kiegyenesítjük azokat az ujjakat.” A beteg azt mondta, hogy ha nem lehet kiegyenesíteni, akkor inkább vágják le a 3 ujját. A kezelőorvos reakciója az volt: „Nem kell azokat levágni, szépen kiegyenesítjük.” Az egészségügyi dokumentációban a kórház nem tudott a tájékoztatással kapcsolatos bizonyítékot felmutatni. Egyetlen – a műteti beavatkozásba – beleegyező nyilatkozat szerepel a dokumentációban, amelyet a beteg aláírt. Ebben – a tájékoztatásra vonatkozó részben – a következő, egyetlen kifejezés szerepel: „*Recidíva*”.²²

Ebben az ügyben is az egészségügyi szolgáltatónak kell bizonyítania, hogy megfelelően tájékoztatták a beteget, azaz azt a tájékoztatást megkapta, hogy a kezében lévő ízületek súlyos elfajulása miatt a műteti beavatkozás következtében az is előfordulhat, hogy az ujjai nem egyenesednek ki. Ez esetben – a megfelelő tájékoztatás alapján – a beteg eldönthette volna, hogy aláveti-e magát a meglehetősen fájdalmas, s ebben a korban egyébként sem kockázatmentes műteti beavatkozásnak, mely beavatkozás következtében a kezének állapotában – az ujjai állásában – lényeges változást nem eredményezett a műtét.

Az eljárás még folyamatban van. A beteg kártérítési igénytel el a kórházzal szemben, arra hivatkozással, hogy nem vetette volna alá magát a műteti beavatkozásnak, ha – az arra irányuló – megfelelő tájékoztatást megkapta volna, hogy ti. az ő korában elég nagy százalékban előfordul, hogy nem éri el a várt eredményt a műteti beavatkozás, s az ízületek súlyos elfajulása miatt már nem lehet kiegyenesíteni az ujjakat, illetve az esetleges sikeres műtét után is megtörténhet, hogy az ízületek visszahúzzák az ujjakat.

Az ügy érdekessége, hogy *a kirendelt általános igazságügyi orvos-szakértői szakvizsgálóval rendelkező igazságügyi orvos-szakértő nem tudott nyilatkozni arra vonatkozóan, hogy milyen százalékos mértékben fordul elő a kiújulás* – azonban kérésünkre sebész szakértő bevonásával utóbb nyilatkozott, hogy kb. 50 %-os ez előfordulási arány. Nyilvánvaló volt az ügy korábbi szakaszában is, hogy egyetlen latin kifejezés beleegyező nyilatkozaton – írásban – történő rögzítése nem jelenthet megfelelő, teljes körű tájékoztatást egy 70 év feletti, nem orvos képzettségű beteg tekintetében, aki a latin – orvosi – kifejezéseket nem ismeri, főleg, ha ez a latin kifejezés nem esik egybe a szóban adott tájékoztatással.

Időközben megszületett az ügyben az I. fokú ítélet: a bíróság *a nem megfelelő tájékoztatásra hivatkozva* – azaz arra figyelemmel, hogy egy ilyen gyakorisággal az adott műteti beavatkozással együtt járó következmény lehetőségéről nem tájékoztatták felperest – 500.000.-Ft nem vagyoni kártérítést ítélt meg.

A fent említett eset kapcsán célszerű azt is megjegyezni, hogy a nem megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyező nyilatkozat után elvégzett műteti beavatkozással összefüggésben előfordulhat az is, hogy esetleg magának a műtétnek az elvégzése sem a szakma szabályainak megfelelően történt. Ebben a fenti esetben a beteg először a szakmai szabályoknak nem megfelelően elvégzett műtetre tekintettel el a kártérítési igénytel, s keresetét utóbb egészítette ki a nem megfelelő tájékoztatásra alapozott igénytel.

²⁰ Bírósági Határozatok 2003.17. (EBH2001.428.).

²¹ Bírósági Határozatok 2003.17.

²² Jelentése lényegében az, hogy a betegség kiújulhat.

A bizonyítási teher a bírósági eljárásban

A hazai perjog szabályai szerint²³ a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy a bíróság azokat valóban fogadja el. Ahogy azt a fenti jogesetekben is láthattuk – az egészségügyi szolgáltatót terheli a bizonyítás a tekintetben, hogy az egészségügyi törvényben előírt módon eleget tett tájékoztatási kötelezettségének, s ez a szabály a beteg pozícióját erősíti. Ebből a szempontból van igen nagy szerepe az egészségügyi dokumentációnak, amelyben rögzíteni kell, hogy a beteg miről kapott tájékoztatást a vizsgálat, beavatkozás előtt. Ugyanakkor az is fontos lenne, hogy a szolgáltató alkalmazottai hitelesen, pontosan vezessék a dokumentációt.

Az ellenük indult perekben az egészségügyi szolgáltatók gyakran nem adják át a dokumentációt a bíróságnak a döntéshozatalhoz – ez azonban nem segít rajtuk, hiszen a bizonyítási teherre tekintettel, mely e tekintetben az ő oldalukon áll fenn, ez csak a hátrányukra szolgál.²⁴ A kialakult bírói gyakorlat szerint ugyanis ha valamelyik fél nem tár fel olyan adatokat, amelyeknek nála meg kell lenniük, ezt a bizonyítékok mérlegelésekor a terhére kell értékelni.

A fenti jogesetben – N. N. bácsi kézműtéténél – sem tudta bizonyítani a kórház, hogy számára érthető módon tájékoztatta a kezelőorvos az idős beteget a műtét következtében az ő korában nagy, 50 százalékos mértékben előforduló szövődményről, a „kiújulás” lehetőségéről.

Az Egészségbiztosítási Felügyelet eljárása

A beteg tájékoztatáshoz való jogának megsértése nem csak a fent említett kártérítési igényt vonhatja maga után – amennyiben annak a polgári törvénykönyvben meghatározott feltételei fennállnak, hanem a beteg az Egészségbiztosítási Felügyeletnél is kezdeményezhet eljárást, amely a jogsértés súlyától függően legfeljebb 10 millió forintig terjedő bírsággal sújthatja az egészségügyi szolgáltatót. A szolgáltatóknak tehát számolniuk kell azzal, hogy a beteg – a kártérítési igény érvényesítése mellett, vagy ahelyett a tájékoztatáshoz való jogának megsértésével okozati összefüggésben a Felügyelethez fordul. E lehetőség viszonylag új jogintézmény, az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről rendelkező 2006. évi CXVI. tv.²⁵ szabályozza feladatait, hatáskörét. A Felügyelet a törvény szabályai alapján kivizsgálja a biztosítottak biztosítási

jogviszonya alapján igénybe vett egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszait, illetve hivatalból ellenőrzi az egészségbiztosítási szolgáltatások minőségét és hozzáférhetőségét – persze, nemcsak a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben, azonban e jog megsértésével összefüggésben is fennáll ez a jogi lehetőség.

Az egészségügyi törvény a beteg tájékoztatáshoz való jogára vonatkozó szabályai körében megfogalmazza, hogy a betegnek joga van arra, hogy részletes tájékoztatást kapjon a vizsgálatok, beavatkozások tervezett időpontjáról.

A tájékoztatáshoz való jogot e vonatkozásban sértette az az egészségügyi szolgáltató, amely vizsgálatok elvégzése céljából előjegyzésbe vette a beteget, a beteg megjelent a szolgáltató által megjelölt időpontban, amikor azonban közölték vele, hogy nem tudják befektetni, mert a szolgáltatónál időközben átalakítási munkálatokat kezdtek végezni, amely miatt a beteg elhelyezése gondot okoz. (A beteg szerint ez alkalommal megalázóan beszéltek vele, emberi méltóságához való jogát is megsértették.) Közölték a beteggel, hogy erről az egészségügyi szolgáltató alkalmazottja – a főnővér – telefonon megkísérelte értesíteni a beteget, de őt a megadott telefonszámon nem tudta elérni. A beteget arról tájékoztatták, hogy legfeljebb egy pótágyat tudnak betenni egy kórterembe, s ott tudnák elhelyezni – a beteg azonban ezt a lehetőséget nem fogadta el. Az Egészségbiztosítási Felügyeletnél az eljárás megindítását arra tekintettel kérte az érintett beteg, mert álláspontja szerint a Klinika kezelésének elhalasztásáról nem értesítette és a kezelőorvos megalázóan bánt vele.

A Felügyelet a közigazgatási eljárásban megállapította, hogy a Klinika nem értesítette a beteget ellátásának elhalasztásáról, az utólag nem volt megállapítható, hogy valóban megalázóan bánt-e a kezelőorvos a beteggel, s 100000 Ft bírsággal sújtotta az egészségügyi szolgáltatót – arra tekintettel, hogy az egyik legalapvetőbb betegjogot (a tájékoztatáshoz való jogot) sértette meg, amikor nem értesítette a beteget az előjegyzett időpont megváltoztatásáról. Ezzel a betegnek anyagi hátrányt is okoztak, arra tekintettel, hogy utazási költsége merült fel a felesleges oda- és visszautazással.²⁶

Összegzés

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy a tájékoztatáshoz való jog, mint általános betegjog lényegében már a korábbi egészségügyi törvény hatálya alatt – más szabályokkal ugyan, de – érvényesült, és a bírói gyakorlat meghatározó

²³ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (Pp.) 164. § (1.).

²⁴ Vö. FARKAS, i.m.

²⁵ A törvény 2007. január 1-én lépett hatályba.

²⁶ Egészségbiztosítási Felügyelet Elnökének 83-14/ESZOLG/EF/2008. sz. felügyeleti bírságot kiszabó határozata.

jelleggel alakította a jogszabályok alkalmazásának gyakorlatát. E jog megsértése – figyelemmel már az új egészségügyi törvény szabályaira is – egyrészt *kártérítési igényt* vonhat maga után a Polgári törvénykönyv kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai szerint, az ott meghatározott feltételek teljesülése esetén, illetve az *Egészségbiztosítási Felügyelet* megalakításával összefüggésben e jog érvényesítésének biztosítására – a többi betegjoggal együtt – további jogi lehetőséget biztosított a jogalkotó.

Fontos kiemelni, hogy a tájékoztatási kötelezettség korrekt teljesítését megfelelően *dokumentálni* kell, hiszen a fenti szabályokból és esetekből láthatuk, hogy a bizonyítási teher a polgári perekben e tekintetben egyértelműen az egészségügyi szolgáltatót terheli.

Az egészségügyi szolgáltatóknak tudomásul kell venni, hogy a beteg tájékoztatáshoz való joga alapján a szolgáltatót terhelő kötelezettséget maradéktalanul teljesíteni kell, ez a beteg érdekében túlmenően az egészségügyi szolgáltató érdeke is.

Juhász Pál 1976-ban – még a régi egészségügyi törvény idején – leírta azt, hogy „*Az időhiány és az elfoglaltság nem mentség az orvosi magyarázat elmulasztására.*”²⁷ S noha 1976 óta óriásit fordult körülöttünk a világ, az egészségügyi dolgozóknak, így az orvosoknak, ápolóknak, mentőtiszteknek – legalábbis a biztosítási alapon működő egészségügyi szolgáltatóknál – napról napra embert próbáló körülmények (rendkívüli munkavégzés, ügyelet, infrastrukturális feltételek elkesztő hiánya) – mellett kell ellátni feladatukat, a gyógyító munka eredményessége érdekében azonban mégis teljesíteni kell ezen, most már törvényben *terjedelmében és tartalmában* is szabályozott, a betegek teljes körű tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget.

MOLNÁR JUDIT*

Fizetési meghagyásos eljárások Európában – különös tekintettel az érvényesíthető követelések körére

Bevezetés

A magyar fizetési meghagyásos eljárás a 2008. évi XXX. törvény megalkotása nyomán mind a joggyakorlat, mind a jogtudomány képviselőinek élénk érdeklődését váltotta, és váltja ki jelenleg is. Az intenzív figyelem többek között arra is visszavezethető, hogy miután a 2008. évi XXX. törvény 2009. január 1-jével újrászabályozta eljárásunk több pontját,¹ a jogalkotási tevékenység nem állt meg. 2009. áprilisában megszületett egy a fizetési meghagyásos eljárást érintő újabb módosítási javaslat.² A javaslat alapján megalkotásra került a 2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról, amelyet a Magyar Közlönyben 2009. június 23-án tettek közzé. A legújabb fizetési meghagyásos eljárásunk szabályai 2010. június 1-től lépnek hatályba.³

A fizetési meghagyásos eljárás újrászabályozása során az eljárás célja nem változott, továbbra is gyorsaságát, költségkímélő voltát, valamint a bíróságok peres terheinek csökkentését emelték ki.⁴ A célok elérésére nyitva álló lehetőségek azonban napjainkra kiszélesedtek. Mind a közigazgatási, mind a bírósági ügyintézés területén egyre nagyobb az igény a modern technikai eszközök alkalmazására, az ezzel járó lehetséges előnyök kiaknázására.⁵ Továbbá az Európai Unió egyes tagállamainak pozitív tapasztalatai is arra bíztatták a magyar jogalkotót, hogy a XXI. század technikai lehetőségeit jelenítse meg a magyar eljárásban.⁶

* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Gyekiczky Tamás egyetemi docens

¹ A 2008. évi XXX. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 45. szakasza tartalmazza a megújult szabályokat.

² T/9400. számú törvényjavaslat a fizetési meghagyásos eljárásról Budapest, 2009. április.

³ 2009. évi L. törvény 61. szakasz (3) bek.

⁴ 2008. évi XXX. törvény. Általános indokolás, Igazságügyi Közlöny CXVI. évfolyam 7. szám Budapest, 2008. július 31. 964.

⁵ 2008. évi XXX. törvény. Általános indokolás 964.

⁶ A fizetési meghagyásos eljárás automatizálásában a Németország és Ausztria járnak az élen, az 1970/1980-as években megindult az elektronikus eljárás kifejlesztése, amely mára már gazdag tapasztalatokkal rendelkezik.

A 2008. évi XXX. törvény által megindított modernizációs, hatékonyságnövelő intézkedéseket a 2009. évi L. törvény továbbfejleszti. Kifejezetten a bíróságok terheinek csökkentése érdekében azonban az új törvény továbbmegy a 2008. évi XXX. törvény által meghatározott eljárási kereten. Megalkotói ugyanis arra helyezik a hangsúlyt, hogy a fizetési meghagyásos eljárás lefolytatása nem feltétlenül igényli a bíróság közreműködését, hiszen jogvita nem lévén, nem jár ítélezési tevékenységgel, másrésztől viszont jelentősen leterheli a bíróságokat.⁷ Ezért a bíróságok valóságos tehercsökkentése (legyen az peres és nemperes – fizetési meghagyásos) érdekében újszerű javaslattal állnak elő, amely szerint a fizetési meghagyásos eljárás, mint permegelőző, érdemi jogvitát nem jelentő eljárás alkotmányosan áttelepíthető a közjegyzőség hatáskörébe.⁸

A két jogszabály eredményeképpen jelentős változásokon átesett szabályanyag felveti azt a kérdést, hogy fizetési meghagyásos eljárásunk hol helyezkedik el az Európai Unió tagállamaiban működő hasonló célú eljárások rendszerében, a módosítás előtti szabályokhoz képest a hatályos, illetve a 2010. június 1-jével hatályba lépő szabályanyag előrelépést, változást jelent-e az európai általános modellek tükrében.

Előadásomban az eljárási szabályok egy szeletét, a fizetési meghagyásos eljárásban érvényesíthető követelések körét kívánom vizsgálni a fenti kérdések szem előtt tartásával. A témaválasztás indoka, hogy az eljárásban érvényesíthető igények köre alapvetően meghatározza a fizetési meghagyásos eljárás struktúráját, kihat valamennyi szerkezeti elemére (pl. kérelmezése, modern technikai eszközök alkalmazhatósága).

Fizetési meghagyásos eljárások Európában és az érvényesíthető követelések köre

Az Európai Unió tagállamai közül azon tagállamokat választottam ki a vizsgálat elvégzéséhez, amelyek fizetési meghagyásos eljárásukkal hozzájárultak az európai modellek megalkotásához, eljárásuk reprezentatívnak minősül a nyugat-európai polgári eljárásjog tudomány szempontjából.⁹ A fizetési meghagyásos

⁷ T/9400. számú törvényjavaslat, Általános indokolás 51.

⁸ T/9400. számú törvényjavaslat, Általános indokolás 53.

⁹ A reprezentatívnak minősülő eljárások így a német, osztrák, francia, olasz, görög és spanyol fizetési meghagyásos eljárás. Eva GUNDLACH, *Europäische Prozessangleichung Gegenstand-Struktur-Methode dargestellt am Beispiel des Mahnverfahrens*, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Köhler-Druck, Tübingen, 2005, 38.

eljárással érvényesíthető követelések feltérképezésére három szempont alapján került sor, amelyek a következők:

- Kizárólag pénzkövetelések vagy más jellegű igények is érvényesíthetőek-e az eljárásokban?
- Értékhatharhoz kötöttek-e az érvényesíthető pénzkövetelések?
- Vannak-e az eljárásból kizárt követelések?

A téma bemutatásának érdekében az egyes szempontok vizsgálata során beépítésre kerülnek a magyar eljárás adott szempont által érintett elemei is, ekként a megállapítások, következtetések azonnal megtehetőek, levonhatóak.

1. Kizárólag pénzkövetelések vagy más jellegű igények is érvényesíthetőek-e az eljárásokban?

A vizsgált tagállami eljárások két típusba sorolhatóak a fenti szempont alapján, a kizárólag pénz követelését lehetővé tevő, és az egyéb (teljesítési) igényeket is szabályozó eljárások. A német és az osztrák fizetési meghagyásos eljárás meghatározott összegű pénz fizetésére vonatkozó igények érvényesítésére alkalmazható. A pénzkövetelésre vonatkozó igényérvényesítés olyan szoros értelmezésre vezet mindkét tagállam fizetési meghagyásos eljárása kapcsán, hogy amennyiben a pénzkövetelés mellett egyéb igényeket is ebben az eljárásban kívánna érvényesíteni a kérelmező, az eljárás már nem alkalmazható, peres eljárásra tartozik minden igény érvényesítése.¹⁰ A német-osztrák megoldáshoz hasonlóan a spanyol,¹¹ belga¹² és francia¹³ fizetési meghagyásos eljárás is kizárólag pénzkövetelések érvényesítésére szolgál.

Az olasz eljárás a pénzkövetelések mellett a helyettesíthető dolog és ingóságok kiadását is lehetővé teszi fizetési meghagyásos eljárásban.¹⁴ A görög

¹⁰ Johannes Maximilien KORMANN, *Das neue Europäische Mahnverfahren im Vergleich zu den Mahnverfahren in Deutschland und Österreich*, Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft (JWV), 2007, 43.

¹¹ Jean Paul Correa DELCASSO, *La procédure d'injonction de payer en Espagne*, in: RECHBERGER – KODEK (Hrsg.), *Orders for Payment in the European Union, Civil Procedure in Europe 4*, Kluwer Law International, 2001, 236.

¹² Georg E. VAN MELLAERT, *Orders for Payment in the Belgian Law*, in: RECHBERGER – KODEK (Hrsg.), *Orders for Payment in the European Union, Civil Procedure in Europe 4*, Kluwer Law International, 2001, 92.

¹³ Karl-Heinrich BELTZ, *Unterschiede des Mahnverfahren im deutschen und französischen Recht*, RIW 1992/7., 537.

¹⁴ Celso E. BALBI, *Injonction de payer: Le modèle italien*, in: RECHBERGER – KODEK (Hrsg.), *Orders for Payment in the European Union, Civil Procedure in Europe 4*, Kluwer Law International 2001, 171.

szabályozás szerint pénzkövetelések mellett értékpapír és egyéb helyettesíthető dolog szolgáltatása is az eljárás tárgya lehet.¹⁵

A hatályos magyar Polgári Perrendtartás¹⁶ a pénz fizetésére és ingó dolog kiadására irányuló igényeket tekinti az eljárás tárgyába tartozónak.¹⁷ Ezzel az olasz és görög szabályozással mutat rokon vonásokat. A 2009. évi L. törvény azonban már nem rendelkezik az ingó dolog kiadására vonatkozó igényekről a fizetési meghagyásos eljárás szabályai keretében. A jogalkotó a fizetési meghagyásos eljárás és a kis értékű perek szabályainak szoros összefüggésével indokolta ezen változtatást,¹⁸ valamint nem titkolt célkitűzése, hogy ezáltal kívánják elősegíteni az elektronikus fizetési meghagyásos eljárás megteremtését.

A változások értékelése érdekében nézzük meg azokat az indokokat és körülményeket, amelyek az egyes európai uniós tagállamokat egyik vagy másik megoldás választására indították a pénz és más egyéb igény kérdésében. Az érvényesíthető igények körének kizárólag pénzkövetelésekre történő szűkítése mellett két indok szólhat: A gyakorlatban a pénzkövetelések nagyobb arányban vannak jelen, mint az egyéb igényérvényesítések, valamint a pénzkövetelések az automatizált fizetési meghagyásos eljárásban egyszerűbben elintézhetőek, formalizálhatóak. Az eljárás automatizáltsága pedig vitathatatlanul az eljárás hatékonyságát segíti elő.¹⁹

A tisztán pénzkövetelésekre szabályozott fizetési meghagyásos eljárások esetén aggályos lehet, hogy rendelkezésre áll-e hasonló gyors és hatékony eljárás az egyéb igények érvényesítésére, amellyel a kérelmező végrehajtható okirathoz juthat. Megállapítható, hogy azon tagállamokban, ahol a fizetési meghagyásos eljárásban kizárólag pénzkövetelést lehet érvényesíteni, működnek eljárási eszközök az egyéb igények peres eljárásnál egyszerűbb és költségkímélőbb elintézésére. Így a német, osztrák, francia polgári eljárásjog számos lehetőséget kínál a pénzen kívüli egyéb igények egyszerűsített eljárásban történő elintézésére.²⁰

¹⁵ G. NIKOLOPOULOS, *Order for Payment in Greece*, in: RECHBERGER – KODEK (Hrsg.), *Orders for Payment in the European Union, Civil Procedure in Europe 4*, Kluwer Law International 2001, 165., grZPO 623. cikk.

¹⁶ 1952. évi III. törvény (továbbiakban Pp.).

¹⁷ Pp. 313. szakasz (1) bek.

¹⁸ A kis értékű perek szabályainak alkalmazására kizárólag pénzkövetelés érvényesítése esetén van lehetőség. Pp. 387. szakasz (1) bek.

¹⁹ KOM (2002) 746 számú tervezet (Az európai fizetési meghagyásos eljárásról, valamint a kis értékű követelések elbírálására irányuló eljárások egyszerűsítését és gyorsítását célzó intézkedésekről szóló zöld könyv) (2002. 12. 20.) 21.

²⁰ Lásd erről részletesen pl. Heinz HELMREICH, *Erscheinungsformen des Mahnverfahrens im deutschsprachigen Rechtskreis – unter besonderer Berücksichtigung des Mahnverfahrens in der Zivilprozessordnung und seiner Vorgängermodelle*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1995.; Gerhard EBENBICHLER, *Die*

A magyar eljárásjog azonban nem bővelkedik peres eljáráson kívüli, illetve egyszerűsített peres eljárási szabályokban, amelyek az igények érvényesítése során a „rendes” polgári per kiváltására alkalmasak lennének. A 2009. január 1-jével megjelenő kis értékű perek szabályai is kizárólag akkor alkalmazhatóak, ha kötelező fizetési meghagyásos eljárás ellentmondás folytán perré alakul.²¹ Mindezek ellenére a legújabb törvény által eljárásunk belép a német, osztrák és francia modellbe. Ekként az ingó dolog kiadására irányuló igények érvényesítésére kizárólag rendes peres eljárásban lesz lehetőség 2010. június 1-től.

2. Értékhatarhoz kötöttek-e az érvényesíthető pénzkövetelések?

Amennyiben a fizetési meghagyásos eljárás pénzkövetelések érvényesítésére szolgál, felvetődik a kérdés, hogy indokolt-e a követelések értéke alapján behatárolni az eljárás alkalmazhatóságát. Jellemző több tagállam eljárására, hogy meghatározzák azt az összeghatárt, amelyet meg nem haladó pénzkövetelések esetén kizárólag fizetési meghagyásos eljárásban érvényesíthetőek az igények, azaz megteremtik az eljárás kötelező alkalmazását.

Ausztriában a 30 ezer Eurót meg nem haladó pénzkövetelések kötelezően fizetési meghagyásos eljárásban érvényesíthetőek.²² A spanyol fizetési meghagyásos eljárás (*proceso monitorio*) maximum 5 millió Pta. (30 ezer euró) összegű követelés esetén vehető igénybe, ezt meghaladó pénzüsszeg követelése esetén rendes peres eljárást kell indítania a jogosultnak.²³ Ezek az un. felső összeghatár által korlátozott fizetési meghagyásos eljárások. Az uniós tagállamok többsége szokatlanul tekinti ezt a megoldást. Németországban, Franciaországban, Olaszországban és Görögországban sem alsó, sem felső összeghatár nem korlátozza a fizetési meghagyásos eljárás igénybevételét.²⁴

A magyar fizetési meghagyásos eljárás is alkalmaz egy összeghatárt, amellyel megteremti az eljárás kötelező igénybevételét: Az egymillió forintot meg nem haladó pénz fizetésére irányuló követelés kizárólag fizetési meghagyás

französische Procédure d'injonction de payer (bzw de faire) im Vergleich zum Mahnverfahren in Österreich, Zeitschrift für Rechtsvergleichung, internationales Privatrecht und Europarecht (ZfRV), 2006/2., 68.; NCPC 1425. Art.

²¹ Pp. 387. szakasz (1) bek.

²² Vö. KORMANN, i. m., 2007, 45-46.

²³ A spanyol jogalkotók a fizetési meghagyásos eljárás újdonságával indokolják a korlátozást. Josef FRÖHLINGSDORF – Karl LINCKE, *Das neue spanische Zivilprozessgesetz (LEC) Auswirkungen auf die wirtschaftsrechtliche Praxis, Recht der internationalen Wirtschaft (RIW)*, 5/2001. 359.; Antonio MIRAS: *Die Entwicklung des spanischen Zivilprozessrechts, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1994, 172-174.

²⁴ Lásd erről Vö. GUNDLACH, i. m., 46., 86., 90., 95.

útján érvényesíthető.²⁵ A 2010. június 1-től hatályba lépő szabályanyag sem tartalmaz változtatást ezen a ponton.²⁶

A magyar eljárás azonban sajátos abból a szempontból, hogy az összeghatárt meghaladó pénzköveteléseket sem zárja ki az eljárásból. Ugyanis amíg egymillió forintot meg nem haladó pénzkövetelés esetén kötelező, addig az azt meghaladó érvényesített összeg esetén fakultatív, választható eszközként áll a jogosult rendelkezésére a fizetési meghagyásos eljárás.

Ténylegesen tehát nincs felső összeghatár által korlátozva az eljárás igénybevétele. Ekként a magyar eljárás az uniós tagállamok vizsgálata során leszűrt kétféle megoldás (összeghatár-korlátozásmentesség) rendszerében valahol középúton helyezhető el, talán közelebb áll a német, francia, olasz és görög szabályozás korlátozásmentességéhez. Az igénybevétel fakultatív voltán ejtett csorba miatt azonban rokon vonásait fedezhetjük fel az értékhatár által korlátozott megoldásokkal is.

Az értékhatár kapcsán azonban fel kell hívni a figyelmet az eljárás szabályainak 2009. január 1-jét követő módosulására, ugyanis a 2008. évi XXX. törvény megemelte a kötelező igénybevétel összeghatárát 200 ezer forintról 1 millió forintra. Ezáltal a pénzkövetelések érvényesítése során az igények nagyobb része esik kötelező fizetési meghagyásos nemperes eljárás alá, amely azt eredményezi, hogy a perindítás kizárta válik, a bíróságok peres terhei a fizetési meghagyásos eljárás időtartama alatt nem növekednek.²⁷

3. Vannak-e az eljárásból kizárt követelések?

a) Kizártak-e a külföldi követelések?

Csaknem valamennyi vizsgált tagállam eljárásjoga belföldi kötelezettel szemben engedi az igények fizetési meghagyással történő érvényesítését, míg a német fizetési meghagyásos eljárásban lehetőség van belföldön lakó- vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező kötelezett ellen is a fizetési meghagyás kibocsátására, amennyiben a külföldi kézbesítés a meghatározott államban megvalósítható.²⁸ A fizetési meghagyásos eljárás során ekkor sajátos szabályok érvényesülnek.²⁹

²⁵ Pp. 313. szakasz (2) bek.

²⁶ 2009. évi L. törvény 3. szakasz (2) bek.

²⁷ Itt meg kell jegyezni, hogy az osztrák fizetési meghagyásos eljárásban már 2002-ben megtörtént ezen változás, amikor 10 ezer euróról 30 ezer eurós összegre emelkedett meg az összeghatár. Vö. GUNDLACH, i. m., 96.

²⁸ Vö. KORMANN, i. m., 48-49.

²⁹ ZPO § 703d.

b) Érvényesíthetőségi feltétel-e a követelés lejárt volta?

A vizsgálat eredményeképpen megállapíthatjuk, hogy szinte minden fenti tagállam eljárásjoga megköveteli a követelés lejárt voltát, feltételtől és ellenszolgáltatástól mentességét. Részben kivételt képez ez alól a német és az olasz eljárás, melyek engedményeket tesznek ezen megkötések alól. Egyrészt kitolják a lejárttá válás határidejét, másrészt az ellenszolgáltatások léte önmagában nem kizáró ok. A német megoldás szerint a követelésnek legkésőbb az ellenmondásra nyitva álló határidő elteltéig kell lejárttá válnia, valamint kizárólag a nem még teljesített az ellenszolgáltatás tekinthető kizáró oknak. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy a kérelmező kötelezettsége a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmében nyilatkozni arról, hogy a követelése nem függ ellenszolgáltatástól, vagy ha függött is ilyentől, már teljesítésre került. Ezen kérelem vizsgálata során magát a nyilatkozat meglétét vizsgálják, annak valóságát, fennállását nem.³⁰ Az olasz megoldás az ellenszolgáltatásokkal kapcsolatban még tovább is megy, amikor megengedi a fizetési meghagyás kibocsátását akkor is, ha a kérelmező igazolni tudja, hogy az ellenszolgáltatás teljesítéséhez, feltétel bekövetkezéséhez mindent megtett.³¹

c) Alkalmazzák-e az egyes tagállamok konkrét ügyek kizárását az eljárás kapcsán?

Ezen kérdés vizsgálata során a tagállami megoldások sokféleségére tekintettel egyenként kerülnek bemutatásra azon tagállamok, amelyek érvényesítenek sajátos korlátozásokat. Németországban a kötelezett védelmének biztosítására egyes követelések nem érvényesíthetőek ebben az eljárásban, így azon fogyasztói hitelszerződésből eredő igények, melyeknél a szerződés szerinti éves kamat a 12 százalékpontot meghaladja. Ezzel arra a jelenségre kívántak reagálni, mely szerint egyre gyakoribb jelenséggé vált a jó erkölcsbe ütköző és ténylegesen fenn nem álló követelések fizetési meghagyásos eljárásban történő érvényesítése. Mindez azért okoz problémát, mert a német eljárás elektronikus ügyintézés keretében, gépi adatfeldolgozással történik, melynek során kizárólag a kérelem alaki vizsgálata történik meg. Ezért a fenti igényeket nem lehet fizetési meghagyásos eljárásban érvényesíteni és ekként végrehajtható okirathoz jutni.³² A fenti mértéket meg nem haladó kamattal járó szerződések esetén a fogyasztói hitelszerződésekből eredő igények érvényesítésére nyitva áll a fizetési

³⁰ Vö. GUNDLACH, i. m., 47.

³¹ Vö. GUNDLACH, i. m., 90.

³² Vö. KORMANN, i. m., 55.

meghagyásos eljárás. Továbbá kizárja a német eljárásjog a fizetési meghagyásos eljárásból az olyan igény érvényesítését, amelynél hirdetményi kézbesítés válik szükségessé, azaz a kötelezett ismeretlen helyen tartózkodik.³³

Az osztrák eljárás kifejezetten egy követeléstípust sem zár ki az eljárás alkalmazási köréből, indirekt eszközzel (kötelező értékhatár szabásával) azonban korlátozzák a fizetési meghagyásos eljárás igénybevételét.³⁴ Az osztrák megoldáshoz sorolható a spanyol fizetési meghagyás is.³⁵ Franciaországban a bűncselekmények elkövetésével kapcsolatos kártérítési igények érvényesítése kizárt.³⁶

4. Magyarország

A fizetési meghagyásos eljárásunkat egységesen vizsgálva a kizárt igények köre kapcsán a következő megállapításokat tehetjük. A magyar fizetési meghagyás csak akkor bocsátható ki, ha a kötelezettnek van belföldön ismert lakóhelye, tartózkodási helye vagy székhelye.³⁷ Tehát a magyar eljárás is a többségi álláspontot vallja, külföldi kötelezettel szemben nem vehető igénybe a fizetési meghagyásos eljárásunk. Határon átnyúló ügyekben rendelkezésre áll az európai fizetési meghagyásos eljárás.³⁸

A követelés lejátsága, mint fizetési meghagyás kibocsátására vonatkozó feltétel, 2009. január 1-jével jelent meg kifejezetten a Pp. XIX. fejezetében lefektetett szabályanyagban. Addig a követelés lejárt volta, mint érvényesíthetőségi feltétel az általános peres szabályokból volt levezethető.³⁹ A 2008. évi XXX. törvénnyel bekövetkezett változtatások egyikeként értékelhetjük a lejárati megjelenését a Pp. 313. szakasz (1) bekezdésében.⁴⁰ A magyar eljárás tehát ezen a ponton is csatlakozik a már ismertetett többségi európai irányvonalhoz, és engedményeket sem tesz ez alól, szemben a német és olasz megoldásokkal.

³³ Vö. GUNDLACH, *i. m.*, 47-48.

³⁴ Vö. GUNDLACH *i. m.*, 75.

³⁵ Vö. GUNDLACH, *i. m.*, 102.

³⁶ Vö. EBENBICHLER, *i. m.*, 64.

³⁷ Pp. 313. szakasz (3) bek.; A 2009. évi L. törvény mindezeket a kötelezett belföldi idézési címeként (lakóhelye, tartózkodási helye székhelye vagy képviselője) szabályozza. 2009. évi L. törvény 3. szakasz (2) bek. a. pont.

³⁸ 2009. évi L. törvény 3. szakasz (5) bek.; T/9400. számú törvényjavaslat 3. szakaszához fűzött indokolás.

³⁹ Pp. 122. szakasz (1) bek.

⁴⁰ 2010. június 1.-től a 2009. évi L. törvény 3. szakasz (1) bekezdésében jelenik meg a lejárt követelés, mint feltétel.

A hirdetményi kézbesítés szükségességét, mint kizáró okot a magyar eljárás is ismeri.⁴¹ Ekkor az osztrák megoldással azonosan, az igény peres úton történő érvényesítését írja elő, melyet azzal teremt meg, hogy amennyiben a jogosult hirdetményi kézbesítést kér a meghagyás kérelmezése körében, a bíróság keresetlevélként intézi el a meghagyás kibocsátására irányuló kérelmét.⁴²

A magyar eljárás általában nem korlátozza az érvényesített követeléseket azok eredete, jogcíme alapján. Egyetlen konkrét ügycsoport kapcsán alkalmaz kifejezett korlátozást, mégpedig a munkaügyi bíróság előtt érvényesített pénzkövetelések esetén. Ugyanis a munkaügyi bíróságok is kibocsáthatnak fizetési meghagyást pénzkövetelés esetén, kivéve, ha a per tárgya a jogviszony keletkezése, módosulás, megszűnése, vagy a munkaviszonyból származó kötelezettségnek a munkavállaló által történt vétkes megszegése miatt alkalmazott jogkövetkezmény, illetve fegyelmi vétség miatt alkalmazott jogkövetkezmény.⁴³

Összegzés

A hatályos, és a hatályba lépésre váró szabályozás szerinti magyar fizetési meghagyásos eljárást az érvényesíthető követelések alapján vizsgálva megállapíthatjuk, hogy illeszkedik az európai trendekhez, általában a tagállamok többsége által alkalmazott megoldásokat követi. Kifejezetten az érvényesíthető igények körének szűkítésével trendváltásra is sor kerül eljárásunkban, amellyel még közelebb kerül eljárásunk a német-osztrák fizetési meghagyásos eljárási modellhez.

⁴¹ Pp. 318. szakasz (2) bek.

⁴² Vö. KORMANN, *i. m.*, 57.

⁴³ Pp. 349. szakasz (4) bek.; 2009. évi L. törvény 3. szakasz (4) bek.

NEUBRANDT GÁBOR*

A részvények tőzsdei bevezetése a Budapesti Értéktőzsdére

Bevezetés

A tőzsdével mint kifejezéssel a híradásokban akár nap, mint nap találkozhatunk, különösen az elmúlt 1-2 ében, amikor a tengeren túli és az európai hitelpiac stabilnak hitt rendszere egyik napról a másikra remegett meg alapjaiban. Azonban az ilyen naprakész informáltság sem több a mai társadalom számára, mint általános tájékozottság, így tehát a tőzsde intézménye az emberek jelentős része esetén továbbra is a távoli ismeretlenbe vész.

Meglehetősen sok kérdést vet fel, ezáltal – remélhetőleg – mind nagyobb érdeklődésre tart számot – a teljesség igénye nélkül – a tőzsde gazdasági jelentősége és szerepe, a jogszabályi és szervezeti struktúrája, valamint a szabályzatok mentén való működése. Tekintettel azonban arra, hogy a jelen előadás kereteit lényegesen meghaladná ezen témák alapos feldolgozása, a továbbiakban a folyamat első szegmensét vesszük górcső alá, az alábbiak szerint.

Témakijelölés

Az klasszikus, intézményesített kereskedési rendszer fenntartásával kapcsolatban először az alapjául szolgáló jelenséggel, az úgynevezett bevezetési eljárással tanácsos megismerkedni. Figyelemmel azonban arra, hogy a tőzsde mint speciálisan szabályozott értékpapírpia a részvények kereskedési platformjaként jelentős másodlagos piaci kereskedelmet tesz lehetővé, a tőzsdei termékek körét a tagsági jogokat megtestesítő értékpapírok közül a részvényre szűkítjük le.

A téma feldolgozására az uniós és hazai jogforrások mellett a Budapesti Értéktőzsde Zrt. (BÉT) szabályzatai segítségével kerül sor. Az Európai Unió jogalkotása ugyanis célul tűzte ki a pénzügyi- és tőkepiacok területén az egymástól gyakran eltérő tagállami szabályok egységesítését annak érdekében, hogy a határon átnyúló értékpapír-kereskedelmi szolgáltatások nyújtása révén egy

* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Gellén Klára egyetemi docens

koncentrált, nagy választékot kínáló és rugalmasan fejlődő értékpapír-kereskedelmi intézményrendszer jöhessen létre.

A hazai szabályozásnak egyrészt tehát a közösségi jog ad alapot, másrészt pedig a korábbi magyar szabályok, szokások és gyakorlat keretei közé is kell, hogy illeszkedjék. A szabályzatok mibenléte azonban már a tőzsde mint intézmény sajátosságainak tárgykörébe vezet át, amely kérdéskör rövid áttekintésére az alábbi fejezetben kerül sor.

A tőzsde

A tőzsde egy sajátos logika mentén felépített és működtetett gazdasági társaság, azonban egyes aspektusait vizsgálva egy különlegesen szervezett, nyilvános piacnak is aposztrofálhatnánk. A Tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. Törvény (Tpt.) fogalma a cégformát illetően csak a gazdálkodó szervezet megjelölést használja, konkrétan rendelkezést a Tpt. 297.§ (3) bekezdés és a 299.§ (2) bekezdés tartalmaz. A tőzsde szervezetének, működésének főbb szabályait Magyarországon tehát törvény tartalmazza.

1. A tőzsdei tevékenység szabályozása – a szabályzatok

Ami a különleges szervezetséget illeti, a tőzsde egyik sajátossága, hogy az irányadó jogszabályok a tőzsde életében keret-jelleggel funkcionálnak, a részletes és gyakorlati előírások az úgynevezett szabályzatokban, rendelkezésekben és kézikönyvekben jelennek meg. „A szokásjog alapján kialakult és általában íratlan szabályokat nevezzük tőzsdei szokványoknak. Az alkotott szabályokat pedig szabványoknak hívjuk, amelyek már leírásra is kerültek.”¹ Témánk szempontjából a Szabályzat a bevezetési és forgalomban tartási szabályokról elnevezésű szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) bír a legnagyobb jelentőséggel.

2. Hazai tőzsde-jellemzők

Jogállását tekintve a BÉT angolszász típusú intézmény. Szemben a közjogi szervezetként működő német modellel, erre a struktúrára az önállóság és a magánjogi jogállás a jellemző. Az államnak nincs közvetlen befolyása a tőzsde működésére, szerepe inkább csak a szabályozás és a jogszabályok betartásának felügyeletére korlátozódik.

A jelenleg hatályos szabályozást a Tpt.-ben² és a Befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvényben³ (Bvtv.) is megtalálhatjuk azzal a különbséggel, hogy az előző a *tőzsdét*, míg az utóbbi az *elismert tőzsdét* definiálja. A Tpt. a tőzsdére vonatkozóan átfogó fogalmat igyekszik adni az 5.§ (1) bekezdés 122. pontjában annak ellenére, hogy a definiálás kapcsán az intézmény komplexitása miatt nincs könnyű helyzetben.

A Bvtv. rendelkezése pedig a tőzsde azon jellemzőjét deklarálja, hogy az a saját szabályai szerint működik – a törvényi keretek között. Ennek az autonómiának megfelelően „az adott tőzsdén csak meghatározott árukat, meghatározott helyen, meghatározott időben, meghatározott módon, meghatározott személyek adhatnak-vehetnek.”⁴

A fogalomalkotás nehézségét is segítenek megérteni, de a tőzsde megismeréséhez is közelebb juttatnak a szakirodalom szerinti főbb intézményi jellemzők az alábbiak szerint homogén tömegáruk koncentrált piaca, különlegesen szervezett nyilvános piac, információs központ jellegű.

Termékek a tőzsdén

Közelebb hozva a mindennapokhoz, azt mondhatjuk, hogy a tőzsde nem más, mint homogén termékek piaca. A piac kifejezés alatt – az egyszerűség kedvéért – pedig gondoljuk egy közismert zöldségpiacra, ahol az őstermelők árusítják portékáikat. Ehhez képest „mindössze” néhány terminológiai és funkcionális különbséget kell tisztázni ahhoz, hogy megismerjük és megértsük a tőzsdejelenséget.

Az „áru” ebben az összefüggésben a hétköznapiól kissé eltérő tartalommal használt fogalom, amely alatt a közismert áruk (pl.: gabona, olaj, arany) mellett más pénzügyi eszközöket is érteni kell, mint amilyen például az értékpapír, a deviza, vagy a kamat. A homogenitás akként jelenik meg, hogy a kereskedés tárgyául szolgáló termékek kicserélhetők, helyettesíthetők egymással, hisz főbb tulajdonságaik, paramétereik jól rögzíthetőek és a termékek ez alapján pontosan azonosíthatóak.

A korábban felvázoltaknak megfelelően, a jelen dolgozat a részvényre mint árura összpontosít annál is inkább, mert a részvényvásárlás egy kockázatos, de a banki betéteknél magasabb hozammal kecsegtető befektetési forma,

² Tpt. 5.§ (1) bekezdés 121. pont.

³ Bvtv. 4.§ (2) bekezdés 18. pont.

⁴ Vö. BAKONYI, i. m., 52.

¹ BAKONYI Zoltán – DÉCSY Jenő – LAUF László – TASNÁDI Márta, *Tőke- és pénzpiacok*, Budapest, Perfekt Kiadó, 2004, 51.

továbbá a BÉT-en a forgalom jelentős hányadát ez a termék teszi ki mind közvetlen, mind közvetett módon. A közvetett kereskedés alatt értjük a részvény-tárgyú egyéb ügyletek, amelyek csoportjára az a jellemző, hogy a részvény, pontosabban annak árfolyama csak mint alaptermék van jelen, az ügylet azonban ennek származtatott, ún. derivatív termékére irányul.

1. A bevezetés fogalma

A fenti „zöldespiaci” példához képest – természetesen – további pontosításra, kiegészítésre van szükség abban a tekintetben, hogy egy termék miként lehet tárgya a kereskedésnek, hogyan kerülhet a forgalomba. A tőzsdén a termékkel válás egy jogilag részletesen szabályozott, kérelemre induló eljárás, amelynek kedvező kimenetele esetén a kereskedést bonyolító piac (ti. a tőzsde) felveszi kínálatába az adott terméket, így például a részvényt.

Tekintettel arra, hogy a tőzsde nem egy statikus intézmény, hanem sokkal inkább egy rugalmas, fejlődő piac, a bevezetést mind a kereskedés, mind a tőzsde működése szempontjából is *conditio sine qua non*nak tekinthetjük. További fontos szempont azonban az, hogy egy tőzsdei terméket, s ezzel az adott termék kereskedési jogát és lehetőségét nem csak megszerezni kell, hanem megtartani is. Ez azonban már a forgalomban tartás problematikája.

2. Szekciók

A „piacos” elméletet ismét tovább fűzve könnyen megérthetővé válik a szekció kifejezés. Ennek a lényege az, hogy az egyes termékek a jellemzőiknél, vagy a kereskedési logikájuknál fogva összetartoznak, így azokat egy csoportba, úgynevezett szekcióba sorolják. Az egyes tőzsdei termékek – így köztük az értékpapírok – bevezetése ezekbe a szekciókba történik az alábbiak szerint.

1. számú ábra: Termékcsoportok a bét-en⁵

RÉSZVÉNY	HITELPAPÍR	SZÁRMAZÉKOS	ÁRU	SZABADPIAC
Részvény	Kötvény	Határidős (<i>futures</i>)	Azonnali (gabona)	MMTS
Befektetési jegy	Állampapír	Opció	Határidős	Központi jegy
ETF	Jelzáloglevél		Opció	
Certifikát			Egyéb (arany)	
Kárpótlási jegy				

⁵ Forrás: http://www.bet.hu/topmenu/piacok_termek/termekcsoportok

- **Hitelpapír szekció:** A vállalati és az állami forrásbevonás eszközei, vagyis a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok alkotják ezt a szekciót;
- **Származékos szekció:** Az elnevezésnek megfelelően ebben a szekcióban meghatározott, mesterségesen kialakított termékekre köthető ügylet, amelynek árfolyama függ az alapul fekvő termék árfolyamától;
- **Áru szekció:** A BÉT és a BÁT egyesülésének következtében ez utóbbi kínálata egy egészként lett integrálva a tőzsdére;
- **Szabadpiaci szekció:** A szabadpiac két aspektusa az MMTS-en keresztüli kereskedés, a másik a közraktári jegy forgalmazása;
- **Részvény szekció:** Ide tartoznak a részvények mint tagsági jogokat megtestesítő, névre szóló, névértékkel rendelkező forgalomképes értékpapírok⁶ mellett az egyéb tagsági jogot megtestesítő értékpapírok és a letéti igazolások is. Szintén a Részvény szekcióban lehet kereskedni befektetési jegyekkel, de itt került elhelyezésre az ETF, a Certifikát és a kárpótlási jegy is.

Az egyes szekciók tehát eltérő típusú termékek, eltérő szabályok szerinti kereskedését teszik lehetővé, amelyek közül a részvény szekcióba történő bekerülést, az értékpapíroknak az úgynevezett szabályozott piacra történő bevezetését vesszük górcső alá a korábban hivatkozott Szabályzat alapján.

A részvények tőzsdei bevezetésének általános elvei és feltételei

A bevezetési eljárás részletes tárgyalása előtt szükséges néhány fogalom, elv és szabályozási forrás tisztázása a téma pontosabb megértéséhez, bemutatásához. Az Európai Unió egységesítési törekvéseinek köszönhetően pillanatnyilag már 30-nál is több közösségi irányelv és rendelet van hatályban, amelyeket a Bizottság, vagy az Európai Parlament és a Tanács együttesen fogadott el. Ezek a jogforrások az általánosabb piaci szabályozásokon túl magukban foglalják a kötelező tájékoztató készítésének és a közzétételnek a területét is csakúgy, mint piaci visszaélés szabályait.

1. Jogforrások

Az egyik legjelentősebb uniós irányelv az Európai Parlament és Tanács 2004/39/EK irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi

⁶ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 177.§.

irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. Ezt a jogforrást nevezi a szakzsargon – az angol elnevezése miatt – *MiFID*-nek. Ez a pénzügyi eszközök piacait érintő kötelező szabályozás a magyar Tpt. jelentős módosítása mellett a Btv.-re és egyéb jogszabályokra hatással volt. Szintén a Tpt. rendelkezési közé kerültek be uniós normákra történő direkt utalások,⁷ amelyek – többek között – hivatkoznak a Bizottság 809/2004/EK, illetve 1287/2006/EK rendeletei.

A bevezetési eljárásra háromszintű szabályozás vonatkozik, tehát a fenti jogforrásokon (uniós és nemzeti jogalkotás) túl a BÉT szabályzatai is tartalmaznak előírásokat. Sőt, az egyes eljárások részletes végrehajtási szabályait a Szabályzat rögzíti. A *MiFID* 40. cikke rögzíti – a teljesség igénye nélkül – a világos és átlátható szabályozás, a tisztességes, rendezett és hatékony kereskedés elvi kritériumait, valamint az engedélyezett pénzügyi eszközök bevezetési követelményeinek való megfelelés rendszeres felülvizsgálatának szükségességét.

Erre épül a Tpt. IV. fejezete, amely az Értékpapírok forgalomba hozatala, szabályozott piacra történő bevezetése címet viseli. Az egyes konkrét eljárási szabályokat pedig a BÉT korábban hivatkozott, Szabályzat a bevezetési és forgalomban tartási szabályokról elnevezésű szabályzata tartalmazza.

2. Terméklista

A részvények egy részletesen szabályozott bevezetési eljárás eredményes lefolytatását követően kerülhetnek fel az úgynevezett terméklistára, és válhatnak ezáltal az adott szekció részeivé. A Szabályzat értékpapír-típusonként sorolja fel a terméklista kötelező tartalmi elemeit, amelyek az adott papír részletes leírásai is egyben. Forgalmazott termékek lehetnek az egyes szekciók tárgyalásakor ismertetett értékpapírok, vagy ezek származtatott termékei. A Részvény szekcióban jellemzően egyedi termékek vannak jelen, itt ugyanis egy darab részvény lehet a kereskedés tárgya, míg a derivatív ügyletek kereskedelme egy előre egységesen meghatározott, szabványosított formában történik. Ennek a szabványosított egységnek a neve kontraktus, amely tipikusan a tőkeáttételes ügyleteknek képezi a tárgyát.

3. A bevezetési eljárás alanyai

A tőzsde

A tőzsde mint a kibocsátott és bevezetésre váró részvény kereskedési fóruma a bevezetési eljárás egyik szereplője. A BÉT állapítja meg az eljárás feltételeit, továbbá maga dönt a bevezetés iránti kérelemről.

A kibocsátó

A részvénytársaság mint kibocsátó jogosult úgy dönteni, hogy az értékpapírjait forgalomba hozza, akár szabályozott piacon, akár más módon. A forgalomba hozatalra zártkörűen, vagy nyilvánosan kerülhet sor. Azonban a Tpt. *factio*-t állít fel⁸ arra az esetre, ha zártkörűen forgalomba hozott értékpapírt utóbb nyilvános értékesítésre ajánlanak fel, vagy szabályozott piacra történő bevezetése mellett döntenek, ekkor ugyanis az értékpapír nyilvánosan forgalomba hozott értékpapírnak minősül. Kiemelendő, hogy a részvénytársaság működési formájának megváltoztatásáról szóló határozati javaslatot a közgyűlésének legalább háromnegyedes szótöbbséggel kell elfogadnia.⁹

A befektetési szolgáltató

A szolgáltató a bevezetési eljárás eshetőleges alanya, míg azonban a tőzsde és a kibocsátó szükségképpen, nélkülük ugyanis nincs eljárás. Amennyiben egy részvénytársaság a részvényeit nyilvánosan kívánja forgalomba hozni, úgy – főszabály szerint – ennek lebonyolításával egy befektetési szolgáltatót kell megbíznia. A Tpt. azonban éppen ez alól a szabály alól tesz kivételt abban az esetben is, ha a nyilvános forgalomba hozatal szabályozott piacra történő bevezetéssel történik.¹⁰

4. Az értékpapírok tőzsdei bevezetésének általános feltételei

A bevezetés csak teljes értékpapír-sorozatra kérhető és – típustól függetlenül – az alábbi konjunktív feltételek teljesülése esetén: ezek a kritériumok részben a bevezetni kívánt sorozatra (I.), részben a kibocsátóra (II.) vonatkoznak. To-

⁸ Tpt. 20.§ (4) bekezdés.

⁹ Gt. 231.§ (2) bekezdés b) pont és 236.§ (1) bekezdés.

¹⁰ Tpt. 23.§ (1) bekezdés a) pont.

⁷ Lásd például Tpt. 13.§ (2) bekezdés, 21.§ (1) bekezdés, 317.§ (8) bekezdés.

vábbi jogszabályi rendelkezés, hogy a feltételhez között forgalomba hozatal semmis.¹¹

I.

I.1. Az értékpapír kibocsátása a kibocsátó, vagy a kibocsátás helye szerinti hatályos jogszabályoknak megfelelően történt. Részvény kibocsátása esetében ez Magyarországon a névre szóló és dematerializált forma követelményét¹² jelenti azzal a további megjegyzéssel, hogy a részvény előállítása a Tpt. további kritériumainak¹³ is meg kell, hogy feleljen. Az uniós törekvéseket mutatja az a rendelkezés, hogy az előállításra vonatkozó nemzeti szabályozásokat egymásnak megfelelőnek ismeri el, így a jogszabályi előírások a kibocsátás helyéhez, nem pedig a bevezetés helyéhez kötődnek.

I.2. Rendelkezésre áll a Felügyelet által engedélyezett szükséges tájékoztató (A Felügyelet alatt a PSZÁF-on kívül az Európai Unió illetékes hatóságát is érteni kell). Ezen főszabály előírását és részletes szabályait a Tpt. 21.-43.§ tartalmazza, míg a kibocsátási tájékoztató és az összefoglaló minimális tartalmi elemei a 26.§ (1) bekezdés és 27.§ (1) bekezdés szabályozza. Az írásbeli tájékoztatókat, hirdetményeket az átláthatóság követelménye, valamint a befektetők objektív védelme indokolja.

I.3. Az értékpapír-sorozat forgalomképes, azaz az átruházást a kibocsátó, a tulajdonosok, illetve jogszabály teljes körűen nem zárta ki, illetve nem korlátozta, továbbá az értékpapírok közjegyzői letiltás hatálya, vagy megsemmisítési eljárás alatt nem állnak, és a teljes sorozatra a forgalmazhatóságot korlátozó jog nincs kikötve.¹⁴

II.

II.1. A BÉT szabályait kötelezőnek fogadja el magára nézve, és

II.2. elfogadja és betartja a KELER Zrt. szabályzatait és előírásait, biztosítva ezzel az ügyletek szabványos elszámolását.

Ezen túlmenően a KELER Zrt. nyilatkozata is szükséges a kereskedés megkezdéséhez, de a Szabályzat továbbá részletesen tartalmazza az egyes értékpapírokra vonatkozó, az általánostól eltérő feltételeket is, valamint taxatív módon szabályozza a kérelem kötelező tartalmi elemeit és mellékleteit.

¹¹ Tpt. 47.§ (1) bekezdés.

¹² Tpt. 6.§ (3) bekezdés.

¹³ Tpt. 7.-9.§.

¹⁴ A BÉT Zrt. szabályzata a Bevezetési és forgalomban tartási szabályokról II. fejezetének értelmező rendelkezése definiálja így a forgalom-képességet.

A tőzsdei bevezetés eljárási szabályai

1. A bevezetési eljárás

A bevezetési eljárás tehát egy kérelemre induló eljárás, amely során első fokon a BÉT vezérigazgatója jár el. Ezen eljárás keretében válhat egy értékpapír, vagy más tőzsdei termék a terméklista részévé. Az eljárás során két típusú végleges és egy közbenső döntés meghozatalára van lehetőség akként, hogy ezen döntéseket a BÉT vezérigazgatója írásbeli határozat formájában hozza meg. A kérelem jóváhagyására mint végleges döntésre akkor van lehetőség, ha az megfelel a – jogszabályok alapján megalkotott – Szabályzat előírásainak. A másik végleges döntést, azaz az elutasító határozatot a vezérigazgató köteles indokolással ellátni.

A bevezetési kérelmet a Szabályzat 15.5.6.4.1 szerint indokolt határozattal el kell utasítani,

- ha az nem felel meg a jogszabályban, vagy tőzsdei szabályzatban meghatározott feltételeknek;
- vagy ha a vezérigazgató megalapozottan vélelmezi, hogy az értékpapír bevezetése a kereskedés tisztaságát, biztonságát veszélyezteti, illetve ha a befektetők érdekeivel ellentétes;
- vagy amennyiben a kereskedés, illetve az elszámolás technikai feltételei nem biztosítottak;
- vagy a Felügyelet visszavonja a szabályozott piacra való bevezetéshez készített tájékoztató közzétételére vonatkozó engedélyt.

Az eljárás felfüggesztésére mint közbenső döntés meghozatalára a vezérigazgató akkor jogosult, ha a bevezetési eljáráshoz szükséges tőzsdei tájékoztató kiegészítése, vagy módosítása miatt eljárás indult a PSZÁF előtt. Felfüggesztésre a befektetők érdekeinek védelme is okot adhat.

2. A kérelem elbírálásának szabályai

A bevezetési kérelem benyújtásának tényét a tőzsde a Közzétételi Szabályzat rendelkezései szerint közzéteszi. A vezérigazgató a Szabályzatnak megfelelő kérelem benyújtásától számított 30 (harminc) napon belül bírálja el a bevezetési kérelmet. A tőzsde a benyújtott bevezetési kérelmet 10 (tíz) tőzsdenapon belül megvizsgálja. Ha valamely, a kérelem elválaszthatatlan részét képező anyag nem, vagy nem megfelelő tartalommal került beadásra, a vezérigazgató a pótolandó hiányosságok tételes megjelölése mellett írásban hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. A bevezetési kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hiány-

pótlás esetén a hiánypótlás benyújtásának idejével meghosszabbodik. A hiánypótlásra benyújtott dokumentumok beérkezését követően, illetve a határidő lejárta után a vezérigazgató a rendelkezésére álló dokumentumok alapján határozattal dönt a bevezetési kérelemről. A tőzsde a vezérigazgató döntéséről értesíti a kérelmezőt/kibocsátót, valamint a bevezetésben esetlegesen résztvevő befektetési vállalkozás(oka)t, és a határozatot a Közzétételi Szabályzat rendelkezései szerint közzéteszi.

3. A bevezetési kérelem jóváhagyása

A vezérigazgató a bevezetési kérelmet abban az esetben hagyja jóvá, ha az a Szabályzat valamennyi vonatkozó előírásának megfelel, és egyúttal meghatározza a bevezetés napját, valamint az első kereskedési napot. Az értékpapír a bevezetési kérelmet jóváhagyó döntést követően felkerül a terméklistára. Amennyiben a kérelmező a bevezetési kérelméhez nem tud csatolni egyes információkat, dokumentumokat (15.4.3), úgy a vezérigazgató dönthet az adott értékpapír-sorozat feltételes bevezetéséről, meghatározva a bevezetés napját. A feltételes bevezetésre vonatkozó határozatban fel kell sorolni az adott értékpapír kereskedésének megkezdéséhez szükséges valamennyi feltételt. A feltételek nem teljesítése esetén a vezérigazgató elutasító határozatot hoz, és az adott értékpapírt a törlésével egyidejűleg leveszi a terméklistáról.

A bevezetésre sor kerülhet *általános bevezetési eljárás*, *egyszerűsített bevezetési eljárás* során, vagy *egydi szerződés* alapján. Az egyes eljárások jellemzőit már elnevezésük is sejteti, de főbb ismérveikre az alábbiakban röviden kitérünk.

4. Általános bevezetési eljárás

Ez az eljárásfajta a részvények tőzsdei bevezetésének általános, kivételt és méltányossági körülményt szem előtt nem tartó módja. Tekintettel arra, hogy bármely kibocsátó jogosult igénybe venni ezt az eljárást, elképzelhető, hogy a BÉT-nek nincs megbízható előzetes információja sem a kibocsátóról, sem a bevezetendő részvényről. Ez különösen indokolja azt, hogy a bevezetés egy előre jól meghatározott, de szigorú alakszerűségekhez kötött eljárási folyjon le. Másrésztől azonban kibocsátó is felkészülhet az eljárásra, ugyanis ezen követelmények a maximum standardok, tehát szigorúbb előírásokkal az eljárás során nem találkozhat.

Már önmagában a bevezetési kérelem¹⁵ is igen sok azonosításra alkalmas adatot kér be a kibocsátóra (és kérelmezőre is, ha e kettő nem esik egybe) és a

¹⁵ Lásd a Szabályzat 15.4.2.1 pontját.

kérelmezett értékpapírra nézve. Ezt a körültekintést és alapos vizsgálatot az átláthatóság, a széles körű tájékoztatás és piac, valamint a befektetők védelme indokolja. A taxatív felsorolásnak van azonban egy utolsó gumi-rendeletkező, ami a kérelemben szerepeltetendő adatnak minősít minden egyéb olyan adatot, amelyet a döntésre jogosult szükségesnek tart.

A részletes kérelemmel együtt további nyilatkozatok megtételét és dokumentumokat becsatolását is megkövetelik a kérelmezőtől, amelyek taxatív felsorolását a Szabályzat 15.4.2.2.-15.4.2.4. pontjai tartalmazzák, az egyéb előírásokkal együtt.

5. Egyszerűsített eljárás

Az egyszerűsített bevezetési eljárás könnyebbséget jelent a kérelmező számára az enyhébb szabályok miatt. Választása a bevezetni kívánt értékpapírtól (pl.: állampapír, kárpótlási jegy), vagy más eseménytől (pl.: a kibocsátó a terméklistán szereplő sorozatból átalakít) függ. Az egyes bevezetési eljárás kizárólag a terméklista módosításával is történhet.

6. Egyedi szerződés alapján történő bevezetés

A bevezetés harmadik lehetséges módja az egyedi szerződés alapján történő bevezetés, mely során a tőzsde köt szerződést a kibocsátóval. A szerződésben az általánostól eltérő bevezetési, törlési, forgalomban tartási, díjazási, vagy közzétételi szabályokat állapíthatnak meg a felek. Ilyen eseti/egydi szerződés megkötésére a bevezetési eljárást követően, a forgalomban tartás során is van lehetőség. A tőzsde a szerződéskötést követően határozatban közzéteszi a szerződés keretében bevezetésre kerülő értékpapír-sorozatok körét.

A megkötött egyedi szerződésnek tartalmaznia kell az értékpapír kibocsátójának arra vonatkozó kötelezettségét, hogy az értékpapírok értékesítéséről szóló hirdetményben felhívja a befektetők figyelmét az értékpapírok tőzsdei bevezetésére. Ezen túlmenően a tőzsde közzéteszi a tőzsdei kereskedéshez szükséges esetleges további információkat.

Összegzés

A bevezetési eljáráshoz hasonlóan, a részvények forgalomba tartása és kategóriákba sorolása is jelentős intézmények, azonban ezen témák bemutatásától a jelen dolgozat terjedelmi keretei miatt eltekintünk. Reméljük, hogy a fentiekben sikerült áttekintést adni arról, hogy az egyes tőzsdei termékek, így különösen a

részcény miként kerülhet a Budapesti Értéktőzsde, mint szabályozott piac kínálatába. A bekerülés és bennmaradás tehát nem kizárólag jogi és garanciális feltételrendszer, de az egyes termékek „presztízsét”, és a kibocsátó cégek piacon betöltött súlyát is jelzi mindamellett.

Az előadás témájául azért választottam a hazai szabályozott piac bemutatását, mert a tapasztalatok szerint sokkal nagyobb szükség és igény van a hazai tájékoztatásra és a befektetői kultúra fejlesztésére. A befektető-nevelési, -oktatási kezdeményezésnek számos megjelenése van, így elég, ha a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének, vagy a Budapesti Értéktőzsde Zrt.-nek a kampányaira, pályázataira, vagy információs kiadványaira gondolunk. Bízom abban, hogy dolgozatomban sikerült egy átfogó és jól érthető képet adni a honi bevezetési és forgalomban tartási szabályokról, eljárásokról, közelebb hozva ezzel a tőzsde sokszor misztikusnak és távolinak tűnő világát.

NYILAS ANNA*

A tárgyalás elmulasztásának szabályozása hazánkban és néhány európai országban

Bevezetés

A mulasztási ítélet meghozatalának lehetősége egy eszköz az eljárás gyorsabb lefolytatására, másrészt a mulasztó fél számára valódi hátrányt jelent, ha a nyilatkozata bevárása nélkül érdemben eldönti a bíró az ügyet, a megjelent fél bizonyítékai és nyilatkozatai alapján. Ugyanakkor az eljárási garanciák miatt körültekintően kell szabályozni a jogintézményt, így a kétoldalú meghallgatás, a fegyveregyenlőség elve megköveteli, hogy mindkét fél előadhassa tényállításait, és eljárásjogi szempontból ne érje egyik felet sem hátrány. A tárgyaláson bontakozik ki a maga teljességében a kétoldalú meghallgatás elve, a per kontradiktórius jellege.¹ Bár ezen elvek a jelenlegi magyar Polgári Perrendtartásban a tárgyaláson koncentrálódnak, elképzelhető az a megoldás is, hogy írásbeli formában nyújtásuk be a felek a tárgyalást megelőzően a nyilatkozataikat, illetve két tárgyalás között az időközben szükségessé vált dokumentumokat, okiratokat, stb. ami a bizonyításhoz szükséges. A garanciát itt abban kell biztosítani, hogy a másik fél ezeket időben megismerhesse, és legkésőbb a tárgyaláson reagálhasson ezekre.

Nyilván a mulasztás ténye alapul szolgálhat valamiféle „szankció” jellegű eszköz alkalmazására, így elkerülve azt, hogy a felek tetszés szerint elhúzzák az ügyet, parttalanná téve a pereskedést. Farkas József rámutat, hogy a mulasztás szoros kapcsolatban van a rendelkezési elvvel: „A fél távolmaradása, mulasztása negatív rendelkezés, ugyanúgy, mint ahogy a beismerés is rendelkezés, az olyan jogrendszerben amelyben a beismerés felment a bizonyítás alól. Természetesen a mulasztás nem mindig rendelkezés, de lehet a fél negatív rendelkezése. Lehet a mulasztás tudatos, amikor arra irányul, hogy a bíróság ezen negatív rendelkezés folytán alkalmazza a tárgyalás elmulasztásának következményeként kilátásba helyezett szankciót.”² Mint tapasztaltam,

* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Gyekiczky Tamás egyetemi docens

¹ JUHÁSNÉ ZVOLENSZKY Anikó, *Az elsőfokú tárgyalás elmulasztásának következményei – a jogalkotás fejlődésének tükrében*, in: Emlékkönyv dr. Szilbereky Jenő egyetemi tanár oktatói működésének 30. és születésének 70. évfordulójára, JATE, Szeged, 1987, 123-135.

² FARKAS József, *A perbeli mulasztás. Polgári perjog*, Budapest, 1953.

az egyes korokban sem egyformán szabályozták a mulasztás következményeit és az ezzel összefüggő mulasztási ítélet meghozatalát, és emellett az egyes európai országok között is vannak különbségek, mai napig is.

A mulasztás szabályozásánál figyelembe kell venni tényállás felderítésének érdekét is, ezt nem lehet megakadályozni, vagy túlzottan korlátozni. Azonban a perek időszerű befejezését is szem előtt kell tartani, nem engedhető meg, hogy a mulasztó fél megakadályozza, hogy a másik fél kellő időben jogvédelmet nyerhessen.

A régi magyar szabályozás

Régi perjogunk (az 1911 előtti) is ismerte az ún. „makacssági ítéletet”, amit a rendes eljárásban a perfelvételi határnap, a sommás eljárásban az első tárgyalási határnap elmulasztása esetén alkalmaztak (1868. évi polgári törvénykezési rendtartás, és 1893. évi XVIII. törvénycikk). A régi magyar jogban a perfelvétel elmulasztását a bíróság irányában tanúsított makacsságnak tekintették. A meg nem jelent alperest felperes keresete értelmében marasztalták, az elmaradt felperes pedig örök hallgatásra ítéltetett.

A rendes eljárásban, „ha az alperes a perfelvételre kijelölt határnapon a kiszabott órán túl még két óra alatt meg nem jelent, a keresetben felhozott tények és állítások, amennyiben magának a felperesnek bizonyítékai által meg nem cáfoltnak, valóknak tartandók és az alperes a felperesi kérelemhez képest meg nem jelenése miatt elmarasztalando”.³ Ha ellenben a felperes nem jelent meg, és az alperes a védekezését elleniratban, vagy jegyzőkönyvi tárgyalás esetén a jegyzőkönyvbe való beiktatással előterjesztette, a védelemre felhozott ténykörülmények, amennyiben a keresetlevélhez mellékelte bizonyítékok által meg nem cáfoltnak, szintén valóknak tartandók, s ha ezek folytán a kereseti jog alaptalanná válik, felperes keresete elutasítandó. A sommás eljárás nagyrészt megegyezik a mulasztás szabályozása tekintetében a rendes eljárással, azonban annyiban eltér, hogy a felperes mulasztása esetében alperes nemcsak a kereset elutasítását kérheti, hanem azt is, hogy a bíróság a keresetet „visszavettnek jelentse ki” (vagyis tekintse úgy, hogy felperes a keresetét visszavonta).⁴

Az 11-es Pp. szerint a perbebocsátkozás elmulasztása esetén a bíróság mulasztási ítélettel kötelezi az alperest a keresetnek megfelelően, egyidejűleg marasztalja perköltségben. Ha a meg nem jelent fél a tárgyalási határnapról törvényesen nem volt értesítve, vagy ha az idézés kézbesítése és a határnap

között a törvényben megkívánt időköz nem volt meg, vagy a mulasztó felet megjelenésében köztudomású természeti esemény vagy más elháríthatatlan akadály gátolta, a mulasztás következményeinek kimondását, új határnap kitűzése mellett, végzéssel meg kell tagadni. Az 1911. Pp. 439. § szerint „Ha a perfelvételi határnapot a felperes mulasztja el, az alperes kérelmére az idézést végzéssel fel kell oldani, és a felperest a felmerült költségben, amennyiben ez iránt még jogerős határozatot nem hoztak, el kell marasztalni.” A felperes a pertől az alperes perbebocsátkozása előtt elállhat. Ha a perfelvételi határnapon meg nem jelenik, akkor róla csak azt lehet feltételezni, hogy az elmaradásával hallgatólagosan a pertől való elállását akarja kifejezni, és a mulasztása nem vonhat maga után súlyosabb következményeket, mintha a keresettől kifejezetten elállt volna. Ezért nem alapos a feltevés, hogy ő ezzel keresetének alaptalanságát és az alperesi kérelem jogosságát akarná elismerni.

A 445. § szabályozza az érdemleges tárgyalás elmulasztásának következményeit. Ha a felek valamelyike az érdemleges tárgyalásra vagy folytatására kitűzött határnapot mulasztja el, a bíróság az ellenféllel kérelmére a tárgyalást megtartja, illetőleg folytatja. Az érdemleges tárgyalás folytatásának elmulasztása esetében a korábbi tárgyalások eredményét, amennyiben a jegyzőkönyvben vagy mellékleteiben meg van állapítva, vagy a bíróság egyébként megállapíthatja, valamint a bizonyítás eredményét a határozathozatalkor figyelembe kell venni. Ha a megjelent fél a tárgyaláson az ellenféllel a keresetlevélben, előkészítő irattal vagy korábbi tárgyaláson még nem közölt új tényállításokat, bizonyítékokat, vagy kérelmeket akar előadni, vagy a korábbi tárgyaláson előadottakat a meg nem jelent fél hátrányára akarja módosítani, a bíróság a tárgyalás elhalasztásával az előadásoknak előkészítő irattal közlését köteles elrendelni.

E szabályozás csak abban tért el a német, osztrák és francia eljárástól, és a korábbi magyar szabályozástól (1868, 1893) hogy a bíróság nem vizsgálja meg a kereset tényelőadásait és azoknak a kereseti jogállításokhoz való viszonyát, hanem a kereseti jogállításhoz és kérelemhez képest hoz ítéletet. (A *Code de Procédure Civile* szerint a meg nem jelent alperes ellen a felperes zárindítványai alapján csak akkor hozható mulasztási ítélet, ha a bíróság azokat jogosnak és megalapozottnak találja. A német birodalmi perrend hasonló álláspontot foglalt el, és az osztrák és régi magyar jog is.)

A tapasztalat azonban igazolta, hogy érdekesebb csak az alaptalanságot vizsgálni, tehát, az alperes meg nem jelenéséből arra kell következtetni, hogy a tényállításokat beismeri, és a kereseti jogot is elismeri. Ez célszerűbb, mint az a nézet, hogy a bíróság az alperes meg nem jelenése esetében is kénytelen lenne az ügy tárgyalásába bocsátkozni, a felperestől az egész tényállás szóbeli előadását követelni, annak világosságára és teljességére felügyelni. Azonban az a

³ 1868. évi polgári törvénykezési rendtartás.

⁴ 1893. évi XVIII. törvénycikk.

szabály, hogy a bíróság a mulasztási ítélet hozatalakor nem vizsgálja a kereseti tényalapot, nem jelenti azt, hogy a bíróság minden kérelemnek „vakon” helyt ad. Ha a kereseti kérelem nyilvánvalóan alaptalan, törvénybe ütköző, akkor annak nem lehet helyt adni. Szintén nincs helye mulasztási ítéletnek, ha valamely hivatalból figyelembe veendő körülmény miatt az eljárás megszüntetésének esete áll fenn, vagy a megjelent fél az ilyen körülmény tekintetében a szükséges bizonyítékokat nem adja elő, és e körülmény valósága emiatt kérdéses marad. Az 1972-es III. Novellában jelent meg ismét a jogintézmény, a „régii Pp.” mulasztási ítéletre vonatkozó szabályaihoz hasonlóan az alperes terhére bírósági meghagyás kibocsátását tette lehetővé az első tárgyalás alperes általi elmulasztása esetén, amennyiben írásbeli védekezést sem terjesztett elő.⁵

A hatályos magyar szabályozás

A mulasztás hazai szabályozása jelenleg két részre szakad, az egyik a mulasztás jogkövetkezményeit általában (105.§) a másik rész ennek egy speciális esetét, a tárgyalás elmulasztását szabályozza. A Polgári Perrendtartás 8. § alapján a bíróság köteles biztosítani, hogy a felek és a per többi résztvevője jogaitak rendeltetésszerűen gyakorolják és perbeli köteleességeiknek eleget tegyenek. A bíróság köteles megakadályozni minden olyan eljárást, cselekményt vagy egyéb magatartást, amely a jóhiszemű joggyakorlás követelményével ellentétes, így azt, amely a per elhúzására irányul, vagy erre vezethet. A bíróság a feleket a perbeli jogok jóhiszemű gyakorlására figyelmeztetni köteles. A figyelmeztetésnek ki kell terjednie a rosszhiszemű pervitel következményeire is.

A lehetséges szankciók: A bíróság pénzbírsággal (120. §) sújtja azt a felet (képviselőt), valamint más perbeli személyt, aki valamely nyilatkozatot indokolatlanul késedelmesen tesz meg, vagy azt felhívás ellenére sem teszi meg és ezáltal a per befejezését késlelteti. A bíróság azt a felet (képviselőt), aki egyes perbeli cselekményekkel indokolatlanul késedelmeskedik, valamely határidőt vagy határnapot mulaszt, vagy más módon felesleges költségeket okoz, a törvény értelmében a költségek megtérítésére való kötelezésen felül – pernyertességére vagy pervesztességére tekintet nélkül – pénzbírság megfizetésére kötelezi, továbbá a felet a törvényben meghatározott más jogkövetkezménnyel sújtja. Az egyik ilyen jogkövetkezmény, hogy az a fél, aki egyes perbeli cselekményeket sikertelenül végez, vagy egyes perbeli cselekményekkel indoko-

latlanul késedelmeskedik, avagy valamely határnapot vagy határidőt mulaszt, vagy más módon felesleges költségeket okoz, az ebből származó költségeinek megtérítését pernyertessége esetén sem igényelheti, illetőleg az ellenfél ebből eredő költségeinek megtérítésére a per eldöntésére való tekintet nélkül kötelezhető.

A 136. § és 136/B. § szakaszok tartalmazzák a tárgyalás elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ha az első tárgyalást a felperes mulasztja el, és megelőzőleg nem kérte, hogy a bíróság a tárgyalást távollétében is tartsa meg, a bíróság az alperes kérelmére a pert megszünteti. Ha az első tárgyalást az alperes mulasztja el, és írásbeli védekezést nem terjesztett elő, a bíróság a felperes kérelmére az alperest az idézéssel közölt kereseti kérelemnek megfelelően bírósági meghagyással kötelezi, egyben marasztalja a felperes költségeiben. Ha a folytatólagos tárgyalást – az ellentmondás folytán kitűzött és az alperes által elmulasztott tárgyalás kivételével – a felek bármelyike mulasztja el, a bíróság a tárgyalást a jelenlevő ellenfél, illetőleg a távollévő felperes megelőzőleg előterjesztett kérelmére tartja meg, de új határnapot is kitűzhet.

Ha a bíróság a tárgyalást megtartja, a mulasztó felet a megjelent fél olyan kérelmeiről, tényállításairól és bizonyítási indítványairól, amelyeket vele még nem közöltek, a tárgyalási jegyzőkönyv másolatának vagy az ellenfél által közölt előkészítő iratnak a megküldésével értesítheti, és felhívhatja arra, hogy azokra észrevételeit a 141. § (3) bekezdése esetében előkészítő iratban, egyébként pedig a következő tárgyaláson szóval tegye meg. Ebben az esetben a bíróság a tárgyalás folytatására új határnapot tűz ki. A mulasztó féllel előzetesen már közölt kérelmeket, tényállításokat és bizonyítási indítványokat úgy kell tekinteni, hogy a mulasztó fél a kérelem teljesítését nem ellenzi, a tényállítás valóságát nem vonja kétségbe, illetőleg a kívánt bizonyítást nem ellenzi kivéve, ha ez a perben korábban tett nyilatkozatával ellentétben állana. Ezek elég kedvező szabályok a mulasztó fél számára, hiszen igazolással élhet, ezen túl általában újabb tárgyalási határnapot tűz ki a bíróság, ha pedig bírósági meghagyást bocsát ki, akkor az alperesnek az ellentmondással szintén lehetősége van a meghagyás hatályba lépését megakadályozni.

A 2008. évi XXX. törvény a kisértékű perekre eltérő szabályokat alkotott meg, amelyek a gyorsabb elbírálását hivatottak szolgálni. Ez a tárgyalás elmulasztására nézve annyi eltérést tartalmaz az általános szabályokhoz képest, hogy a folytatólagos tárgyalás elmulasztása nem gátolja az ügy érdemében való döntést, a bíróság az ügy érdemében a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. Továbbá, ha bármelyik tárgyaláson egyik fél sem jelenik meg, vagy a megjelent fél nem kívánja az ügy tárgyalását, nyilatkozatot nem tesz, és a távollévő felperes nem kérte a tárgyalás távollétében történő megtartását, nem szünetel az eljárás, hanem a bíróság a pert megszünteti.

⁵ GÁSPÁRDY László, *Modern magyar perjogtörténet*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2000, 25.; lásd még GÁSPÁRDY László, *A magyar polgári perjog történeti fejlődése*, in: WOPERA Zsuzsa (szerk.), *Polgári perjog Általános Rész*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 27-33.

A fentiek alapján, ha az előbb említett értelemben vesszük a tárgyalást (tehát az előkészítő, írásbeli résszel együtt, és arra téve a hangsúlyt), akkor a mulasztást is olyan módon kellene szabályozni, ami magát a percselekmény elmulasztását szankcionálja bármi legyen is az, egységesen. Hiszen hiába van ott a fél (vagy a képviselője) a tárgyaláson, ha azt sem tudja miről van szó, mert elmulasztotta a felkészülést. Nem a bíró feladata helyettük felkészülni, hiába ismeri ő az ügyet és tudja milyen lépéseket kellene tenni az alperesnek/felperesnek: nem áll módjában igazán sürgetni őket, sem előírni, hogy mit tegyenek.

A mulasztási ítéletet általában ismerik az európai államok, így többek között az angol és a francia polgári peres eljárásban a *default judgment*, illetve *jugement par défaut* jogintézményét szabályozzák. Lássuk néhány európai ország szabályozását.

Németország

A keresetlevél kézhezvételétől számított 2 héten belül az alperesnek tájékoztatnia kell a bíróságot, hogy kíván-e védekezést előterjeszteni. Ebben az esetben további 2 hét áll rendelkezésére, a védekezés előterjesztésére. Ha ezeket a határidőket elmulasztja az alperes, a felperes kérheti mulasztási ítélet hozatalát, az alperes ellen. A bíróság mulasztási ítélet hoz anélkül, hogy tárgyalást tartottak volna. Az ítélet alapja az a körülmény, hogy az alperes nem nyilatkozott időben.⁶ Ha a felperes kéri alperessel szemben a tárgyaláson, mulasztási ítélet hozatalát, a felperes állításait valónak kell elfogadni, ahogy a kereseti kérelemben szerepel. Kivéve a bíróság hatáskörére vonatkozó adatokat. Ha igazolja a kereseti kérelem, annak megfelelően kell elismerni a követelést, ha nem, akkor el kell utasítani.

Ha a tárgyalási napon egyik fél sem jelenik meg, a bíróság az iratok alapján dönthet. Csak akkor hozható ilyen döntés, ha már korábban szóbeli tárgyalás volt az ügyben, ahol érdemben tárgyalták az ügyet. Legkorábban két hét elteltével lehet kihirdetni a határozatot. A bíróságnak a meg nem jelent felet tájékoztatnia kell a kihirdetés napjáról. A bíróság új tárgyalási határnapot tűz, ha a fél kéri legkésőbb hét nappal a kihirdetési nap előtt, és valószínűsíti, hogy rajta kívül álló okból mulasztott, és nem állt módjában időben kérni a tárgyalás elhalasztását. Ha a bíróság nem dönt az iratok alapján, akkor elrendeli az eljárás szünetelését.⁷

⁶ ZPO 331. §.

⁷ ZPO 251a §.

Ha a tárgyaláson a felperes nem jelenik meg, a mulasztási ítélet kibocsátását lehet kérelmezni azzal, hogy utasítsa el a bíróság a keresetet. A fél, aki ellentmondással élt, de a tárgyaláson vagy a folytatódó tárgyaláson nem jelenik meg, vagy érdemben nem nyilatkozik, nem jogosult a mulasztási ítélettel szemben, amivel az ellentmondást elutasítják, további ellentmondásra.

A mulasztási ítéletet nem támadhatja meg a fél, akivel szemben hozták, fellebbezéssel vagy csatlakozó fellebbezéssel. Az olyan mulasztási ítélet, ami ellen nincs helye ellentmondásnak, fellebbezéssel megtámadható vagy csatlakozó fellebbezéssel amennyiben bizonyítja a fél, hogy nem felelős a tárgyalás elmulasztásért.⁸

Ausztria

Az 1898. évi osztrák perrendtartás makacssági rendszere megkülönbözteti az első tárgyalásnak, a válaszirat beadásának, és a szóbeli tárgyalásnak az elmulasztását. Ha az első tárgyalást akár az alperes, akár a felperes mulasztja el, akkor a megjelent félnek a per tárgyára vonatkozó ténybeli előadásai, amennyiben a bizonyítékokkal nem ellenkeznek, valónak tartandók, és azok alapján a megjelent fél kérelmére a kereseti kérelemről makacssági ítéletet hoz a bíróság. Teljesen megegyezik ez a magyar sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. tc. rendelkezésével.

Ha az alperes a keresetlevélre kellő időben válasziratot nem adott, az ügy érdemében pervesztessé válik, és a felperes kérelmére kitűzendő tárgyalás csak a makacssági ítélet meghozatalára szorítkozik. Ha a válaszirat benyújtása utáni tárgyalást mulasztja el a felek valamelyike, a megjelent fél kérelmére az eljárás addigi eredménye alapján kell ítéletet hozni.

30000 € pertárgyérték alatt kötelező fizetési meghagyás van, tehát peres eljárás csak e felett indul. Ha a *Bezirksgericht* előtt az első tárgyaláson nem jelenik meg az alperes, mulasztási ítéletet bocsát ki a bíróság, amely négy héten belül jogerőre emelkedik.

A *Landesgericht* előtt két lehetőség van a bíró számára: vagy felhívja az alperest, hogy nyújtsa be írásban a védekezését egy, a bíróság által meghatározott határidőn belül, ami nem lehet hosszabb, mint 4 hét. Ha alperes nem válaszol, a felperesnek kérelmeznie kell a mulasztási ítélet meghozatalát, ami végrehajthatóvá válik, ha a kézbesítést követő 4 héten belül nem érkezik fellebbezés. Ha időben válaszol az alperes, kitűzik az érdemi tárgyalást. A másik lehetőség, hogy kitűzi a bíróság az első tárgyalást, és ugyanúgy történik a

⁸ Harald KOCH – Frank DIEDRICH, *Civil Procedure in Germany*, The Hague, Kluwer, 1998.

további eljárás, mint a *Bezirksgericht* előtt. Az eljárás későbbi szakaszában, ha bármelyik fél határidőben nem válaszol egy nyilatkozatra, vagy bármelyik fél elmulasztja az első tárgyalást, a bíróság mulasztási ítéletet hozhat.

A ZPO háromféle jogorvoslatot biztosít ebben az esetben:

- *in integrum restitutio* (*Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*), ha előreláthatatlan és elkerülhetetlen körülmény akadályozta a cselekmény megtételében, 14 napon belül az akadályozó körülmény megszűnésétől;
- ellentmondás (*Widerspruch*) 14 napon belül a mulasztási ítélet kézbesítésétől számítva, ezt nem kell indokolni;
- fellebbezéssel élhet (*Berufung*) 4 héten belül a kézbesítéstől, ezt viszont indokolnia kell.⁹

Anglia

Az angol CPR szerint a „*default judgment*” jelentése tárgyalás nélküli ítélet, amennyiben alperes

- nem nyújtott be kézbesítés tudomásulvételét;
- nem nyújtott be védekezést (12.1 szakasz).¹⁰

A bíróság csak a fél kérelmére hoz mulasztási ítéletet. A mulasztási ítélet kérelmezésének feltételei:

- a kézbesítés tudomásulvételének elmulasztása miatt csak akkor lehet kérni mulasztási ítéletet, ha az alperes nem nyújtott be sem tudomásulvételt, sem védekezést a keresettel szemben, vagy annak bármely részével szemben, és az arra rendelkezésre álló határidő eltelt;
- a védekezés előterjesztésének elmulasztása miatt csak akkor lehet kérni, ha a kézbesítés tudomásulvételét benyújtotta az alperes, de a védekezést nem, és a határidő eltelt (ezt ellenkérelem esetében is lehet, ha arra a védekezést nem terjeszti elő a másik fél).

Nem kérhet a felperes mulasztási ítéletet:

- ha az alperes kérelmezte;
- a felperes keresetének elutasítását (*strike out*) a 3.4 szakasz alapján;
- egyszerűsített ítélet hozatalát (24. Rész);
- és ezeket a kérelmeket még nem bíralták el.

A tárgyalás elmulasztása

- Az alperes teljesítette a kereseti kérelemben foglaltak egészét, a költségeket is beleértve, amit a felperes érvényesíteni akart a perben, vagy
- a felperes pénzkövetelést kíván érvényesíteni és az alperes elismerést állított ki a felperes részére (melyben az egész követelt összeg megfizetéséért való felelősségét elismeri) és ebben fizetési halasztást kért.¹¹

Az alperes kérelmezheti a mulasztási ítélet semmissé nyilvánítását. A bíróságnak semmissé kell nyilvánítania a mulasztási ítéletet, ha jogellenesen hozták, mert

- kézbesítés tudomásulvétele hiányának esetében a 12.3(1) és 12.3(3) szakaszban foglalt feltételek nem teljesültek;
- védekezés benyújtásának elmulasztása esetén a 12.3(2) és a 12.3(3) szakaszban foglalt feltételek nem teljesültek, vagy
- az ítélet meghozatalát megelőzően az egész követelést teljesítették.

Bármely egyéb esetben a bíróság mérlegelés szerint módosíthatja vagy semmissé nyilváníthatja a mulasztási ítéletet, ha

- az alperes sikeres védekezésének reális esélye van;
- a bíróság megítélése szerint más alapos ok áll fenn, ami alapján
 - az ítéletet hatályon kívül kellene helyezni vagy módosítani;
 - az alperesnek lehetőséget kellene adni a védekezésre.¹²

Franciaország

A francia *Code de Procédure Civile* (rég) a tárgyalás elmulasztásának két esetét ismerte: ha az alperes törvényes időben *avoué*t (tkp. jogi képviselő) nem jelent be, és ha az *avoué* a tárgyalásra nem jelenik meg, vagy nem teszi le a zárindítványát, ezekben az esetekben hozható az alperes ellen makacssági ítélet (*jugement par défaut*). A felperes ellen, akinek *avoué*-ja nem jelenik meg a tárgyaláson, csak *défaut-congé* adható, amely nem akadályozza a felperest újabb kereset indításában. Mulasztási ítélet és *défaut-congé* hozatalára azonban csak addig van lehetőség, míg az *avoué* nem teszi le a zárindítványokat, és ezzel az ügy a következő szakaszba lép, az ún. „*en état*” szakaszba. A további mulasztások, az érdemi tárgyaláson való meg nem jelenés, nem szolgálhatnak makacssági ítélet meghozatalának okául. Az ítélet alapja ugyanis a zárindítványokban meg van vetve.

¹¹ CPR 12.3. szakasz.

¹² Neil ANDREWS, *The Modern Civil Process. Judicial and Alternative Forms of Dispute Resolution in England*, Mohr Siebeck, 2008, 92-94.

⁹ Thomas FRAD – Benedict SCHIMKA, *Austria*, in: Shelby R. GRUBBS, *International Civil Procedure*, The Hague, Kluwer International, 2003, 57-73.

¹⁰ CPR 12.1 szakasz.

Ha megnézzük a mai (új) francia *Code de Procédure Civile*-t, láthatjuk, hogy megkülönbözteti a mulasztási ítélet (*jugement par défaut*) és az érdemi tárgyalás alapján hozottnak minősülő ítélet fogalmát (*jugement réputé contradictoire*). Főszabály szerint az ítélet érdemi (kontradiktórius), ha a felek jelen vannak a tárgyaláson személyesen vagy képviselő útján. Az alperes, aki nem jelenik meg, a felperes kérelmére vagy a bíró által hivatalból újra idézhető megjelenésre, ha az idézést nem személyesen vette át. Ha az alperes nem jelenik meg, akkor is érdemben dönt a bíróság a kereseti kérelemről. A bírónak meg kell győződnie arról, hogy a kereset szabályszerű, megengedhető, és megalapozott. Csak ebben az esetben dönthet a kereseti kérelem felől.¹³

Ha az alperes nem jelenik meg, mulasztási ítéletet hoz a bíróság (*jugement par défaut*), ha ez a legmagasabb fokú döntés, vagyis nincs ellene fellebbezés, és ha az idézést nem személyesen kézbesítették az alperesnek. Az ítélet érdemi tárgyaláson meghozottnak minősül, ha a jogorvoslat lehetséges a döntés ellen, vagy ha az idézést személyesen az alperes vette át (*jugement réputé contradictoire*).¹⁴ A mulasztási ítélet ellentmondással megtámadható, kivéve, ha kifejezetten kizárja a törvény ezt a jogorvoslatot. Az érdemi tárgyalás alapján hozottnak minősülő ítélet nem támadható meg, csak az érdemi határozatok ellen rendelkezésre álló jogorvoslattal.

Ha az első tárgyalást követően az egyik fél nem teszi meg az eljárási cselekményeket a megszabott határidőben, a bíróság érdemi ítéletben dönt a rendelkezésre álló adatok alapján. Ha egyik fél sem teszi meg az eljárási cselekményeket a megszabott határidőben, a bíróság hivatalból törölheti az ügyet, egy határozattal, ami ellen nincs jogorvoslat, miután egy utolsó figyelmeztetést címez a felekhez és képviselőikhez, amennyiben van nekik.¹⁵

Következtetések

A szabályozást áttekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy bár mindegyik vizsgált európai ország ismeri a mulasztási ítélet kategóriáját, az, hogy milyen elemeket tartanak fontosnak szabályozni, és hogy mi a jogintézmény tartalma, ez eltérő az egyes államokban.

A beismerés vélelmével operáló perrendtartások úgy rendelkeznek, hogy az alperes mulasztása esetén a felperes kereseti tényállításait az alperes által

beismertnek, illetve valónak kell tekinteni (ténybeismerési fikció).¹⁶ Ennek további megszorítása az, hogy a felperes tényállításait csak akkor kell valóknak elfogadni, ha azokat a felperes előadásai és bizonyítékai meg nem erősítik. Ezen rendszerek a kereset szubsztanciálásának elvét érvényesítik, amely szerint felperesnek a keresetlevélben részletesen meg kell jelölni azokat a tényeket, melyekből a felperes az érvényesített jogot származtatja.

A másik lehetőség, ha a bíróság a mulasztást úgy tekinti, mintha alperes megjelent volna, és a vele szemben támasztott kereseti követelést elismerte volna, mely alapján az alperes a kereseti kérelemnek megfelelően marasztaltatik (jogelismerési fikció). Az ilyen jogrendszerek elegendőnek tartják a kereset individualizálását, ami azt jelenti, hogy a felperes keresetében csak annyit kell, hogy előadjon, amennyi szükséges ahhoz, hogy a keresetben érvényesíteni kívánt jog minden más jogtól megkülönböztethető legyen.¹⁷

Ezen *praesumptiós* elméletek közös eleme, hogy az érdemi marasztalás közvetlen alapja nem a mulasztás, hanem egy vélelmezett tény, amelyet a bíróság köteles valónak elfogadni. Ám az alperes mulasztásának több oka lehet, azon kívül, hogy nem kíván védekezni, mert a felperes által állított tényeket beismeri, vagy mert a keresetben érvényesített jogot elismeri.

A szabályozás lényegi elemei tehát véleményem szerint a következők lehetnének. A mulasztás egységes szabályozása, akár meg nem jelenés, akár írásbeli nyilatkozat vagy bizonyíték csatolásának elmulasztása stb. – a jogkövetkezmény nem elsődlegesen pénzbírság, hanem a nyilatkozat kizárása. Ennek feltétele, hogy a bíróság határidőt szabjon az adott cselekmény megtételére, erről tudomása legyen a félnek, és nem kérte a meghosszabbítást. A konkrét következmény attól függ, hogy milyen cselekményt mulaszt el a fél, mert ha az alperes a védekezését nem terjeszti elő, ennek folytán lehet érdemi ítélettel – mulasztási ítélettel a felperes kereseti kérelme alapján dönteni. Ezen belül lehet alakszerű döntés – amikor a teljes alaptalanságot kivéve nem vizsgálják érdemben a felperesi keresetet, és lehet érdemi vizsgálat, ahol ugyanúgy tárgyalást kell tartani és megvizsgálni a felperesi tényállításokat és bizonyítékokat, aminek az is lehet az eredménye, hogy nem találják alaposnak a felperes keresetét.

A másik eset, ha a felperes nem teszi meg a szükséges nyilatkozatot, akkor ennek szankciós jelleggel lehet az eredménye az, hogy a bíróság már nem vár tovább, hanem a rendelkezésre álló adatok (és az alperes nyilatkozatai) alapján dönti el az ügyet, de ekkor is fontos, hogy a bíróság konkrét határidőt szabjon a megtételre, és a felperes nem kérte a meghosszabbítást. És lehet az eredménye ennél súlyosabb is, hogy az alperes javára hoz mulasztási ítéletet a

¹³ NCPC Article 472.

¹⁴ NCPC Article 473.

¹⁵ NCPC Article 469-470.

¹⁶ VARGA Gyula, *A bírósági meghagyás a polgári perben*, Magyar Jog 1973/3.

¹⁷ VÁRADI Béla, *A perbeli mulasztás jogi természete és szabályozásának irányelvei*, Budapest, 1942.

felperessel szemben, amihez az alperesi ellenkérelmet veszi alapul. Azonban ha az alperes viszontkeresetet támaszt, akkor már megint kell egy határidőt tűzni az erre való védekezés előterjesztésére, ha ez elmarad, akkor viszont ugyanúgy lehetne felperessel szemben mulasztási ítéletet hozni. Ezen esetekben nem lehetne igazolási kérelemmel élni, hanem az ellentmondás vagy a fellebbezés állna rendelkezésre mint jogorvoslat.

PALICZ RÓBERT*

A globális *ius commune* megteremtésének előfeltételei és kihívásai

Bevezetés – jogtörténeti alapok

„A tudomány országban belüli jogászokdassá degradálódott, a jogtudomány határai egybeesnek a politikai határokkal. Ez egy tudomány számára megalázó és méltatlan állapot.” – Rudolf Jhering¹

Az 1789. évi francia forradalom utat nyitott a nacionalizmus és a kodifikációra alapozott jogpozitivisták jogfejlődés érvényesítésének, egyben véget vetve a középkori *ius commune* korszakának. A nemzetállam, mint a politikai közösség megszerveződésének új és rendkívül erős támogatottságot élvező formája, azonban szükségszerűen maga után vonja a jog partikularizálódását. E széttagoltság felszámolásának két történelmi alternatívája kínálkozik: a nemzeti kizárólagosság elve, vagyis egy adott politikai közösség és annak jogrendje kereteinek birodalmi méretű kiterjesztése, illetve a nemzetállamok közötti föderális integráció, egy új *ius commune* megvalósításnak koncepciója.

A nemzeti kizárólagosság elve különösen a kolonizáció folyamatával értékelődött fel, amely a *common law* doktrína és a kontinentális jogrendek világ-szintű érvényesítésével járt, így a globális *ius commune* meghatározó jelentőségű horizontális kihívásként állította a két jogrendi modell közötti koncepcionális szembenállás áthidalásának feladatát. Ám az ebben rejlő potenciális konfliktusokat mindenekelőtt a német és az olasz egység létrejötte, illetőleg Japán modernizációja élezte ki, mivel a később belépő államok eleve hátrányból indultak, s a megszilárdult hatalmi viszonyokkal szembeni fellépés szükségszerűen vezetett az I. világháborúig.

Az I. világháború paradigmatisáló változásokat kiváltó következményei azonban ellentmondásosnak bizonyultak, mert egyfelől elméleti síkon felerősítették a kooperációt hangsúlyozó, föderális integrációt szorgalmazó elképze-

* Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár

¹ Rudolf VON JHERING, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, I. kötet, 1924. 15. Idézi: SZABÓ Béla, *Ius commune hajdan és majdan*, in: SZABÓ Miklós (szerk.), *Jogbölcseleti előadások*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998, 305.

léseket, másfelől a tényleges politikai realitások terén a totális államok kialakulásával, a nemzeti kizárólagosság eszméjének rendkívüli megerősödését váltották ki. E folyamat megalapozását a német *Drang nach Osten* politika, az életterelmélet, a japán kelet-ázsiai jóléti térség gondolata, míg az internacionalista alapon álló Szovjetunió esetében a világforradalom kudarca után, a szocializmus egy országban, a nagyorosz nacionalizmusra támaszkodó ideológiája biztosította, amelyek gyakorlati megvalósítását, a II. világháború, vagyis a liberális demokráciák győzelme, illetőleg a hidegháború politikai realitása zárta ki.

A II. világháború következményei, a dekolonizáció folyamata, Európa politikai és gazdasági súlyának drámai csökkenése, illetve ennek belátása vezetett el a XX. század második felében a több évszázados Európa eszmére támaszkodva az európai integráció folyamatának gyakorlati megindítására.² Ám az európai integráció és az annak keretében fokozatosan, organikusan formálódó új jogi rend (*new legal order*), vagyis egy európai *ius commune*,³ sajátos párhuzamot eredményez a nemzetállamok létrejöttének korszakával.

A német és az olasz egység történelmi példája alapján a nemzetállam megteremtése progresszív folyamat volt, hiszen felszámolta a félféudális, fragmentált közjogi szerkezetet, s nemzeti piacot hozott létre, ugyanakkor viszont egy nagyobb területi szinten, de szintén partikuláris közjogi – politikai struktúrát valósított meg. Az Európai Unióra a fenti megállapítások kontinentális szinten érvényesek, amely a XXI. század elején kettős, részben nemzeti, részben civilizációs konfliktusok veszélyét veti fel.

A történelmi alapokra támaszkodva ennek meghaladását a globális *ius commune* kínálja, amelynek mindenekelőtt fogalmi tisztázását kell elvégeznünk, majd a globalizálódó közjog szerkezetét kell áttekintenünk, figyelemmel annak vertikális tagozódására, a jog lokális – nemzeti, regionális és globális szintjeire. A globalizálódó közjog struktúrájának felvázolása biztosítja azt az értelmezési keretet, amelyen belül az EU közjogi reformfolyamatán keresztül megvilágíthatóak a globális *ius commune* kialakításának intézményelméleti alapproblémái, mindenekelőtt a partikularitásból, a politikai identitás kérdéseiből, illetőleg a globális szabályozási igényekhez fűződő viszonyból fakadó közjogi feszültségek, különös figyelemmel a jog egyetemességének koncepciójára, a szuverenitásra és a legitimitásra.

A globális *ius commune* megteremtésének horizontális kihívása, a *common law* és a kontinentális jogrendek közötti szakadék áthidalására nézve az EU keretében megvalósuló jogközelítési, jogharmonizációs, jogegységesítési folya-

² Lásd STIPTA István, *Az európai integráció intézmény és esztörténeti előzményei*, in: HORVÁTH Pál (szerk.), *Egyetemes jogtörténet I.*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1997, 553-558.

³ Vö. SZABÓ, i. m., 307-308.

mat legfontosabb tendenciáinak elemzésére kerül sor. Az összegzés a fenti kihívások elemzésének tükrében alapvetően két kérdést hangsúlyoz, a jog egyetemességének koncepcióján alapuló globális *ius commune* érvényre juttatásának feltételeit, a közjog egységes rendszerbe foglalásának jelentőségét.

A globális közjog szerkezete

A *ius commune* fogalma eredetileg magánjogi eredetű, ám a globalizáció jelensége által a jog elé állított kihívások sikeres megválaszolása érdekében a közjog rendszerének megalapozásában, strukturális megújításában kell meghatározó szerepet kapnia. E koncepcióban lényegében a világjog (*droit commun de l'humanité*) eszméje jelenik meg a globalizáció jelenségére, a globális piac létrejöttére, így a kereskedelmi kapcsolatok területi kiszélesedésére, a gazdasági – technológiai fejlődés felgyorsulására és az életviszonyok intenzívebbé válására támaszkodva. A nemzeti jogrendek kialakulásának folyamata viszont rámutat, hogy a lokális, nemzeti alapon szerveződő politikai közösségek a hagyományaiknak és sajátosságaiknak megfelelő, míg ezzel szemben a magánjog, különösen a termelés a kereskedelem globális térben szerepet vállaló alanyai egységes, stabil, a piacok közötti átjárhatóságot biztosító és alapvetően diszpozitív szabályozást igényelnek.

A fenti szabályozási igények közötti konfliktusok feloldása a nemzeti kizárólagosság elvének ellehetetlenülésére tekintettel kizárólag a föderális integráció útján valósítható meg. A globális *ius commune* megteremtésének eszközét a XIX. század elejétől kezdve először multilaterális nemzetközi szerződések, majd nemzetközi intézmények alapítása révén a nemzetközi jog jelentette. A XX. század második felétől kezdetekben szintén a nemzetközi jog keretei között bontakoztak ki a regionális szintű föderális integrációk, elsőként az európai integráció,⁴ amelynek jog- és intézményrendszere dogmatikai problémák dacára, igen gyorsan önállóságot vívott ki magának.

A fentieknek megfelelően a globális *ius commune* kapcsán háromszintű szerkezetet vázolhatunk fel, amelynek legalsó szintjét a lokális nemzeti jogrendek, így a magyar jog jelenti, középső szintjét a regionális integrációk, a magyar jog szempontjából az EU, míg legfelső, globális szintjét a multilaterális nemzetközi közjog egyes normái és intézményei, így különösen az *erga omnes*

⁴ További regionális integrációkra lásd az ún. „bolivari” Latin-Amerika, az Arab Liga vagy az Afrikai Unió.

normák, illetve az ENSZ vagy a WTO adják.⁵ E struktúra a közjog egyes részterületeinek didaktikai elválasztásával, autonóm jogrendek tételezésével és közöttük egyre szélesedő határterületek, átfedések konstruálásával szemben látszólag világos hierarchiába sorolja a nemzeti alkotmányjogot, az Európa jogot és a nemzetközi közjogot. A globális *ius commune* struktúrájának megvalósításához azonban alapfeltétel a lokális nemzeti, a regionális és a globális szintek összhangjának megteremtése.

A lokális – nemzeti szint társadalmi beágyazottsága és támogatottsága, illetőleg a kényszerítő erejű globális szabályozási igények közötti alapvető konfliktusforrás rendszerszintű, a jog egyetemességének elvén alapuló szemlélet mellett, a szubszidiaritás fogalmára támaszkodva elvileg felszámolható, ám kizárólag erőteljes ideológiai megalapozás, a jogforrási hierarchia, a szuverenitás, valamint a belső elfogadottság biztosítása érdekében, a legitimitás újraértelmezése mellett.⁶

A fenti kérdések a nemzeti szint meghaladásának, vagy primátusa elvesztésének veszélyét vetik fel, s az ebből fakadó feszültségek feloldása, a szuverenitás birtoklásának vagy a legitimitás megalapozásának terén akár a globális, akár az európai integráció valódi elmélyítése paradigmatis közjogi fordulatot igényel. Ennek hiányában csupán „az integráció mítoszáról” beszélhetünk,⁷ vagyis a nemzetállamok jogtechnikai jellegű, materiális, elsődlegesen gazdasági előnyök kiaknázását célzó együttműködéséről.

A globális *ius commune* egyes jogrendi szintjei a szuverenitás birtoklására és a legitimitás újradefiniálására vonatkozó párhuzamos igényeik miatt, különösen a fordított hierarchiára tekintettel, kölcsönösen szemben állnak egymással, amelyben az európai integráció, mint a globális és a nemzeti jogrendek közötti ütközőzóna döntő szerepet kap.

Az EU mint regionális jogrendi szint közjogi alapproblémái

Az európai integrációt megvalósításának kezdeteitől a pragmatikus, materialista gazdasági előnyöket biztosító nemzetállamok közötti együttműködés határozta

⁵ Lásd MARTONYI János, *Globális jog, európai jog, magyar jog*, in: *Ius Privatum, Ius Commune Europae, Liber Americanum Studia Ferenc Mádl Dedicata*, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, 2001, 189-201.

⁶ Lásd Neil MACCORMICK, *A szuverenitásról és a posztszuverenitásról*, *Fundamentum* 2003/2., 513., Neil WALKER, *Az európai alkotmányosság és az európai integráció*, in: PACZOLAY Péter (szerk.), *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Szent István Társulat, Budapest, 2004, 140-146.

⁷ Lásd Ian WARD, *Az integráció mítosza*, in: PACZOLAY Péter (szerk.), *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Szent István Társulat, Budapest, 2004, 149-164.

meg, ugyanakkor a magánjogi jogközelítés, jogharmonizáció, jogegységesítés elmélyülése elengedhetetlenné tette a politikai integráció, a közjogi megalapozás irányába történő elmozdulást, amely fordulatot, az Európai Uniót létrehozó 1992. évi Maastrichti Szerződés elfogadása tette egyértelművé.

A föderális politikai integráció érvényre juttatása egyfelől a regionális szinthez igazodó politikai közösség megszervezését, másodsor pedig a nemzeti alkotmányokkal szemben primátust biztosító közjogi megalapozást igényel. Az EU föderális átalakítására irányuló közjogi törekvések egyértelműen ellehetetlenítik a nemzetállamok Európájának politikai koncepcióját, végső célként az Európai Egyesült Államok megteremtését vetítik előre.

Az USA analógiája az EU közjogi – politikai kihívásaira nézve látszólag kézenfekvő, figyelemmel a népesség rendkívül erőteljes politikai, társadalmi, kulturális heterogenitására, ám nem veszi figyelembe Európa erős történelmi hagyományokkal és nemzeti alapon szervezett, kulturális, kivált nyelvi identitással rendelkező nagyszámú politikai közösségre való széttagoltságát, szemben az USA elsősorban közös szabályokra, mindenekelőtt az alkotmányra és az abban megjelenő értékekre alapozott politikai identitásával, nyelvi egységével.⁸

Az Európa-eszmére támaszkodva, az európaiság, mint egy új politikai identitás kialakítása iránti törekvés igazán hangsúlyosan az Európai Alkotmány-szerződés előkészítése és annak ratifikációs vitái során fogalmazódott meg. Az Európai Alkotmány-szerződés preambuluma kapcsán a politikai identitás tartalmának felvázolásában, egyes kérdések, mint a kereszténység, vagy a nemzeti kisebbségek éles vitákhoz vezettek, rámutatva a közös európai kulturális örökség tényleges identitásformáló erejének hiányára.

A konszenzusos elemek jellemzően egyetemes érvényűek, így a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok, ám a nemzeti politikai és közjogi modellben is meghatározó ideológiai szerepet töltenek be, így *differentia specifica* hiányában nem tekinthetők alkalmasnak a nemzeti kereteken átívelő európai kollektív identitás megalapozására.⁹ Az európai politikai identitás megteremtése mellett a legerősebb érveket a jogközösség eredményei, a közösségi vívmányok, mindenekelőtt az euró, mint közös pénz és a schengeni egyezményekkel, a belső határok szabad átjárhatósága jelentik, ám ezek pusztán pragmatikus támogatást biztosítanak, viszont emocionális – kulturális kötődés kialakítására csak igen korlátozottan alkalmazhatóak.

⁸ Lásd Dieter GRIMM, *Kell-e alkotmány Európának?* in: PACZOLAY Péter (szerk.), *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Szent István Társulat, Budapest, 2004, 72. E nyelvi egységet veszélyezteteti az USA-ba irányuló a kulturális asszimilációt jelentős mértékben elutasító, nagyarányú hispán bevándorlás révén a spanyol erőteljes térnyerése, lásd Samuel P. HUNTINGTON, *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*, Európa, Budapest, 2005.

⁹ Lásd CHRONOWSKI Nóra, *Integrálódó alkotmányjog*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005, 35.

A globális *ius commune* megteremtésének folyamatában tehát az európai integráció központi célkitűzése a föderális európai állam megteremtése, amelynek szükséges előfeltétele a nemzeti szinttől legalább részlegesen elválasztható politikai közösség megalapozása. Ám az euroidentitás kialakításával kapcsolatos vitáknak, az intézményi reformok keretében történő lefolytatása során nyitott az a lehetőség is, hogy Európa polgárai nemet mondanak az integráció folytatására, ami az integráció szétesésének veszélyét, a nemzeti jogrendekhez való visszatérés szükségességét vetné fel.¹⁰

Az európai integráció jog- és intézményrendszere kiépítésének a jog egyetemességének kelsenői koncepciója alapján a *pacta sunt servanda* elvén nyugvó nemzetközi közjog megfelelő alapot adott,¹¹ ám a jogegységesítés folyamatában a közjogi elemek térnyerésével egyre erőteljesebbé vált az igény az alkotmányjogi megalapozásra, s annak keretében a legitimitás és a szuverenitás kérdéseinek újradefiniálására.¹² Az alkotmányjogi elemek beépülése dacára az európai integráció elsődleges joganyaga továbbra is nemzetközi közjogi alapon áll, amit a számos elemében egyébként paradigmatis közjogi fordulatot előre vetítő Európai Alkotmány szerződés, és annak bukását követően, az organikus jogfejlődési folyamathoz visszatérő Lisszaboni Szerződés jogforrási jellege egyaránt megerősít.

A közösségi jog elsődlegességének elve, és a nemzeti szinten birtokolt szuverenitás, mint végső döntési kompetencia közötti potenciális kollízióforrás, joghierarchiai zavar állandó destabilizáló tényezőt jelent, amelynek következményei a főhatalomból származó hatásköröknek a nemzeti szinten történő fokozatos kiüresedésében, s ezzel párhuzamosan a regionális (európai) szinten egyre erőteljesebben jelentkező demokráciadeficitben ragadhatóak meg. A föderális integráció tényleges érvényre juttatásához a nemzeti szintről a főhatalom birtoklásának át kell kerülnie az integrációhoz, ahogyan jogtörténeti példával élve, 1871-ben a német egység létrejöttékor megvalósult, míg a demokratikus legitimitáció súlypontjának a tagállamoktól az európai polgárokhoz kell áthelyeződnie.

¹⁰ Lásd Jürgen HABERMAS, *Megjegyzések Dieter Grimm: Kell-e alkotmány Európának? c. tanulmányához*, in: PACZOLAY Péter (szerk.), *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Szent István Társulat, Budapest, 2004. 72. Közjogi lehetőségeire lásd DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-Orac, Budapest, 2006, 107112.

¹¹ Lásd Manfred ZULEEG, *Az európai alkotmányosság kényszereinek alatt: a német forgatókönyv*, in: PACZOLAY Péter (szerk.), *Alkotmányelmélet és európai integráció*, Szent István Társulat, Budapest, 2004, 104.

¹² Lásd TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.), *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex, Budapest, 2006, 331-336.

A fenti követelmények megvalósításának, a regionális politikai – közjogi diskurzus kiindulópontja a Lisszaboni Szerződést ténylegesen föderatív szemléletű, új közjogi alapként európai szintű referendumra bocsátása lehet, figyelembe véve, hogy annak kudarca a politikai integrációs törekvések ellehetetlenülésével járna.

A common law doktrína és a kontinentális jogrendek konvergenciája

A globális *ius commune* irányába ható jogfejlődési folyamatok elemzésének kiemelt területe az európai integráció, s különösen az annak keretében létrejövő másodlagos joganyag, mint egyfajta, sajátos, jogi olvasztótégely. Az EK 1973. évi bővítésétől kezdve az európai integráció keretén belül megvalósuló jogegységesítési folyamatban egyszerre vettek részt a *common law* doktrínához és a kontinentális jogrendekhez, s azon belül a romanista és a germán jogkörökhöz tartozó, valamint a köztes skandináv modellt követő államok.

A jogharmonizáció, jogközelítés, jogegységesítés alapja a közös római jogi örökség, amely ugyan eltérő módokon, ám a fenti jogrendi modellek mindegyikére meghatározó befolyást gyakorolt, így az angolszász jogok esetében a precedensrendszert megalapozó gyakorlatorientált, processualista megközelítése, míg a kontinentális jogrendekben elsősorban a iustinianusi kodifikációban testet öltő rendszerszemlélete útján.

A globális *ius commune* keretében a római jogi gyökerekre és a komparatista módszertanra támaszkodva e két jogfejlődési modell közötti koncepcionális ellentétek feloldhatóak, egységes jogi struktúra építhető fel, amely a legszemléletesebben az európai közösségi jog, illetve annak a tagállami, nemzeti jogrendekre gyakorolt hatásai kapcsán ragadható meg.¹³

Az európai közösségi jog kapcsán mindenekelőtt az Európai Bíróság joggyakorlatát, jogfejlesztésben betöltött jelentős szerepét kell kiemelnünk, így közösségi jog elsődlegességének elve alapvetően a bírósági jogértelmezésnek következtében lett az integráció katalizátora. Az általános jogelvek és az alapjogok szintén a nemzeti alkotmányos hagyományokat és a nemzetközi közjogi egyezményeket egyaránt beépítő ítélkezési gyakorlattal váltak az Európa jog szerves részévé.¹⁴

A jogalkotás terén a gazdasági – társadalmi viszonyok dinamikus változásai az írott jog túlsúlyán, kodifikációs típusú jogtechnikai megoldásokon

¹³ Részletes kifejtését lásd HORVÁTHY Balázs, *A jogösszehasonlítás főbb tézisei és az európai integráció*, <http://mek.oszk.hu/03400/03435> (2009. április 14.)

¹⁴ Lásd KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.), *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapest, 2002, 581-599.

alapuló szabályozás nyer teret, ami a *statute law* folyamatos térnyerésével, jelentőségének felértékelődésével a *common law* doktrína államaiban is meghatározó tendencia. A jogalkotás révén az európai közösségi jog behatolása a nemzeti jogrendekbe, az alkotmányos hatáskörök folyamatos elvonása, a rendeletek és az irányelvek útján megvalósuló kényszerű recepció egyre erőteljesebb mértékű jogegységesítést eredményez, amely kiváltja a nemzeti szintű jogalkotók, jogalkalmazók, különösen az alkotmányvédelmi intézmények határozott ellenállását.¹⁵

A globális szabályozási igények alapján az unifikációs törekvések egységes és átlátható jog- és intézményrendszer kialakítását célozzák. Azonban a globális *ius commune* strukturális problémái így különösen a hatásköri viták a koherencia, míg a jogpozitivizmuson alapuló jogalkotás a joganyag mennyiségének párhuzamosságokkal, közjogi kollíziókkal terhelt megnövekedése folytán a normavilágosság, összességében a jogbiztonság ellenében hatnak.

A jogrendek közelítését és a jog működőképességét a legerőteljesebben a vulgarizálódás veszélyeztetheti, amelyhez a közjogi megalapozás teleológiai bizonytalanságai, a jogbiztonság meghatározó elemeinek fenti problémái, a túlszabályozás, és a legitimitás korlátozottsága – a római jog posztklasszikus szakaszához hasonlóan – alkalmas feltételeket adnak. A joggyakorlat leegyszerűsítő törekvéseinek hatékony megválaszolását, a vulgárjog fenyegető következményeinek elhárítását, a legitimitációhoz szükséges politikai – társadalmi előfeltételek megteremtését követően kizárólag a iustinianusi kodifikációhoz hasonlóan a globális *ius commune* átfogó, egységes érvényességi premisszára támaszkodó közjogi megalapozása biztosíthatja.

Összegzés

A jogtörténeti tapasztalatok és a globalizáció terminusával összefoglalható komplex, társadalmi – gazdasági folyamatok a jog egyetemességének megteremtése, egy új *ius commune* kialakulásának irányába mutatnak. A globális *ius commune* érvényre juttatásának legfontosabb előfeltétele az egységes közjogi alap megteremtése, amelynek keretében a nemzeti szinthez kapcsolódó legitimitás és szuverenitás újraértelmezése szükséges.

A közjogi struktúra egységének, a szubszidiaritás alkalmazásának legnagyobb akadályát a *sui generis* jogrenddé vált európai közösségi jognak, mind a globális szinttel, mind a lokális, nemzeti jogrendekkel fennálló éles konfliktusai jelentik. A globális *ius commune* vertikális kihívásának legfőbb kérdése tehát a

regionális szint szerepének megtalálása, az európai közjogi reformfolyamat eredményessége.

A globális *ius commune* horizontális kihívásának, a *common law* doktrína és a kontinentális jogrendek szembenállásának meghaladását a jogösszehasonlítás módszertana kínálja, amely az egyes normák és intézmények egységesítését szolgáló hatékony szabályozási minták mellett az elidegeníthetetlen emberi jogok és a demokrácia egyetemes eszméin révén a közjogi megalapozás sarokpontjait is kijelöli.

A jogtudomány feladata a fenti kihívásoknak a globális föderális integráció keretei közötti fokozatos megválaszolása révén a jelen elemzés mottójául választott jheringi kritika meghaladásával a jog egyetemességének érvényre juttatása.

¹⁵ Lásd 89 BVerfGE 155, 186.

SZABÓ ÁGNES*

**Az agrárágazatot érintő iparjogvédelmi szabályok alakulása,
figyelemmel az egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról
szóló 2009. évi XXVII. törvény rendelkezéseire**

Bevezetés

Az Országgyűlés 2009. április 20-án szavazta meg az egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVII. törvényt, amely a növényfajtaoltalommal és a földrajzi árujelzőkkel kapcsolatban az agrárágazat számára kedvezően módosuló rendelkezéseket tartalmaz. Az új rendelkezésekre figyelemmel, egy történeti áttekintés keretében szeretném bemutatni az új növényfajtaoltalmára, valamint a mezőgazdasági termékek, az élelmiszerek és a borok eredetmegjelöléseinek és földrajzi jelzéseinek oltalmára vonatkozó szabályozás alakulását.

A növényfajtaoltalmára vonatkozó szabályozás alakulása

A növényfajtaoltalmára vonatkozó hazai szabályozás alakulását a következő szakaszokra oszthatjuk.

1. A növényfajtaoltalmára vonatkozó szabályozás alakulása 1970-1995 között

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény hatályba lépésétől kezdődően, 1970. óta valamennyi növényfajta szabadalmaztatható volt. A törvény a növényfajtaoltalmának feltételeit, az oltalom tartalmát és időtartamát a növényfajtaoltalmának sajátosságaihoz igazodóan az ipari találmányokra vonatkozó szabályoktól eltérően határozta meg.

2. A növényfajtaoltalmára vonatkozó szabályozás alakulása 1995-2003 között

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény lényegében átvette az 1969. évi II. törvény szabályait. A hazai szabályozás történeti

* Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Prof. Dr. Prugberger Tamás egyetemi tanár

áttekintése során említést kell tenni az új növényfajták állami elismerési rendszeréhez kapcsolódó oltalmi tartalmú rendelkezésekről is. Az állami elismerés az a közigazgatási eljárás, amelynek során a törvényben előírt fajtakísérletek eredményétől függően egy új növényfajtát felvesznek a Magyarországon termesztendő fajtakat tartalmazó Nemzeti Fajtajegyzékbe. Az 1990 előtti években az állami elismerésre vonatkozó szabályozás egy érdekes jogfejlődésen ment keresztül. A szabályok 1980 előtt még csak a nemesítőt életében megillető jutalékot tették lehetővé, majd az 1981. évi szabályozás már fajtajutalékról rendelkezett, amelynek nemesítői hányada örökölhetővé vált, a fajtafenntartót pedig fajta-fenntartói hányad illette meg.

Érdekes módon hazánk 1983. évi UPOV csatlakozását követően egészült ki a szabályozás szinte oltalmi tartalmú rendelkezésekkel, amelynek egy lényeges eleme a fajtahasználati díj bevezetése volt. Ezek a rendelkezések ugyan több módosítással, de lényegében érvényben voltak a növényfajták állami elismeréséről, valamint a szaporítóanyagok előállításáról és forgalomba hozataláról szóló 2003. évi LII. törvény hatálybalépéséig. A növényfajták állami elismeréséhez kapcsolódó díjazásra figyelemmel a 2003. évi LII. törvény hatályba lépéséig a találmányok szabadalmi oltalmára vonatkozó törvény külön rendelkezett arról, hogy a jogosultnak választania kellett a két törvény szerinti díjazás közül.

A köztudatban az állami elismerés szinte „fajtaoltalomként” élt. Ennek az állításnak a megalapozottságát egy a nemesítők körében végzett kérdőíves felmérés eredménye is alátámasztja. A kiküldött 50 kérdőívre érkezett válaszok több mint 50 %-a tartalmazta, hogy a nemesítők az állami elismerést „fajtaoltalomnak” tekintették az oltalmi tartalmú jogosítványok miatt.

A növénynemesítők részére előnyös volt az állami elismeréshez kapcsolódó fajtahasználati díj rendszere, hiszen a fajtahasználati díjat a vetőmag-forgalmazó utalta át a nemesítők részére a jogszabályok előírásai alapján. Ez a szabályozás megkönnyítette a nemesítők helyzetét, de 1990 után megítélésem szerint elvonta a nemesítők figyelmét a növényfajta-oltalomban rejlő lehetőségektől.

3. A növényfajta-oltalom bevezetése és a szabályok alakulása 2003-2009 között

Az UPOV Egyezmény 1991. évi szövegéhez való csatlakozással egyidejűleg a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényt módosító 2002. évi XXXIX. törvény alapvető változást hozott a növényfajták oltalma területén. Ez a módosítás vezette be a hazai iparjogvédelmi jogba a *sui generis* növényfajta-oltalmat.

Az új szabályozás az UPOV Egyezmény 1991. évi szövegének szabályaival és a közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet szabályaival összhangban meghosszabbítja az oltalom időtartamát, bővíti az oltalom tartalmát, bevezeti az oltalomból eredő jogoknak a termény, illetve a terményből előállított termék után való érvényesíthetőségének a lehetőségét, valamint a lényegében származtatott fajta után járó jogokat. A fajtaoltalom nem terjed ki a magánszektorban való nem iparszerű felhasználásra, a kísérleti célokra való felhasználásra, továbbá más növényfajták nemesítésének, felfedezésének és kifejlesztésének céljára való felhasználására.

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvénynek a 2002. évi XXXIX. törvény 31. §-ával megállapított 109. §-ának (7)-(8) bekezdései a közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet 14. cikkében foglaltak alkalmazását írja elő a nemzeti oltalom részesített növényfajták saját célú felhasználása esetén is.

A közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet csak meghatározott növényfajok (takarmánynövények, gabonafélék, burgonya, olaj és rostonövények) esetében teszi lehetővé a saját célú felhasználást a hibrid és a szintetikus fajták kivételével. A közösségi növényfajta-oltalmi szabályok a licenccdíj fizetés nélküli felhasználás, illetve a licenccdíj kedvezőbb számításával való felhasználás lehetőségét mennyiségi, illetve az adott gazdaság méretéhez igazodó további feltételekhez kötik. Ezek a szabályok csak a nemesítő jogos érdekeit nem sértő mértékig teszik lehetővé a saját célú felhasználást. A közösségi rendelet előírja, hogy kizárólag a jogosultak felelőssége figyelemmel kísérni e rendelkezések betartását.

Az 1995. évi XXXIII. törvénynek a 2002. évi XXXIX. törvény 31. §-ával megállapított szabályai ugyan lehetővé tették a növényfajta-oltalom alatt álló növényfajta szaporítóanyagának a saját gazdaságban való felhasználása esetén a közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet szerinti díj igény érvényesítését. Ez a szabály azonban a gyakorlatban nem hatályosult és így nem segítette elő a gazdálkodói privilégium jogalkalmazási gyakorlatának kialakulását. A termelők ellenőrzés és a nemesítőket megillető díj fizetése nélkül gyakorolták a gazdálkodói privilégiumot.

4. A 2009. évi XXVII. törvény szerinti módosítás - A saját felhasználású vetőmag után érvényesíthető díjigény részletes szabályozása

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvénynek a 2009. évi XXVII. törvény szerinti módosítása részletesen szabályozza a növényfajta-oltalomban részesített, meghatározott növényfajok (takarmánynövé-

nyek, gabonafélék, burgonya, olaj és rostnövények) fajtáinak esetében a saját felhasználású vetőmag után érvényesíthető díjigényt.

Az új törvényi szabályozás az utaló szabály helyett – a vonatkozó közösségi szabályokkal összhangban – meghatározza a saját felhasználású vetőmagra vonatkozó adatszolgáltatást és díjfizetést. A díjat az elvetett saját felhasználású vetőmag mennyisége után a forgalomban lévő legalacsonyabb szaporítási fokú vetőmag árába beépített licenrdíj 50%-át alapul véve kell kiszámítani. A díjfizetési kötelezettség nem terheli azt a mezőgazdasági termelőt, aki szántóföldi növénytermesztéssel 20 hektárnál, illetve burgonya esetében 1 hektárnál kisebb területen foglalkozik. A díj mértékére és megfizetésére a jogosult és a mezőgazdasági termelő megállapodása az irányadó. A megállapodást a jogosultak a mezőgazdasági termelők szervezeteivel is megkötethetik azok tagjai vonatkozásában.

A fajtatulajdonosok 2009. júniusában egy non-profit kft-t hoztak létre a saját felhasználású vetőmag után járó licenrdíj begyűjtése céljából. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő szeptemberben megjelenő száma tartalmazza a licenrdíj mértékére vonatkozó közleményt. Ezt követően várható, hogy a kft. Kérdőívvvel keresi meg a mezőgazdasági termelőket és a vetőmagfeldolgozókat. Így az elkövetkezendő hónapok eseményei mutatják majd meg, hogy a fajtatulajdonosok mennyire sikeresen tudják érvényesíteni a növényfajtaoltalomból eredő jogait.

A földrajzi árujelzők oltalmára vonatkozó szabályok alakulása

A 2009. évi XXVII. törvény módosította a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvényt (a továbbiakban: védjegy törvény) is. A védjegy törvény vezette be a magyar jogba a földrajzi árujelzők, vagyis az eredetmegjelölések és földrajzi jelzések *sui generis* oltalmát. A földrajzi árujelzők hazai szabályozásának elemzését megelőzően egy kitérőt szeretnék tenni a földrajzi árujelzők közösségi szabályozása főbb elemeinek bemutatására. E szabályok ugyanis meghatározó jelentőségűek voltak a nemzeti oltalom szempontjából is.

1. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek eredetmegjelölései és földrajzi jelzései oltalmának közösségi szabályozása

A földrajzi árujelzők közösségi oltalma az a jogterület, ahol az Európai Unió közös agrárpolitikája, a szellemi tulajdonvédelem és a globális kereskedelemről adódó kihívások találkoznak. Az Európai Közösségek 1992-ben a közösségi

agrárpolitika részeként a mezőgazdaságban a mennyiségi szempontok háttérbe szorítása és a minőség előtérbe helyezése érdekében jött létre az első, a közösség egész területén érvényes közösségi oltalmi forma a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek eredetmegjelölésének és földrajzi jelzéseinek oltalma. A közösségi minőségpolitika keretébe tartozó szabályozás „sajátos” szellemi tulajdonvédelmi rendszert vezetett be. A 2081/92/EGK rendelet hatálya alá tartozó termékek körében a nemzeti oltalmat a közösségi oltalom váltja fel és e termékek nemzeti oltalma megszűnik. A rendelet hatálya a borok és szeszesitalok kivételével csak meghatározott mezőgazdasági és élelmiszeripari termékkörre terjed ki.

A 2081/92/EGK rendelet különbséget tett az oltalom alatt álló eredetmegjelölés (OEM) és az oltalom alatt álló földrajzi jelzés (OFJ) között. A kétféle oltalmazott termékkör között sem az oltalom feltételei sem az oltalom tartalma szempontjából nincs különbség. A rendelet megalkotását kiváltó agrárpolitikai célkitűzés elősegítéséről, illetve a francia és a német eredetvédelmi modell közötti kompromisszumról tanúskodik azonban az oltalmazott termékek előállítása közötti különbség.

Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel védett termékek esetében szoros földrajzi kapcsolatnak kell lennie a termék és a földrajzi környezet között. Ennek feltétele, hogy a termelés, feldolgozás és előállítás valamennyi fázisának az adott földrajzi területen kell történnie. Az oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel védett termékek esetében elég ha a földrajzi kapcsolat a termék és a földrajzi környezet között csak a termelés, a feldolgozás vagy az előállítás valamelyik fázisában áll fenn.

Az eredetmegjelölések és földrajzi jelzések közösségi oltalmának feltétele a termékleírás és a tagállam ellenőrzési rendszere. A 2081/1992/EGK rendelet értelmében csak a közösségi szabályozáshoz hasonló rendszerrel rendelkező harmadik államok termelői tehetnek bejelentést.

A TRIPS Egyezmény hatása közösségi jogra

Szinte még el sem kezdődött a közösségi oltalom iránt bejelentett termékek elbírálása, amikor 1995-ben hatályba lépett az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény, amelyet hazánkban az 1998. évi IX. törvény hirdetett ki. Az Egyezmény 1. C. Melléklete a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: TRIPS Egyezmény) megfogalmazta az egyes iparjogvédelmi oltalmi formák, köztük a földrajzi árujelzők oltalmának minimum követelményeit is.

A közösségi szabályozással szemben a TRIPS Egyezmény 22. cikkének 1. bekezdése a „földrajzi eredet” sokkal általánosabb fogalmát tartalmazza. A TRIPS-egyezmény a földrajzi árujelzők oltalmát valamennyi termék esetében lehetővé teszi, amelynek meghatározott minőségét, hírnevét vagy egyéb jellemzőit lényegében a földrajzi eredet határozza meg. Ezen túlmenően az egyezmény nem szabályozza az oltalom megszerzésére vonatkozó eljárást, nem írja elő a termékleírás készítésének és az ellenőrzési rendszer működtetésének kötelezettségét. Az Egyezmény a WTO tagállamait azonban kötelezi arra, hogy teremtsék meg a megfelelő jogi eszközöket a földrajzi megjelölések jogi oltalmára.

Az egyezmény alapján az USA már 1999-ben konzultációt kért az Európai Közösségtől, majd 2003-ban az USA és Ausztrália vitarendezési eljárást kezdeményezett az EU ellen a 2081/92/EGK rendelet szabályai miatt (WT/DS 174, WT/DS 290). A Vitarendezési Eljárás iránti kérelemnek két lényeges pontja volt a nemzeti elbánás iránti igény, valamint a korábbi védjegyek és a későbbi földrajzi árujelzők együttes fennállásával kapcsolatos igény.

A WTO Vitarendezési Testülete elfogadta a panel riportot. A panel riport megállapította, hogy a Tanács 2081/92/EGK rendelete nincs összhangban a TRIPS 3. cikkének 1. bekezdésével és a GATT III:4 cikkével. A Vitarendezési Testület álláspontja a rendeletekben előírt viszonyossági és azonossági feltételeken alapult.

A WTO Panel Riport következményei

2006. április 6-ig a Bizottságnak új szabályozást kellett alkotnia. 2006. március 31-én lépett hatályba a Tanács 510/2006/EK rendelete a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról. 2006. április 3-tól a harmadik országokból származó termékekre vonatkozó földrajzi árujelzők, valamint hagyományos különleges tulajdonsággal rendelkező termékek közvetlenül is, vagy a harmadik országok hatóságai útján bejelenthetők a Bizottsághoz, ha a származási országban oltalom alatt állnak. A korábbi elsőbbséggel rendelkező védjegy a földrajzi árujelzővel szemben érvényesíthetővé vált. Az elsőbbség, kizárólagosság és a területiség elve érvényesül.

2. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, a szeszes italok és a borok földrajzi árujelzőinek oltalmára vonatkozó hazai szabályozás alakulása

A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, a szeszes italok és a borok földrajzi árujelzőinek oltalmára vonatkozó hazai szabályozás alakulását a következő szakaszokra lehet osztani:

A földrajzi árujelzők nemzeti oltalmának szabályozása 1997-2004 között

A védjegy törvény a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, szeszes italok és borok földrajzi árujelzőivel kapcsolatban a 2081/92/EGK rendelettel részben összhangban lévő szabályokat állapított meg. A közösségi szabályozástól az jelentett eltérést, hogy a hazai szabályaink a borok és a szeszes italok esetében előírták a termékleírasi kötelezettséget.

A védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény alapján oltalomban részesült az a 28 eredetmegjelölés is amelyeket a törvény 1997. július 1-jei hatályba lépését megelőzően bejegyeztek az eredetmegjelölések oltalmáról és nemzetközi lajstromozásáról szóló Lisszaboni Megállapodás alapján vezetett külön hazai lajstromba. A védjegy törvény az e körbe tartozó mezőgazdasági termékek és élelmiszerek esetében előírta a termékleírasi pótlását.

Az oltalom iránti kérelmet a Magyar Szabadalmi Hivatalhoz (a továbbiakban: MSZH) kellett benyújtani és ahhoz csatolni kellett a termékleírást is. Az MSZH a termékleírást a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz (a továbbiakban: FVM) továbbította. A termékleírasi elfogadhatóságáról az FVM a Magyar Eredetvédelmi Tanács állásfoglalása alapján döntött. Az MSZH az FVM állásfoglalásának figyelembevételével hozott határozatot a bejelentett földrajzi árujelző oltalmáról.

A földrajzi árujelzők közösségi oltalmával kapcsolatos hazai szabályozás 2004-2009 között

Hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően a 2003. évi CII. törvény módosította a védjegy törvényt a közösségi rendelkezésekkel való összhang érdekében. A módosítás eredményeként a közösségi oltalom iránti kérelem a nemzeti szakaszban két önálló eljárásban került elbírálásra.

Először az oltalom iránti kérelemhez tartozó termékleírást az FVM bírálta el és szakhatósági állásfoglalást adott a termékleírasi elfogadásáról. Ezt követően a termelői csoportulásnak a közösségi oltalom iránti kérelmét az FVM szakhatósági állásfoglalásával együtt a Magyar Szabadalmi Hivatalhoz kellett benyújtania. Az MSZH iparjogvédelmi szempontból vizsgálta meg a kérelmet. Az MSZH kedvező döntése esetén az FVM továbbította a kérelmet az Európai Bizottsághoz. 2009. augusztus 1-jéig, az módosított szabályok hatályba lépéséig a hazai szabályozás indokolatlanul tagolta két külön közigazgatási eljárásra a közösségi oltalom iránti kérelem elbírálásának nemzeti szakaszát.

A 2009. évi XXVII. törvény szerinti módosítás – a közösségi oltalom iránti bejelentés nemzeti elbírálási szakaszának egyszerűsítése

A védjegy törvény módosítása egyszerűsíti a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek, valamint a szeszes italok és a borok földrajzi árujelzői esetében a közösségi oltalom iránti bejelentések elbírálásának nemzeti szakaszát azáltal, hogy megszünteti a nemzeti szakasz két külön közigazgatási eljárásra való tagolását.

A szeszes italok esetében a közösségi oltalom iránti kérelmet a nemzeti földrajzi árujelző oltalom alapján lehet igényelni. A szeszes italokra vonatkozó eltérő szabályozás kialakítását a szeszes italok meghatározásáról, megnevezéséről, kiszereléséről, címkézéséről és földrajzi árujelzőinek oltalmáról, valamint az 1576/89/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. január 15-i 110/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 110/2008/EK rendelet) rendelkezései indokolták.

Az új szabályok szerint a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek, valamint a borok eredetmegjelölései, földrajzi jelzései esetében – a Magyar Szabaddalmi Hivatal véleménye alapján – a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter határoz a kérelem elfogadhatóságáról, illetve annak a Bizottsághoz való továbbíthatóságáról. A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek, valamint a szeszes italok földrajzi árujelzőinek oltalmára irányuló eljárásról és a termékek ellenőrzéséről szóló 158/2009. (VII. 30.) Korm. rendelet szabályozza a közösségi oltalom iránti kérelem elbírálása nemzeti szakaszát.

Jelenleg a következő mezőgazdasági termékek, élelmiszerek és szeszes italok állnak oltalom alatt

- a) közösségi oltalom iránt bejelentett és átmeneti nemzeti oltalomban részesülő termékek: szegedi fűszerpaprika-őrlemény, kalocsai fűszerpaprika-őrlemény, gyulai kolbász, csabai kolbász, hajdúsági torma, gönci kajszibarack, makói (vörös) hagyma, szőregi rózsatő, alföldi kamillavirágzat, magyar szürkemarha hús – e termékek esetében folyamatban van a kérelem elbírálásának közösségi szakasza;
- b) közösségi földrajzi árujelző oltalomban részesülő termékek: a szegedi (téli) szalámi és a budapesti téliszalámi;
- c) szeszes italok esetében
 - a. közösségi földrajzi árujelző oltalomban részesült a békési szilvapálinka, gönci barackpálinka, kecskeméti barackpálinka, szabolcsi almapálinka, szatmári szilvapálinka, valamint a pálinka és a törkölypálinka;

- b. nemzeti oltalomban részesül: az újfahértói meggypálinka és a göcseji körtepálinka.

A borok földrajzi árujelzőinek közösségi oltalma

A borreform keretében elfogadott, a borpiac közös szervezéséről 479/2008/EK tanácsi rendeletnek¹ (a továbbiakban: új közösségi borrendelet) 2009. augusztus 1-jén hatályba lépett új eredetvédelmi rendelkezései bevezetik a bor eredetmegjelölések és földrajzi jelzések közösségi oltalmát. Az új közösségi borrendelet szerint a borok eredetmegjelöléseit, illetve földrajzi jelzéseit egy termékleírást tartalmazó oltalom iránti kérelem alapján, szabályozott elbírálási rend szerint közösségi szinten kell lajstromozni. A védjegy törvény felhatalmazása alapján egy rövidesen kihirdetésre kerülő kormányrendelet tartalmazza a borászati termékek eredetmegjelöléseinek és földrajzi jelzéseinek közösségi oltalmára irányuló eljárás nemzeti szakaszának és az oltalom alatt álló termékek ellenőrzésének szabályait.

Az új közösségi eredetvédelmi szabályok 2009. augusztus 1-jei hatályba lépésének időpontjában már oltalom alatt lévő eredetmegjelölések és földrajzi jelzések esetében a tagállamoknak 2011. december 31-ig be kell nyújtaniuk a Bizottsághoz a borok termékleírásait és a nemzeti jóváhagyásról szóló határozatot. A Bizottság törli a lajstromból azokat a már oltalom alatt lévő eredetmegjelöléseket és földrajzi jelzéseket, amelyek esetében ezeket a dokumentumokat nem nyújtják be az előírt határidőben.

A magyar borok esetében jelenleg oltalom alatt álló eredetmegjelölésnek minősülnek a „*meghatározott termőhelyű minőségi borok*” és a külön miniszteri rendeletekben szabályozott „*védtetű borok*” földrajzi nevei, továbbá oltalom alatt álló földrajzi jelzésnek minősülnek a „*tájborok*” földrajzi nevei.

Jelenleg a következő *eredet-megjelölések* állnak oltalom alatt: „Neszmély”, „Badacsonyi”, „Balaton”, „Balatonboglár”, „Balaton-felvidék”, „Balatonfüred-Csepel”, „Bükk”, „Csongrád”, „Debrői Hárslevelű”, „Duna”, „Eger”, „Egerszólati Olaszrizling”, „Etyek-Buda”, „Hajós-Baja”, „Izsáki Arany Sárfehér”, „Káli”, „Kunság”, „Mátra”, „Mór”, „Nagy-Somló”, „Pannon”, „Pannonhal-

¹ A borpiac közös szervezéséről, az 1493/1999/EK, az 1782/2003/EK, az 1290/2005/EK és a 3/2008/EK rendelet módosításáról, valamint a 2392/86/EGK és az 1493/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. április 29-i 479/2008/EK tanácsi rendelet. A 479/2008/EK rendeletet időközben a Tanács 2009. május 25-i 491/2009/EK rendelete beépítette az egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről („az egységes közös piacszerkezetről szóló rendelet”) szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendeletbe.

ma”, „Pécs”, „Somlói”, „Somlói Nászéjszakák bora”, „Somlói Arany”, „Sopron”, „Szekszárd”, „Tihany”, „Tokaj”, „Tolna”, „Villány”, „Zala”.

Jelenleg a következő földrajzi jelzések állnak oltalom alatt: „Alföldi”, „Balaton melléki”, „Dél-Alföldi”, „Duna melléki”, „Duna-Tisza közí”, „Dunántúli”, „Dél-Dunántúli”, „Nyugat-dunántúli”, „Észak-dunántúli”, „Felső-magyarországi”, „Tisza-melléki”, „Tisza völgyi”, „Zempléni”.

Az ismerttetett szabályok érvényesítése feltételezi, hogy a hazai termelőink megfelelő szellemi tulajdonvédelmi stratégiával rendelkezzenek az általuk létrehozott értékek megóvása és a bitorlások elkerülése, illetve mások jogainak megismerése érdekében.

TÁRCZY EDIT ZSUZSANNA*

A fogyasztók felé irányuló reklámok szabályai Magyarországon – figyelembe véve az implementálásra váró 2008/48/EK irányelv rendelkezéseit is

Bevezetés

A tanulmány célja a fogyasztók felé irányuló reklámokra vonatkozó hatályos magyar jogszabályok bemutatása, kiegészítve a még át nem ültetett 2008/48/EK irányelv rendelkezéseinek bemutatásával is. Tekintettel arra, hogy a gazdasági reklámtevékenységről törvény tárgyi hatálya alá nem tartoznak a gyógyszerek, az elektronikus hirdetések és a hitelintézetek reklámjai, ezért a felsoroltakra vonatkozó külön szabályok elemzése is a dolgozat részét képezi. Mivel a rádiózást és televíziózást külön törvény szabályozza, ezért érdemes kitérni eme jogszabály reklámokkal kapcsolatos rendelkezéseire is. Fontos leszögezni, hogy az új reklámtörvény a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozik, a cím pedig nem ezt takarja – így csak a törvény azon a rendelkezései kerülnek bemutatásra, melyek vagy a reklámok szabályozásának általános jellegű részéhez tartoznak, vagy a fogyasztók szempontjából érdekesek. A tanulmány érinti a fontosabb eljárási szabályokat is.

A reklámokra vonatkozó szabályok - anyagi jogi rendelkezések

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (továbbiakban: Grtv.) 2008. szeptember 1-én lépett hatályba. Szintén ezen a napon lépett hatályba a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (továbbiakban: Fttv.). A jogszabály a 2005/29/EK irányelv átvételének céljából született meg, mely a fogyasztók termékekkel kapcsolatos ügyleti döntéseit közvetlenül befolyásoló kereskedelmi gyakorlatokkal foglalkozik. Ez a két törvény összefonódásban van, különösen eljárás jogi kérdések vonatkozásában.

Azonban nem hagyhatóak figyelmen kívül még két jogszabály rendelkezései sem, mivel az Fttv. szeptember 1-i hatályba lépésével egyidejűleg válto-

* Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola - Témavezető: Dr. Barta Judit egyetemi docens, társtémavezető: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter egyetemi tanár

zott a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.) és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) is.

Fontos változtatás a fogyasztó új fogalma. Az Fttv. 2.§ a) pontja értelmében fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy. Ez szűkebb a korábbi, Fgytv.-ben rögzített definíciónál, mely – bizonyos feltételekkel – a gazdálkodó szervezeteket is fogyasztónak tekintette. A Tpv.-ben meghatározott fogalom pedig tágabb volt ennél, mivel a törvény a megrendelőt, a vevőt és a felhasználót is fogyasztónak tekintette. Az Fgytv. hatályos szövege szintén természetes személyt említ.

Az Fttv. reklám alatt a Grtv.-ben meghatározott fogalmat érti és a kereskedelmi gyakorlat definíciójának részévé teszi.¹ A törvény negatív módon a reklámokat az ún. fekete listás gyakorlatok között helyezi el őket. Ezek jelentik a törvényi szabályozás harmadik szintjét, mivel az Fttv. hármas szintű tilalmi rendszert vezetett be:

- (1) a generál klauzula általános tilalmat fogalmaz meg. A klauzula alkalmazása azt a célt szolgálja, hogy az esetleges tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok szankcionálhatóak legyenek akkor is, ha nem sorolhatók be egyértelműen sem a „fekete listás”, sem a megtévesztő, sem az agresszív gyakorlatok közé;
- (2) a megtévesztő, vagy agresszív kereskedelmi gyakorlatokat a törvény pontosan definiálja a második szinten és végül;
- (3) a „fekete listás” gyakorlatok, melyek esetében a hatóságok nem mérlegelhetik a jogsértés megtörténtét, hanem az ott megnevezett tényállások megvalósulása esetén minden egyéb körülményre tekintet nélkül kötelesek eljárást indítani.

Utóbbiaknál a következő rendelkezések találhatók: tilos a csalogató reklám, a *bait-and-switch* reklám és a szerkesztői tartalomnak álcázott reklám.

A konkrétan nevesített reklámokon túl – a jelenlegi téma szempontjából – a legfontosabb szabály az, hogy tilos reklámban kiskorúak közvetlen felszólítása a reklámozott áru megvételére, illetve igénybevételére vagy arra, hogy

¹ Kereskedelmi gyakorlat: a vállalkozásnak, illetve a vállalkozás érdekében vagy javára eljáró személynek az áru fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló magatartása, tevékenysége, mulasztása, reklámja, marketingtevékenységek vagy egyéb kereskedelmi kommunikációja. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 2.§ d), f) pontok; Elérhető az alábbi honlapon: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800047.TV (utolsó lekérdezés: 2009. május 24.).

győzzék meg szüleiket vagy más felnőttet, hogy vásárolja meg számukra a reklámozott árut.²

A Grtv. egyik legjelentősebb változtatása, a korábbi, gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvényhez képest – hogy a vállalkozások részéről a fogyasztóknak címzett, megtévesztő és összehasonlító reklámokkal kapcsolatos rendelkezések átkerültek az Fttv.-be. A Grtv.-beli további módosítások közül a jelenlegi téma szempontjából a legfontosabb, hogy magánszemélyeket reklámmal megkeresni akkor lehet, ha ők ehhez kifejezetten hozzájárultak előzetesen. A hozzájárulóról a reklám közzétevője köteles nyilvántartást vezetni. A hozzájárulás bármikor visszavonható.³

A Grtv.-beli, konkrét termékekre vonatkozó tilalmak között vannak olyanok, melyek érinthetik a fogyasztókat. Így pl. tilos az alkoholtartalmú olyan ital reklámja: ami gyermek-, illetve fiatalkorúaknak szól; vagy az említetteket mutatja be; ami alkoholtartalmú ital mértéktelen fogyasztására ösztönöz; ami alkohol fogyasztását jobb fizikai teljesítménnyel vagy járművezetéssel kapcsolja össze, stb.

Hasonló szabályokat találunk a dohánytermékekre nézve is. Az üzletben a dohánytermék forgalmazására szolgáló elkülönített helyen elhelyezett reklám szintén nem szólhat gyermek-, illetve fiatalkorúaknak; nem ösztönözhet túlzott dohányfogyasztásra; nem ábrázolhat dohányzó személyt, stb. Ezeken túl tilos a gyermek-, illetve fiatalkorúak szerencsejátékban való részvételére felszólító reklám.⁴

A gyógyszerekre, elektronikus hirdetésekre és a rádióval, televízióval kapcsolatos reklámokra vonatkozó szabályok

1. Gyógyszerek

Bár a gyógyszerekkel kapcsolatos reklámoknak két típusa létezik: a fogyasztók felé irányuló és az egészségügyi szervezeteknek szóló hirdetések, én csak az előbbieket vizsgálom, melyeket „közvetlenül a fogyasztónak” (*direct-to-consumer*, továbbiakban: DTC) reklámoknak is neveznek. A legtöbb ország tiltja a kizárólag receptre kapható gyógyszerek reklámozását, Magyarország is. A recept

² Fttv. Melléklet 13., 21., 28.

³ Az új fogyasztóvédelmi szabályok áttekintése – 3., 4. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.bokik.hu/index.php?id=2601> (utolsó lekérdezés: 2008. október 1.).

⁴ A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény/ 8.§ (1) bek., 19.§ (6) bek., 21.§ (1) bek. Elérhető az alábbi honlapon: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800048.TV (utolsó lekérdezés: 2009. május 24.).

nélkül kapható gyógyszereket OTC- gyógyszereknek (*Over-to-Counter* = a „pulton át”) is nevezik és tágabb értelemben a gyógyszertermékek is ebbe a kategóriába tartoznak.⁵

Míg a receptre kapható gyógyszerek esetében a főszabály az általános tilalom, addig a recept nélkül kapható orvosságok esetében ez fordítva van: az országok engedélyezik a reklámokat, igaz, részletesen szabályozzák azokat, mind általános, mind speciális normákon keresztül. Ezek a szabályok előírják a hirdetések kötelező tartalmi elemeit, tiltják a fogyasztók megtévesztését, valamint felsorolják, hogy milyen elemeket nem tartalmazhatnak a reklámok.

Magyarországon tilos pl.: az olyan gyógyszerek reklámozása, amelyek nem forgalmazhatóak, nem alkalmazhatóak Magyarországon; illetve tilos a gye-
rekeknek szóló reklám.⁶ Ezeket a tilalmakat a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati-segédesszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény tartalmazza, ami külön fejezetet szentel a gyógyszerrel, illetve gyógyászati segédesszközzel kapcsolatos, fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó szabályoknak.

Az említett rendelkezések – a tilalmak mellett – meghatározzák, hogy a reklám megengedett, ha egyértelműen meghatározza, hogy a reklámozott termék gyógyszer, illetve gyógyászati segédesszköz; tartalmazza a gyógyszer nevét; a gyógyszer, illetve a gyógyászati segédesszköz rendeltetésszerű használatára ösztönöz; a gyógyszert az engedélyezett alkalmazási előírás, a gyógyászati segédesszközt pedig a használati útmutató alapján mutatja be.

A törvény arra is kitér, hogy a reklám mit nem tartalmazhat. Ilyen például az olyan utalás, vagy kifejezés, ami a gyógyszer mellékhatások nélküli vagy biztos gyógyulást eredményező alkalmazhatóságának képzetét kelti; ami a gyógyszer hatásosságát és biztonságos használatát kizárólag annak természetes eredetére vezeti vissza; ami a gyógyszert kozmetikumként vagy élelmiszerként tünteti fel; vagy ami kórtörténet leírásával vagy részletes ismertetésével téves öndiagnózist eredményezhet.⁷

⁵ OTC – helyzetkép Magyarországon. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.datanet.hu/pharma/phorient/145/145otc.htm> (utolsó lekérdezés: 2008. november 10.) 1.

⁶ Gabriella ORMAI - Krisztina TILINGER, *The International Comparative Legal Guide to Pharmaceutical Advertising*, CMS Cameron McKenna LLP Hungary, 2008. Elérhető az alábbi honlapon: <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/2078.pdf> (utolsó lekérdezés: 2008. november 10.) 178.

⁷ A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédesszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 17.§(1), (2), (6) bek. Elérhető az alábbi honlapon: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600098.TV (utolsó lekérdezés: 2009. május 24.).

2. Elektronikus hirdetések

Az 1997. évi LVIII. törvény nem rendelkezett az elektronikus hirdetésekről, de a Grtv. igen, emellett hatályban van az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (továbbiakban: Ektv.) is. Utóbbi tartalmazza az elektronikus hirdetésekre vonatkozó különös szabályokat.

A törvény értelmében elektronikus hirdetésnek minősül a társadalmi cél megvalósításához kapcsolódó, reklámnak nem minősülő tájékoztatás, valamint a Grtv. által definiált gazdasági reklám, illetve az olyan közlés is, melynek célja az előzetes, egyértelmű és kifejezett hozzájárulás kérése a reklám címzettje részéről.

Az a Grtv. és a korábbi reklámtörvény összehasonlításánál említett szabály, miszerint magánszemélyeket reklámmal megkeresni akkor lehet, ha ők ehhez kifejezetten hozzájárultak előzetesen (a hozzájárulóról a reklám közzétevője köteles nyilvántartást vezetni, valamint a hozzájárulás bármikor visszavonható) és ennek a tovább részletei is alkalmazandók az elektronikus hirdetésekre és megsértésük esetén az elektronikus hirdető, az elektronikus hirdetési szolgáltató és az elektronikus hirdetés közzétevője egyaránt felel. Az ilyen jogsértéssel okozott kárért az elektronikus hirdető, az elektronikus hirdetési szolgáltató és az elektronikus hirdetés közzétevője egyetemlegesen felel.⁸

A törvény rendelkezik arról is, hogy az elektronikus hirdetésekkel kapcsolatban egyértelmű tájékoztatást kell adni az elektronikus hirdetés e jellegéről és az elektronikus hirdető személyéről.⁹

Magyarországon jelenleg a Nemzeti Hírközlési Hatóság ellenőrzi az Interneten megjelenő hirdetéseket, de ez a szerv csak a *spam*-ekkel (a felhasználó által nem kért elektronikus üzenetekkel) foglalkozik, és nem vizsgálja a reklámok tartalmát.¹⁰

⁸ Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 14. § (1), (2), (5), (6) bek. Elérhető az alábbi honlapon: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100108.TV (utolsó lekérdezés: 2009. május 25.).

⁹ Ektv. 14/A.§ (1) bek.

¹⁰ Vö. ORMAI - TILINGER, *i. m.*, 177.

3. Rádió, televízió

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény külön fejezetben foglalkozik a reklámkorlátokkal és tilalmakkal, azaz szabályozása alapvetően negatív jellegű. Reklám alatt a jogszabály olyan ellenérték vagy ellenszolgáltatás fejében közzétett műsorszámot ért, amely megnevezett vagy ábrázolt áru (beleértve az ingatlant is), szolgáltatás, jog és kötelezettség értékesítését vagy más módon történő igénybevitelét, illetve a reklámozó vállalkozás vagy a műsor-szolgáltató által kívánt más hatás elérését segíti elő.

A törvény rögzíti, hogy a reklám tényállításaiért – a tudatos félrevezetés kivételével – a műsor-szolgáltató e törvény szerinti felelősséggel nem tartozik. Ugyanakkor előírás, hogy a tényállításoknak valósnak és tisztességesnek kell lenniük.

Kiemelten szól a jogszabály a kiskorúakkal kapcsolatos magatartásokról. Így reklám nem szólíthat fel közvetlen formában kiskorúakat, hogy szüleiket vagy más felnőtteket játékok, illetve más áru vagy szolgáltatás vásárlására vagy igénybevitelére ösztönözzék; a reklám nem mutathat be kiskorút erőszakos helyzetben, és nem buzdíthat erőszakra; a reklám nem építhet a kiskorúaknak a szüleik, tanáraik vagy más személyek iránti bizalmára, továbbá a kiskorúak tapasztalatlanságára és hiszékenységre. Végül, televíziós vásárlás nem szólíthatja fel a kiskorúakat áruk beszerzésére (vásárlására, bérletére) vagy szolgáltatások igénybevitelére.¹¹

Ugyanakkor a törvény – még mindig a tilalmakról és a korlátokról szóló címen belül – szabályoz pozitívan is, amikor pl. meghatározza a műsoridő tartamát és tartalmát, vagy azt, hogy reklámot műsorszámok között lehet köz-zétenni.¹² A kifejezetten a reklámokkal foglalkozó fejezeten kívül a törvényben vannak egyéb, kapcsolódó rendelkezések is, melyek a közszolgálati műsor-szolgáltatás és a közműsor-szolgáltatásokhoz kapcsolódnak.

A reklámokra vonatkozó szabályok - eljárásjogi rendelkezések

A fejezet célja a fontosabb eljárásjogi szabályok ismertetése, de csak azokra kerül sor, melyek kapcsolódhatnak a fogyasztókat érintő eljárásokhoz. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetén – melyek gyakorlása csak fogyasztó

A fogyasztók felé irányuló

sérelmére követhető el – a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (továbbiakban: NFH) jár el, a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) akkor jogosult eljárást lefolytatni, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas.¹³

Szintén az Fttv. tartalmazza azt a szabályt, hogy ha a kérelem alapján az eljárás a GVH hatáskörébe tartozik, mind az NFH, mind a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) köteles a kérelmet, illetve a keletkezett iratokat haladéktalanul, de legkésőbb a jogsértő gyakorlat észlelésétől, illetve a kérelem/bejelentés megérkezésétől számított harminc napon belül áttenni a GVH-hoz.¹⁴ Természetesen ez a kötelezettség a GVH-t is terheli a másik két szerv vonatkozásában, mivel a GVH, a PSZÁF és az NFH kötelesek áttenni a kérelmet az annak elbírálására jogosulthoz. Egyébként a fogyasztó maga döntheti el, hogy melyik említett szervhez nyújtja be kérelmét, mivel – a fentiek alapján – nem neki kell foglalkoznia a hatáskör kérdésével.¹⁵ Az Fttv. értelmében a GVH, a PSZÁF és az NFH kötelesek együttműködni, így a fent említett hatóságok megállapodást kötöttek, melyet évente kötelesek felülvizsgálni és honlapjukon közzé tenni.¹⁶

A gyógyszerrel és gyógyászati segédeszközzel kapcsolatos, fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó szabályok – így a reklámozással kapcsolatosak – megsértése esetén az eljárás lefolytatására az NFH jogosult, az Fttv.-ben meghatározottak szerint.¹⁷ Ehhez hasonlóan az elektronikus hirdetések esetén is az Fttv.-ben meghatározott hatóság jár el, az ott rögzített szabályok szerint.¹⁸

A hitelekkel kapcsolatos reklámok

Ezzel a területtel az implementálásra váró, fogyasztó hitel-megállapodásokra vonatkozó 2008/48/EK irányelv miatt érdemes külön fejezetben foglalkozni, mivel az említett irányelv célja, hogy megszüntesse a fogyasztói hitelekkel kapcsolatos tagállami szabályok között fennálló különbségeket, így a hitelekre vonatkozó reklámok esetében is az egységesítés és a fogyasztói érdekek védelme a cél. A tájékoztatás pedig kiemelt jelentőségű terület ebből a szempontból,

¹³ Fttv. 20.§ (1) bek., 23.§ (1) bek.

¹⁴ Fttv. 20.§ (1) bek., 23.§ (1) bek.

¹⁵ SZÜCS András, *Együttműködés a fogyasztók védelmére*, Kontroll, 2008. szeptember 1.

¹⁶ Fttv. 12.§ (1), (3) bek.

¹⁷ A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 18/A.§ (1) bek.

¹⁸ Ektv. 16/A.§ (2) bek.

¹¹ A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 14.§ Elérhető az alábbi honlapon: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600001.TV (utolsó lekérdezés: 2009. május 24.).

¹² 1996. évi I. törvény 16., 17.§.

így az irányelv részletes szabályokat tartalmaz a szolgáltatók tájékoztatási kötelezettségeire vonatkozóan.

A 2008/48/EK irányelv meghatározza, hogy a fogyasztó számára nyújtott reklámban minimálisan milyen információt kell megadni a fogyasztó részére: ilyen például a hitelkamatláb, a teljes hitelösszeg, a teljes hitelidő-mutató (THM), a hitel-megállapodás időtartama, az esetleges előtörlesztés összege, és adott esetben a fogyasztó által fizetendő teljes összeg és a törlesztések összege. A tájékoztatásnak egyértelmű, világos és jól látható módon kell tartalmaznia a fent említett adatokat. A fent részletezett szabályok nem érintik a 2005/29/EK irányelvet.¹⁹

Összegzés

A reklámokkal kapcsolatos szabályozás jelentős változásokon ment keresztül, ennek legjobb példája a Grtv. megszületése. Ugyanakkor az említett törvény a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozik, jelen tanulmány pedig a fogyasztók felé irányuló reklámokkal foglalkozik, melyek meglehetősen szerteágazó szabályozás alá esnek, mivel a Grtv. bizonyos rendelkezései is idetartoznak, de több külön törvény szakaszai is, melyek speciális területekre – pl. gyógyszerek, elektronikus hirdetések – vonatkoznak.

Mind a két korábban említett irányelv erősíti azt a folyamatot, mely az Unió fogyasztóvédelmi szabályozását egyre inkább jellemzi, vagyis az egységre való törekvés jegyében az irányelvek egyre kevesebb eltérést engednek a tagállamok számára. Így például a 2008/48/EK irányelv minimál-klauzulákat nem alkalmaz, valamint – a fogyasztóvédelem kiemelt területté válása tükrében – a fogyasztót helyezi a középpontba, különösen a tájékoztatás területén.

Remélhetőleg az Unió szabályozásának említett vonása – az egyre kevesebb eltérés biztosítása – és az a tény, hogy a magyar szabályozás megfelelően ülteti át az uniós jogforrásokat – melyek az egységes szabályozásra törekednek – elősegíti a reklámokra vonatkozó rendelkezések átláthatóbbá tételét és a fogyasztók védelmét is.

¹⁹ A fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/48/EK irányelv 4. cikk. Elérhető az alábbi honlapon: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0048:HU:NOT> (utolsó lekérdezés: 2009. február 9.).