

**Határon átnyúló
és uniós jogi témák:
Magyarország – Horvátország**

Drinóczi Tímea (szerk.)

Pécs – Eszék

2011

Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország – Horvátország

Szerkesztő

Dr. habil. Drinóczi Tímea, PhD tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

Lektorálta

Prof.dr.sc. Nada Bodiroga-Vukobrat, Jean-Monnet Chair, Rijekai Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, a Jean-Monnet Inter-university Centre of Excellence igazgatója, Opatija

Prof. Dr. Ádám Antal professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, az MTA doktora, ny. alkotmánybíró

Kiadja

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
7622 Pécs, 48-as tér 1., Magyarország

és

Eszéki J. J. Strossmayer Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara
31 000 Osijek, S. Radića 13, Horvátország

ISBN:

978-963-642-376-6

978-953-6072-53-X

Felelős kiadó:

Dr. Berke Gyula és Dr. Igor Bojanic

Nyomdai kivitelezés:

Kódex Nyomda Kft.

7627 Pécs, Rigóder út 29

Felelős vezető: Simon Béla

Ajánlás

Az Európai Unióhoz való csatlakozás küszöbén Horvátország elmondhatja, hogy a jogrendszerét a lehető legnagyobb mértékben közelítette az *acquis communautaire*-hez. A normatív szintű harmonizáció azonban nem elegendő. A következő lépés az *acquis* gyakorlati implementációja, ami minden bizonnyal sokkal nehezebb, mint a jogi normák pusztá harmonizációja. Az olyan államok standardjainak és megoldásainak tudományos elemzése, amelyeknek már van gyakorlata az *acquis* implementálásában, elengedhetetlen az *acquis* olyan átvételéhez, amely a benne lévő *ratio legis* megvalósítását lehetővé teszi.

Jelen tanulmánykötet szimbólumnak is tekinthető. Az eredet, a szerzők, a témák és keletkezésének körülményei szimbolizálnak mindent, amelylyel a Horvát Köztársaságnak szembesülnie kellett a most már sikeres vége felé közeledő csatlakozási eljárása során.

A kötet, tartalmát tekintve egyrészt a közösségi *acquis* implementációjára vonatkozó joganyag és a két szomszédos állam – Horvátország és Magyarország – számos jogintézményei összehasonlító elemzésének széles spektrumát fogja át. Másrészt nagy politikai jelentősége van annak, hogy a Magyar Köztársaság tagja az EU-nak, és a 2011. év első felében annak elnöki tisztségét tölti be, Horvátország pedig uniós taggá válik. A szocializmusból való átmenet során mindkét állam új minőséget nyert, és megtapasztalta annak a társadalmi változásnak a nehézségét, amelyet az új jogi, politikai, gazdasági és nemzeti értékekhez való hozzáigazodás jelentett. Magyarország, amely – hála a történelmi körülményeknek – Horvátország előtt csatlakozott az Unióhoz, teljes erővel támogatta a Horvát Köztársaságot abbéli törekvésében, hogy az uniós csatlakozás követelményeit teljesíteni tudja. Már a tagállami létének első napján bátorította Horvátországot, és a csatlakozása ügyének a szószólójaként lépett fel. Magyarország az uniós elnökségének egyik prioritásaként jelölte meg a horvát csatlakozási tárgyalások befejezését. Mindezekon túl, Eszék és Pécs egyazon régióban fekszenek, az egyetemes és minőségi határokon átnyúló kapcsolatok szükségességét szüntelenül hangsúlyozzák, amelyet nemcsak az egyetemek közötti, hanem az együttműködés már formáin keresztül is elősegítenek. Amikor Magyarországot és Horvátországot, Eszéket és Pécsset „valódi határnak” nem minősíthető „európai határ” választja el, ez a határon átnyúló együttműködés még nagyobb jelentőségű. Végezetül, emlékeztetek arra, hogy e kötet megjelenését az Európai Unió a Magyarország-Horvátország IPA

Határon Átnyúló Együtműködési Programon keresztül támogatja, amely azt is jelenti, hogy az Unió Pécsét és Eszéket a jogtudomány olyan központjaiként ismeri el, amelyek képesek a határon átnyúló együtműködés különféle aspektusai, illetve az acquis implementációjának értélemzésére.

A kötet kiadói és szerzői elismerést érdemelnek a témaválasztásért, a tanulmányokban megnyilvánuló tudományos igényességért, és azért az üzenetért, amelyet a horvát és a magyar tudományos és laikus közvéleménynek küldenek. Ez az üzenet nagyon egyszerű: az egymással szomszédos Horvátország és Magyarország a közös európai jogi térség része, olyan államok, amelyek között fennálló hasonlóság sokkal lényegesebb és fontosabb, mint azok a lehetséges különbségek, amelyek az különböző – ugyanakkor az európai útról le nem térő – történelmi körülményekből következhetnek.

Zágráb, 2011. január 25.

Prof.dr.sc. Ivo Josipović
a Horvát Köztársaság elnöke

Tartalom

ELŐSZÓ	7
DUBRAVKA AKŠAMOVIĆ – MÁRIA MÁRTON: Fogyasztóvédelmi jog az Európai Unióban de lege lata, de lege ferenda	9
BORIS BAKOTA – FÁBIÁN ADRIÁN – BORIS LJUBANOVIĆ: Elektronikus közigazgatási ügyintézés Magyarországon és Horvátországban.....	37
ANITA BLAGOJEVIĆ – HERKE CSONGOR – MOHAY ÁGOSTON: Az európai elfogatóparancs jogi természete, magyarországi implementációja és jövőbeni átültetése Horvátországban	51
IGOR BOJANIĆ – PIROSKA RÓZSA: Tettesi és részesi alakzatok a magyar és a horvát büntetőjogban	81
CHRONOWSKI NÓRA: Szolidaritás az alkotmányban és azon túl?	101
DRINÓCZI TÍMEA – MATO PALIĆ: Magyar és horvát jogorvoslati lehetőségek a választások során	123
ERCSEY ZSOMBOR – EMINA KONJIĆ – RENATA PERIĆ – CSABA SZILOVICS: A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozási rendszere és költségvetése	145
GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ – IGOR VULETIĆ: A horvát és a magyar pénzmosás ellenes szabályozás főbb jellemzői ..	177
HORVÁTH ZSUZSANNA – BRANISLAV MALAGURSKI: A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és európai jogi vonatkozásai	195
KAROLINY ESZTER: Az Európai Unióval kapcsolatos tárgyú népszavazások Európa országaiban.....	231
KECSKÉS ANDRÁS: Az ellenséges vállalatfelvásárlás európai szabályai.....	249
KECSKÉS LÁSZLÓ – KOVÁCS KOLOS: Egyes angolszász eljárásjogi intézmények tesztje az Európai Bíróság gyakorlatában	267
KIRÁLY LILLA – PAULA STOJČEVIĆ: A több résztvevős perek és jogi segítségnyújtás	289
ADRIENNE KOMANOVICS – NIVES MAZUR-KUMRIĆ: Kettős állampolgárság és etnikai kisebbségek – a magyar és a horvát példa	321

KOVÁCS ERIKA – VINKOVIĆ MARIO: Horvát aggodalmak és magyar tapasztalatok a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban.....	359
VIŠNJA LACHNER – ZSUZSANNA PERES – JOSIP VRBOŠIĆ: A horvátokra vonatkozó törvényalkotás az osztrák-magyar monarchiában az 1868. évi horvát-magyar kiegyezést követően	389
ZVONIMIR LAUC: Jó kormányzás regionális szinten	425
MÉSZÁROS BENCE: Titkosszolgálati eszközök a nemzetközi bűnügyi együttműködésben	453
MOHAY ÁGOSTON – TAKÁCS TAMARA: A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés után	469
NIHADA MUJIĆ – IVANA BARKOVIĆ – MARTINA MIKRUT – BRIGITTA SZABÓ: Nemzetközi hallgatói mobilitás mint a modern egyetemi oktatás mozgatórugója: az Erasmus Program horvát és magyar tapasztalata	485
PÁNOVICS ATTILA – RAJKO ODOBAŠA: Környezetvédelmi rendelkezések a magyar és a horvát alkotmányban	507
TUNJICA PETRAŠEVIĆ: Az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósítása az új tagállamok jogrendszereiben és a Horvátország mint új tagállam számára leszűrhető tapasztalatok	531
ANAND A. SHAH: Az Európai Unió bővítése és a transzatlanti viszony	561
TAKÁCS TAMARA: A bővítés, mint az EU külkapcsolatok terén megvalósított „legsikeresebb” politikája?	573
TILK PÉTER: Gondolatok a magyar önkormányzatiságról és regionális fejlesztésről.....	587
ZELLER JUDIT: Reprodukciós turizmus Európában.....	599
MIRELA ŽUPAN: Európai igazságügyi együttműködés a határokon átnyúló családi ügyekben.....	611

Előszó

A határokon átnyúló ügyekkel kapcsolatos problémák szorosan összefüggnek az államok közötti nemzetközi kapcsolatok bővülésével, átalakulásával és megerősödésével. Ennek megfelelően napjainkban a határokon átnyúló kérdések és a kapcsolódó szabályozások egyre inkább a *figyelem középpontjába* kerülnek, és a nemzetközi és nemzetek feletti kapcsolatok lényeges elemévé válnak. Az Európai Unió – a szubszidiaritás elvével összhangban – hangsúlyozza a területek közti – államhatárokon is átívelő – regionális együttműködés elmélyítésének jelentőségét és szükségességét. Másik jellemző meghatározója a 21. század kezdetének, hogy olyan különböző veszélyekkel kell szembenéznünk (például a járványok, a terrorizmus, a klímaváltozás, a gazdasági válság, a globalizáció), amelyek az életünket, egészségünket és biztonságunkat is fenyegetik. E jelenségek nyilvánvalóan különböző, ugyanakkor hasonló jellegű problémákat okoznak, tisztán és egyértelműen jelen vannak az államokban a polgári jog, a gazdasági jog, a büntetőjog, a családjog és a közjog területén egyaránt. E kihívások tekintetében az államok válasza nem lehet más, mint az együttműködés megerősítése, és egyre szorosabbá fűzése. Ez magával vonja a jogszabályok egymáshoz közelítését és a határokon átívelő kérdésekre vonatkozó közös akciók kidolgozását. Minden EU tagjelölt országnak, beleértve Horvátországot is, bizonyítania kell, hogy megteremtette a megfelelő jogi környezetet annak érdekében, hogy a határokon átnyúló – értsd: szupranacionális – együttműködés előfeltételei fennálljanak. A pécsi és az eszéki jogi kar – még Magyarország uniós csatlakozása előtt – elengedhetetlennek találta a közös kutatás és hallgatósárcsere programok megalapítását. Ez az együttműködés 2004 után sem ért véget, hanem megerősödött, mivel rájöttünk arra, hogy különösen a jogi oktatásban és kutatásban szélesíthetjük látókörünket, megoszthatjuk elméleti ismereteinket és gyakorlati tapasztalatainkat a csatlakozással és annak jogrendszerünkre, a jogelméletre és a különböző jogterületekre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Ezek tekinthetők a pécsi és az eszéki jogi karok közötti, az **Establishing UNiversity Cooperation Osijek – Pécs** (EUNICOP; HUHHR/0901/2.2.1/0013) program keretén belül megvalósuló együttműködés háttérének. Az EUNICOP egy éves közös kutatási és tananyag fejlesztési program, amelyet részben a két jogi kar, részben az Európai Unió a Magyar-Horvát IPA Határokon Átnyúló Együttműködés Program keretei között társfinanszíroz. Az EUNICOP project különféle, egymással kölcsönha-

tásban álló területeket és tevékenységeket ölel fel. Ezek egyike volt az a nemzetközi konferencia, amelyet a pécsi jogi kar „Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia” címmel szervezett 2010. szeptember 16-18 között. A konferencián – amely sikeresen összehozta a magyar és a horvát kutatókat, és ahol az előadók számos jogterületet érintettek – a közös kutatások eredményeit lehetett megosztani egymással és a közön-séggel.

Ez a kötet tartalmazza a konferencián angolul elhangzott előadások írott és szerkesztett változatát. Az EUNICOP program keretén belül további két kötet kerül kiadásra angol és horvát nyelven.

Pécs-Eszék-Utrecht, 2011. január 6.

Drinóczi Tímea, Takács Tamara, Mirela Župan

Dubravka Akšamović*
Márton Mária**

Fogyasztóvédelmi jog az Európai Unióban de lege lata, de lege ferenda

I. Bevezetés

A tanulmány a fogyasztói jogok fejlődését kívánja bemutatni az EU-ban. A fogyasztóvédelem a jogi harmonizáció fontos területe. Azért, hogy a fogyasztók, vásárlók biztonságban érezzék magukat az Unióban, elengedhetetlen a fogyasztóvédelemre vonatkozó joganyag egymáshoz való közelítése, valamint új jogi keret kialakítása, mely garantálni tudja ugyanazokat a jogokat és kötelezettségeket „az európai gazdasági közösség bármely területén”. A fogyasztói jogok harmonizációja – hol alacsonyabb, hol magasabb intenzitással – immáron ötven éve tart az Európai Unióban. Eddig számos irányelv és egyéb norma került elfogadásra, melyek arra voltak hivatva, hogy biztosítsák a fogyasztóknak az EU területén az azonos szintű jogi védelmet, és hogy elhárítsanak bármilyen akadályt, mely korlátozná a szabad és háborítatlan kereskedelmet az európai piacon.

Mindezek ellenére, a fogyasztóvédelemre vonatkozó joganyag csekély része került harmonizálásra. Ennek oka az, hogy a fogyasztóvédelem területe rendkívüli mértékben széles.¹ Emellett a fogyasztói jogok fejlődése mind a mai napig dilemmákkal és zavarral terhelt. Az egyik legfontosabb és a tanulmány által is érintett nehéz helyzet az alapvető harmonizációs kérdéssel, a harmonizáció arányával vagy szintjével kapcsolatos. Nevezetesen, hogy míg a korai időszakban egyetértés volt abban, hogy minimum-harmonizációra van szükség, az utóbbi időben azonban a horizontális harmonizációt megvalósító jogszabályokkal inkább a maximum-harmonizáció irányába történt elmozdulás. Mostanában egyre több vita van a „fogyasztói szerződések jogának európai szabályozása” című dokumentum elfogadása körül, mely minden tagállam számára megállapítaná a fogyasztóvédelem területén alkalmazandó harmonizációs szintet (ún. teljes harmonizáció). Ez ugyanakkor csak az egyik javas-

* Doc.dr.sc. Dubravka Akšamović, egyetemi adjunktus, Kereskedelmi Jogi Tanszék, Eszék, daksamov@pravos.hr

** Dr. Márton Mária, tanársegéd, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Pécs, martonm@ajk.pte.hu

¹ Ide tartozik a az egészség és biztonság védelme, a fogyasztói érdekek védelme, az oktatáshoz és a fogyasztói szervezetek létrehozásához való jog.

lat, amely a fogyasztóvédelmi jog uniós szintű fejlesztésére vonatkozik. Számos különböző ötlet van arra vonatkozóan, hogy milyen legyen a jövő „európai uniós fogyasztóvédelmi joga”. A tanulmány célja, hogy bemutassa az egyes elméletek és megközelítések közötti alapvető különbségeket. Áttekintést ad az összes olyan uniós szabályozásról, amelyet a fogyasztói jogok védelmének égisze alatt fogadtak el. A fogyasztói jogok fejlesztésének eddigi és jövőbeli eredményei, valamint dilemmái is felvázolásra kerülnek.

II. Fogyasztóvédelem az Európai Unió jogában

1. Az európai fogyasztóvédelem történeti fejlődése

Az Európai Unió fogyasztóvédelmi jogának kialakítása több lépcsőben történt. Az európai integráció kezdetén a fogyasztóvédelem nem jelent meg az Unió önálló politikájaként; közös piac kialakításának melléktermékeként találkozunk vele először. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (Római Szerződés, 1957) a fogyasztói jogokat csak közvetve, mindösszesen négy cikkben említi (39., 40., 85. (3) bekezdés és 86. cikkek). Ez azt jelenti, hogy a Római Szerződés egyáltalán nem tartalmazott olyan jogi háttérrel, amely nyíltan felhatalmazta volna a Közösséget a fogyasztóvédelem területén történő jogalkotásra.² A világos jogalkotási felhatalmazás hiánya azonban nem gördített akadályt a fogyasztóvédelem fejlődése elé.³ A fogyasztóvédelmi jog eredetileg „puha jogként” került kialakításra. Az első ilyen vonatkozású dokumentum az Európai Gazdasági Közösség fogyasztóvédelemmel és a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos politikájának előzetes programjáról szóló tanácsi állásfoglalás volt 1975-ben.⁴ Ez a szabályozás kiemelkedő jelentőségű annak ellenére, hogy nem rendelkezik jogi kötőerővel. Ezen állásfoglalás szerint a fogyasztó nemcsak vevőnek vagy olyasvalakinek tekintendő, aki szolgáltatásokat vagy termékeket használ, hanem olyan személynek is, akit érdekelnek a társadalom azon szempontjai, amelyek

² N. Gavela et al.: *Europsko privatno pravo*. Faculty of Law, Zagreb University 2002. 148. o.

³ Gavela: i.m. 149. o.

⁴ Tanácsi állásfoglalás (1975. április 14.) az Európai Gazdasági Közösség fogyasztóvédelemmel és a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos politikájának előzetes programjáról [HL C 092, 25/4/1975]

közvetve vagy közvetlenül hatással vannak rá.⁵ Az előzetes program elsőként sorolt fel öt alapvető fogyasztói jogot:

- egészséghez és biztonsághoz való jogot,
- a gazdasági érdekek védelméhez való jogot,
- jogorvoslatihoz való jogot,
- tájékoztatáshoz való jogot,
- érdekképviselőhöz való jogot.

E dokumentum volt az első jele a fogyasztóvédelmi jog jövőbeli keretei meghatározásának. Ezen kívül az alábbi jelentőséggel is rendelkezik: elfogadása beszüntette a fogyasztóvédelmi problémák eshetőleges szabályozásának korábbi gyakorlatát; bizonyítéka volt azon politikai akaratnak, amely sokkal nagyobb figyelmet szentel az uniós fogyasztóvédelmi jognak.⁶

1981-ben fogadták el a második fogyasztóvédelmi programot.⁷ A program nem hozott semmilyen újítást a fogyasztóvédelmi szabályozásban, megerősítette az előzetes programban felsorolt alapvető jogokat. A hangsúly a termékek és szolgáltatások minőség-ellenőrzésével kapcsolatos fogyasztói jogok megerősítésén volt.

Végül 1985-ben fogadták el az Európai Közösség harmadik fogyasztóvédelmi programját,⁸ amely három célt irányzott elő: az első a termékek biztonságára, a második fogyasztók gazdasági érdekeinek előmozdítására és védelmére, a harmadik a fogyasztók közösségi döntéshozatali rendszerében való részvételének erősítésére vonatkozott.⁹

Amikor a Maastrichti Szerződés 1993-ban hatályba lépett, a fogyasztóvédelem új és fontos fejlődési szakasza kezdődött meg.¹⁰ Az Európai Szerződések közül ez volt az első, amelynek volt a fogyasztóvédelemre vonatkozó önálló fejezete. A Szerződés 129/A. cikke szerint a közös piacról szóló 100. cikk értelmében, valamint azokra a tagállami progra-

⁵ David Vaughan: Law of the EC. Vol 1. Butterworths, London 1986. 784. o.

⁶ Gavela: i.m. 149. o.

⁷ Miniszterek tanácsa az Európai Gazdasági Közösség második fogyasztóvédelmi és információs politikájáról. [HL 1981C, 133/1]

⁸ Új impulzusok a fogyasztóvédelmi politikában. Tanácsi állásfoglalás az Európai Gazdasági Közösség jövőbeli politikájáról fogyasztói érdekek védelmének és elősegítésének irányai tekintetében [HL C 1986, C 167/1]

⁹ Ana Poščić: Europsko pravo ugovora i zaštita potrošača. Magistarski rad. University of Rijeka, Faculty of Law, Rijeka 2004. 14. o.

¹⁰ J. Stuyck: European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer policy in or Beyond the Internal Market. 37 Common Market Law Review 2000. 367-400. o.

mokra és eszközökre tekintettel, melyek a fogyasztók egészségét, biztonságát és gazdasági érdekeit hivatottak védeni, a közösség elősegíti a magas szintű fogyasztóvédelem létrehozását. A Szerződés 100/A. cikke lett a jogi alapja a közösségi jogalkotásnak a fogyasztóvédelem területén. A Maastrichti Szerződés ugyanis leszögezte, hogy a 100. cikk értelmében hozott döntések a Tanács egyhangú döntésével születnek. Kimondásra került, hogy a Szerződés 100/A. cikke szerinti döntések meghozatala a Parlament és a Tanács hatáskörébe tartoznak, és az EK Szerződés 215. cikke szerint a döntések a Tanácsban minősített többséggel születnek.

Az Amszterdami Szerződés a következő, amely jelezte a fogyasztóvédelem fejlődését, és amely újrászámozta a Szerződés cikkeit; a korábbi 129/A. cikk 153. cikkre változott. Az Amszterdami Szerződés ugyanakkor az újrászámozáson kívül bevezetett néhány lényeges minőségi változást a fogyasztóvédelem területén. Az Amszterdami Szerződés 153. cikke lényegesen eltér a Maastrichti Szerződés 129/A. cikkétől.¹¹ Az Európai Unió Szerződéseitől tehát először itt jelennek meg határozottan az alapvető fogyasztói jogok. Kimondásra került, hogy a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a magas szintű fogyasztóvédelem elérhetővé tétele érdekében a Közösség hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és önszerveződésük elősegítéséhez. A fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb közösségi politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor.¹² Az Amszterdami Szerződés a többi Európai Szerződéssel összehasonlítva jelentősen, ha nem a legkiterjesztöbben jelölte meg az európai fogyasztóvédelem fejlődési irányait.

Ezután csak a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme érdekében összesen tizenegy uniós irányelv került elfogadásra. Itt érdemes megjegyezni, hogy fogyasztóvédelem uniós keretek közötti teljes elismerésére és megerősítésére az Amszterdami Szerződés 153. cikkének elfogadásával került sor.

¹¹ Az Amszterdami Szerződés 153. cikke: A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében a Közösség hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekek védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.

¹² Amszterdami Szerződés 153. cikk (2) bek.

E tanulmányban azonban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos tevékenység nem csak kizárólag a jogalkotás területén zajlott. Az elsődleges jogalkotási cél a fogyasztói jogok harmonizációja volt, de egyúttal megindult a fogyasztóvédelmi politika kialakulása is. Ebben az értelemben a fogyasztók (gazdasági érdekeinek) jogi védelme, amely e tanulmány tárgya, az európai fogyasztóvédelmi politikának csak egy szegmense. A fogyasztóvédelmi politika átfogó politika, amely a társadalmi élet különböző területein jelenik meg, olyanokon, mint a fogyasztók oktatása és tájékoztatása, a fogyasztók önszerveződésének elősegítése és így tovább. Mindezeknek az eszközöknek az egyesítése volt szükséges ahhoz, hogy a fogyasztóvédelmi jog uniós szintű megalkotása és megerősítése bekövetkezhesen.

2. Fogyasztóvédelem a Lisszaboni Szerződésben

A Lisszaboni Szerződés történelmi helyet foglal el az alapító szerződések között. Elfogadása végre megteremtette azoknak a reformoknak az előfeltételeit, amelyek a megnövekedett Európai Unió működéséhez szükségesek. Az Európai Unió végre új intézményrendszert és új szabályokat kapott, amelyek a könnyebb működést teszik lehetővé, és megszerezte komolyabb politikai súlyát a nemzetközi színtereken. Így a Lisszaboni Szerződés elfogadásával remélhetőleg az Európai Unió új fejlődési szakasza fog megindulni.

A Lisszaboni Szerződés két részből áll: az Európai Unióról szóló Szerződésből, amely általános előírásokat tartalmaz az EU irányításának módjáról és külpolitikájáról, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésből. A fogyasztóvédelemre vonatkozó rendelkezések az Európai Unió működéséről szóló szerződés 169. cikkében találhatóak, az alábbiak szerint:

(1) A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.

(2) Az Unió a következőkkel járul hozzá az (1) bekezdésben említett célok eléréséhez:

a) a 114. cikk alapján a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedések;

b) a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérendő intézkedések.

(3) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja a (2) bekezdés b) pontjában említett intézkedéseket.

(4) A (3) bekezdés szerint elfogadott intézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.

A 169. cikk és az Amszterdami Szerződés 153. cikke között nincs lényeges különbség. Emellett a 169. cikk szintén megerősíti az alapvető fogyasztói jogokat (egészséghez, biztonsághoz és gazdasági érdekek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az önszerveződéshez való jog), amelyek az 1975-ös előzetes programban kerültek kidolgozásra. Emellett szentesíti az Unió szerveinek azt a jogát, hogy hozzákezdjenek a fogyasztóvédelmi jog harmonizációjához a belső piac céljainak megfelelően. Végül, a Lisszaboni Szerződés továbbra is biztosítja a lehetőséget a tagállamok számára, hogy a minimumharmonizációnál szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el.¹³ Ez utóbbi rendelkezés számos problémát okozott a gyakorlatban. Az egyik legalapvetőbb ellenvetés a fogyasztói jogok védelmének harmonizációjával szemben az, hogy az EU e területen végzett tevékenysége ez idáig nem járt a kívánatos eredményekkel. A tagállamok fogyasztóvédelmi joga több évnyi jogharmonizáció után is még mindig jelentősen különbözik egymástól. Ennek az az oka, hogy néhány tagállam a fogyasztóvédelemnek csak az alapvető kívánalmait sajátította el, míg mások magasabb szintű vagy szigorúbb szabályozást fogadtak el. Ez azért volt lehetséges, mert a tagállamok számára megengedték, hogy a fogyasztóvédelmi jog különböző szintjeit és kívánalmait implementálják saját jogukba. Ez a jogi megoldás azt eredményezte, hogy egyes uniós állampolgárok több jogsítvánnyal és komolyabb jogvédelemmel rendelkeznek, mint mások. Ez a szituáció azonban nem járul hozzá az egységes európai piac kialakulásához, vagy az azon való kereskedelemhez. Meglepő, hogy ezzel az eshetőséggel a szerződés szövegének elfogadásakor nem számoltak, kiváltképpen a Bizottság álláspontjának fényében, amely világosan kifejtette a fogyasztóvédelmi jog minden tagállamban való harmonizálásának szükségességét. A fogyasztóvédelmi jog egyes részeinek harmonizálatlansága azonban csak az egyik aktuális kérdés és probléma. Egy

¹³ Abban az esetben, ha ezek az intézkedések összeegyeztethetőek a Szerződésekkel.

egész sorozat nyitott kérdés és dilemma van, amely a fogyasztóvédelmi jogot a kezdetektől jellemzi, és amelyekről a tanulmány további részeiben esik szó.

3. Jogalkotási problémák és az európai fogyasztói jogok védelmének alapvető vonásai

A fogyasztóvédelmi jog uniós keretek közötti harmonizálása és megalkotása egyáltalán nem ment „simán”, nehézségek nélkül. Ez olyan folyamat, amely a kezdetekben sem rendelkezett éles határvonalakkal vagy előreláthatósággal, nem volt megfelelő intézményi kerete,¹⁴ amelyek együttesen hatással voltak a jogalkotás szintjére és lendületére is. A modern európai fogyasztóvédelmi jogot a töredékes megközelíthetőség jellemzi,¹⁵ ötven év intenzív jogalkotói tevékenység után a mai napig még mindig nagymértékben harmonizálatlan. Emellett a „harmonizált” joganyag implementálásával is problémák vannak.¹⁶ E jelenség összekapcsolható mind az elégtelenül megfogalmazott európai fogyasztóvédelmi politikával, mind pedig a bizonyos mértékű tagállami vonakodással, amely a feltétel nélküli jogharmonizációhoz kapcsolódik. Amióta a fogyasztóvédelmi (szerződési) jog a magánjog része, az európai országok nagy részében ellenállás mutatkozott (és mutatkozik) a jogközelítés irányában (különösen az általános szerződési jog tekintetében). A magánjog harmonizációját ellenzők (ideértve a fogyasztóvédelmi jogot is) szerint az európai országok polgári jogai között olyan meghatározó különbségek vannak, amely miatt a jogközelítés lehetetlen.¹⁷ Emellett úgy

¹⁴ Az EK Szerződést 1957-ben írták alá Rómában. A fogyasztóvédelem csak a belső piaccal kapcsolatosan merült fel. Ez nem volt elég ahhoz, hogy komoly beavatkozásokat végezzenek el a vonatkozó uniós intézményekkel kapcsolatosan

¹⁵ Ld. Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. Brüsszel, 2007. COM(2006)744 final 6. o.

¹⁶ Ld. még Christian Twigg-Flesner: *The Europeanisation of Contract Law*. Routledge-Cavendish, London-New York 2008. 10. o., Ole Lando: *Some Features of the Law of Contract in the Third Millennium*. 30 *Scandinavian Studies in Law* 2000. 346. o. http://frontpage.cbs.dk/law/commission_on_european_contract_law/literature/lando_01.htm (2009.01.19.)

¹⁷ A szerződési jog teljes harmonizációjának egyik legfőbb ellenzője a hollandiai Tilburgi Egyetem professzora, Pierre Legrand. Nem magát a harmonizációt ellenzi, hanem az úgynevezett „hatályosított harmonizációt” ld. még Pierre Legrand: *Against a European Civil Code*. The Modern Law Review Limited. Blackwell Publishers, Oxford 1997., Pierre Legrand: *European Legal Systems are not*

vélekednek, hogy a harmonizáció nem előfeltétele a belső piacnak és az azon való intenzívebb kereskedelemnek. Arra hivatkoznak, hogy a kereskedelem az európai országok között a jogharmonizáció nélkül is zajlik, és emellett kifejtik, hogy léteznek olyan szupranacionális jogi eszközök, amelyek a kereskedelem szabályozásának mind nemzetközi, mind európai szinten hatékony eszközei.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a harmonizációval szembeni ellenállás az általános szerződési joganyaggal kapcsolatosan intenzívebb, mint a fogyasztóvédelem vonatkozásában. Ennek az az oka, hogy az európai országok felfedezték a fogyasztóvédelmi jogok harmonizálásában rejlő gazdasági lehetőségeiket. A fogyasztói jogok harmonizációját az intenzív kereskedelem ösztönzésének szánták, valamint annak, hogy lebontsa azokat az akadályokat, amelyeket a harmonizálatlan és az egyes országokban különböző szintű fogyasztóvédelmi jog állított fel. Így a szerződési jog harmonizációja jelentősen intenzívebb, amikor fogyasztóvédelmi joganyagról van szó, mint amikor az általános szerződési jogról. A fogyasztóvédelmi jog ilyen jellegű fejlődése ellenére e terület már a kezdetektől fogva számos olyan nyitott kérdéssel terhelt, amelyeket a mai napig nem sikerült pontosan megválaszolni. Például az egyik fontos megoldandó probléma a minimum- vagy maximum-harmonizáció kérdése.¹⁸ Ezzel kapcsolatosan merül fel a megfelelő harmonizációs eszközökkel kapcsolatos kérdés. Továbbá szóba került a vertikális vagy horizontális harmonizációs módszerekkel kapcsolatos probléma.¹⁹ Végül, még mindig nincs egyértelmű válasz a fogyasztóvédelem jövőbeli fejlődési irányával kapcsolatosan.

A maximum- vagy minimum-harmonizáció dilemmájával összefüggésben le kell szögezni, hogy a minimum-harmonizáció az EU szervei és az üzleti élet által évek óta feltétlenül elfogadott és támogatott módszer. A minimum-harmonizációs eljárás központi célja, hogy a joganyag a legkisebb szinten kerüljön harmonizálásra vagy minimális mennyiségű jogi kérdés kerüljön szabályozásra. A minimum-harmonizációnak nem az a

Converging. 45 *International and Comparative Law Quarterly* 1996. 52-81 o., Daniela Caruso: *The Missing View of the Cathedral: The Private Law Paradigm of European Legal Integration*. 1 *European Law Journal* 1997. 3-32 o., Ana Lopez-Rodriguez: *Towards An European Civil Code Without a Common European Legal Culture? The link Between Law, Language and Culture*. *Brook.J.Int'l. L.* 2004. 1195-1220. o.

¹⁸ Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. 15. o.

¹⁹ Uo. 7-9. o.

hatása, hogy eltávolítja az egyes tagállamok joganyagában található különbségeket. Ebben az értelemben a minimum-harmonizáció nem okoz radikális beavatkozást a tagállami jogalkotásba, hanem inkább egy kötelezettséget jelent a tagállam számára, hogy legalább a fogyasztói jogok védelmének külön irányelvek által előírt minimális kívánalmait építse bele a jogalkotási tevékenységébe. Mivel azonban a minimum-harmonizáció nem hozta meg a nemzetek jogalkotásában elvárt eredményt, egyre többször merül fel a fogyasztóvédelmi jog maximum-harmonizációjának szükségessége.²⁰ Ez a joganyag teljes harmonizálását, vagy minél több jogi kérdés európai szinten való rendezését jelenti.²¹ Ennek elérése nemcsak irányelvek által történne, mint eddig, hanem rendeletek által vagy még inkább egy másik dokumentum, az Európai Polgári Törvénykönyv segítségével, amely gyakori viták tárgyát képezi az EU-ban.

A horizontális vagy vertikális harmonizációs eszközökkel kapcsolatosan érdemes leszögezni, hogy ezek alatt azokat az eszközöket értjük, amelyek a meglévő fogyasztóvédelmi jog modernizációjának és rendszerezésének részét képezik. Már a „Bevezetésben” említésre került, hogy a fogyasztóvédelmi jog tagolt, és hogy aktuális helyzetekre és megoldásra váró akut kérdésekre választ adó irányelvek által szabályozott terület. Így előfordult, hogy egyes irányelvekben ugyanazok a fogalmak eltérő módon kerültek meghatározásra, illetve bizonyos jogi kérdések újraszabályozásra kerültek minden új irányelvben, vagyis kérdéses, hogy melyik megoldást kell implementálni a nemzeti jogokba. A megoldás erre a zavarra a horizontális vagy vertikális jogszabályokban keresendő.²² Az említett eszközök célja, hogy az egész fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatra kerüljön, és hogy megszűnjön a terminológiát övező bizonytalanság stb. Ezt úgy lehetne elérni, hogy a vertikális harmonizációt megvalósító irányelveket egyenként felül kellene vizsgálni, vagy pedig a horizontális harmonizációt is lehetne alkalmazni, ami átfogóbb és szélesebb körű harmonizációt tesz lehetővé.

A horizontális eszközök úgynevezett keretdokumentum elfogadását jelentik, amely magába foglalná mindazokat az általános és gyakori kérdéseket, amelyeket az egyes fogyasztóvédelmi tárgyú irányelvek

²⁰ Európai fogyasztóvédelmi politika 2007-2013
http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/EN_99.pdf (2010.04.30.)

²¹ Twigg-Flesner: i.m. 10. o.

²² Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. 7-9. o.

tartalmaznak, anélkül, hogy bármelyik speciális területre kitérne. Egy ilyen munkát a már meglévő fogyasztóvédelmi jog kodifikációjának lehetne tekinteni, mert a jogi megoldások rendszerezési és egyesítési eljárásának eredményeképpen egy egyedi dokumentum születhetne meg. Erre jó példa a fogyasztói jogokkal kapcsolatos irányelv tervezete 2008-ból,²³ amelynek szövegében négy irányelv került felülvizsgálatra és egyesítésre (üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekről szóló, fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, a távollévők között létrejött szerződésekről szóló, és egy még el nem fogadott irányelv tervezete). A hatástanulmányok jelenleg is zajlanak, amelyet a végső szöveg elfogadása követ majd. Amellett, hogy az irányelvet végül elfogadják vagy sem, nagyon fontos a dokumentum elkészítése mögötti üzenet. Megerősíti, hogy a Bizottság korábbi, a fogyasztóvédelem teljes jogharmonizációjának szükségességéről szóló kijelentései nem csupán „halott betűk”. Nyilvánvalóvá teszi, hogy ebben az irányban konkrét elmozdulások történtek, és hogy a fogyasztóvédelmi jog teljes harmonizációja kötelezővé tételének ügye csak idő és megfelelő eszköz kérdése. Ehhez kapcsolódik a tanulmány egyik lényeges témája, a fogyasztóvédelmi jog fejlődési irányainak kérdése, mivel azonban ez a kérdés már korábban külön fejezetben elemzésre került, ezért itt már nincs szükség annak újbóli kifejtésére.

4. A fogyasztóvédelmi irányelvek

Az európai fogyasztóvédelmi jog fejlődése a nagyszámú irányelvek elfogadásán keresztül követhető nyomon, amelyek azzal a céllal születtek, hogy olyan fogyasztói jogokat szabályozzanak, mint a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, az önszerveződéshez való jog vagy a gazdasági érdekek védelméhez való jog. Tekintettel arra, hogy nagyszámú dokumentumról van szó, a következőkben a fogyasztóvédelmi joganyagnak csak azt a szegmensét kívánjuk bemutatni, amely a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmével foglalkozik.

A fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmére szolgáló irányelvek számos szempont alapján csoportosíthatóak. Az irányelvek első csoportja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal foglalkozik, második az elektronikus úton kötött fogyasztói szerződésekkel, a harmadik csoportba pedig azok az irányelvek tartoznak, amelyek például az utazási szerző-

²³ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fogyasztók jogairól COM(2008)614 végleges – 2008/0196

désekhez kapcsolódó fogyasztói jogokat fejtik ki. Ezt a felosztást a Bizottság végezte el elsősorban azért, hogy könnyebben áttekinthesse és ellenőrizhesse a fogyasztóvédelmi területen kifejtett tevékenységét.²⁴ E felosztás gyakorlati jelentősége mellett bizonyos következtetések levonására is alkalmas, jelesül: i) melyek az európai fogyasztóvédelmi jog legfontosabb és/vagy legvitatottabb kérdései, ii) melyek a fogyasztóvédelmi jog új irányai és így tovább. A fogyasztóvédelmi jog fejlődése szorosan összefügg a piac és technológia fejlődésével, új technikai és egyéb eredményekkel. Ebben az értelemben a fogyasztóvédelem nem elemezhető azon időbeli és gazdasági szempontok figyelembe vétele nélkül, melyek a jogszabályok meghozatalának feltételei. Harminc vagy még több évvel ezelőtt senki sem láthatta előre az elektronikus kereskedelem vagy az elektronikus üzleti tevékenységek belső piaci fontosságát. Másrészt, míg kezdetekben az első fogyasztóvédelmi irányelv tárgyat képező üzlethelyiségen kívül kötött szerződések jelensége újdonságnak számított, ma már jelentéktelen az elektronikus üzleti tevékenységeket szabályozó irányelvek mellett. A legújabb irányelvek új jogi kérdésekre, új szerződési fajtákra és jogügyletekre, de leginkább a már meglévő fogyasztóvédelmi joganyag kodifikálására fókuszálnak. Ennek az az oka, hogy a fogyasztóvédelmi jog nyilvánvalóan rendszertelen és kusza. Ennek okai az alábbiak:

- a fogyasztóvédelmi jog harmonizációja ad hoc módon történt, világos irányvonalak meghatározása nélkül (ennek következménye egy sor, tartalmilag össze nem függő és egymással összhangban nem álló irányelv);
- ezen kívül a fogyasztóvédelmi jogalkotási eljárás tárgya sosem koncentrált a rendeleti szabályozásra még a célból sem, hogy európai szintű fogyasztóvédelmi jog kerüljön kialakításra. Az eljárás elsődleges célja az eltérő tagállami jogok egymáshoz való közelítése volt, azért, hogy egyszerűsítse vagy felfrissítse a belső piacon zajló kereskedelmet.

A jelenlegi helyzet az fent említettek következménye. A fogyasztóvédelmi jog közös vívmányai nem képeznek ésszerű jogi egységet, hanem inkább egy egymással kapcsolatban nem lévő és harmonizálatlan joganyagról van szó.

Ezek a dokumentumok az alábbiak:

²⁴ A jogelméletben egyéb felosztások is vannak. Twigg-Flesner: i.m. 10. o., Gavela: i.m. 158. o.

- az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló 85/577/EGK irányelv,
- a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló 97/7/EK irányelv,²⁵
- fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv,²⁶
- az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződések egyes szempontjai vonatkozásában a fogyasztók védelméről szóló 94/47/EK irányelv,²⁷
- a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv,²⁸
- a fogyasztói hitel-megállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/48/EK irányelv,²⁹
- a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999/44/EK irányelv,³⁰
- a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről szóló 98/6/EK irányelv,³¹
- a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló 98/27/EK irányelv,³²
- a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról szóló 2002/65/EK irányelv,³³

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve (1997. május 20.) a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről [HL L 144., 1997.6.4., 19. o.]

²⁶ A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről [HL L 95., 1993.4.21., 29-34. o.]

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 94/47/EK irányelve (1994. október 26.) az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződések egyes szempontjai vonatkozásában a fogyasztók védelméről [HL L 280., 1994.10.29., 83-87. o.]

²⁸ A Tanács 90/314/EGK irányelve (1990. június 13.) a szervezett utazási formákról [HL L 158., 1990.6.23., 59-64. o.]

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (2008. április 23.) a fogyasztói hitel-megállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 133., 2008.5.22., 66-92. o.]

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól [HL L 171., 1999.7.7., 12-16. o.]

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 98/6/EK irányelve (1998. február 16.) a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről [HL L 80., 1998.3.18., 27-31. o.]

³² Az Európai Parlament és a Tanács 98/27/EK irányelve (1998. május 19.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról [HL L 166., 11.6.1998, 51. o.]

- a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”),³⁴
- a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelv (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv),³⁵
- a szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszútávra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai tekintetében a fogyasztók védelméről szóló 2008/122/EK irányelv,³⁶
- javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fogyasztók jogairól.³⁷

5. De lege ferenda – Fogyasztói Szerződések Jogának Európai Szabályozása

Nehéz bizonyossággal előrelátni azt, hogy az európai fogyasztóvédelmi jog vajon milyen irányban fejlődik tovább. Az egyértelmű, hogy elért egy kritikus pontot, amelynél többen (még maga a Bizottság is) megkérdezik: hogyan tovább? Több ötlet merült fel azzal kapcsolatban, hogy milyen legyen a jövő fogyasztóvédelmi joga. A később bemutatandó választható megoldások közül egyik sem élvez olyan értelemben abszolút elsőbbséget a többivel szemben, hogy arra épülhetne a fogyasztóvé-

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/65/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, valamint a 90/619/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK irányelv és a 98/27/EK irányelv módosításáról [HL L 271., 2002.10.9., 16-24. o.]

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL L 149., 2005.6.11., 22-39. o.]

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól [HL L 178, 2000.07.17. 1-16. o.]

³⁶ A szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszútávra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai tekintetében a fogyasztók védelméről szóló, 2009. január 14-i 2008/122/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL L 33., 2009.2.3., 10. o.]

³⁷ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fogyasztók jogairól COM(2008)614 végleges – 2008/0196(COD)

delmi jog fejlődésének jövőbeni modellje. Emellett azonban tekintet nélkül arra, hogy mely megoldások kerülnek a jövőben alkalmazásra, számos kérdést kell rendeznünk, amelyek évek óta egyértelmű válasz nélkül maradtak, de amelyek hozzájárulhatnak a felvetett probléma tisztázásához.³⁸

Az első kérdés, amelyet meg kell válaszolnunk, hogy milyen módon lehet a már meglévő európai fogyasztóvédelmi jogot tökéletesíteni és fejleszteni?

Általában véve elfogadható a kritika, amely szerint a fogyasztóvédelmi jog nehezen áttekinthető, és gyakran ellentmondásos. Ennek oka, hogy számos irányelv szabályozza, amelyek egymással nem állnak összhangban, egyes megoldásaik pedig elavultak, ugyanakkor a jövőbeli fogyasztóvédelmi jog fontos alapját képezik. Ezért a jövőbeni jogalkotási tevékenység során sem lehet figyelmen kívül hagyni ezeket az eszközöket. Ugyanakkor először meg kell határozni az eljárás és a módszertan kérdését, amelyek elengedhetetlenek a szükséges fejlesztések kivitelezéséhez.

A második kérdés az európai fogyasztóvédelmi jog harmonizációjának jogi eszközeivel kapcsolatos. Ez eddig irányelvek segítségével történt. Jelenleg azonban vita van az irányelvekről, rendeletekről és egy harmadik dokumentumról, mint a harmonizáció lehetséges eszközeiről. Több ilyen dokumentum merült fel lehetőségként, mint a Common Frame of References, Fogyasztói Szerződések Jogának Európai Szabályozása.

Végül, a harmadik kérdés a harmonizáció mértékének kérdése. A legtöbb már hatályos irányelv minimum-harmonizációs kötelezettséget ír elő. Az utolsó kettő azonban a maximum-harmonizáció mellett foglal állást,³⁹ amely kettősség a jövőben felveti annak kérdését, hogy milyen szintű harmonizáció lehet elfogadható.

Az első, a fogyasztóvédelmi jog jövőbeli fejlődését érintő kérdésre a Bizottság az alábbi javaslatokat tette:

Az első indítvány az egyes fogyasztóvédelmi irányelvek külön-külön történő felülvizsgálatát javasolja (ún. vertikális megközelítés). Ez a megoldás az irányelvek minőségi felülvizsgálatát jelentené, amelynek elvárt eredménye a jelenlegi fogyasztóvédelmi joganyag modernizációja és tökéletesítése lenne. Ez a megoldás azonban mégsem a legjobb, an-

³⁸ Ld. Norbert Reich: A European Contract Law, or an EU Contract Law Regulation for Consumers. 28 Journal of Consumer Policy 2005. 397. o.

³⁹ Reich: i.m. 396-400. o.

nak ellenére, hogy alapvetően előrelépést jelent. A fő kritika ellene, hogy a piac változásai és fejlődése fényében gyakran kellene ezt a felülvizsgálatot ismételni. Emellett a fogyasztóvédelmi irányelvek felülvizsgálata nem oldaná meg az európai fogyasztóvédelmi jog egyik fő problémáját, amely az uniós consumer acquis egyenlőtlen tagállami implementációjában csúcsosodik ki.⁴⁰

E megoldás alternatívájaként a Bizottság egy úgynevezett „horizontális eszköz” kiadását javasolja.⁴¹ Ez a következőkkel járma: i) a meglévő fogyasztóvédelmi jog felülvizsgálata, ii) annak rendszerezése és egy dokumentumban való összefoglalása. Egy ilyen munka két részből állna. Az első rész tartalmazná az általános fogyasztói jogi elveket, a második rész pedig bizonyos fogyasztói szerződéseket és egyéb olyan joganyagokat, amelyek a már meglévő irányelvekben helyet kaptak. Ez a megközelítés elég logikusnak tűnik, azonban vannak hiányosságai. Az egyik probléma, hogy elkészítése időigényes, de ha megfelelő időt hagynak rá, az eredmény kielégítő lehet. A jelenlegi terminológiai hiányosságok felszámolásra kerülnének, és bizonyos jogi kérdések többszöri szabályozása is megszűnne. Végeredményben minden egy irányelvben kerülne szabályozásra, ugyanis fogyasztóvédelem szétszórt jogi szabályozása a gyakorlatban már komoly problémákat okozott; a szakemberek számos olyan irányelvvel találkoznak nap mint nap, amelyek ugyanazt a kérdést eltérő módon rendezik. És végül e megoldással megszabadulhatnánk a jelentéktelen vagy elavult irányelvektől is. Egy ilyen jellegű felülvizsgálat eredménye egy új és modern dokumentum lenne, amely a fogyasztóvédelmi jog összes fontos szabályozását magába foglalná. Első pillantásra e megoldás elfogadhatónak tűnik, de be kell látnunk, hogy inkább egységesítésre, mint harmonizációra emlékeztet. Így e megközelítésnek szembe kell néznie azoknak az ellenállásával, akik ellenzik a magánjog egységesítését, és azt kívánják, hogy az kerüljön ki az EU hatásköréből. Az utolsó megoldás szerint az eredeti koncepció alapján kell folytatni a harmonizációt. Ez szükség esetén az irányelvek általi szabályozást jelent, amikor valamilyen konkrét fogyasztóvédelmi jogi problémára kell megoldást találni. Ez a megközelítés a legkevésbé elfogadható. Egy ilyen megoldás tagadása a jelenlegi folyamatot ért minden kritikának, amelyek pedig nem kis jelentőségűek.

⁴⁰ Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. 8. o.

⁴¹ Uo. 8-9.o.

A második felvetett kérdés a jövőbeli harmonizáció eszközeivel kapcsolatos. Itt is számos megoldással találkozunk. A jogelmélet a harmonizáció és az egységesítés különböző eszközeit ismeri. Egy részük kötelező erővel bír (kógens szabályok), mások inkább puha jogként funkcionálnak (diszpozitív szabályok).⁴² Az EU-ban mindkét jogi eszközt használják a tagállami jogok közelítésére.⁴³ A leggyakoribb harmonizációs kellékek az irányelvek, amelyek jogi kötőerővel rendelkeznek, ugyanakkor a tagállamnak széles diszkrecionális joga van, hogy az irányelveket a nemzeti jogba a „legkényelmesebb módon” ültessék be annak érdekében, hogy figyelembe vehetőek legyenek a jogi tradíciók, más nemzeti szabályok stb. Ez új és nyilvánvaló problémát okozott a jogi szabályozás egyenetlenségei tekintetében, és újra felvetette egy koherens megoldás szükségességének kérdését is. A legérdekesebb és legösszetettebb vita a Fogyasztói Szerződések Jogának Európai Szabályozása körül alakult ki. Ez a szabályozás egy sajátos, minden tagállamban érvényes törvénykönyv lenne, amellyel a fogyasztói jogok védelmének azonos szintjét lehetne elérni. A fogyasztóvédelmi jog ilyen jellegű egységesítésének ötlete azonban nem új keletű, ugyanis évek óta vita zajlik az Európai Polgári Törvénykönyv elfogadásáról is.⁴⁴ Mivel azonban a tagállamok nem támogatják az ötletet, annak megvalósulása még várat magára. Így néhány jogászprofesszor azt javasolta, hogy csak a fogyasztóvédelmi jog kerüljön egységesítésre. Egy ilyen dokumentum kihirdetése csak az első lépés lenne a szerződési jog teljes egységesítése felé.⁴⁵ Jelenleg nehéz megjósolni, hogy ez az elképzelés megállja-e a helyét vagy sem, ugyanakkor nem teljesen lehetetlen a kivitelezése. A globalizáció és az EU gazdasági jóléte az ötlet számára kedvező érvek lehet-

⁴² Roy Goode et al.: *Transnational Commercial Law*. Oxford University Press, Oxford 2007. 191-200. o., Aleksandar Goldštajn: *Trgovačko ugovorno pravo, međunarodno i komparativno*. Zagreb, Narodne novine 1991. 60-64. o., Paul Craig – Grainne DeBurca: *EU Law, Text, Cases and Materials*. 3 ed. Oxford University Press, Oxford 2003. 111-116. o.

⁴³ Craig – DeBurca: i.m. 111-116. o.

⁴⁴ Ld. Dirk Staudenmayer: *The Place of Consumer Contract Law Within Process on European Contract Law*. 27 *Journal of Consumer Policy*. 2004. 269-287. o., J. Karsten – A. Sinai: *The Action Plan on European Contract Law, Perspectives for the Future of European Contract Law and EC Consumer law*. 26 *Journal of Consumer Policy* 2003. 159-195 o., Dominik Kallweit: *Towards a European Contract Code: For a Prosperous Future of International Trade*. 35 *Victoria University of Wellington Law Review* 2004. 293. o.

⁴⁵ Ld. Reich: i.m. 383-407. o.

nek. A tagállamok bizonyos szintű fogyasztóvédelmi joga élénkítően hatna az eddigi szerény határon túli kereskedelemre. Mindemellett természetesen a fogyasztók is éreznék e megoldás előnyeit.

A harmadik kérdés részben kapcsolódik a fent kifejtett harmonizációs eszközök kérdéséhez is. Tárgya a minimum- vagy maximum-harmonizáció dilemmája. Ahogy már korábban említettük a minimum-harmonizáció a fogyasztóvédelmi jog legalacsonyabb szintjének előírását jelenti a tagállamok számára. Ebben az esetben a tagállamok nemzeti jogalkotásuk során olyan normákat kötelesek felhasználni csak, amelyek a fogyasztói jogoknak csupán minimális szintjét garantálják. A maximum-harmonizáció eredményeképpen ugyanolyan vagy egyenlő szintű fogyasztóvédelem alakulhatna ki a tagállamok között. A harmonizáció minimális szintje azért problematikus, mert az egyes tagállamok fogyasztói jogában zavart okozna, ugyanis előfordulhat, hogy bizonyos tagállamok a fogyasztóvédelem alapelveit csak egy minimális szinten fogadnák el, míg más tagállamok ezt magasabb szinten tennék meg. Mindezek mellett ez a megközelítés belső piac határokon túli kereskedelmének akadályát is képezheti. A harmonizáció maximális szintje többé-kevésbé garantálná, hogy a belső piacon a fogyasztók azonos szintű jogokkal rendelkezzenek. Lehetséges, hogy a határon túli kereskedelemre is kedvező hatással lenne, hiszen a fogyasztók tisztában lennének azzal, hogy minden tagállamban ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint a saját országukban.

III. A fogyasztóvédelmi jog alapvető vonásai Horvátországban

1. Alapvetések

A horvát fogyasztóvédelmi jog alapvetően az uniós modellt követi. Amikor 2001-ben Horvátország aláírta Stabilizációs és Társulási Megállapodást, elfogadta az európai jogi értékeket és a fogyasztóvédelem európai elveit.⁴⁶ Amióta a fogyasztóvédelmi jog 2001-ben része lett a horvát jogalkotásnak, komoly fejlődés tapasztalható e területen. Horvátország komoly jogi intézményrendszerrel, Fogyasztóvédelmi Osztállyal, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Programmal stb.⁴⁷ rendelkezik, de ez nem

⁴⁶A Horvát Köztársaság és az Európai Közösségek közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodást 2001. október 29-én írták alá.

⁴⁷ 2009-ben a Gazdasági, Munkaügyi és Vállalkozási Minisztérium kiadta a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Programot a 2009-2012-es időszakra, amelyet a horvát parlament

jelenti azt, hogy fogyasztóvédelem területén kifejtett munka véget ért, hiszen a fogyasztói jogok folyamatos fejlesztése továbbra is szükséges. Mivel Magyarország az Európai Unió tagja, ez irányú tapasztalatai értékesek lehetnek. A szomszédos országokban zajló fogyasztóvédelmi jogi fejleményre tekintettel lehetséges *ceteris paribus* jövőbeli trendeket és folyamatokat megjósolni.

2. A fogyasztóvédelmi jog szervezeti felépítése

Horvátországban a fogyasztói jogok számos törvénykönyvben említésre kerülnek. Léteznek alapvető alkotmányos jogok is: a horvát Alkotmány 69. cikke kimondja, hogy minden horvát állampolgárnak joga van az egészséges élethez, és hogy Horvátországnak kötelessége az egészség, a természet és a környezet védelme. A legfontosabb törvény, amely a fogyasztói jogokat deklarálta a fogyasztóvédelmi törvény, amely 2003-ban lépett hatályba. Fontossága abban áll, hogy ez az első olyan horvát törvény, amely csak a fogyasztói jogokról szól. Az új fogyasztóvédelmi törvény 2007-ben lépett hatályba (Hivatalos Közlöny 97/07). Tartalmazza a lényeges consumer acquis-t és számos fejlesztést a fogyasztóvédelmi jog területén. Ez azonban nem az egyetlen jogszabály, amely a fogyasztói jogokat szabályozza, ugyanis azok számos egyéb törvényben (ágazati jogalkotás) is megtalálhatóak. Néhány ezek közül:

- kötelmi jogi törvény OG 35/05, OG 41/08;
- fogyasztói hitelekéről szóló törvény OG 75/09;
- állami adóhatóságról szóló törvény OG 116/08, OG 123/08;
- a postai szolgáltatásokról szóló törvény OG 88/09;
- közüzemek működtetéséről szóló törvény OG NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01;
- szabványokról szóló törvény OG 163/03;
- termékek technikai előírásairól és a megfelelőségi vizsgálatról szóló törvény OG 158/03, OG 79/07;
- élelmiszertörvény 46/07, 155/08;
- energia felhasználásával működő szolgáltatások szabályozásáról szóló törvény OG 177/04, OG 76/07;
- elektronikus piacról szóló törvény OG 40/07, OG 76/07, 152/08;
- gázpiacról szóló törvény OG 40/07, OG 152/08, 83/09;
- versenytörvény OG 79/09,
- információs jogról szóló törvény OG 172/03 stb.⁴⁸

2010 januárjában fogadott el. Ez egy átfogó dokumentum, amely a fogyasztóvédelem minden lényeges kérdésével foglalkozik.

⁴⁸ <http://potrosac.mingorp.hr/hr/potrosac/print.php?id=12349> (2010.04.30.)

A törvények által szabályozott egyes fogyasztóvédelmi területeken felmerülő szabályok mennyisége problémát okoz. Szinte lehetetlen ismerni az általuk kínált valamennyi jogi megoldást és a kapcsolódó joggyakorlatot. Emellett, ha összehasonlítanánk ezeket a szabályokat, valószínűleg ellentmondásokat találnánk a jogi fogalmak, a hasonló szabályok alkalmazásának területén. Így elképzelhető, hogy a közeljövőben, hasonlóan az EU-hoz, a fogyasztóvédelmi jogszabályok felülvizsgálata elkerülhetetlenné válik.

3. A fogyasztóvédelem intézményi szervezete

Amellett, hogy megteremtették a fogyasztóvédelem jogi kereteit, szükség volt más olyan szabályok elfogadására is, amelyek a fogyasztói jogok gyakorlásának hatékonyságát szolgálják. Egészen 2001-ig, Horvátországban nem volt a fogyasztóvédelemért felelős közintézmény. Jelenleg az ehhez kapcsolódó tevékenységeket a Kereskedelmi Minisztérium önálló szervezeti egysége, a Fogyasztóvédelmi Osztály látja el. Hatáskörébe tartozik, hogy:

- kidolgozza a fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabályokat;
- szakmai véleményt fogalmaz meg fogyasztóvédelmi kérdésekben;
- kidolgozza a fogyasztóvédelmi jogterületen való jogalkotási tevékenységeket összhangban az uniós jogalkotással;
- jelentéseket készít az ország uniós csatlakozásával összefüggő harmonizációban részt vevő szervek tájékoztatásával kapcsolatosan;
- együttműködik az EU fogyasztóvédelmi szerveivel;
- együttműködik a horvát gazdasági és iparkamara mellett szervezett választottbírószággal a fogyasztóvédelmi jogviták rendezése kérdésében;
- figyelemmel kíséri a vonatkozó EU-s projekteket és programokat;
- javaslatokat tesz és végrehajtja a fogyasztóvédelmi politikát és a fogyasztóvédelmi szabályokat, ideértve a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Program megtervezését, együttműködve a Nemzeti Fogyasztói Tanáccsal;
- figyelemmel kíséri a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Program által kitűzött célok és feladatok megvalósítását;
- eljár a Fogyasztóvédelmi Tanács adminisztrációs és szakmai tevékenységének biztosítása érdekében;

- elemzéseket készíti a fogyasztóvédelem helyzetéről;
- elvégzi az adminisztratív és szakmai feladatokat tekintettel a Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Központ, stb.

Végül fontos megemlíteni, hogy a társadalmi szervezetek is lényeges szerepet játszanak a fogyasztói jogok támogatásában és fejlesztésében. A szerepük kettős: i) védelmezik a fogyasztói érdekeket és felügyelik a kormány fogyasztóvédelem területén kifejtett tevékenységét, ii) közvetlen jogsegélyt biztosítanak a fogyasztók számára jogaik érvényesítése érdekében.

IV. A magyar fogyasztóvédelem alapvető vonásai

A magyar fogyasztóvédelmi jog története, akárcsak a legtöbb európai országban, a XX. században kezdődött. Szemben azonban más történelmi helyzetű országokkal, e kései kialakulás közvetlen oka a kilencvenes évek előtti hiánygazdaság fennállása volt. A rendszerváltást követően a piactudomány kiépülése vezetett oda, hogy a piac szereplői között egyenlőtlenségek merülhettek fel. A gyengébb fél szerepébe tipikusan a kereskedelmi láncolat végső pontján elhelyezkedő szereplő, a fogyasztó került, a potenciálisan erősebb vállalkozóval, kereskedővel szemben. 1991-ben hozták létre a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget (mai nevén Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot), amelynek feladata többek között a fogyasztókat érintő jogszabálytervezetek véleményezése, szükség szerint jogszabályok módosításának kezdeményezése volt. Ennek köszönhetően indult meg a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogalkotás, amelynek legösszetettebb eredménye a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, amely összefoglalóan tartalmazza az egyes fogyasztókat megillető jogokat:

- a biztonsághoz való jogot (a fogyasztó védelme az életre és egészségre veszélyes árucikkkel és szolgáltatásokkal szemben);
- a tájékoztatáshoz való jogot (megfelelő tájékoztatás például az áru használatáról, minőségéről, a használatával járó veszélyekről);
- az oktatáshoz való jogot (a fogyasztónak meg kell ismernie a jogait és kötelezettségeit, az igényérvényesítési lehetőségeit);
- a gyors, hatékony és egyszerű jogérvényesítéshez való jogot (békéltető testületek működtetése);
- a fogyasztói érdekek képviseléséhez való jogot.

A fentiekén túl a törvény további érdeme, hogy lefektette a jogérvényesítés szabályait, meghatározta a fogyasztóvédelem állami, önkormányzati intézményrendszerét.

A fogyasztóvédelmi törvény hatálybalépését követő időszakban az Európai Unióhoz való csatlakozásig folyamatos reguláció zajlott. Ennek oka, hogy Magyarország a Társulási Megállapodásban 1991-ben arra vállalt kötelezettséget, hogy az ország jogszabályait közelíti a közösségi joghoz. A jogharmonizációs kötelezettség természetesen a fogyasztóvédelem területén is megjelent, így megindult az egyes speciális jogterületeken való jogalkotás is, és a közösségi irányelvek átültetése. Így született meg a gazdasági reklámról szóló törvény, és került be a magyar jogszabályok közé a hálaló kereskedelemre, távollévők közötti adásvételre vagy éppen a fogyasztási hitelszerződésekre vonatkozó reguláció.⁴⁹ Természetesen sor került a Polgári Törvénykönyv nagy horderejű módosítására is: szigorúbbak lettek a tisztességtelen általános szerződési feltételekre vonatkozó és a jótállási, szavatossági szabályok is. A legfontosabb jogszabályok a következők:

- az 1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól;
- a 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről;
- a 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről;
- a 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról;
- a 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról;
- a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról;
- a 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről;
- a 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról;
- a 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól;
- a 2009. évi LXXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól;
- a 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről;
- a 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a távollévők között kötött szerződésekről;
- a 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről;

⁴⁹ Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest 2007. 42. o.

- a 20/1999. (II. 5) Korm. rendelet az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésekről;
- a 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendelet az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról;
- a 213/2008. (VIII. 29.) Korm. rendelet az üzleten kívül fogyasztóval kötött szerződésekről;
- a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről.

Természetesen a fogyasztók védelmével kapcsolatos szabályalkotás nem fejeződött be, a piac gyorsan változó igényeire a jogalkotónak is reagálnia kellett. A csatlakozást követően számos törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet szorult felülvizsgálatra, amely munka napjainkban is folyamatosan zajlik. Tekintettel azokra az elvárásokra, amelyek az ország uniós tagságából fakadnak, a Kormány kidolgozta a fogyasztóvédelmi politika irányvonalait, és azt a fogyasztóvédelmi politika 2007-2013 címmel fogadta el. Figyelemmel az időtartam nagyságára, a 2007-2010-es időszakra a III. középtávú fogyasztóvédelmi cselekvési program került elfogadásra, amely a fogyasztóvédelmi politika célkitűzéseinek megvalósítását konkretizálja az adott négy év vonatkozásában.

A Kormány egyértelmű célja a piac folyamatos tisztaságának és a fogyasztók biztonságának biztosítása. Ehhez elkerülhetetlen a fogyasztóvédelem társadalmosítása, tehát a társadalom önvédelmének erősítése, amely a minél tudatosabb fogyasztói magatartáshoz vezet, emellett pedig feltétlenül szükséges a lehető legerősebb fogyasztóvédelmi hatóság kialakítása, amellyel lehetővé válik a minél szélesebb körű állami beavatkozás. A társadalom önvédelmének elemei a program szerint a tudatos fogyasztói magatartás kialakítása, a fogyasztóvédelmi civil szervezetek megerősítése, társadalmi párbeszéd és a nyilvánosság. Ezek alapján elengedhetetlen, hogy a fogyasztók tudatossá nevelése, fontos, hogy képesekké váljanak arra, hogy fogyasztói döntéseiket önállóan, rosszindulatú ráhatások figyelembevétele nélkül, a következmények tudatában hozzák meg. Ennek eszköze a fogyasztók oktatás és nevelése, mind az iskolákban, mind azokon kívül. A fogyasztók biztonságérzetének növeléséhez létfontosságú, hogy tisztában legyenek jogaikkal, kötelezettségeikkel, azokkal az eszközökkel, amelyek rendelkezésükre állnak ahhoz, hogy igényeiket érvényesíthessék. Fontos továbbá a társadalmi szervezetek sokkal erőteljesebb támogatása, hiszen ezeken keresztül valósulhat meg a fogyasztóvédelem megfelelő szintű fejlődése. Ennek oka, hogy e szervezetek hatékonyabban tudnak fellépni a fogyasztói érdekek érvényesítése tekintetében, tekintettel arra, hogy nincsen előre meghatározott

szigorú hatáskörük és illetékességük, mint a hatóságoknak, amely akadályozná őket e feladat ellátásában. Így jöhettek létre a Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Irodák, melyek egyre inkább átveszik a hatóságoktól a fogyasztó tájékoztatásával és a panaszügyintézésel kapcsolatos tanácsadással összefüggő feladatokat.⁵⁰ A Kormány komoly szerepet szán a békéltető testületeknek, amelyek a fogyasztói érdeksérelem orvoslásának gyors eszközei lehetnek. Kulcsfontosságú a program szerint a kielégítő párbeszéd kialakítása a jogalkotók és a jogalkalmazók között. Ezért jött létre a Fogyasztóvédelmi Tanács, amelynek alapvető feladata a jogalkotók, a társadalmi szervezetek és a jogalkalmazók közötti kommunikáció megteremtése, annak érdekében, hogy minél hatékonyabb jogalkotási munka valósulhasson meg. A cselekvési program szerint fontos egy hazai Európai Fogyasztói Központ működésének elősegítése. E szervezet fontossága abban áll, hogy feladata többek között az előzetes információ nyújtása, valamint, hogy segítséget nyújtson azoknak a fogyasztóknak, akik külföldön vásároltak valamilyen terméket vagy szolgáltatást és azzal kapcsolatosan később valamilyen probléma lépett fel. A központ csakis határon átnyúló problémákkal foglalkozik, belföldi fogyasztói panaszokkal kapcsolatos ügyintézésre nincs hatásköre. Fentiek mellett egyebekben az alábbi területeket érinti a cselekvési program:

- az állami intézményrendszer hatékonyságának javítását,
- a fogyasztóvédelmi hatóság egységes szervezetének megteremtését,
- a fogyasztóvédelmi szankciók áttekintését,
- a fogyasztóvédelmi hatóságok határozatainak nyilvánosságát,
- a betegek és ellátottak érdekeinek védelmét,
- az európai szabványok magyar nyelvű bevezetését,
- az egységesebb panaszügyintézés kialakítását,
- a közérdekű keresetek indításának ösztönzését,
- a fogyasztóvédelmi politika céljainak más politikákban való érvényesítését,
- a békéltető testületek működésének javítását,
- az önkormányzatok szerepvállalásának erősítését,
- a szakmai érdekképviseleti szervezetek erőteljesebb bevonását,

50

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21129&articleID=40486&ctag=articlist&iid=1> (2010.06.12.)

- a Fogyasztóvédelmi Alapprogramot stb.

A középtávú cselekvési program tehát ezeken a területeken eszközölt változásokat több-kevesebb sikerrel. A fogyasztóvédelmi politikában előirányzott második négy éves periódussal kapcsolatos feladatok konkretizálása még folyamatban van.

1. A fogyasztóvédelem állami, önkormányzati és érdek-képviselési intézményrendszere Magyarországon

a) A fogyasztóvédelem állami intézményrendszere

A fogyasztóvédelmi jogalkotás és a hatóságok felügyelete megoszlik az ágazati minisztériumok között. A fogyasztóvédelem legfőbb irányítója a Nemzetgazdasági Minisztérium. A fogyasztóvédelemért felelős miniszter

- kidolgozza és jóváhagyásra a Kormány elé terjeszti a fogyasztóvédelmi politika koncepcióját, javaslatot tesz a megvalósítás szervezeti és intézményi feltételeire,
- intézkedéseket tesz, illetve kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

A koncepciónak tartalmaznia kell:

- az elérni kívánt fogyasztóvédelmi célokat,
- a célok érdekében végrehajtandó feladatokat, azok megvalósításának sorrendjét és határidejét,
- a kitűzött célok megvalósításának eszközeit, ideértve a pénzügyi igények megjelölését is.

A koncepcióban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni.

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogszabályok végrehajtása és annak ellenőrzése a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság feladata, szakmai irányítását a Nemzetgazdasági Minisztérium látja el. E rendszer felépítésével vált hatékonyá, átláthatóvá a fogyasztóvédelmi feladatok ellátása és a cselekvési programban előirányzottaknak megfelelően ezen keresztül valósulhat meg a minél szélesebb körű állami beavatkozás lehetősége.

A fogyasztóvédelmi hatóságok a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság alárendelt, regionális szinten működő szervei. A fogyasztóvédelmi hatóságok feladata, hogy érvényt szerezzenek a fogyasztói jogoknak, ellen-

őrizzék a jogszabályok betartását és annak megsértése esetén eljárást indítsanak. Mindezek mellett feladatai közé tartozik, hogy ellenőrizze

- az áru fogyasztók számára való értékesítésére,
- a fogyasztóknak forgalmazott termék minőségére, összetételére, csomagolására, megfelelőség-értékelésére, megfelelőségi jelölésére,
- a fogyasztóknak értékesítésre szánt, illetve értékesített áru mérésére, hatósági árára vagy egyébként kötelezően megállapított árára,
- a fogyasztói panaszok intézésére,
- a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére,
- a termék forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során az egyenlő bánásmód követelményére, továbbá
- a fogyasztók tájékoztatására

vonatkozó rendelkezések betartását, és eljárjon azok megsértése esetén.

A fogyasztóvédelmi főfelügyelőségeken kívül is vannak bizonyos hatóságok, amelyek egyes jogszabály által hatáskörükbe utalt fogyasztóvédelmi feladatokat ellátnak, mint a Gazdasági Versenyhivatal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal, a Nemzeti Közlekedési Hatóság stb.

b) A helyi önkormányzatok szerepe

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei segítik a fogyasztók önszerveződéseit, támogathatják a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, emellett a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtetnek. Lehetőségük van továbbá arra, hogy a kerettörvényeknél szigorúbb, konkrétabb szabályokat alkossanak egyes speciális területeken, ezzel segítve elő a fogyasztók minél határozottabb védelmét.

c) A fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezetek

Tekintettel arra, hogy az állam egyik legfőbb célja a tudatos fogyasztók nevelése, egyre szélesebb körben teszi lehetővé a civil szervezetekhez történő feladatátcsoportosítást. Így a társadalmi szervezetek feladata, hogy:

- érdekvédelmi munkájukkal segítsék a fogyasztók gazdasági érdekeinek és fogyasztói jogainak érvényesítését, ennek keretében

feltárják a fogyasztói problémákat, értékeljék a fogyasztói jogok érvényesülését,

- figyelemmel kísérjék a fogyasztókkal szemben alkalmazott általános szerződési feltételeket,
- képviseljék a fogyasztókat az érdekegyeztető fórumokon és testületekben,
- eljárást, vizsgálatot, intézkedést kezdeményezzenek a fogyasztói jogok vagy fogyasztói érdekek védelme érdekében,
- véleményezzék a fogyasztókat érintő jogszabálytervezeteket, jogszabály-módosítást kezdeményezzenek a fogyasztói jogok vagy fogyasztói érdekek érvényesítése vagy védelme érdekében,
- közreműködjenek a fogyasztóvédelmi politika kidolgozásában és figyelemmel kísérjék annak érvényesülését,
- a fogyasztók tájékoztatását szolgáló és jogérvényesítésüket elősegítő tanácsadó irodákat és a fogyasztók tájékoztatását szolgáló információs rendszert működtessenek,
- a tudatos fogyasztói magatartás elősegítése és a fogyasztók tájékozottságának javítása érdekében fogyasztóvédelmi oktatást és tájékoztatást szervezzenek, illetve végezzenek,
- a tevékenységük során tapasztaltak nyilvánosságra hozatalával tájékoztassák a közvéleményt,
- a fogyasztói érdekek védelme céljából részt vegyenek a nemzetközi szervezetek tevékenységében.

2. A fogyasztói jogok érvényesítése

A fogyasztói jogok érvényesítése meghatározott sorrendben történik. Ha a fogyasztó a megvásárolt termékkel vagy szolgáltatással kapcsolatosan panaszt kíván tenni, azt elsősorban ott kell megtennie, ahol a terméket vásárolta. Lehetősége van szóban, vagy írásban jelezni kifogásait a vállalkozásnak. A szóbeli panaszt azonnal meg kell vizsgálni, és szükség szerint orvosolni kell. Írásbeli panaszra 30 napon belül kell érdemben válaszolni, elutasítás esetén pedig meg kell jelölni azt a hatóságot vagy békéltető testületet, amelynek eljárását a fogyasztó kezdeményezheti. A békéltető testület eljárásának célja a fogyasztó és a gazdálkodó szervezet közötti vitás ügy egyezségeen alapuló rendezésének megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig az ügy eldöntése a fogyasztói jogok gyors, hatékony és egyszerű érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztó és a vállalkozás kö-

zötti, a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével, továbbá a felek közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy (fogyasztói jogvita) bírósági eljáráson kívüli rendezése: e célból egyezség létrehozásának megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig az ügyben döntés hozatala a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő független testület. Az eljáró tanács egyik tagját az eljárást megindító fogyasztó, egy másik tagját pedig az eljárással érintett vállalkozás jelöli ki a testületi tagok listájáról. Az eljáró tanács elnökét a testület elnöke jelöli ki. A békéltető testület eljárása megindításának feltétele, hogy a fogyasztó az érintett vállalkozással közvetlenül megkísérelje a vitás ügy rendezését. Az eljárás során a tanács elnöke egyezséget kísérel meg létrehozni a felek között. Ha nincs egyezség, a tanács az ügy érdemében

- kötelezést tartalmazó határozatot hoz, ha a kérelem megalapozott, és a vállalkozás általános alávetési nyilatkozatában, az eljárás kezdetekor vagy legkésőbb a döntés meghozataláig nyilatkozatában a békéltető testület döntését magára nézve kötelezőként elismerte, vagy
- ajánlást tesz, ha a kérelem megalapozott, azonban a vállalkozás az eljárás kezdetekor úgy nyilatkozott, hogy a tanács döntését kötelezőként nem ismeri el, illetve ha a tanács döntésének elismeréséről egyáltalán nem nyilatkozott.

A békéltető testület határozata vagy ajánlása nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy igényét bíróságon érvényesítse. Ehelyütt kell megemlékeznünk a közérdekű keresetindításról is, amely a fogyasztói jogok érvényesítésének egyik formája. Ezek alapján az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a fogyasztóvédelmi hatóság, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet vagy az ügyész pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme, illetőleg a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében. Ilyen per akkor is indítható, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg. A kereset a jogsértés bekövetkezését követő egy éven belül nyújtható be.

A jogsértő köteles a sérelmet szenvedett fogyasztó igényét az ítéletnek megfelelően kielégíteni. Ez az eljárás szintén nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy a jogsértővel szemben a polgári jog szabályai szerint igényét érvényesítse.

V. Összegzés

A fogyasztóvédelmi jog az európai piac megalakulására és működésére kifejtett hatása miatt a harmonizáció fontos területe. A fogyasztói jogok eltérő szinten való biztosítása bizonytalanságot szül a határon túli kereskedelemben. Számos szabály és egyéb eszköz született meghatározott EU intézmények égisze alatt, amelyek az akadályok leépítését szolgálják. Így sok fogyasztóvédelmi irányelv született, hogy egységes és azonos szintű tagállami fogyasztói jogokat biztosítsanak. A sok erőfeszítés ellenére azonban a tagállami fogyasztóvédelmi jogok még mindig nagymértékben különböznek egymástól. Ennek az az oka, hogy elsősorban olyan szabályok szerepelnek az EK Szerződésekben, ahogyan a Lisszaboni Szerződésben is, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok eltérő módon szabályozzák a fogyasztói jogokat. Ez a megközelítés felveti a végső vagy kívánatos fogyasztóvédelmi jogi harmonizáció kérdését is. Ha a tagállamok számára megengedett a fogyasztói jogok különböző szinteken történő harmonizálása, akkor mi értelme vagy célja van a harmonizációnak? Ezt a problémát az érintett EU szervek is észlelték már, és ennek következményeként intenzív vita alakult ki a lehetséges megoldásokról. E tanulmányban a szerzők egyes fogyasztói jogi kérdések mellett felvázolták a legfontosabb problémákat és az azokhoz kapcsolódó megoldási javaslatokat. A fogyasztóvédelmi jog jövője szintén megtárgyalásra került. Az európai fogyasztóvédelmi jog fejlődése különös jelentőségű Horvátország számára, tekintettel arra, hogy a harmonizációs kötelezettsége a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása óta fennáll. Komoly erőfeszítéseket láthatunk egy modern intézményrendszer kiépítése érdekében, de még mindig számos alapvető fejlesztést szükséges elvégezni. Többet kell tenni olyan területeken, mint a fogyasztók oktatása és a fogyasztói jogok társadalmi szervezeteken keresztül történő érvényesítése, ahogyan fejleszteni kell a jogi szerkezetet is, hogy a fogyasztói jogok magasabb és jobb színvonalát érjük el. Magyarország, mint egy azonos gazdasági szinten lévő szomszédos ország tapasztalatai hasznosak lehetnek. Mint láttuk a magyar fogyasztóvédelem rendszere széles körben kiépített, a fogyasztókat állami és helyi szinten is megfelelő intézmények védik, igényérvényesítésre és jogorvoslatra szintén modern, gyors és hatékony utat vehetnek igénybe. Kíváncsian várjuk a „Fogyasztóvédelmi politika 2007-2013” soron lévő időszakának új célkitűzéseit.

Boris Bakota *
Fábián Adrián **
Boris Ljubanović ***

Elektronikus közigazgatási ügyintézés Magyarországon és Horvátországban

I. Elektronikus közigazgatási eljárás Magyarországon

1. Bevezetés

Az elektronikus közigazgatás, az elektronikus kormányzás az ún. New Public Management (NPM) legfontosabb elemei közé tartozik. A NPM valós folyamatok eszközeinek, céljainak és tapasztalatainak tudományos igényű rendszerezése, a tapasztalatok új elgondolásokkal és elméletekkel való kiegészítése. A NPM a közintézmények modernizációjával és a vezetés új formáival foglalkozik, célja tulajdonképpen az állam és a közigazgatás gazdasági modernizációja volt. A NPM nem közigazgatási tudományág vagy tudományos irányzat, sokkal inkább olyan mozgalom, amelynek célja a hatékony közigazgatás megteremtése. Ennek az irányzatnak „új közigazgatás” retorikája – a piac, az ügyfél, a verseny, és különösen a vállalati menedzsment retorikája – a „régí”, adminisztratív vezetéstől való elhatárolódást szimbolizálja. Ezzel párhuzamosan NPM hat dimenziója emelhető ki:

- az állami feladatok szoruljanak vissza a leglényegesebbekre („kevesebb állam” elve),
- szolgáltatás- és eredményközpontú szervezeti felépítés,
- az igazgatási folyamat legyen „értékteremtő” eljárás (minden eljárási mozzanat új értéket ad hozzá az előzőhöz, és ezt az ügyfél is érzi),
- automatikus (elektronikus) adatfeldolgozás fokozása,
- hatékony politikai és adminisztratív vezetés,
- versenyelemek alkalmazása a közszektorban.¹

* Doc.dr.sc. Boris Bakota, egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tudományok Tanszék, Eszék, bbakota@pravos.hr

** Dr. Fábián Adrián, PhD, adjunktus, Közigazgatási Jogi Tanszék, Pécs, fabiana@ajk.pte.hu

*** Prof.dr.sc. Boris Ljubanović, egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tudományok Tanszék, Eszék, borislj@pravos.hr

¹ Thomas Diefenbach: New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic ‘Enlightenment’. 44 Public Administration 2009. 892-909. o.

Természetesen roppant fontos, hogy a polgárok elégedettek is legyenek a közigazgatás tevékenységével. Németországban egy 2002 júliusában végzett internetes közvélemény-kutatás (mintanagyság: 8000 fő) szerint a megkérdezettek 75%-a kedvezőbb nyitvatartási időt és rövidebb várakozási időt szeretne a hivatalokban, és 90%-a szerint az internet növelné a közigazgatás szolgáltatásainak a minőségét. A válaszolók leginkább a lakhely-bejelentést, a gépjármű-forgalombahelyezést, és az adóbevallást intéznék internet útján. A vállalkozások ugyanezre a kérdésre az adóügyeket, a cégügyeket és a közbeszerzéseket említették. Mindazonáltal csak a válaszolók 20%-a fizetne magasabb díjakat a közigazgatási eljárásban. Az Egyesült Államokban már 1993-ban felmerült az elektronikus kormányzás, az „electronic government” gondolata, melyben a közigazgatás polgárközelivé alakításának legfontosabb eszközt látták. Az elektronikus kormányzás a NPM-hez kapcsolódott, de bizonyos értelemben túl is lépett rajta: az interneten keresztül sikerülhet a polgárt a politikai és társadalmi véleményalkotás folyamatába bevonni.²

Az internet-alapú ügyvitel katalizátora lehet annak a folyamatnak, amelyben az állami működés megpróbál alkalmazkodni az „új idők” kihívásaihoz. Az internet mindenki számára hozzáférhető, lehetőséget biztosít ismeretek szerzésére és a folyamatokba történő beleszólásra.³ Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy az állampolgár általában nincs tisztában azzal, hogy hatékonyan, jól, gazdaságosan, törvényesen stb. működik-e az az állami szerv, amellyel az eljárás során találkozik. Csak azt tudja megítélni, hogy gyorsan, szakszerűen és kényelmesen tudta-e ügyét elintézni, vagy éppen ellenkezőleg.

2. Kapcsolattartás általános szabályai

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) szerint törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője nem köteles a hatósággal elektronikus úton kapcsolatot tartani. Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél a kérelmére induló eljárás során és az eljárás egyéb résztvevője egy alkalommal indokolás nélkül, további esetekben méltányolható indokolással megváltoztathatja a kapcsolat-

² Volker Boehme-Nessler: *Elektronic Government: Internet und Verwaltung – Visionen, Rechtsprobleme, Perspektiven.* 3 *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001

³ Heinrich Reinermann: *Das Internet und die Verwaltung – von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung?* 1 *Deutsche Öffentliche Verwaltung* 1999. 20-41. o.

tartás általa addig alkalmazott módját. Ha a közigazgatási hatóságok számára az egymás közötti kapcsolattartásban az elektronikus út vagy elektronikus levél igénybevétele kötelező, nem alkalmazhatják a kapcsolattartás más módját. A hatóság írásban postai úton, telefaxon, személyesen átadott irat útján, kézbesítési meghatalmazott útján, a hatóság kézbesítője útján, kézbesítési ügygondnok útján, hirdetményi úton vagy a Ket.-ben meghatározott módon elektronikus úton vagy szóban az e törvényben meghatározott feltételekkel tart kapcsolatot az ügyféllel.

A fentieket megfelelően alkalmazni kell az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok egymással történő kapcsolattartására. Több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ. Az első kapcsolatfelvétel alkalmával a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a kapcsolattartás lehetséges formáira, és tájékoztatást ad a kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségéről, valamint a hatóság által nyújtott elektronikus tájékoztatás elérhetőségéről. Rövid szöveges üzenet útján, elektronikus levélben és telefonon is lehet tájékoztatást kérni és teljesíteni vagy jogszabályban meghatározott egyéb esetekben kapcsolatot tartani. A hatóság telefonon és elektronikus levélben előzetesen egyeztetheti az ügyféllel az egyes eljárási cselekmények elvégzésének időpontját. Ha a hatóságok közötti kapcsolattartás iratovábbítást nem igényel, a hatóságok elektronikus levélben vagy telefonon kötelesek egymással kapcsolatot tartani. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, valamint törvény rendelkezése alapján bármilyen módon tarthat kapcsolatot a hatóság és az ügyfél; a kapcsolattartás időpontját és módját az iratra fel kell jegyezni. Az ügyfélre vonatkozó kapcsolattartási szabályokat az eljárás egyéb résztvevőjére is alkalmazni kell.

3. Kapcsolattartás elektronikus úton

Írásbeli a kapcsolattartás, ha az ügyfél az iratot ügyfélkapun keresztül küldi meg a hatóságnak, illetve, ha a hatóság az iratot a központi elektronikus szolgáltató rendszeren (központi rendszer) keresztül küldi meg az ügyfélnek vagy a hatóságnak. Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető. Az ügyfél köteles elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, ha azt törvény az adott ügyben vagy

eljárási cselekmény vonatkozásában előírja. A hatóság elektronikus úton tartja a kapcsolatot az ügyféllel, ha az ügyfél azt igényli, továbbá, ha az ügyfél a kérelmet elektronikus úton nyújtotta be, és az alkalmazandó kapcsolattartási formáról másként nem rendelkezett. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél a számára elektronikus úton elküldött irat átvételét öt munkanapon belül nem igazolja vissza, a hatóság a továbbiakban más írásbeli formában tart az ügyféllel kapcsolatot.

4. Tájékoztatás

Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az ügyfél a Ket. II/A. fejezetében meghatározott valamennyi kapcsolattartási formát használhatja tájékoztatáskérés céljából. A hatóság ugyanolyan formában köteles tájékoztatni az ügyfelet, mint amilyen formában az ügyfél a tájékoztatást kérte. Ha a tájékoztatás az ügy irataiban lévő adatra vonatkozik, és az ügyfél az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által jogszabály alapján kezelhető adatokkal magát a tájékoztatás iránti kérelmében azonosította, a tájékoztatást nem lehet megtagadni. A hatóság a tájékoztatást nem köteles teljesíteni, ha az ügyfél a tájékoztatáskéréshez való jogát visszaélészerűen gyakorolja. Visszaélészerű a joggyakorlás különösen, ha a tájékoztatáskérést megelőző öt munkanapon belül az ügyféllel a hatóság döntést közölt, vagy olyan eljárási cselekményre került sor, amelyben az ügyfél részt vett.

5. Elektronikus információ

A hatóság az elektronikus információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adatokat az ott meghatározottak szerint teszi közzé elektronikusán. A hatóság által nyújtott elektronikus tájékoztatás – az elektronikus információszabadságról szóló törvényben meghatározott adatokon túl – tartalmazza

- az egyes hatósági ügyek intézésére a szervezeten belül illetékes ügyintézők nevét, hivatali elérhetőségét vagy az ezzel kapcsolatban felvilágosítást adó ügyfélszolgálat elérhetőségét;
- az ügyintézés jogszabályban meghatározott határidejét;
- az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó, az ügyfelet megillető jogokról, az ügyfelet terhelő kötelezettségekről szóló tájékoztatást;

- az illetékek és díjak – ideértve a szakhatósági eljárásért fizetendő illetékek és díjak – meghatározását, valamint a lerovásuk, befizetésük módjáról szóló tájékoztatást;
- az ügyek intézése során az elektronikus kapcsolattartásról, így különösen a központi rendszer igénybevételének feltételeiről, az eljárás megindításához szükséges kérelem és más beadvány, nyomtatvány, űrlap, informatikai alkalmazás elérhetőségéről, kitöltésének módjáról, továbbításáról szóló tájékoztatást;
- az elektronikus kapcsolattartáshoz az ügyfélkapu létesítéséről szóló tájékoztatást és
- az elektronikus kapcsolattartás technikai szabályairól és az üzemizavarról szóló tájékoztatást.

A hatóság a teljesítményének és hatékonyságának mérésére ügyforgalmi statisztikát készít, amely ügycsoportonként és összesítve is tartalmazza az összes ügy számát, ezen belül az első fokon jogerőre emelkedett határozatok számát, a jogorvoslat során megváltoztatott határozatok számát, a határidőn túl intézett ügyek számát, úgyszintén az ügyintézési határidő túllépésének mértékét, a hatósággal szemben benyújtott kártérítési igények számát, a felügyeleti intézkedések, valamint az ügyintézési határidő túllépése miatt a hatóság vezetőjével szemben kezdeményezett fegyelmi eljárások számát. Az ügyforgalmi statisztika egyéb, a hatóság vezetője által meghatározott más statisztikai adatokat is tartalmazhat. Az ügyforgalmi statisztikát a hatóság az ügyfélfogadására nyitva álló helyiségében is közzéteszi. A hatóság köteles arról gondoskodni, hogy a közzétett információk hitelesek, pontosak, naprakészek és az interneten keresztül folyamatosan hozzáférhetőek legyenek.

A hatóság az ügyfelek személyes megjelenéséhez kötött hatósági ügyek intézését elektronikus úton vagy telefonon történő előzetes időpontfoglalással teheti lehetővé. Az ügyfél az elektronikus úton elérhető ügyintézői naptárban megjelölheti, hogy melyik időpontban kíván a hatóságnál ügyintézés céljából megjelenni. A hatóságnak biztosítania kell, hogy az ügyfél tíz munkanapon belüli időpontra időpontot foglalhasson. A hatóság legkésőbb egy munkanappal az időpontfoglalásban meghatározott időpont előtt az időpont módosítását kezdeményezheti.

6. Hatósági szolgáltatás

Jogszabályban arra feljogosított hatóság az ügyfél számára

- más hatóságok elektronikus tájékoztatásához, illetve elektronikus kapcsolattartási rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat,

- az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő,
- a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti,
- az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat.

7. A magyar közigazgatási eljárás és az EU követelmények

A közigazgatással foglalkozóknak, csakúgy mint a közigazgatásban dolgozóknak egyre inkább meg kell barátkozniuk a gondolattal, hogy az uniós jog (pontosabban: az *acquis communautaire*) fokozatosan „benyomul” a tagállami közigazgatási jogba is. Míg a korábbi időszakokban a tagállami közigazgatás kialakítását, és különösen az arra vonatkozó tételes jog meghatározását általában a tagállami jogalkotók kompetenciájának tekintették, mára ezt a nézetet mindenképpen felül kell vizsgálni. Világosan látszik ugyanis, hogy az uniós jog bármilyen jogterületre „betör”, amennyiben a közösségi célok eléréséhez éppen arra van szükség. Jogalkalmazási szempontból ez azt jelenti, hogy a hatóságokra az a többletkötelezettség hárul, hogy ismerjék a vonatkozó uniós jogot, és azt ugyanúgy alkalmazzák, mint a magyart, tekintet nélkül arra, hogy az nem magyar jogalkotó szervtől származik.

A Ket. több utalást is tartalmaz az Európai Unióval, illetve annak jogi aktsaival kapcsolatban. Először is a Ket. preambuluma szerint a törvény megalkotásának egyik célja az volt, hogy „megteremtse az összhangot az Európai Unió tagállamaként való működés követelményeivel, lehetővé tegye a hatósági ügyek intézése során a nemzetközi kooperáció kiszélesítését, a külföldi hatóságokkal való közvetlen együttműködést”[...].

A továbbiakban azokat a fontosabb rendelkezéseket hivatkozunk meg, amelyek alapján, amennyiben az uniós jogi aktus a Ket.-től eltérő szabályokat tartalmaz, abban az esetben azokat kell alkalmazni.

- Az „Európai Unió kötelező jogi aktsa” a joghatóság kérdésében a Ket.-től eltérő szabályokat tartalmazhat.
- A Ket. 13. § (1) és (2) bekezdésében nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt e törvény

kifejezetten megengedi, illetve, ha az az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek a végrehajtásához szükséges.

- A Ket. joghatóságra vonatkozó szabályait is felülírhatja az EU-jog.
- Az Unió jogi aktusa felhatalmazást adhat az ügyben eljárni jogosult magyar és külföldi hatóság közötti együttműködési megállapodás létrehozására hatósági feladataik ellátásának kölcsönös előmozdítása érdekében.
- Nemzetközi jogsegély keretében személyes adat továbbítására az Unió jogi aktusa alapján is sor kerülhet.
- A hatóság, ha az Unió jogi aktusa eltérően rendelkezik, megtagadja a külföldi megkeresés teljesítését, abban az esetben is, ha a megkeresés a Ket. szabályainak egyébként megfelel.
- Külföldi határozatot az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehet végrehajtani.
- A magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtására az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján kerülhet sor.

Ha újra belegondolunk abba, hogy az uniós jog elsődlegessége a tagállami közigazgatási joggal szemben is egyértelmű, akkor a Ket. fenti szabálya tautológia. Ugyanis az uniós jognak a Ket. szabályaitól függetlenül is elsőbbsége van az uniós jog végrehajtásakor. Tehát ebből a szempontból teljesen irreleváns, hogy a Ket. hol és milyen összefüggésben említi meg az uniós jog eltérő szabályainak a lehetőségét. Tautologikus a szabályozás azért is, mert maga a Ket. is kimondja általános jelleggel, hogy „ha az e törvény hatálya alá tartozó ügyben az Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eljárási szabályt határoz meg, e törvény rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatók”.

A helyzetet tehát a Ket. tulajdonképpen feleslegesen bonyolítja a részletszabályokkal. Egyébiránt elméletileg a Ket. alapelvei közé is bekerülhetett volna az uniós jog elsődlegességének az elve. Az viszont, hogy ez nem következett be, természetesen nem jelenti azt, hogy ne előzné meg adott esetben az uniós jogi norma a Ket. (vagy más eljárási jogszabály) alkalmazását.

8. A hatósági eljárás neuralgikus pontjai – uniós szemszögből

Vannak olyan rendelkezései a Ket.-nek, amelyeket az uniós jog vagy uniós bírósági gyakorlat egyértelműen meghaladott. Ilyen például a Ket.

ügyfél-definíciója. A Ket. szerint „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz”. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata – különösen, ami az uniós irányelvek közvetlen alkalmazhatóságát illeti – azt a tendenciát mutatja, hogy a közösségi jogon alapuló jog vagy jogos érdek is megalapozza az ügyféli státuszt.

Jogalkalmazási szempontból szintén érzékeny terület lehet a nyelvhasználat, ha az ügyfelek között uniós állampolgár is akad. A Ket. abból indul ki, hogy az eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ha a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz, a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. A magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség viselése mellett – a fentihez nem sorolható esetekben is kérheti, hogy a közigazgatási hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét. A Ket. a mindehhez még hozzáteszi, hogy „az Európai Unió kötelező jogi aktusa (a továbbiakban: az Unió jogi aktusa), továbbá nemzetközi szerződés által szabályozott közigazgatási hatósági ügyekben az (1) bekezdéstől eltérő szabályok alkalmazhatók”.

A Ket. idézett szabályai nem teszik egyértelművé a jogalkalmazó számára, hogy mik a követendő előírások, amikor az ügyfelek között uniós állampolgár is van. A magunk részéről ebben az összefüggésben az alábbiakat emelném ki:

- Az eljárást akkor is lehet magyar nyelven folytatni, ha az ügyben uniós állampolgár is érintett.
- Uniós állampolgár ügyében a hatóságnak fokozottabban kell ügyelnie arra, hogy az ügyfelet semmiféle hátrány a magyar nyelv nem tudása miatt ne érje. A fokozott figyelem akkor is szükséges, ha nincs szó adott ügyben sem azonnali intézkedésről, sem azonnali jogvédelem kéréséről.
- Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós állampolgártól ne lehetne elvárni a nyelvismeretet, vagy azt, hogy ennek hiányában a tolmácsolásról megfelelően gondoskodjon.

- A fenti megállapítások továbbra is viszonylagosak: annyiban alkalmazhatóak, amennyiben uniós jogi norma eltérően nem rendelkezik.

Általánosságban azt lehet mondani, hogy az uniós jog végrehajtásakor magyar szempontból a jogalkalmazás valószínűleg legneuralgikusabb pontja, hogy ilyen ügyekben az ügyintézőnek nem csak ismernie, de alkalmaznia is kell a vonatkozó uniós jogot, illetve bírósági gyakorlatot. Az Európai Unió joga és a tagállami közigazgatási eljárási jog közötti kapcsolatok nem az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problémájához kötődnek elsősorban, hanem a közösségi jog által létesített hatáskörök gyakorlásához. Ezeknek az uniós jogon alapuló hatásköröknek a gyakorlása során kerülhet a tagállam közigazgatási szerve olyan helyzetbe, amikor a rendszerint alkalmazott hazai jogszabályait félre kell tennie, és elsődlegesen a közösségi jog és gyakorlat alapján kell adott ügyben eljárnia. Oly módon kell ezt tennie ennek a hatóságnak, hogy eljárása során nem a hazai közérdek és törvényesség elérése kell, hogy legyen az elsődleges cél, hanem általánosságban és az adott uniós jogi aktusban speciálisan megfogalmazott közösségi célok megvalósítása. Ennek az ellentétnek a feloldása – amint azt a hivatkozott esetek is alátámasztják – pedig korántsem könnyű feladat.

II. Elektronikus közigazgatási eljárás Horvátországban

1. Bevezetés

Az elektronikus közigazgatás kifejezést arra a közigazgatásra használták, amely számos sajátos infrastrukturális változáson ment keresztül, manapság pedig az információs és kommunikációs technológia bizonyos aspektusaira használják. Ez a technológia állandó felhasználóorientációt tesz lehetővé, valamint biztosítja a jogi és technológiai fejlődés megfelelő alkalmazását, és olyan cselekményeket, amelyeket az állam és a közigazgatási szervek végeznek, miközben csak egy cél lebeg a szemük előtt: kielégítőbb munkahatékonyság, a kormányzati pénzügyi alapok ésszerű felhasználása, valamint minőségibb közszolgáltatások nyújtása. Az elektronikus igazgatás fejlődése közelebb hozta a közigazgatást a polgárokhoz és a vállalkozásokhoz. Ez a folyamat végeredményben gyors válaszokat ad, amikor újabb igények merülnek fel a közszolgáltatásokkal kapcsolatban.

Horvátország függetlensége óta, számos kísérlet volt azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti közigazgatás a legújabb, világszínvonalú technológiát használja. Ezen próbálkozások kidolgozásának és koordinálásának feladata akkoriban az Igazságügyi és Közigazgatási Minisztériumba tartozó, Bürokrácia, Törvényhozás és Közügyek Elektronizálása Osztály hatáskörében volt. [A közigazgatásról szóló törvény 12. szakasz (Hivatalos Közlöny 1993. június 17. 34. sz.)]

Az elektronikus közigazgatás első alapköveit mindazonáltal annak a Stratégiának az eredményének tulajdonították („Információs- és kommunikációs technológia a 21. századi Horvátországban”), amely nem csak leírja az információs- és kommunikációs technológia szerepét a társadalmi fejlődésben, de egyúttal megalapozza a Horvát Köztársaság elkötelezettségét az információs társadalom irányába.

A következő lépés a 2007. évi nagyívű e-Horvátország program elfogadása volt, amit arra terveztek, hogy kapcsolatot teremtsen az állampolgárok, valamint a vállalkozások számára a közigazgatáshoz, illetve, hogy különféle alkalmazások széles skáláját tudják használni az interneten keresztül. A program megfelelő adoptálásának biztosítására létrehozták az E-Horvátország Központi Állami Irodát. Az Iroda központi adminisztrációs feladatokat kapott, közvetlenül miniszterelnök alá rendelt, és azzal a céllal jött létre, hogy felügyelje és értékelje az információs társadalompolitika fejlődését és fogadtatását. Az E-Horvátország program 2008-ig számos eredményt ért el, ezáltal Horvátországban biztosított az információs társadalom folyamatos fejlődése. E fejlődésnek az eredményeként, meghatározták az információs társadalom törvényes kereteit, a közigazgatásnak stabil és biztonságos információs-kommunikációs és infrastrukturális alapot terveztek (ez volt a HI-TRONet), felajánlottak sokféle elektronikus szolgáltatást, elindították a közigazgatás központi állami portálját (My Administration: olyan felület, amelyen keresztül a közigazgatásra utaló összes információ elérhető), biztosították a pénzügyi támogatást és a köztisztviselők képzését. A 2008-2011-es kormányzati ciklusban⁴ a horvát Kormány belátta egy sokkal felhasználóbarát, könnyebben elérhető, megbízhatóbb és hatékonyabb e-közigazgatás kiépítésének fontosságát. A közigazgatás reformja során ugyanebben a 2008-2011-es periódusban (Horvát Köztársaság Kormánya, 2009. március 19.) új, egyszerűsített és korszerűsített törvé-

⁴ A Horvát Köztársaság Kormányának Programja a 2008-2011. Kormányzati Períódusra. 2008. január 14.

nyek kerülnek/kerültek elfogadásra – ezeket a törvényeket már hozzáigazították az Európai Unió elvárásához és joggyakorlathoz. Az egész reformfolyamat többnyire javította a polgároknak és más ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások minőségét. Ráadásul az elektronikus közigazgatás fejlődési stratégiáját a 2009-2012-es időszakban (Horvát Köztársaság Kormánya, 2009. március 22.)⁵ jóváhagyták, és manapság egyfajta második kormányprogramként van érvényben. A Stratégia fő célja, hogy mind a már létező, mind az új elektronikus közszolgáltatások kereteit és célját meghatározza.

A hangsúly mindazonáltal a felhasználó-központú szolgáltatásokon, a közigazgatási eljárás racionalizálásán és az embereknek nyújtandó modern elektronikus szolgáltatásokon van annak érdekében, hogy magasabb életminőség váljon elérhetővé. A Stratégia gondosan megjelöli azokat a fejlődési irányelveket és tevékenységeket, amelyek a kommunikációs hálózat további növekedéséhez és fejlesztéséhez vezetnek. A dokumentum- és adatfeldolgozás rendszere úgyszintén egyesült a Stratégiában; ennek fő feladata a szükséges minőség elérése, nem csak a szolgáltató, hanem a felhasználó szempontjából is.

2. Az új általános közigazgatási eljárásról szóló törvény

Az új általános közigazgatási eljárásról szóló törvény új lehetőségeket ad az infokommunikációs technológia használatára. Négy olyan terület van, ahol a törvény alkalmazható.

a) Bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában:

- 42(1) szakasz – a közigazgatási eljárás megindítása iránti kérelem elektronikusan is benyújtható, amennyiben az érintett ezt választja;
- 46(1) szakasz – lehetőség van elektronikus eszköz használatára az iktatott kérelem törléséhez.

b) Azonosítás: 60(1) szakasz – azonosításra elektronikus igazolások is felhasználhatóak.

c) A hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartás:

- 11(1) szakasz – minden hatóság kötelessége, hogy hozzáférést biztosítson honlapjához az ügyfelek számára;
- 34(3) szakasz – lehetőség van ideiglenes eljáró hatóság megnevezésére és közzétételére az egyébként eljáró hatóság honlapján (ennek hivatalos levélben is meg kell jelennie);

⁵ Az általános közigazgatási eljárásról szóló törvény. Közlöny 2009/47

- 71(3) szakasz – beadványok elektronikusan is kézbesíthetők a közigazgatási szervekhez, a törvény rendelkezéseinek megfelelően;
- 75. szakasz – a hatóság és az ügyfelek elektronikus úton kommunikálhatnak; az elektronikusan benyújtott kérelmeket kézzel írottak tekintik; a kérelem befogadásának ideje, amikor az megjelenik a szerveren; a hatóságnak ekkor kötelessége, hogy üzenetet küldjön az ügyfélnek, amiben közli, hogy a kérelem megérkezett és befogadásra került; speciális szabályok lépnek életbe abban az esetben, ha az értesítő küldője nem olvasható;
- 83. szakasz – az ügyfelek és más résztvevők elektronikus üzeneteket fogadhatnak, amelyek az eljárási cselekményekre utalnak; az üzenet elküldöttnek és fogadottnak minősül, ahogy a szerver a cselekményt visszaigazolja.
- 84(3) szakasz – az elektronikus ügyintézésnél a közigazgatási szerv kötelessége a szükséges feltételek biztosítása az elektronikus eljáráshoz; az iratok közzétehetőek elektronikus formában, de ebben az esetben figyelembe kell venni az ügyfél adatainak védelmét és biztonságát.
- 94. szakasz – amennyiben az ügyfél kérelmezi, valamint amennyiben semmilyen jogi akadályba nem ütközik, biztosítani kell az ügyirat elektronikus úton történő kézbesítését; a kézbesítés bármilyen időpontban megtörténhet; az irat kézbesítettnek minősül, ahogy a szerveren a közlés ténye megjelenik.
- 95(2) szakasz – a közlés nyilvános közzététellel is megtörténhet, amennyiben a hatóság közzéteszi a bejelentést a honlapján.

d) Értesítés az eljárásról: 159(4) szakasz – jogi kérdésekről való értesítés elektronikusan is kézbesíthető, amennyiben ezt kérelmezik.

Az ügyfelek választhatják a közigazgatási szervekkel történő elektronikus kommunikáció lehetőségét; a közigazgatási szervek mindazonáltal különböző jogi helyzetben lehetnek. Két eset van, amikor a törvényhozó kötelezi a közigazgatási szerveket az elektronikus ügyintézés használatára (11(1) szakasz – minden közigazgatási szerv kötelessége, hogy honlapját elérhetővé tegye az ügyfelek számára; és a 94. szakasz – az elektronikus ügyirat kézbesíteni kell, amennyiben az ügyfél kérelmezi, valamint amennyiben semmilyen jogi akadályba nem ütközik).

Két másik esetben a törvényhozó megengedi a hatóságnak az elektronikus ügyintézés használatát (34(3) szakasz – lehetőség van ideiglenesen eljáró közigazgatási szerv megnevezésére és közzétételére a közigazgatási szerv honlapján (ennek hivatalos levélben is meg kell jelenítenie); és a 95(2) szakasz – a kézbesítés nyilvános közzététellel is megtörténhet, amennyiben a közigazgatási szerv közzéteszi a bejelentést a honlapján). Minden más esetben a törvényhozó a közigazgatási szervre és az ügyfélre bízta a döntés jogát az elektronikus ügyintézés használatát illetően (például 94. szakasz – az ügyirat elektronikus úton kell kézbesíteni, amennyiben az ügyfél kérelmezi, valamint amennyiben semmilyen jogi akadályba nem ütközik; 159(4) szakasz – értesítés jogi kérdésekben elektronikus úton is kézbesíthető, amennyiben ezt kérik.)

III. Következtetések

A közigazgatás hatékonyságával, sebességével és szervezetével kapcsolatos társadalmi változások és igények magukkal hozták az új infokommunikációs technológia használatának szükségességét, hogy könnyebb és gyorsabb kommunikációt tegyenek lehetővé az ügyfelek és a hatóságok között. Ezért a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt többször is módosították – a hatóságok és ügyfelek számára az elektronikus kapcsolattartás több módját is bevezették (bizonyos információk és űrlapok honlapon való közzétételének kötelezettsége; elektronikus kommunikáció, előterjesztések, emlékeztetők, figyelmeztetések kézbesítése). Manapság a legfontosabb annak biztosítása, hogy az új rendszer dinamikája és minősége kielégítő és hatékony legyen. Ahhoz, hogy a törvény által támasztott minden követelmény teljesüljön, döntő fontosságú, hogy a szükséges számítógépek és kommunikációs eszközök, valamint az infrastruktúra biztosított legyen. A megfelelő adatbázisnak szintén előkészítettnek és hibátlanul működőnek kell lennie. Az elektronikus szolgáltatások minőségének és elérőségének biztosítása is nagyon fontos, valamint az ügyintézők továbbképzése és oktatása is elengedhetetlen, mivel minden igénnyel meg kell tudni birkóznuk, amit az új információs és kommunikációs technológia támaszt. Végül az is szükséges, hogy állandó figyelmet szenteljenek a felhasználók visszajelzéseinek (mind az állampolgárok, mind a vállalkozások esetében), annak érdekében, hogy megbecsülhető legyen az új törvényen rendelkezéseinek határfoka és minősége. Ez az egyetlen módja, hogy felmérjék, hogy az új technológiák közül

melyeket használják az állampolgárok, a vállalkozások, illetve a társadalom más tagjai.

Anita Blagojević*
Herke Csongor**
Mohay Ágoston***

Az európai elfogatóparancs jogi természete, magyarországi implementációja és jövőbeni átültetése Horvátországban

I. Bevezetés

Az Európai Unióban megvalósuló büntetőügyekben folytatott együttműködés egyik legambiciózusabb vállalkozása az európai elfogatóparancs bevezetése. Az elfogatóparancs célja, hogy az Európai Unió tagállamai közötti viszonylatban átvegye a hagyományos kiadatási eljárások helyét. A hagyományos kiadatási eljárások során szuverén államok „dialógusáról” van szó, a kiadatási kérelmek kezelése ezért nem mindig mentes politikai indokoktól. Amint azt látni fogjuk, a kerethatározat az elfogatóparancs kibocsátásának jogát az igazságszolgáltatás kezébe adja, és (ha nem is teljes mértékben, de) felszámolja a saját állampolgárok kiadatásának tilalmát. E tanulmányban megvizsgáljuk a kerethatározat elfogadását és jogi természetét, az elfogatóparancs magyarországi implementációját, valamint az elfogatóparancs jövőbeni, horvátországi átvételének kérdését, különös tekintettel a normának a horvát jogrendszer alkotmányos alapelveivel való összeegyeztethetőségére.

II. Az európai elfogatóparancs megalkotása és jogi természete

1. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban

A bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban formálisan a Maastrichti Szerződéssel (1992) vette kezdetét, amely magát az Uniót megalapította. Az EU közismerten pilléres szerkezettel rendelkezett, amelynek harmadik pillére eredetileg a Bel- és Igazságügyi Együttműködés nevet kapta. Az EU harmadik (és második) pillére döntően kormányközi természetűek voltak, eltérően az első pillér (azaz az Európai Közösségek) szupranacionális jellegétől. Az Amszterdami

* Dr.sc. Anita Blagojević, adjunktus, Alkotmányjogi és Politikai Tudományok Tanszék, Eszék, ablagoje@pravos.hr

** Dr. habil. Herke Csongor, egyetemi docens, Büntető Eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék, Pécs, herke@ajk.pte.hu

*** Dr. Mohay Ágoston, tanársegéd, Nemzetközi Jogi és Európajogi Tanszék, Pécs, mohay@ajk.pte.hu

Szerződés (1997) számos területet áthelyezett a harmadik pillérből az első pillérbe, ezáltal „közösségiesítve” többek között a menekültügy, a vízümpolitika és a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés tárgykörét.¹ A módosításra tekintettel a harmadik pillér megnevezése Büntetőügyekben folytatott Rendőrségi és Igazságügyi Együttműködésre változott.² Az Amszterdami Szerződés abban a tekintetben is újat hozott, hogy először határozta meg az Európai Uniót a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségéként. A közelmúltban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének (2009. december 1.) következtében a pilléres szerkezet megszűnt, az EU pedig *de jure* és *de facto* az Európai Közösség helyébe lépett. A korábbi harmadik pilléres az EK-Szerződés IV. címe módosult tartalommal a hatályos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címében él tovább. A pillérrendszer eltörlése jelentős változást jelent a büntetőügyekben folytatott kooperáció szempontjából, tekintve, hogy az együttműködés e területen valóban szupranacionális természetűvé vált.³

2. Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat elfogadásának körülményei

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot 2003-ben, az Európai Unió harmadik pillére keretében fogadták el. A megalkotására vonatkozó politikai szándék megjelent az Európai Tanács által 1999-ben elfogadott Tamperei Programban. Ez a politikai dokumentum tartalmazta a bírósági döntések kölcsönös elismerésének ideáját: a Program szerint a bírósági döntések kölcsönös elismerése lehetővé teszi a hatóságok közötti jobb együttműködést, és az egyéni jogok megfelelőbb bírói védelmét. Az Európai Tanács a kölcsönös elismerés elvét a polgári és büntetőügyekben folytatott együttműködés jövőbeli sarokkövének nevezte. A büntetőügyekben folytatott együttműködés vonatkozásában pedig javasolta a Tanács, hogy a formális kiadatási eljárást azon személyek tekintetében, akik a jogerős elítélésüket követően az igazságszolgáltatás elől menekülnek, váltsa fel e személyek

¹ A közösségiesített területek az akkori EK-Szerződés IV. címébe foglaltattak, új hatásköröket biztosítva az Európai Közösségnek.

² Az Amszterdami Szerződés a schengeni vívmányokat is beemelte az Európai Unió rendszerébe.

³ Bizonyos kormányközi jellemzők ugyanakkor még továbbra is megfigyelhetők. A kérdés elemzéséről ld. Valsamis Mitsilegas: *EU Criminal Law*. Hart Publishing, Oxford 2009. 41-56. o.

egyszerű átadása.⁴ Az Európai Bizottság felkérését kapott, hogy készítse el a vonatkozó jogszabály tervezetét. A kerethatározat tervezete 2001-re elkészült.⁵ A Tanács tárgyalások után (a javaslat B típusú ügyként szerepelt a tanácsi napirenden) és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (amelynek eredménye egy kedvező állásfoglalást volt⁶) a jogszabályt 2002. június 13-án fogadta el.⁷ A tagállamok a kerethatározatnak való megfelelés érdekében 2003. december 31-ig voltak kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket.

3. A kerethatározatok jogi természete

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokat megelőzően a kerethatározatokról az EUSz 34. cikke rendelkezett. A 34. cikk b) pontja alapján a Tanács (a Bizottság vagy bármely tagállam javaslatára) egyhangúsággal kerethatározatokat fogadhatott el „a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya.” A kerethatározatok szerkezetüket és szabályozási módszerüket tekintve hasonlóak az irányelvekhez – az elérendő célok kötelezőek, de hagynak némi mozgásteret a tagállami törvényhozóknak a szabályozás során. Irányelv-jellegű normaként a kerethatározatokat tehát implementálni kell a nemzeti jogba. A kerethatározatok nem feltétlenül egységes jogot, hanem egymáshoz közelített jogi szabályozást eredményeznek, lehetőséget adva egyes nemzeti jogi sajátosságok és hagyományok tiszteletben tartására. Az EUSz korábbi 34. cikke leszögezte, hogy a kerethatározatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, eltérően az irányelvektől, amelyek esetében vertikális közvetlen hatály érvényesülhet.⁸ E szerződéses rendelkezést noha nem írta felül, ám mindenképpen új megvilágításba helyezte az Európai Unió Bírósága a

⁴ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 – Presidency Conclusions, Section B/VI. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (2010.07.20.)

⁵ COM(2001)522 végleges [HL C 332 E. szám, 2001.11.27., 305. o.]

⁶ A Parlamenttel az EUSz akkori 39. cikke alapján konzultált a Tanács.

⁷ Tanács 2002. június 13-i 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról [HL 2002 L. 190. szám, 2002.7.18., 1. o.]

⁸ Ld. Paul Craig: Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation. 22 European Law Review 1997. 519-538. o.

Pupino ügyben.⁹ Ebben az ítéletében a Bíróság a kerethatározatok tekintetében is alkalmazni rendelte az értelmezési kötelezettség elvét, amelyek a Bíróság közösségi jogi irányelvekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából eredeztethető.¹⁰ A Pupino ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az EU számára

„nehéz lenne feladatának hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely egyébként teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul.”

A Bíróság ezért ítéletében kimondta, hogy az értelmezési kötelezettség elve a kerethatározatok kapcsán is követendő: eszerint a nemzeti jog alkalmazása során a nemzeti bíróságnak a nemzeti jogszabályt, amennyire lehetséges, a kerethatározat szövegének és céljának fényében kell értelmeznie annak érdekében, hogy elérje a kerethatározat által előírt eredményt. Az elv egy fontos korlátjára is figyelemmel kell azonban lenni: a jog általános elvei, különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma képezik a kerethatározattal összhangban történő értelmezés kötelezettségének határait.¹¹

4. A kerethatározatok helyzete a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően

Az EU pilléres szerkezetének eltörlésével az uniós jogforrások rendszere is (többé-kevésbé) egységesült. A szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségét szabályozó normák rendeletek, irányelvek és határozatok formájában jelennek meg – e szupranacionális természetű

⁹ C-105/03. sz. ügy: Büntetőeljárás Maria Pupino ellen [EBHT 2005., I-5285.]

¹⁰ Ld. többek között a 14/83. sz. Sabine Von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ügy [EBHT 1984., 1981.] 26. pontját, a 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen BV ügy [EBHT 1987., 3969.] 12. pontját és a C-106/89. sz. Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA ügy [EBHT 1990., I-04135.] 8. pontját.

¹¹ A Bíróság kifejezetten utalt rá, hogy ezekkel az elvekkel ellentétes különösen, ha az értelmezési kötelezettség a kerethatározat alapján, a tagállamban a végrehajtása érdekében elfogadott törvénytől függetlenül, a kerethatározat rendelkezéseit megsértő személyek büntetőjogi felelősségének kimondását vagy súlyosítását eredményezné. Ld. az ítélet 45. pontját.

jogforrások korábban csak a közösségi jog rendszerében léteztek. E jogszabályok rendelkezhetnek közvetlen hatállyal, és alkalmazási elsőbbségük van a nemzeti joggal szemben.¹²

A korábban a harmadik pillér keretében megalkotott jogforrások ugyanakkor nem helyeződtek hatályon kívül, és automatikus transzformáció sem történt. Jogi helyzetüket a Szerződéshez csatolt, átmeneti rendelkezésekről szóló jegyzőkönyv rendezte, amely többek között a korábbi harmadik pillér kapcsán jelöl meg átmenetileg alkalmazandó szabályokat.¹³ Ezek a „harmadik pillér hagyatéká”¹⁴ képező jogforrások (közös álláspontok, kerethatározatok, egyezmények és végrehajtó intézkedések) hatályban maradtak, jogi természetük változatlan, közvetlen hatállyal nem rendelkeznek, és az alkalmazási elsőbbség sem érvényesül. Amennyiben az ilyen jogforrás módosításra kerül, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új rendelkezéseket kell alkalmazni, illetve akkor is, ha a szöveg szó szerinti megtartásával történő transzformációról van szó. Természetesen amennyiben egy régi harmadik pilléres jogforrást hatályon kívül helyeznek, ez csak a hatályos Szerződések által meghatározott „új” jogforrási formák valamelyikével pótolható. A Stockholmi Programban a Bizottság felkérést kapott, hogy terjesszen elő egy javasolt menetrendet a korábbi harmadik pilléres aktusok új jogalap szerinti transzformációjára vonatkozóan. Az Európai

¹² A közvetlen hatályról ld. többek között a következő ügyeket: 26/62. sz. Van Gend en Loos ügy [EBHT 1963.,1.], 57/65. sz. Lütticke kontra Hauptzollamt ügy [EBHT 1966., 205.], 9/70. sz. Grad kontra Finanzamt Traunstein [EBHT 1970., 825.], 41/74. sz. Van Duyn kontra Home Office [EBHT 1974., 1337.], 43/74. sz. Defrenne kontra Sabena [EBHT 1976., 547.] és 152/84. sz. Marshall kontra Health Authority [EBHT 1986., 723.]. Az alkalmazási elsőbbség (primátus) kapcsán ld. többek között a 6/64. sz. Costa kontra ENEL [EBHT 1964., 585.], a 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft [EBHT 1970., 1125.] és a 106/77. sz. Simmenthal [EBHT 1978., 629.] ügyeket. A két jogelv közelmúltbeli elemzését ld. Jolande M. Prinszen – Anette Schrauwen: *Direct Effect – Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*. Europa Law Publishing, Groningen 2002, Karen J. Alter: *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2001

¹³ (36.) Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről – VII. Cím: Az európai unióról szóló szerződés V. és VI. Címe alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusokra vonatkozó átmeneti rendelkezések.

¹⁴ A kifejezést Steve Peers professzortól kölcsönöztük. Steve Peers: *The “Third Pillar acquis” after the Treaty of Lisbon enters into force*. Statewatch Analysis, 3 November 2009. <http://www.statewatch.org/analyses/86-third-pillar-acquis-post-lisbon.pdf> (2010.07.20.)

Tanács szándéka tehát az, hogy az EU lehetőség szerint „alakítsa át” ezeket a korábbi jogforrásokat.¹⁵ Ez a menetrend a kézirat lezárásakor még nem készült el, ezért nem tudható, hogy például az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot a közeljövőben transzformálásra kerül-e. (A helyzetet tovább bonyolítja, hogy még hatályban vannak egyes, a Maastrichti Szerződés korszakából származó harmadik pilléres jogforrások is.¹⁶)

A Lisszaboni Szerződés módosításai nem csak a korábbi harmadik pillér jogforrásait érintették, hanem az e területre vonatkozó döntéshozatali folyamatot és az Európai Unió Bíróságának hatáskörét is: az esetek többségében a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni, a Bíróság hatásköre pedig kiteljesedik e területen, az EUSz korábbi 35. cikkében meghatározott korlátozott lehetőségekhez képest. Utóbbi tekintetben az említett jegyzőkönyv ötéves átmeneti periódust határoz meg, amely időszakban a Bizottság még nem kezdeményezhet szerződészegési eljárást tagállamokkal szemben az EUSz korábbi V. és VI. címe alapján elfogadott jogforrásokból eredő kötelezettségek nem teljesítése miatt. Ezenfelül a Bíróság hatáskörét érintő egyéb változások is csak az ötéves moratórium lejártát követően lesznek alkalmazhatóak.¹⁷

III. Az európai elfogatóparancs alapvető jellemzői

Az európai elfogatóparancs egy olyan jogi instrumentum, amelynek célja, hogy átvegye a hagyományos kiadatás intézményének szerepét az EU tagállamai közötti relációban, hogy felgyorsítsa és egyszerűsítse a súlyos bűncselekmények elkövetőinek kiadatását, ezáltal lehetővé téve büntetőeljárás lefolytatását, szabadságvesztés büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtását. A kerethatározat nem a kiadatás, hanem az átadást kifejezést használja. Az európai elfogatóparancs alapvető jellemzői az alábbiak.

¹⁵ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizen, Conclusions of the European Council (10/11 December 2009), Section 1.2.10. (Ez a politikai program Unió bel- és igazságügyi együttműködés területén érvényesülő prioritásait jelöli meg a 2010-2014 közötti időszakra.)

¹⁶ A harmadik pillér jogforrási katalógusát eredetileg a Maastrichti Szerződés határozta meg, az Amszterdami Szerződés azonban módosította a releváns rendelkezéseket. A hatályban lévő harmadik pilléres aktusok átfogó és hasznos katalógusát ld. Peers: i.m. 3-12. o.

¹⁷(36.) Jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről, VII. Cím 10. cikk.

Az európai elfogatóparancs kibocsátása bírói döntés. A kerethatározat azáltal próbálja kiiktatni a kiadások politikai befolyásolásának lehetőségét, , hogy a bíróságok kizárólagos jogává teszi az elfogatóparancs kibocsátását. E bírói határozatokat pedig a kölesönös elismerés elve alapján végre kell hajtani. A tagállamok központi kormányzati szerveinek részvétele kizárólag adminisztratív segítségnyújtásra terjed ki az európai elfogatóparancs kapcsán.

A kettős büntethetőség követelményének részleges megszüntetése. Az európai elfogatóparancs tartalmazza harminckét súlyos bűncselekmény listáját, amelyek esetében – ha az elfogatóparancsot kibocsátó tagállam joga szerint a cselekményre vonatkozó büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés – az átadásra a kettős büntethetőség kérdésének vizsgálata nélkül sor kerülhet.¹⁸ Bármely egyéb esetben az átadás feltételül szabható, hogy azok a cselekmények, amelyek miatt az európai elfogatóparancsot kibocsátották, a végrehajtó tagállam joga szerint – tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül – bűncselekménynek minősüljenek.

A saját állampolgárok kiadása tilalmának részleges megszüntetése. Az európai elfogatóparancs értelmében a tagállamok saját állampolgárai általában ugyanúgy átadhatók, mint az adott állam állampolgárságával nem rendelkező személyek – ezt a hagyományos kiadási eljárások során általában megtagadják.¹⁹

Gyorsabb eljárás. A Bizottság tájékoztatása szerint a kiadás átlagosan kilenc hónapot, míg az európai elfogatóparancs végrehajtása átlagosan negyvenhárom napot vesz igénybe (a maximális időtartam hatvan nap). Azokban az esetekben, amikor az elfogott személy beleegyezik az át-

¹⁸ Ld. az európai elfogatóparancs kerethatározat 2. cikkének (2) bekezdését.

¹⁹ Magyarországon például az 1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi büntügyi jogsegélyről kimondja, hogy magyar állampolgárok kiadása csak annyiban lehetséges, amennyiben a kiadni kért személy egyidejűleg más állam állampolgára is, és állandó lakóhelye külföldön van. Ez a törvény jelenleg is hatályban van Magyarországon, nincs azonban konfliktus e norma és az európai elfogatóparancsot implementáló jogszabály (2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott büntügyi együttműködésről) között, tekintve, hogy azonos jogforrási szinten állnak, így a lex posterior derogat lege priori elve érvényesül. A 2003. évi törvény lex specialisnak is tekinthető az 1996-os jogszabályhoz képest. Ld. Bárd Károly: *The EAW and the Hungarian Constitution* In: Adam Górski – Piotr Hofmanski (eds.): *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*. C. H. Beck, München 2008. 25-28. o.

adásába, az eljárás még gyorsabb, átlagosan mindössze tizenhárom nap.²⁰

IV. Emberi jogi garanciák és megtagadási okok

A kerethatározat megalkotásakor a Tanács gondoskodott róla, hogy az tartalmazza a szükséges emberi jogi garanciákat. A jogszabály meghatároz továbbá úgynevezett kötelező és opcionális megtagadási okokat, amelyek alapján az elfogatóparancs végrehajtását meg kell, vagy meg lehet tagadni. A kerethatározat 1. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a kerethatározat nem érinti az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében biztosított alapvető jogok és alapvető jogelvek tiszteletben tartásának a kötelezettségét. Preambulumának 12. szakasza pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájára utal, deklarálva, hogy a kerethatározat egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely tiltja olyan személy átadásának megtagadását, aki ellen európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, „amennyiben objektív okok alapján feltehető, hogy az elfogatóparancs kibocsátására azért került sor, hogy az adott személyt neme, faji vagy vallási hovatartozása, etnikai származása, állampolgársága, anyanyelve, politikai meggyőződése vagy szexuális irányultsága alapján vonják büntetőeljárás alá vagy megbüntessék, illetve feltehető, hogy helyzetét bármely fenti körülmény hátrányosan befolyásolhatja.” A preambulum emlékeztet a *non-refoulement* elvére is.²¹

A kerethatározat az elfogatóparancs végrehajtása megtagadásának okait két csoportba sorolva tartalmazza, megkülönböztetve a megtagadás kötelező és mérlegelhető eseteit. Az európai elfogatóparancs végrehajtását kötelezően meg kell tagadni, ha az elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény a végrehajtó tagállamban közkegyelem alá esik, és ennek az államnak saját büntetőjoga szerint joghatósága van a bűncselekmény üldözésére; ha a végrehajtó igazságügyi hatóság rendelkezésére álló információkból az derül ki, hogy a keresett személyt valamely tagállam ugyanazon cselekményért már jogerősen elítélte, feltéve, hogy elítélése esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélező tagállam joga szerint az már nem hajtható végre; illetve, ha az a személy, aki ellen az európai elfogatóparancsot kibocsá-

²⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm.

²¹ Senkit nem lehet kitoloncolni, kiutasítani vagy kiadni olyan államba, ahol komoly veszélye van annak, hogy őt halálbüntetésnek, kínzásnak vagy egyéb embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetve ilyen büntetésnek vetik alá.

tották, a végrehajtó állam joga szerint életkora miatt büntetőjogi felelőségre nem vonható az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekményért. A mérlegelhető megtagadási okokra hivatkozva egy igazságügyi hatóság megtagadhatja az elfogatóparancs végrehajtását – az opcionális megtagadási okok listája jóval hosszabb, a kettős büntethetőség követelményétől kezdve (természetesen ez a fent említett harminckét bűncselekményre nem vonatkozik) a személy harmadik államban ugyanazon cselekmény miatt történt jogerős elítéléséig.²²

V. Az elfogatóparancs „alkotmányosságának” uniós szintű vizsgálata

Mivel a kerethatározatokat implementálni kell a tagállami jogba, az uniós jogszabály és a tagállami szintű átültető norma is megtámadható. A tanulmány e részében egy olyan ügy rövid ismertetésével foglalkozunk, amelyben az elfogatóparancsról szóló kerethatározat jogszerűségének kérdését az Európai Unió Bíróságának kellett megvizsgálnia.

Az *Advocaten voor de wereld* (egy belga non-profit szervezet) keresetet indított az ellen a jogszabály ellen, amely átültette a belga jogba az európai elfogatóparancsot. A belga bíróság (*Arbitragehof*) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, a kerethatározat érvényességével kapcsolatos kérdéseket feltéve az Európai Unió Bíróságának.²³ Az *Advocaten voor de wereld* szervezet alapvetően három érvet terjesztett elő, azt állítva, hogy a kerethatározat érvénytelen, mivel (i) az európai elfogatóparancsot egyezmény formájában, nem pedig kerethatározatként kellett volna elfogadni; (ii) az elfogatóparancs sérti az egyenlőség elvét és a diszkrimináció tilalmát, és (iii) nem felel meg a bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének. A belga bíróság kérdései a fentiekhez igazodtak. Témakörünk szempontjából a harmadik kérdés a leginkább releváns, ezért ehelyütt e kérdés vizsgálatára szorítkozunk.²⁴

²² A mérlegelhető megtagadási okok teljes listáját a kerethatározat 4. cikke tartalmazza.

²³ C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld* ügy [EBHT 2007., I-3633.]

²⁴ A két másik kérdést illető válasz nagyon röviden az alábbiakban foglalható össze. Az első kérdés kapcsán a Bíróság megállapította, hogy noha igaz, hogy az európai elfogatóparancs egy egyezmény tárgya is lehetett volna, a Tanács diszkrecionális joga volt eldönteni, hogy a rendelkezésre álló jogforrási formák közül melyiket (ez esetben a kerethatározatot) részesíti előnyben, amennyiben az adott jogforrástípus kibocsátásának feltételei teljesülnek – ahogy a jelen esetben is. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése kapcsán – amely a belga szervezet szerint

A bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttségének elve (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) a büntetőjog talán legfontosabb elvei. Az *Arbitragehof* kérdése arra irányult, hogy helyes-e az *Advocaten voor de wereld* állítása, amely szerint az, hogy a kerethatározat a 2. cikkének (2) bekezdésében felsorolt harminckét bűncselekmény esetében eltekint a cselekmény kettős büntethetőségének feltételétől, sérti a büntetőjogi törvényesség elvét.

A Bíróság először is hangsúlyozta, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttségének elve az uniós (pontosabban akkor még közösségi) jog általános jogelveinek egyike, amelyet az EU intézményei kötelesek tiszteletben tartani. Az Unió aktusainak jogszerűsége tehát vizsgálható ezen elvnek való megfelelésük kérdése mentén.

Az *Advocaten voor de wereld* állítása szerint a harminckét bűncselekmény listája, amelyek esetében el lehet tekinteni a kettős büntethetőség követelményétől, sérti a törvényhez kötöttség elvét, mivel a listában meghatározott bűncselekmények nem „jogi definíciójukkal szerepelnek, hanem mindössze nemkívánatos magatartásoknak nagyon határozatlanul megfogalmazott fajtáiként.” A garancia, hogy a büntetőjognak meg kell felelnie a pontosság, egyértelműség és előre láthatóság feltételének, amelyek alapján valamely cselekmény elkövetésekor mindenki tisztában lehet vele, hogy bűncselekményt valósít-e meg, vagy sem, így nem biztosított.

A Bíróság szerint az elv többek között azt jelenti, hogy a törvénynek világosan meg kell határoznia a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket. Igaz, hogy a listában felsorolt harminckét bűncselekmény esetében nem kell vizsgálni a kettős büntethetőség kérdését, de csak akkor, ha ezeknél a büntetési tétel felső határa a kibocsátó tagállam joga szerint legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Következésképpen, ahogy a Bíróság rámutatott, még ha a tagállamok a kerethatározat végrehajtása céljából szó szerint át veszik

a harminckét bűncselekményi kategória listájának összeállítása által valósult meg – a Bíróság kimondta, hogy „a Tanács álláspontja – a kölcsönös elismerés elve alapján és a tagállamok közti nagyfokú bizalomra és szolidaritásra tekintettel – az lehetővé teszi, hogy az érintett bűncselekményfajták, akár már csupán jellegüknél fogva, akár a legalább három évig terjedő kiszabható szabadságvesztés büntetés miatt, azok közé tartoznak, amelyek olyan súlyosan sértik a közrendet és a közbiztonságot, hogy ez igazolja a cselekmény kettős büntethetősége vizsgálata előírásának elmaradását.” Ld. az ítélet 23-43. és 55-59. pontjait.

is a bűncselekményfajták listáját, a bűncselekmények törvényi tényállásának és az alkalmazandó büntetéseknek a meghatározása „a kibocsátó tagállam joga szerint” alakul. A listában szereplő bűncselekmények tényállásának és a büntetéseknek a meghatározására továbbra is a kibocsátó tagállam joga irányadó, amely tagállam, amint az egyébként a kerethatározat 1. cikkének (3) bekezdésében is szerepel, köteles tiszteletben tartani az EUSz 6. cikkben biztosított alapvető jogokat és alapvető jogelveket, így a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét is. A Bíróság ennek megfelelően megállapította, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényhez kötöttsége elvének érvényesülése biztosított, és nem nyilvánította érvénytelennek az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot.

VI. Az európai elfogatóparancs szabályai Magyarországon

A nemzetközi bűnügyi együttműködéssel²⁵ összefüggő szabályokat Magyarországon részben a Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (ld. külföldi ítélet elismerése), részben a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbj.) és az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény tartalmazza. A nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményei közül ki kell emelni

- a) a nemzetközi bűnügyi jogsegély alapelveire,
- b) a külföldi ítélet elismerésére,
- c) a büntetőeljárás átadására és átvételére,
- d) a külföldi államnál történő feljelentésre,
- e) az eljárási jogsegélyre,
- f) a kiadatásra,
- g) az európai elfogatóparancsra és az átadásra,
- h) a szabadságvesztés végrehajtásának átvételére és átadására, valamint
- i) a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésének általános szabályaira vonatkozó rendelkezéseket.

ad a) A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló rendelkezések célja a más államokkal folytatott bűnügyi együttműködés feltételeinek

²⁵ Kirs Eszter: Az európai igazságügyi együttműködés büntetőjogi vetülete a nemzetközi büntettek kapcsán. In: Wopera Zsuzsa – Asztalos Zsófia (szerk.): Egységesülő polgári eljárásjog Európában. HVG-Orac, Budapest 2009. 193-199. o.

szabályozása. A nemzetközi bűnügyi együttműködés során az alábbi alapvető rendelkezéseket kell figyelembe venni (Nbj. 1-10. §):

- a jogsegély nem csorbíthatja a Magyar Köztársaság felségjogait, nem veszélyeztetheti biztonságát, nem sértheti közrendjét,²⁶
- a jogsegélyre vonatkozó szabályok kiegészítő jelleggel alkalmazhatók, nemzetközi szerződés eltérhet tőlük,
- a jogsegély feltétele, hogy a cselekmény mind a magyar jog, mind a külföldi állam joga szerint büntetendő, és a jogsegély nem politikai bűncselekményre, azzal szorosan összefüggő egyéb bűncselekményre és nem katonai bűncselekményre vonatkozik,²⁷
- a jogsegélyre nézve viszonyossági nyilatkozatok születhetnek,²⁸
- a jogsegély során az útlevel-, vízum-, deviza- és vámjogszabályok rendelkezései nem képezhetik akadályát a személyek ki- és beutazásának, valamint a tárgyak átadásának és átvételének.

ad b) A külföldi ítélet érvényére vonatkozó alapvető rendelkezést az Nbj. 47-48. §-a tartalmazza. Eszerint a külföldi bíróság ítélete a magyar bíróság ítéletével azonos érvényű, ha az elkövetővel szemben külföldön folyamatban volt eljárás, valamint a kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés nem ellentétes a magyar jogrenddel. A külföldi bíróság ítélete érvényének elismerésére a Fővárosi Bíróságnak van hatásköre és illetékessége (Nbj. 46. §).

ad c) A büntetőeljárás átadásának célszerű (lehetséges) és kötelező esetei vannak (Nbj. 37-37/A. §). Célszerű, hogy az eljárást más állam hatósága folytassa le külföldi állampolgárnál, ha a Magyarországon tartózkodó terhelt annak az államnak az állampolgára, amelynek részére az eljárás átadása történik, vagy abban az államban van az állandó lakóhelye (szokásos tartózkodási helye). Külföldön levő, nem kiadható terheltnél pedig akkor, ha a terhelt az eljárás során külföldön

²⁶ Kovács Péter: Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság. Magyar Jog 2008. 6. sz. 409-413. o., Raisz Anikó: Keresztútzben az európai elfogatóparancs – avagy emberi jogi aggályok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. Jogtudományi Közlöny 2008. 7-8. sz. 387-393. o.

²⁷ Chronowski Nóra: Nullum crimen sine lege Lisszabon után. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr tudományos közlemények 9. Magyar Hadtudományi Társaság, Pécs 2008. 167-175. o.

²⁸ Bárd Petra: A kölcsönös bizalom elvével szembeni alkotmányos aggályok az európai elfogatóparancs példáján keresztül. Kriminológiai tanulmányok 2008. 45. sz. 175-192. o.

tartózkodik, kiadatásnak nincs helye, kiadatását megtagadták, vagy kiadatási kérelem előterjesztésére nem kerül sor.²⁹ Az eljárást csak más állam hatósága folytathatja le a magyar büntető joghatóság alá tartozó ügyben, ha a külföldi állampolgár Magyarországon követ el bűncselekményt, és a bűncselekmény üldözéséről a Magyar Köztársaság törvényel kihirdetett nemzetközi szerződésben lemondott.

ad d) Ha az eljárás külföldön tartózkodó terhelt ellen folyik, és

- kiadatásának nincs helye,
- a kiadatást megtagadták,
- a büntetőeljárás átadására sem került sor,
- az ügyész nem indítványozta, hogy a tárgyalást a terhelt távollétében tartsák meg,

a vádirat benyújtásáig az ügyész a legfőbb ügyésznél, azt követően a bíróság a közigazgatási és igazságügyi miniszternél kezdeményezheti feljelentés megtételét az ügy elbírálására joghatósággal rendelkező más államnál (Nbj. 45. §). Ha a legfőbb ügyész (közigazgatási és igazságügyi miniszter³⁰) a feljelentést megteszi, erről a kezdeményezőt értesíti, amely alapján az nyomozást (eljárást) megszünteti. Ez a megszüntetés azonban nem akadályozza a büntetőeljárás későbbi folytatásának.

ad e) Az eljárási jogsegély fő szabályai lényegében megegyeznek a jogsegély nyújtása és a jogsegély iránti megkeresés esetén (Nbj. 61-75. §). Eljárási jogsegély általában az alábbiakra terjedhet ki:³¹

- eljárási cselekményekkel kapcsolatos tevékenységekre (nyomozási cselekmények teljesítésére, bizonyítási eszközök felkutatására, bizonyítási eljárások lefolytatására, kényszerintézkedések foganatosítására);
- tárgyak és személyek szállítására (Magyarországon való átszállításra, büntetőeljárással kapcsolatos iratok és tárgyak megküldésére, iratok kézbesítésére);

²⁹ Balogh-Békesi Nóra: „Közös európai alkotmányjog” vagy szuverenitás-transzfer esetről-esetre. A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU valamint Izland és Norvégia közötti átadatási eljárásról szóló megállapodás tárgyában. Jogtudományi Közlöny 2008. 6. sz. 310-315. o.

³⁰ A törvény szövegében még az igazságügyi és rendészeti miniszter megjelölés szerepel. A tanulmány szövegében egységesen a hatályos közigazgatási és igazságügyi miniszter megjelölést használjuk.

³¹ Karsai Krisztina: Magyar alkotmányosság a büntügyi jogsegélyjog útvesztőiben. Magyar Jog 2008. 6. sz. 399-408. o.

- nyilvántartási adatok kérésére (külföldön büntetőeljárás alá vont magyar állampolgár bűnügyi nyilvántartásban szereplő személyes és egyéb adatairól való felvilágosítás adására, ideiglenes átadásra).

ad f) A kiadatás – a jogsegélyhez hasonlóan – kétirányú lehet: hazánk kiadatás iránti kérelme, illetve külföldi hatóság Magyarországra irányuló kérelme. A kiadatásnak három célja lehet:

- büntetőeljárás lefolytatása,
- szabadságvesztés büntetés végrehajtása,
- szabadságelvonással járó intézkedés foganatosítása.

A kiadatás pozitív feltételeit és kizáró okait³² az alábbi táblázat szemlélteti:

1. sz. táblázat A kiadatás pozitív feltételeit és kizáró okai

A kiadatás feltételei	A kiadatást kizáró okok
<ul style="list-style-type: none"> - 1 évnél súlyosabban fenyegetett bűncselekmény / szabadságvesztés, intézkedés: 6 hónapnál több van hátra - nem (nem csak) magyar állampolgár a kiadni kért személy - ha a megkereső állam biztosítékot ad: <ul style="list-style-type: none"> - nem hajt végre a kiadni kérttel szemben halálbüntetést - más bűncselekmény miatt nem folytat le eljárást (nem hajt végre szabadságelvonó büntetést) - a kiadni kért a lefolytatott büntetőeljárás / végrehajtott büntetés után elhagyhatja a megkereső állam területét 	<ul style="list-style-type: none"> - elévülés (bármelyik államban) - kegyelem (bármelyik államban) - magánindítvány hiánya (megkereső államban) - res iudicata (megkeresett államban) - menekült (kivéve, ha biztonságos ország kéri)

ad g) Az Európai Unió tagállamaival folytatott együttműködés, valamint az európai elfogatóparancs³³ alapján folytatott átadási eljárás során két fő kérdésről kell szót ejteni (vö. Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvénnyel):

³² Nyitrai Péter M.: A kiadatás intézményének újragondolása Európában – az európai elfogatóparancs eszméje és alkalmazásának főbb dilemmái. Magyar Jog 2003. 7. sz. 401-410. o.

³³ Róth Erika: Az európai elfogatóparancs. In: Róth Erika (szerk.): Magyarország az Európai Unió csatlakozás küszöbén. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 57-67. o.

g/1) A Magyarországról történő átadásról, illetve

g/2) az átadás iránti megkeresésről.

ad g/1) A Magyar Köztársaság területén tartózkodó személy az Európai Unió más tagállamának igazságügyi hatósága által kibocsátott európai elfogatóparancs alapján

- büntetőeljárás lefolytatása,
- szabadságvesztés büntetés, illetve
- szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása

céljából elfogható és átadható olyan bűncselekmények esetén, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, vagy ha jogerősen legalább négy hónapi szabadságvesztésre (szabadságelvonással járó intézkedésre) ítélték.³⁴

A törvény felsorolja azokat a bűncselekményfajtákat, amelyek esetén a keresett személyt a cselekmény kettős büntethetőségének mérlegelése nélkül az európai elfogatóparancs alapján át kell adni, ha azoknál az európai elfogatóparancsot kibocsátó igazságügyi hatóság államának joga szerint a büntetési tétel felső határa eléri a háromévi szabadságvesztést. A több mint száz bűncselekmény főként a szervezett bűnözéshez kapcsolódik, de van közöttük korrupciós, környezetvédelem elleni stb. bűncselekmény is, a legsúlyosabb hagyományos bűncselekmények (emberölés, rablás, csalás, zsarolás stb.) mellett. A többi bűncselekmény esetén csak akkor engedélyezhető az átadás, ha azok a cselekmények, amelyek miatt az európai elfogatóparancsot kibocsátották, a magyar törvény szerint bűncselekménynek minősülnek.

Az európai elfogatóparancs végrehajtását meg kell tagadni:

- ha a keresett személy gyermekkor miatt nem büntethető;
- ha az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmények közül valamelyik a magyar törvény szerint nem bűncselekmény;
- ha a magyar törvény szerint a büntethetőség vagy a büntetés elévült;
- ha egy tagállamban a keresett személy ellen az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt már olyan határozatot hoztak, amely a büntetőeljárás megindí-

³⁴ Kenéz Andrea: A megerősített harmadik pillér. Az európai elfogatóparancsról. *Ügyvédek Lapja* 2007. 3. sz. 27-30. o.

tásának akadályát képezi, vagy amely alapján a büntetést már végrehajtották, annak végrehajtása folyamatban van, vagy a jogerős ítéletet hozó tagállam joga szerint az nem hajtható végre;³⁵

- ha a keresett személyt egy harmadik államban ugyanazon cselekmény miatt jogerősen felmentették, vagy jogerősen elítélték, feltéve, hogy a büntetést már végrehajtották, annak végrehajtása folyamatban van, vagy a jogerős ítéletet hozó állam joga szerint az nem hajtható végre;
- ha az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló cselekmény miatt a keresett személy ellen a Magyar Köztársaság területén büntetőeljárás van folyamatban;
- ha a magyar bünyügyi hatóság az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény miatt a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást, illetve az eljárást megszüntette;
- ha az európai elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekményre a magyar törvény szerint közkegyelem terjed ki, és a bűncselekményre a magyar büntetőtörvényt kell alkalmazni.

Ha ugyanazon személy ellen két vagy több tagállam bocsátott ki európai elfogatóparancsot, az összes körülmény (szükség esetén az Eurojust – Európai Igazságügyi Együttműködési Egység – véleménye) mérlegelésével kell dönteni arról, hogy melyik európai elfogatóparancs kerüljön végrehajtásra, és annak alapján a keresett személy átadására.³⁶

Az európai elfogatóparancs alapján indult eljárásban mint végrehajtó igazságügyi hatóság kizárólag a Fővárosi Bíróság jár el egyesbíróként. Határozata ellen fellebbezésnek van helye, amelyet a Fővárosi Ítéltábla bírál el tanácsulésen. A Fővárosi Bíróság tárgyalást tart, amelyen az ügyész és a védő részvétele kötelező. A Fővárosi Bíróság

- a keresett személyt meghallgatja (különösen személyazonosságára, állampolgárságára és az átadás feltételeit befolyásoló körülményekre),
- tájékoztatja a keresett személyt az egyszerűsített átadási eljárás lehetőségéről és annak jogkövetkezményeiről,

³⁵ Mohácsi Barbara: Az Unió bünyügyi együttműködés nehézségeinek egyik példája. A Német Alkotmánybíróság – 2 BvR 2236/04. sz. (2005. júl. 18.) – döntése az Európai Elfogató Parancsról szóló törvényről. *Collega* 2006. 1. sz. 16-19. o.

³⁶ Frank Giesecke: Az európai elfogatóparancs, mint nemzetközi elfogatóparancs. *Bírák Lapja* 2005. 1. sz. 74-78. o., *Az európai elfogatóparancsról. Egy ír elkövető magyar ügye kapcsán. Interjú Bárd Petrával. Ügyészek Lapja* 2008. 2. sz. 37-45. o.

- ha a keresett személy nem kíván élni az egyszerűsített átadási eljárás lehetőségével, és a bíróság megállapítja, hogy nem áll fenn megtagadási ok, elrendeli a keresett személy ideiglenes átadási letartóztatását (legfeljebb 40 napig tarthat), és az erről szóló határozatot haladéktalanul megküldi a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, aki értesíti a tagállami igazságügyi hatóságot az európai elfogatóparancs haladéktalan megküldése érdekében; az európai elfogatóparancs hozzáérkezését követően a Fővárosi Bíróság tárgyalást tart, és ha az európai elfogatóparancs végrehajtásának és az átadásnak a feltételei fennállnak, arról határozattal dönt.³⁷

Ha a Fővárosi Bíróság megítélése szerint a kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság által közölt tények és adatok nem elégségesek az európai elfogatóparancs végrehajtása és az átadás tárgyában történő határozathozatalhoz, kérheti a közigazgatási és igazságügyi miniszter útján, hogy sürgősséggel bocsássák a rendelkezésére a szükséges kiegészítő információkat.³⁸

A keresett személy átadásáról a NEBEK (Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ) a rendőrség közreműködésével gondoskodik. A keresett személyt legkésőbb az európai elfogatóparancs végrehajtásáról és az átadásról szóló határozat jogerőre emelkedésétől számított tíz napon belül át kell adni az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállam illetékes hatóságának.³⁹

A Fővárosi Bíróság az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállami igazságügyi hatóság kérelmére vagy hivatalból elrendeli azoknak a tárgyaknak a lefoglalását és átadását

- amelyek bizonyítási eszközként felhasználhatók, vagy

³⁷ Karsai Krisztina: Az európai elfogatóparancs és az átadási eljárás. Acta Juridica et Politica Tomus LXVI. Fasc. 12. Szegedi Tudományegyetem, Szeged 2004. 36. o.

³⁸ Bárd Petra: Egy jogintézmény hányatott sorsa: az európai elfogatóparancs. Rendészeti Szemle 2008. 12. sz. 3-26. o., Katona Tibor: Elemzés az elfogatóparancsról. Bűnügyi Szemle 2009. 4. sz. 55-59. o.

³⁹ Nyitrai Péter M.: Az európai elfogatóparancs intézményének jövőképe a vonatkozó kerethatározat tagállami végrehajtási megoldásainak tükrében. In: Lévay Miklós (szerk.): Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bíbor Kiadó, Miskolc 2004. 183-197. o.

- amelyeket a keresett személy a bűncselekmény elkövetése során vagy azzal összefüggésben szerzett.⁴⁰

Az európai elfogatóparancs végrehajtásával kapcsolatos eljárásban az őrizetbe vett és előállított személy személyazonosításán túlmenő bizonyításnak nincs helye.⁴¹

ad g/2) Ha a terhelttel szemben büntetőeljárást kell lefolytatni, az Európai Unió valamely tagállamában történő elfogása és átadása érdekében a bíróság haladéktalanul európai elfogatóparancsot bocsát ki. Ha a terheltten jogerősen kiszabott szabadságvesztést kell végrehajtani, az európai elfogatóparancsot a büntetés-végrehajtási bíró bocsátja ki. Az európai elfogatóparancsot a NEBEK-nek kell megküldeni.

Az európai elfogatóparancs olyan cselekmények esetén bocsátható ki, amelyeknél a magyar büntetőtörvény szerint a büntetési tétel felső határa legalább egyévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés. Ha a szabadságvesztést kiszabó vagy a szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazó határozatot már meghozták, az európai elfogatóparancs csak akkor bocsátható ki, ha a kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés tartama legalább négy hónap.

Az európai elfogatóparancsot le kell fordítani a végrehajtó tagállam hivatalos nyelvére vagy hivatalos nyelveinek egyikére.

A bíróság az európai elfogatóparancsban kérheti azon tárgyak lefoglalását és átadását,

- amelyek bizonyítási eszközként felhasználhatók, vagy
- amelyeket a keresett személy a bűncselekmény elkövetése során vagy azzal összefüggésben szerzett.

Ha a bíróság már kibocsátott a keresett személy ellen nemzetközi elfogatóparancsot, akkor az európai elfogatóparancs annak helyébe lép, megtartva az eredeti kibocsátási időpontot és a bírósági ügyszámot. Az európai elfogatóparancs kibocsátásáról a bíróság ebben az esetben a NEBEK-et értesíti.

⁴⁰ Peisch András: Belföldi elfogatóparancs, európai elfogatóparancs, nemzetközi elfogatóparancs. Országos tudományos diákköri konferencia. Állam- és jogtudományi szekció. 2007. 117-126. o.
<http://www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium/XXVIII-OTDK/Peisch%20Andr%C3%A1s%20-%20Belf%C3%B6ldi%20elfogat%C3%B3parancs,%20eur%C3%B3pai%20elfogat%C3%B3parancs,%20nemzetk%C3%B6zi%20elfogat%C3%B3parancs.pdf> (2010.07.20)

⁴¹ BH 2009. 268.

Az európai elfogatóparancsot a terhelt elfogásáról történt értesítéstől számított három napon belül a közigazgatási és igazságügyi miniszternek kell továbbításra megküldeni.

Az európai elfogatóparancs végrehajtásából eredő külföldi fogvatartás teljes időtartamát be kell számítani a bíróság által kiszabott szabadságvesztés büntetésbe vagy szabadságelvonással járó intézkedésbe.

Ha a tagállami igazságügyi hatóság az átadás elhalasztása helyett ideiglenesen átadja a keresett személyt, a megállapodásban rögzített feltételek minden magyar hatóságra kötelezőek.

A keresett személy átvételéről a NEBEK a rendőrség közreműködésével gondoskodik.

ad h) A büntetések átadásával és átvételével kapcsolatosan az Nbj. 46-60. §-a hat intézményt szabályoz:

- a külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának átvételét,
- a magyar bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának átadását,
- a külföldi bíróság által elrendelt szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtásának átvételét,
- a magyar bíróság által elrendelt szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtásának átadását,
- a vagyonekobzás és az elkobzás végrehajtásának átvételét,
- a vagyonekobzás és az elkobzás végrehajtásának átadását.

ad i) A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésének szabályait a 2002. évi LIV. törvény tartalmazza. A törvény az együttműködési formákat szabályozó nemzetközi szerződések megléte esetén alkalmazható. Az együttműködés iránti megkeresés általában a szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények megelőzése és felderítése érdekében terjeszthető elő (teljesíthető), politikai és katonai bűncselekményekkel összefüggésben nem.

A magyar bűnüldöző szerv megkeresését a külföldi hatósághoz a NEBEK továbbítja és ez fogadja a külföldi hatóság megkeresését is. A NEBEK a külföldi hatóságtól érkező megkeresést

- haladéktalanul a végrehajtásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező magyar bűnüldöző szervhez továbbítja, vagy
- az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bünyügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV.

törvényben meghatározottak szerint a megkeresést közvetlenül is teljesítheti.

A törvény 8. §-a szerint a nemzetközi bűnügyi együttműködésnek az alábbi formái alkalmazhatók:

- közvetlen információcsere,
- az Európai Unió tagállamának bűnüldöző szervével történő információcsere,
- ellenőrzött szállítás,
- közös bünfelderítő-csoport létrehozása,
- bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele,
- fedett nyomozó alkalmazása,
- határon átnyúló megfigyelés,
- forrányomon üldözés,
- összekötő tisztviselő alkalmazása,
- titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján,
- Tanúvédelmi Program alkalmazása nemzetközi együttműködés alapján.

A felsorolt együttműködési formák csak akkor alkalmazhatók, ha azt mind a magyar, mind pedig a külföldi állam joga lehetővé teszi.

VII. Az európai elfogatóparancs jövőbeni végrehajtása a Horvát Köztársaságban

1. Az európai elfogatóparanccsal szembeni alkotmányossági aggályok nemzeti szinten

Mint már korábban említettük, a kerethatározatot át kell ültetni a nemzeti jogba, de az átültető aktusok jogszerűsége kétségbe vonható mind nemzeti, mind európai szinten. A tanulmány e részében olyan esetekre fogunk koncentrálni, amelyekben a nemzeti implementáló jogszabályok alkotmányosságát vitatták. A kerethatározat elfogadása előtt az akkori, tagállamok közül tizennégynek⁴² az alkotmánya tartalmazott olyan rendelkezést, amely megtiltotta⁴³ vagy legalábbis

⁴² Ld. Deen-Racsmány Zsuzsanna: Lessons of the European Arrest Warrant for Domestic Implementation of the Obligation to Surrender Nationals to the International Criminal Court. 1 Leiden Journal of International Law 2007. 167-191. o.

⁴³ Az állampolgárok kiadásának tilalmára vonatkozó ilyen rendelkezést találunk Ausztria, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Németország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia alkotmányában.

korlátozta⁴⁴ a saját állampolgáraik kiadatását. Ezért nem meglepő, hogy az európai elfogatóparancs által kialakított innovatív rendszer, ami néhány meglehetősen drasztikus változást vezetett be, többek között az állampolgárok kiadatásának tilalma vagy korlátozása kapcsán, radikálisan beavatkozva a nemzeti jogrendszerekbe, több tagállamban is alkotmányossági aggályokat vetett fel.

Egyes tagállamok, például Portugália, Szlovákia és Szlovénia, azon megoldás mellett döntöttek, hogy alkotmánymódosítást hajtottak végre annak érdekében, hogy megfeleljenek az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat rendelkezéseinek. Ezekben az esetekben nem is volt lehetőség az implementáló jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára. Más tagállamok alkotmánymódosítás nélkül hatályba léptették saját implementáló törvényeiket. Három ilyen esetben, miután az európai elfogatóparancs kerethatározatot átültették a nemzeti jogba, eljárás indult a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata céljából.

Időrendben az első döntést a lengyel alkotmánybíróság⁴⁵ hozta 2005. április 27-én, amelyben megállapította, hogy az európai elfogatóparancsról rendelkező implementáló jogszabály (a büntetőeljárás törvény 607. cikk (1) bekezdése) – amely egyben a lengyel állampolgárok kiadatására is vonatkozik – ellentétes az alkotmánynak azzal a rendelkezésével, amely lengyel állampolgárok kiadatását tiltja más országokba. Mindazonáltal, az Alkotmánybíróság felismerte az európai elfogatóparancs jelentőségét még ugyanazon határozatban, hangsúlyozta, hogy ezen instrumentumnak „döntő jelentősége van az igazságszolgáltatás működésében, és elsősorban – mint a tagállamok közötti együttműködés egy formája a bűnözés elleni küzdelemben – a biztonság javításában.” Meg kell említeni, hogy a lengyel alkotmánybíróság, úgy határozott, hogy ítéletének az implementáló jogszabályt hatályon kívül helyező részének hatályosulását tizennyolc hónapra elhalasztja annak érdekében, hogy a jogalkotó összehangolhassa az alkotmányt az európai elfogatóparancs kerethatározattal, ami azóta meg is történt.

⁴⁴ Ld. Észtország (36.2 cikk), Olaszország (26. cikk) és Litvánia (13. cikk) alkotmányát.

⁴⁵ A lengyel alkotmánybíróság 2005. április 27-i döntése (P 01/05). Angol nyelvű összefoglaló:
http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries_assets/documents/P_1_05_G_B.pdf (2010.07.20.)

A német tapasztalatok a kerethatározat végrehajtásával kapcsolatosan nagyon érdekesek voltak, és kiemelkedő jelentőséggel bírtak a német jogrendre, csakúgy, mint az európai elfogatóparancs hatékonyságára az Európai Unióban.⁴⁶

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) 2005. július 18-i döntésében az egész német implementáló jogszabályt alkotmányellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette azon az alapon, hogy az ellentétes a jogosulatlan kiadatás elleni alkotmányos joggal (mivel a jogalkotó elmulasztotta kihasználni az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat által biztosított lehetőséget, azaz nem használta ki a kerethatározat által lehetővé tett mozgásteret), valamint annak a ténynek köszönhetően, hogy a német jogszabály sértette az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát (mivel néhány esetben nem bírósági döntés születik a kiadatásról).⁴⁷ A hatályon kívül helyezett normát pótlandó, az új végrehajtási jogszabályt 2006. augusztus 2-án fogadták el.

Hasonlóképpen, a ciprusi legfelsőbb bíróság 2005. november 11-i döntésében⁴⁸ nyilvánította alkotmányellenesnek a ciprusi polgárok kiadatását, de 2006. június 18-a óta a ciprusi állampolgárok kiadatásáról szóló alkotmányos rendelkezést megváltozott, azzal a kitételrel, hogy az állampolgárok átadása csak akkor lehetséges, ha az átadásra okot adó cselekményt az Európai Unióhoz való csatlakozás után (azaz 2004. május 1-jét követően) követték el.

Ellentétben az előző három példával, más alkotmányossági kifogások a kerethatározattal szemben, nevezetesen Írország, Görögország és a Cseh Köztársaság alkotmánybírósága előtt, új, az adott állam alkotmányának megfelelő átültető jogszabályok megalkotásához vezettek.⁴⁹

Különösen érdemes megemlíteni a Cseh Köztársaság alkotmánybíróságának 2006. május 3-án hozott határozatát,⁵⁰ amely

⁴⁶ Ld. Z. Đurđević: *Europski sud pravde i legitimitet europskog uhidbenog naloga*. 2 Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2007. 1024. o.

⁴⁷ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete következtében Németországban felfüggesztették az elfogatóparancsok végrehajtását, és a viszonyosság elve alapján pedig néhány tagállam megtagadta német elfogatóparancsok végrehajtását (Spanyolország például több ízben is).

⁴⁸ A ciprusi alkotmánybíróság 295/2005. sz., 2005. november 11-i ítélete (14281/05)

⁴⁹ Ld. Górski – Hofmanski (eds.): i.m.

⁵⁰ A cseh alkotmánybíróság Pl. US 66/04. sz. ítélete (2006. május 3.). Angolul elérhető:

elutasította a parlamenti képviselők azon beadványát, hogy mondja ki a cseh implementáló törvény alkotmányellenességét.⁵¹ Ez a döntés két okból is érdekes: azért, mert részletesen kifejti a „kölcsonös bizalom” fogalmát,⁵² és mert a bíróság döntése jelen ügyben az alkotmányossági rendelkezések teleologikus értelmezésére alapul. Nevezetesen, a cseh alkotmánybíróság megvizsgálta a hagyományos kiadatás és az európai elfogatóparancs lényegi tartalmát, és kijelentette, hogy a jelentős eltérés a kettő között a kölcsonös bizalom, illetve bizalmatlanság kapcsolatában rejlik. A bíróság szerint, míg a hagyományos kiadatás rációja a tagállamok közötti kölcsonös bizalmatlanságon alapul, addig az európai elfogatóparancs éppen a tagállamok közötti magas fokú bizalmon alapszik, amely tükrözi „az európai polgárok nagyfokú mobilitását az EU-ban és a növekvő államközi együttműködés jelenlegi időszakát.”⁵³

2. A jelenlegi helyzet a Horvát Köztársaságban

A Horvát Köztársaság európai uniós tagságra való felkészülése magában foglalja a gazdaság, a közigazgatás és a jogrendszer megváltoztatását. E célt szem előtt tartva, Horvátországnak, mint minden tagjelölt államnak, keresztül kellett mennie egy hosszadalmas és bonyolult eljáráson annak érdekében, hogy jogszabályait harmonizálja az uniós vívmányokkal. A Horvát Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozása kapcsán a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségéről folytatott tárgyalások a horvát igazságügyi minisztérium hatáskörébe tartoznak (beleértve a 24. fejezetet: Igazság, Szabadság és Biztonság). Összefoglalva, a 24. fejezettel⁵⁴ kapcsolatos tárgyalások beosztása az

http://www.euowarrant.net/documents/cms_eaw_id862_1_Decision%20Czech%20Constitutional%20Court-001_EZR-66-06-ENG.doc (2010.07.20)

⁵¹ Az képviselők érvelésükben az implementáló jogszabály és a Cseh Köztársaság Alkotmánya 14. cikk (4) bekezdésének (amely szerint egy állampolgárt sem lehet arra kényszeríteni, hogy hagyja el országát) összeegyeztetlenségre hivatkoztak, továbbá arra, hogy a kettős büntethetőség kritériumának részleges feladása nincs kellőképpen megindokolva. (A cseh alkotmány angol nyelven elérhető: <http://www.hrad.cz/en/chech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>)

⁵² M. Fichera: The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience? 1 European Law Journal 2009. 70–97. o.

⁵³ Fichera: i.m. 84. o.

⁵⁴ Negotiations for the Accession of the Republic of Croatia to the EU in the Area of Justice – State of Play for Chapters 23 and 24, http://www.oezf.at/cms/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=268 (2010.07.20.)

alábbiak szerint alakul: 2006 januárjában és februárjában megtörtént a felvilágosító és kétoldalú átvilágítás. 2006 júliusában hivatalosan átadták az ún. fejezetnyitási feltételt és 2006 novemberében elfogadták, majd 2007 decemberében felülvizsgálták az integrált határellenőrzésről szóló cselekvési tervet. A fejezetnyitási feltételt 2008 áprilisában hagyta jóvá az EU, és ugyanabban a hónapban Horvátország benyújtotta tárgyalási álláspontját. A vonatkozó fejezet 2009. október 2-án került hivatalosan megnyitásra, az EU e fejezetet illetően hat záró kritériumot határozott meg. Az első jelentéstervezet a kötelezettségek teljesítéséről a 24. fejezet vonatkozásában elkészült. Továbbá, a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés a Horvát Köztársaság és más országok között jelenleg az igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos hagyományos szemléletmódon alapul – ez azt jelenti, hogy a kölcsönös elismerés fogalma jogilag alapvetően nem elismert és elfogadott. Horvátország részes fele a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 1959-es Európa tanácsi egyezménynek⁵⁵ és a hozzá csatolt kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 1978-as jegyzőkönyvnek. Ezen túlmenően, Horvátország aláírta, de nem ratifikálta az egyezmény 2001-es második kiegészítő jegyzőkönyvét.

a) Kiadatás a Horvát Köztársaság jogában

A kiadatás lefolytatását a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 2004. évi törvény szabályozza a Horvát Köztársaságban.⁵⁶ Emellett, a kiadatási jog Horvátországban nemzetközi egyezmények és kétoldalú megállapodások megkötésén alapul. Horvátország ratifikálta az 1957-es európai kiadatási egyezményt,⁵⁷ valamint az európai kiadatási egyezményt kiegészítő 1975-ös jegyzőkönyvet,⁵⁸ és az európai kiadatási egyezmény 1978-as második kiegészítő jegyzőkönyvét.⁵⁹ Mivel a

⁵⁵ Ld. a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezményt megerősítő 1959. április 20-i törvényt, illetve az egyezményhez csatolt 1978. március 17-i kiegészítő jegyzőkönyvet, Horvát Közlöny – Nemzetközi Megállapodások 4/1999.

⁵⁶ A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvény, Horvát Közlöny 178/2004.

⁵⁷ Az európai kiadatási egyezmény megerősítéséről szóló törvény, Horvát Közlöny – Nemzetközi Megállapodások 14/1994. Az egyezmény Horvátországban 1995. április 25-től hatályos.

⁵⁸ Az európai kiadatási egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének megerősítéséről szóló törvény, Horvát Közlöny – Nemzetközi Megállapodások 14/1994. A kiegészítő jegyzőkönyv Horvátországban 1995. április 25-től hatályos.

⁵⁹ Az európai kiadatási egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének megerősítéséről szóló törvény, Horvát Közlöny – Nemzetközi Megállapodások

kiadatás egyes kérdéseit nem kizárólag az európai kiadatási egyezmény és jegyzőkönyvei szabályozzák, hanem a terrorizmus visszaszorításáról szóló 1977-es európai egyezmény, érdemes megemlíteni, hogy Horvátország tagja ezen említett egyezménynek is.⁶⁰ Érdemes megjegyezni, hogy összhangban a Horvát Köztársaság Alkotmányának 140. cikkével,⁶¹ a nemzetközi egyezmények az Alkotmánynak megfelelően köttetnek és érvényesülnek. A hatályos nemzetközi egyezmények a Horvát Köztársaság belső jogrendszerének részét képezik, és a jogilag a törvények felett állnak. Továbbá, az említett egyezmények előírásait csak nemzetközi egyezmények vagy a nemzetközi jog általános szabályai által meghatározott vagy azzal összhangban álló feltételekkel és módon lehet módosítani vagy megszüntetni. Mivel a bűnügyi kölcsönös jogsegélyről szóló 2004. évi törvény alapja a hagyományos kiadatási rendszer és a kerethatározat az *acquis communautaire* alkotórésze, a Horvát Köztársaság előtt áll az a feladat, hogy a kerethatározatot átültettesse a nemzeti jogba; a feladat teljesítése a nemzeti jogszabályokba történő lényeges beavatkozással és azok módosításával jár, beleértve az alkotmánymódosítást is.

b) A Horvát Köztársaság Alkotmánya 9. cikkének 2. bekezdése

Az Európai Unió legutóbbi bővítéseiben részt vevő valamennyi tagállam – Ciprus kivételével – módosította alkotmányát az uniós csatlakozás előtt és/vagy után. Ezek között az egyetlen különbség – az egyes tagállamok alkotmányos rendszerétől függően – a módosítások kiterjedésében áll.⁶² Horvátország 2010. június 6-i alkotmánymódosításának egyik oka az európai elfogatóparancs hatékony implementációjának lehetővé tétele volt. Az Alkotmány korábban hatályos 9. cikk 2. bekezdésének rendelkezése tiltotta horvát

14/1994. A második kiegészítő jegyzőkönyv Horvátországban 1995. április 25-től hatályos.

⁶⁰ A terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezmény megerősítéséről szóló törvény, Horvát Közlöny – Nemzetközi Megállapodások 12/2002. Az egyezmény Horvátországban 2003. április 16-tól hatályos.

⁶¹ A Horvát Köztársaság Alkotmánya (Horvát Közlöny 41/2001), az 55/2002. számú módosítással módosított szöveg.

⁶² Jelentős alkotmánymódosítás történt Bulgáriában, Csehországban, Szlovákiában, Szlovéniában és Romániában, míg kisebb kiterjedésű változtatások történtek Magyarország és Lengyelország alkotmányában, a balti államok és Málta alkotmánya változott a legkevésbé. The Proposal of the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia. <http://www.cpi.hr> (2010.07.20.)

állampolgárok kiadatását más államoknak, és mint ilyen, az európai elfogatóparancs hatékony végrehajtásának jogi akadályát képezte volna attól a naptól, hogy Horvátország az Unió tagjává válik. A horvát jogrendszer és az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat megfelelő közelítésének akadályát képezte tehát, amelynek elhárítása a 24. fejezetről folyó csatlakozási tárgyalások lezárásának is egyik feltétele volt. A horvát parlament által 2010. június 16-án megszavazott alkotmánymódosítás alapján a 9. cikk 2. bekezdésének módosítására került sor, az állampolgársági alapú kiadatási tilalmat főszabály szerint érvényben tartja. Azonban a rendelkezés alkotmányos jogalapot biztosít az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos eljárásnak, vagyis a kérdést részletesen szabályozó későbbi törvény jogalapja már biztosított.⁶³ Az európai elfogatóparancs Horvátország uniós tagállammá válását követően implementálhatóvá válik; az alkotmánymódosítás emellett lehetővé teszi horvát állampolgárok kiadatását más államok hatóságainak is, de kizárólag az adott állammal kötött nemzetközi egyezmény alapján. Ily módon két párhuzamos kiadatási rendszer jött létre:⁶⁴ az egyik az EU tagállamai közötti kapcsolatokat szabályozza (beleértve a Horvátországot, amint az Unió tagja lesz) a kerethatározatot átültető jogszabály által, a másik pedig Horvátország és az Unión kívüli tagállamok kapcsolatát szabályozza kiadatásról szóló nemzetközi egyezmények által, valamint a nemzeti jog kiadatással kapcsolatos rendelkezései útján.

c) Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtása

A kerethatározatot nem alkalmazzák közvetlenül a tagállamok területén, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak érvényre kell juttatniuk bizonyos rendelkezéseket a nemzeti jogukban annak érdekében, hogy kerethatározat által előírt kötelezettségeiket teljesíthessék. Ebből következik, hogy az alkotmánymódosítás után, amely megteremtette a jogalapot az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat

⁶³ A horvát alkotmány 9. cikkének 2. bekezdése értelmében horvát állampolgárokat nem lehet kiutasítani a Horvát Köztársaság területéről, nem lehet őket állampolgárságuktól megfosztani, sem pedig kiadni őket egy másik államnak, kivéve, ha erre nemzetközi megállapodással vagy az Európai Unió jogával összhangban kerül sor. A Horvát Köztársaság Alkotmányának módosítása, Horvát Közlöny 76/2010.

⁶⁴ Z. Burić: Europski uhidbeni nalog. I Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu 2007. 264. o.

implementáláshoz, a Horvát Köztársaság, vagyis a törvényhozása (Hrvatski Sabor) egy újabb feladat teljesítésével szembesül: az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat nemzeti jogba történő átültetésének feladatával. Ennek érdekében az Európai Unió tagállamaival büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködésről szóló jogszabályt kell elfogadni, amelyre nem kerülhetett sor, amíg az Alkotmányt nem módosították. A fent említett törvény már a parlament előtt van,⁶⁵ és a következő uniós jogi eszközök implementációjáról szóló rendelkezéseket fogja tartalmazni: az európai elfogatóparancs és a tagállamok közötti átadási eljárások; vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatok; a pénzügyi szankciók és vagyonelkobzást elrendelő határozatokat kölcsönös elismerése; kölcsönös elismerés a büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából; a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról; büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyítás-felvételi parancs; a személyek eljárási jogainak javítása; és a kölcsönös elismerés elve alkalmazásának elősegítése azon határozatok esetén, melyeket érintett személyek a tárgyaláson történő jelenlétének hiányában hoztak. Végezetül megállapítható tehát, hogy a Horvát Köztársaság Alkotmánya 9. cikk 2. bekezdésének módosítása, és a büntető ügyekben történő igazságügyi együttműködésről szóló törvény majdani elfogadásának eredményeképpen a horvát jogrendszer releváns szabályai megfelelően harmonizáltak lesznek az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározattal.

VIII. Záró gondolatok

Az európai elfogatóparancs a legvitatottabb eszközök egyike az európai bel- és igazságügyi együttműködés területén. Nyolc évvel annak elfogadását követően sincs minden vele kapcsolatos probléma rendezve. A Fair Trials International, egy londoni székhelyű nem kormányközi nemzetközi szervezet kampányt indított „Igazságszolgáltatás

⁶⁵ Az Európai Unió tagsággal kapcsolatos tárgyalások lezárásáról szóló jogalkotási cselekvési terv (Horvát Közlöny 30/2010)

Európában” címmel, amelynek célja, hogy ráirányítsa a figyelmet az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos hiányosságokra. Egy közelmúltbeli, az Európai Unió bel- és igazságügyi tanácsi munkacsoportjához címzett előterjesztésükben⁶⁶ azt állítják, hogy sok esetben az érintett személyeket nem tisztességes eljárások után küldik más tagállamokba, hogy kitöltsék a büntetésüket, az arányosság nincs kellően figyelembe véve (átadásokra igen csekély bűncselekményekkel kapcsolatban is sor kerül) és az átadott személyek jogi képviselője is problémás néha. A Fair Trials International szerint ellenőrzési mechanizmusokat kellene a rendszerbe építeni annak érdekében, hogy európai elfogatóparancsot csak akkor adjanak ki, ha az arányos a bűncselekménnyel és az igazságszolgáltatási érdekekkel. Továbbá, az EU-nak közös szabályokat kellene bevezetnie a büntetőeljárásban történő jogsegéllyel kapcsolatban, különösen az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos eljárásokban, továbbá az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos figyelmeztető jelzéseknek a Schengeni Információs Rendszerből való eltávolítására szolgáló rendszernek éppen olyan hatékonynak és megbízhatónak kellene lennie, mint az e figyelmeztető jelzések kiadására vonatkozó mechanizmusnak. Az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos figyelmeztető jelzések eltávolítását szolgáló rendszert továbbá hozzáférhetőbbé kellene tenni az egyének számára.

A Eurojust a 2009-es éves jelentésében ugyancsak számos problémát jelölt meg az európai elfogatóparancsot illetően, amelyek többsége egybeesik Fair Trials International megállapításaival, de néhány további nehézségre is felhívta a figyelmet, például a tagállamok jogrendszerei közötti eltérésekre (különösen az angolszász és a kontinentális rendszer különbségeire), valamint néhány további technikai problémára (az európai elfogatóparancsból hiányzó adatokra és további információk beszerzésére vonatkozó kérvény számos eljárásban jelentős késedelmet okoz; a fordítás is problémás, különös tekintettel a bűncselekmények leírását és tényállását illetően, stb.).⁶⁷

⁶⁶ Fair Trials International: The European Arrest Warrant: Problems and Recommendations for Reform, Submission to the European Union Justice and Home Affairs Council Working Group, 31 July 2009 (<http://www.fairtrials.net/images/uploads/Submission%20to%20EU%20on%20EA%20W.pdf>) (2010.07.20.)

⁶⁷ Eurojust Annual Report 2009. 32-34. o.

Az ilyen aggályok és nehézségek figyelembe vétele hasznosnak bizonyulhatnak az Európai Unió azon leendő tagállamai számára, mint például Horvátország, amelyek az európai elfogatóparancs nemzeti jogba történő implementációjára készülnek.

A legtöbb említett problémával ugyanakkor az Európai Unió szintjén kell foglalkozni, és a védelemhez való joggal kapcsolatos jogi instrumentumok megalkotása már folyamatban vannak. A Tanács elfogadott egy ütemtervet annak érdekében, hogy megerősítések a gyanúsított illetve a vádlott eljárási jogait a büntetőeljárás során.⁶⁸

Lépésről-lépésre történő megközelítést választva a tanácsi dokumentum olyan jogszabályok elfogadását látja szükségesnek, amelyek a fordításhoz és tolmácsoláshoz való jogot, a jogokról való tájékoztatáshoz való jogot és a vádról történő tájékoztatáshoz való jogot; jogi tanácsadást és jogi segítséghez való jogot; a rokonokkal, a munkaadóval és a konzuli hatóságokkal való kapcsolattartáshoz való jogot, az előzetes letartóztatáshoz kapcsolódó intézkedéseket és a veszélyeztetett gyanúsítottak vagy vádlottak a rendelkezésére álló a különleges biztosítékokkal kapcsolatos intézkedéseket szabályozza.

Az ütemtervben előírányzott intézkedések közül az első elfogadásának folyamata hamarosan lezárul: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a büntetőeljárásban a tolmácsoláshoz és a fordításhoz való jogról első olvasatban elfogadásra került az Európai Parlament által. Jelentősége, hogy közös minimumszabályokat fektet le a tolmácsolás és fordítás területén a büntetőeljárás vonatkozásában, azzal a céllal, hogy javítsa a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat.⁶⁹ Más, a „menetrend” által előírányzott rendelkezésekkel kapcsolatos jogalkotási javaslatok is folyamatban vannak, míg néhány előterjesztés még a Bizottság általi megszövegezésére vár. Jövőbeli kutatásoknak kell megvizsgálniuk,

http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2009/Annual_Report_2009_EN.pdf (2010.07.20.)

⁶⁸ A Tanács állásfoglalása (2009. november 30.) a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről [HL 2009 C 295. sz. I. o.]

⁶⁹ Az Európai Parlament 637 igen, 21 nem szavazat és 19 tartózkodás mellett fogadta el a jogalkotás állásfoglalást az irányelv tervezetéről. Tekintve, hogy a Parlament által elfogadott módosítási javaslatok egy, a Tanács és az EP közötti kompromisszum eredményei, a Tanács valószínűleg egyetért majd a parlamenti állásponttal, és a rendes jogalkotási eljárás eredményesen zárulhat. Az irányelv megalkotása folyamatának részleteiről ld.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840482> (2010.07.20.).

hogy az új jogi eszközök valóban képesek-e megoldani az Európai Elfogatóparanccsal kapcsolatban felmerült problémákat. Hogy az ilyen érzékeny területeket érintő uniós jogszabályok elfogadása problémamentes lesz-e, szintén érdekes kérdés.

Igor Bojanić*
Rózsa Piroska**

Tettesi és részesi alakzatok a magyar és a horvát büntetőjogban

A büntető törvénykönyvek különös részében szabályozott alaptényállásoknál a kiindulópont az egy személy általi elkövetés, mivel a jogalkotó abból a feltevésből indul ki, hogy a tettes egyedül valósítja meg a bűncselekmény törvényi tényállását. A legtöbb megengedett cselekményt azonban nem egyedül vesszük véghez. A bűncselekményekre is igaz, hogy sok esetben több ember vesz részt megvalósításukban, különösen a szervezett bűnözés esetében. A büntetőjogban gyakran vetődik fel az egyén szerepe a több személy által megvalósuló bűncselekményekben, valamint az egyén és a többes elkövetői alakzatok kapcsolata. A bűncselekmény elkövetésében való részvétel minden olyan magatartás, amely okozati kapcsolatban van az elkövetett bűncselekménnyel. Ha ez a kapcsolat hiányzik, akkor csak önálló bűncselekményről beszélhetünk, de ez nem fog kapcsolódni a szélesebb értelemben vett elkövetői alakzatokhoz (pl. bűnpártolás, bűncselekmény előkészületének vagy elkövetésének felfedése). A szélesebb értelemben vett elkövetői alakzatok fogalmának meghatározására több elmélet született. Az egyik a monista felfogás, amely kiterjesztő értelmezést használ, ami szerint a bűncselekményhez kapcsolódó minden mozzanat ugyanolyan fontos az egész cselekmény megvalósulása tekintetében. A monista elmélet hívei szerint mindenki, aki valamilyen módon kapcsolódik a bűncselekményhez elkövetőnek minősül, akiket ugyanazzal a büntetéssel sújtanak. Különbséget az egyes elkövetők között büntetés kiszabásakor tesznek ezen elmélet követői. Ebben a modellben az önálló tettes fogalmának van meghatározó szerepe. A másik lehetséges megközelítés megszorító értelemben használja az elkövető szót. Azt illeti ezzel a kifejezéssel, aki személyesen vesz részt a bűncselekmény megvalósításában. Ezen az elven alapszik a dualista modell, amely a bűncselekményben résztvevőket tettesekre (közvetlen, közvetett és társtettes), illetve részesekre (felbujtó és bűnsegéd) osztja. A részesi alakzatok járulékosága vagy más néven a szűkebb értelemben vett elkövetői alakzat a dualista modellben került kialakítására. A járulékoságot jelenti többek között például az, hogy a felbujtó vagy a bűnsegéd büntetése függ a tettes által megvalósított cse-

* Prof.dr.sc. Igor Bojanić, egyetemi tanár, Büntügyi Tudományok Tanszéke, Jogtudományi Kar, Eszék, ibojanic@pravos.hr

** Dr. Rózsa Piroska, PhD hallgató, Büntetőjogi Tanszék, Pécs, rozsa@ajk.pte.hu

lekménytől. Ebben a modellben lényeges különbséget a tettes és a részes között csak a büntetés kiszabásánál tesznek, mivel enyhébb büntetés kiszabását teszik lehetővé különösen a bűnsegéd esetében. A dualista modellben a két elkövetői alakzat közötti különbségtétel alapvető jelentőségű, de egyben a legvitatottabb kérdés is. Elsődleges kérdés itt a tettes fogalma, mivel a részesi alakzatok meghatározására csak akkor kerülhet sor, ha tisztázták ezt a fogalmat, valamint ennek a fogalomnak van meghatározó szerepe a járulékos felelősség tekintetében.

A magyar büntető törvénykönyv általános részi szabályaiból (19-21. §) kiderül, hogy a magyar jogrendszer a monista modellt követi. E szakaszok értelmében elkövető a közvetlen és közvetett tettes, a társtettes, a felbujtó és a bűnsegéd. Minden alakzatot ugyanúgy büntet a törvényhozó. Ha jobban megvizsgáljuk azonban, találunk néhány dualista elemet: például a részesek esetében lehetőség nyílik a büntetés enyhítésére; a jogszabályok a részesi felelősség járulékoságát hangsúlyozzák. Kiemelendő, hogy az objektivista megközelítés érvényesül, amely szerint tettes az, aki törvényi tényállást valósít meg, míg részes esetében erre sohasem kerülhet sor. Annak ellenére, hogy a magyar jogrendszer is kiemelt jelentőséget tulajdonít az elkövető fogalmának, csak egyetlen hosszabb lélegzetvételű monográfia született a témában, azonban ezt a monográfiát a magyar büntetőjog tudomány egyik legnagyobb alakja, Losonczy István írta az 1960-as években. Azóta csak hosszabb-rövidebb cikk látta napvilágot. Mielőtt közelebbi betekintést adnánk a magyar szabályzásba, szükségesnek tartjuk, hogy egy nagyon rövid történeti kitekintőt tegyünk. Először az 1795-ös tervezet tett különbséget tettes és részes között, a Deák-féle törvényjavaslat már részletszabályokat is tartalmazott a felbujtóra és a bűnsegédre. A Csemegi-kódex pedig speciális rendelkezéseket hozott a tettesre.

A horvát törvénykönyv általános részi rendelkezéseiből (35-37. §) világosan kitűnik, hogy a horvát jogrendszer a dualista modellt követi, bár különbséget a tettesek és részesek között speciális módon tesz. Önálló tettes és részesek cím alatt találjuk a következő rendelkezést:

„35. § (1) Önálló tettes, aki a bűncselekményt saját magatartásával, mulasztásával vagy más személy felhasználásával követi el. (2) Részesek: a társtettes, a felbujtó és a bűnsegéd. (3) Társtettes az a két vagy több személy, akik közös elhatározás alapján vesznek részt a bűncselekmény elkövetésében, vagy más meghatározó módon hozzájárulnak annak megvalósításához. (4) Részes a felbujtó és a bűnsegéd, akik anélkül, hogy bármiféle hatalmuk alatt tartanák az elkövetett bűncselekményt, hozzájárulnak az elkövetéshez.”

A hivatkozott rendelkezésekből világosan látszik, hogy az önálló tettes nem azonos a közvetett tettesel, mivel a közvetett tetteségben két személy vesz részt (a közvetlen tettes és az a személy, aki a háttérből irányítja közvetlen tettes céljainak realizálása érdekében). Továbbá szintén kiderül, hogy a részesek fogalma szükségtelenül magába foglalja a társtetteseket is, annak ellenére, hogy a klasszikus dualista rendszerben a társtettes a tettesek között helyezkedik el. Minőségi különbséget a társtettes és a részesek között a negyedik szakasz tesz, amely szerint a részesek nem tartják ellenőrzésük, hatalmuk alatt az elkövetett bűncselekmény, míg a társtettesek igen. A társtetteseknek jelentős mértékben hozzá kell járulniuk a bűncselekmény megvalósításához, nem elegendő pusztán a segítő magatartás tanúsítása. A hivatkozott visszasságok azonban hamar kiküszöbölhetőek lennének, csak az önálló szót kellene törölni a tettesek szó elől, valamint a társtettesekre vonatkozó szabályokat ki kellene venni a részesekre vonatkozó részből¹. A német jogirodalomból származó „cselekmény feletti hatalom” kifejezés pontosan meghatározza, hogy ki az elkövető. A dualista modell jellemzője a bűnsegéd és a felbujtó járulékos felelőssége, ugyanis ahhoz, hogy valaki részesi tevékenységért büntethető legyen, az elkövetőnek jogellenes magatartást kell tanúsítani, és a cselekménynek olyan stádiumába kell eljutni, amely már büntethető.

I. Tetteség

Ahogy korábban már említettük, a magyar büntetőjogban az elkövetők kifejezés összefoglaló elnevezés, amely a tetteseket és részeseket foglalja magába, tehát azokat, akik valamilyen módon részt vesznek a bűncselekményben. Az elkövetők csak akkor lesznek büntethetők, ha rendelkeznek az alannyá válás feltételével, amely a beszámítási képesség. A beszámítási képesség az ember azon testi-pszichikai állapot, amelynél fogva képes cselekményét megfelelő társadalmi-erkölcsi értékelésben részesíteni és ezen értékelésnek megfelelően cselekedni.² Elkövető csak természetes személy lehet, mivel csak az ember vonatkozásában értelmezhető a bűnösség fogalma, mint az elkövető és cselekmény közötti pszichikus viszony, amely alapján neki cselekmény felróható, valamint a

¹ P. Novolesec: *Opći dio kaznenog prava*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2009. 330-331. o.

² Földvári József: *Magyar büntetőjog. Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 116. o.

cselekmény, mivel tevékenység vagy mulasztás kifejtésére csak az ember képes.

A dualista modell hagyományos tettes fogalma alapján tettes az, aki személyesen, saját cselekményével vagy más személlyel együtt viszi véghez a bűncselekményt. A dualista modellen belül megszámlálhatatlan teória alakult ki a tettes fogalmának meghatározására. Így beszélhetünk objektív, szubjektív és vegyes teóriákról. A horvát büntetőjog a vegyes teóriát alkalmazza, amely szerint tettes az, aki ellenőrzése alatt tartja a cselekményt. Az elmélet alanyi oldalról a kontroll fontosságát, míg tárgyi oldalról a cselekményhez való hozzájáruló tevékenység kifejtését hangsúlyozza, a tettes a bűncselekmény kulcs figurája. Az uralkodó felfogás értelmében – amely a német jogirodalmat tekintni irányadónak – a tettest a résztétől a cselekmény feletti hatalom különbözteti meg. Ez az elfogadott, de nem egyetlen felfogás, mivel bizonyos esetben ez nem alkalmazható. Például akkor nem, amikor a tettes megbízásra cselekszik. A magatartás feletti kontroll többféleképpen valósulhat meg, függ az elkövetési formától is: közvetlen tettes a magatartás felett, a közvetett tettes más akarata felett gyakorol hatalmat, míg a társtetteseknél funkcionális ellenőrzésről, hatalomról beszélhetünk. Nem valósul meg hatalom a megbízással történő cselekmények véghezvitele során, vagy nem meghatározó feltétel az un. *delicta propria* esetében, mulasztással megvalósuló bűncselekményeknél és a gondatlan cselekmények esetében. A *delicta propria* esetében a törvény egy plusz feltétel meglététől teszi függővé a bűncselekmény létrejöttét. Például hivatali bűncselekményt csak hivatalos személy valósíthatja meg, mulasztás esetében a mulasztó valamely kötelességét szegi meg, amely célja bűncselekmény megelőzése, gondatlanságnál pedig az elkövető nem tanúsítja a kellő körültekintést³.

1. Közvetlen tettes

Közvetlen tettes (magyar Btk. 20. §), aki a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósítja. Ez a legtipikusabb elkövetői alakzat. Közvetlen tettes a bűncselekményt önállóan, egyedül, közvetlenül, más személy igénybe vétele nélkül, saját tevékenységével, testi, szellemi erejéből hajtja végre, de természetesen eszközt is igénybe vehet. A legtöbb bűncselekmény meghatározása az „aki” szóval kezdődik, tehát a bűncse-

³ I. Bojanić: Počiniteljstvo kao vlast nad djelom. Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb 2009. 26. o.

lekményt bárki megvalósíthatja. Ez azért lényeges, mert beszélhetünk speciális alanyról, ebben az esetben az elkövetőnek valamilyen plusz tulajdonsággal is kell rendelkeznie, pl. hivatalos személy, az a 18. életévét betöltött személy, vagy magzatelhajtás esetében az a nő.⁴ Minden bűncselekménynek van közvetlen tettese, aki magatartását vagy szándékosan, vagy gondatlanul valósítja meg. A bűnösség kérdése azért fontos, mert gondatlanság esetében nem beszélhetünk részességről. Gondatlan bűncselekmény csak közvetlen tettesi alakzatban valósítható meg.

A horvát törvénykönyv (35. §) meghatározása szerint tettes az, aki tevékenységével vagy mulasztásával bűncselekményt valósít meg. A cselekmény feletti hatalom elmélete ennél az alakzatnál nem vitatott. Itt a hatalom a törvényi tényállás személyes megvalósítását jelenti, nem beszélhetünk arról, hogy a tettes akarására hatással vannak, vagy a magatartást kényszer hatása alatt követi el. Az első esetben a közvetett tettes hatalma megbízása felett nem zárja ki a közvetlen tettes cselekménye feletti hatalmat.

2. Közvetett tettes

A közvetett tettesség fogalmát Stübel alkotta meg a 19. században, a kérdéssel azonban a jogtudomány ekkor nem foglalkozott behatóbban. Ha viszont mégis vizsgálat alá került, akkor inkább a felbujtói oldal került előtérbe. Az önálló tettes és a felbujtás határán elhelyezkedő alakzat 2009-ben került be a magyar Btk.-ba (20. § (2) bek.), mivel a gyakorlatban már alkalmazott forma volt. Közvetett tettes az, aki az elkövetéshez olyan személyt használ fel, aki az adott cselekmény elkövetése miatt nem vonható felelősségre. Ilyenkor a közvetett tettes felel önálló tettesként, közvetlen elkövető azonban a felhasznált személy lesz. Ha felelősségre lehetne vonni a cselekményt közvetlenül megvalósító személyt, akkor a közvetett tettes felbujtó lenne. A törvény pontosan meghatározza, hogy gyermekkor, kóros elmeállapot, kényszer, fenyegetés vagy tévedés miatt nem büntethető személy lehet a felhasznált személy. Ezek büntethetőséget kizáró okok a magyar törvényben. A gyermekkor teljesen egyértelmű, ugyanis erről 14 éves kor alatt beszélhetünk. Kóros elmeállapot akkor állapítható meg, ha az elkövető a cselekményét elmeműködésének olyan kóros állapotában követi el, amely képtelenné teszi cselekménye következményeinek felismerésére, vagy arra, hogy e

⁴ Losonczy István: Tettesség és részesség a büntetőjog rendszerében. Jogi és Közgazdasági Kiadó, Budapest 1966. 115. o.

felismerésnek megfelelően cselekedjen. Kényszer és fenyegetés esetében a közvetlen tettes nem saját akaratának megfelelően cselekszik, hanem más akaratának megfelelő magatartást tanúsít. Utolsó eset a tévedés, amit a közvetett tettes váltott ki, azonban gondatlanság esetében a közvetlen tettes is büntethető, ha törvényhozó az elkövetett bűncselekmény gondatlan alakzatát is büntetni rendeli. Felmerül a kérdés, mi történik akkor, ha nem lenyűgöző erejű a kényszer, vagy ha az elkövető csak korlátozott beszámítási képességgel rendelkezik. Ennél az elkövetői alakzatnál megoszlik a tárgyi és az alanyi oldal. A közvetett tettesnél az alanyi, a közvetlen tettesnél pedig a tárgyi oldal található meg. Szintén közvetett tettesség valósul meg abban az esetben, ha a parancsnok utasítja a beosztottját, kivéve akkor, ha tudnia kellett volna a beosztottnak, hogy bűncselekményt valósít meg.

A horvát törvény meghatározása értelmében közvetett tettes, aki a bűncselekmény törvényi tényállását más személy felhasználásával valósítja meg. A közvetett tettes, vagyis a háttérben lévő személy oldalán található meg minden a büntethetőséghez szükséges feltétel. A közvetett tettesség lényege az alárendelt viszony a közvetlen tettes és a közvetett tettes között. Ez az, ami igazolja, hogy a közvetett tettesnek hatalma van a cselekmény felett annak ellenére, hogy nem ő hajtja azt végre, és így megvalósul a tetteseket és részeseket elhatároló cselekmény feletti hatalom elve is. Hatályos büntetőjogi rendszerekben (beleértve a horvátot is) egyre nagyobb teret hódít magának ez az elkövetői alakzat, ugyanúgy, ahogyan kezdik negligálni azt az elvet, amely szerint nem valósulhat meg közvetett tettesség, ha a közvetlen tettes teljesen beszámítható. A közvetett tettességnek akkor van kiemelkedően fontos szerepe, ha a felbujtás nem alkalmazható. Ezek többnyire azok az esetek, amikor valaki nem valósít meg tényállási elemet (például, ha valaki kényszer hatása alatt követ el öngyilkosságot) vagy magatartása nem jogellenes (például valaki szükségben cselekszik, mivel az kizárja a jogellenességet). Ez az alakzat az egyetlen lehetséges megoldás akkor, ha a háttérből irányító személy valamilyen speciális tulajdonsággal rendelkezik (például hivatalos személy), és ösztönzi a közvetlen tettet a *delicta propria* típusú bűncselekmény megvalósítására. Ha elfogadjuk, hogy a közvetett tettesség alapja az engedelmesség, az alárendeltség, a részesség kizárt azokban az esetekben, amelyben a részesség lehetséges a limitált járulékosságnak megfelelően, de amely helyzetben az elkövető felelősége kizárt vagy nagyon lecsökkentett. Ilyen eset, ha valaki szükségben cselekszik, mivel ilyenkor kötelező a büntetés enyhítése vagy annak mellő-

zése, vagy amikor gyermek vagy kóros elmeállapotú személyt használnak eszközként. Végül, szintén lehetséges ez az alakzat az úgynevezett intézményes hatalom esetében, ilyenkor a háttérben lévő személy egy parancsnok, aki kihasználja a hierarchiában elfoglalt helyét. Az ő helyzete garantálja azt, hogy akaratát beosztottja véghezviszi. Ilyen helyzetben a közvetett tettes nem feltétlenül ismeri a felhasznált személyt, de tisztában van azzal, hogy engedelmeskedik neki, és végrehajtja akaratát, vagy ha szembe helyezkedik vele, mással tudja helyettesíteni. Annak ellenére, hogy a közvetlen tettes a „karja”, a segítőtje a közvetett tettesnek, a közvetett tettes önálló tettesként felel. Ha ebben az esetben részességről beszélnénk, az nem felelne meg a valóságnak, és nem illeszkedne a háttérből irányító személy felelősségéhez a büntetés. De nem beszélhetünk társtettestességről, mivel hiányzik a közös akarat.⁵

3. Társtettestesség

A magyar jogrendszerben társtettesek, akik a szándékos bűncselekmény törvényi tényállását, egymást tevékenységéről tudva, közösen valósítják meg. Abban az esetben, ha valamelyik fél nem valósít meg tényállási elemet, nem beszélhetünk társtettestességről. Ebben az alakzatban legalább két büntethető elkövető vesz részt, szemben a közvetett tettestességgel, amelyben az egyik elkövető nem büntethető. A társtettestesség szándékegységet feltételez, és mindkét fél részben, vagy egészben megvalósítja a cselekményt.⁶ Csak szándékosságnál merülhet fel ez az alakzat, ez a fogalomból is kitűnik, mivel gondatlanul nem lehet egymás tevékenységéről tudni és a cselekményt közösen megvalósítani, de nem kizárt egyes bűnösségű bűncselekmény társtettestességben való megvalósítása sem. Társtettestesség esetében egy bűncselekmény valósul meg, de mind-egyik elkövető az egész bűncselekményért felel. Ez a tény általában súlyosító körülmény. Itt is megkülönböztetünk objektív és szubjektív irányzatot. Az objektív irányzat hívei szerint a társtettesek együtt okozák a bűncselekmény megvalósulását, míg a bűnsegéd csak a cselekmény egyik feltétele. Ezen a megközelítésen belül egyesek szerint a tettes tényállási elemet valósít meg, míg a részes ezt sohasem teszi. A szubjektív irányzat követői szerint a társtettesek egymás, míg a bűnsegéd más érdekében cselekednek, emellett a bűnsegéd akarata alárendelt

⁵ Novolesec: i.m. 338.o.

⁶ Varga Gergely: Tettesi alakzatok a büntetőjogban. *Multa rogare*. 1. kötet. 2002. 179. o.

a tettesének. Magatartásuk tekintetében a társtettesek mindegyike tényállási elemet valósít meg,⁷ de előfordulhat, hogy csak egy-egy tényállási elemet visznek véghez. Az a legfontosabb, hogy együtt eredményezzék a cselekmény megvalósulását, de láncolatosan is sor kerülhet a végrehajtásra, végül nyitott törvényi tényállás esetében a cselekménysorozatot úgy hajtják végre, hogy tudatuk átfogja az eredmény beálltának lehetőségét. Ahogy a részeseknél, itt is beszélni kell a minőségi és mennyiségi túllépésről. Mennyiségi túllépés esetén a tettestársak cselekménye eltérő minősítésű lesz, minőségi esetében a tettes társa a szándékegységen túlmenően más bűncselekményt valósít meg, amelyre a társtettség már nem terjed ki.

A horvát jogszabályok értelmében csak akkor beszélhetünk társtettségéről, ha két vagy több személy együttes akaratelhatározás alapján bűncselekményt valósít meg, amely során mindkét fél részben vagy egészben megvalósítja a törvényi tényállást, vagy egyéb módon, jelentős mértékben hozzájárul az elkövetéshez. Társtettesek közösen – általában munkamegosztásban – közös elhatározás alapján viszik véghez magatartásukat, egyszerre egy időben látnak el bizonyos feladatokat annak érdekében, hogy tervüket megvalósítsák. Ennélfogva funkcionális hatalmat gyakorolnak a magatartás felett. A társtettség esetében a legfontosabb a közös megegyezés. Az alanyi megvalósulásának előfeltétele a közös döntés vagy megállapodás. Nem beszélhetünk társtettségéről párhuzamos elkövetéskor, amely során több személy egymástól függetlenül, együttesen okozzák a bűncselekményt anélkül, hogy korábban megállapodást kötöttek volna. Ha valamelyik fél túllépi a közös döntés határait, ezért a másik fél nem vonható felelősségre. A másik fél csak abban az esetben büntethető, ha legalább a lehetőségét látta a cselekménynek, vagy korábban hallgatólagos megállapodás jött létre az elkövetők között. A kifejezetten vagy hallgatólagosan létrejött megállapodásnak magában kell foglalnia a feladatok megosztását., A megállapodásnak a cselekmény elkövetése előtt létre kell jönnie, és egészen a bűncselekmény megvalósulásának befejezéséig lehet hozzá csatlakozni. Ebben az esetben egyesek a folytonos társtettségéről beszélnek. A horvát jogrendszer elismeri a társtettséget gondatlan cselekmények esetében is, szemben a magyar büntetőjoggal, amely csak szándékosság esetében teszi lehetővé megállapítását. Korábbi felfogás nem engedte gondatlanság esetében a társtettséget, arra alapozva,

⁷ Uo. 180. o.

hogy közös döntés csak szándékosan hozható.⁸ A horvát jogrendszer elismeri a gondatlan társtettségét is például súlyos következménnyel járó cselekmény esetében, vagy ha több személy együttes, hanyag hibája eredményezi a bűncselekményt, különösen abban az esetben, ha ténybeli tévedésről van szó. A tárgyi oldalhoz tartozik az együttes elkövetés, ez akkor teljesül, ha a társtettes részben vagy egészben saját magatartásával törvényi tényállást valósít meg. Akkor is megvalósul a cselekmény feletti hatalom elve, amikor a társtettes nem valósít meg tényállási elemet, csak jelentős mértékben hozzájárul a cselekmény megvalósulásához, és amely több mintha egyszerű bűnsegédi tevékenységet végezne valaki. A vélemények nem egységesen a tekintetben mikortól számít a hozzájárulás jelentős mértékűnek. Az egyik oldalon állók szerint a cselekmény befejező szakaszában szükséges a felek együttes részvétele, a másik oldalon állók szerint társtettségéről beszélünk akkor is, ha valaki az előkészületi cselekményben vesz részt. Mulasztás esetében is létrejöhet társtettség.⁹ Mivel a társtettség a tettség egyik megnyilvánulása, társtettes csak az lehet, aki közvetlen tettes is lehetne. Ennek *delicta propria* esetekben van jelentősége, mert a társtettes sohasem lehet olyan személy, aki nem rendelkezik az adott sajátos tulajdonsággal. Ha nincs meg a megkövetelt speciális tulajdonsága, akkor csak részes lehet. A társtettesekre azonos büntetési tételt alkalmaznak, a büntetés kiszabásánál veszik figyelembe, hogy mely elkövető milyen súlyban vett részt a cselekmény megvalósításában, vagy mi minősülhet enyhítő vagy súlyosító körülménynek.

II. Részesség

Következő részben először a részesekre vonatkozó közös szabályokkal foglalkozunk, majd ezt követően kerülnek részletezésre a felbujtóra és a bűnsegédre vonatkozó egyes külön törvényi rendelkezések.

A magyar jogban a részesekre vonatkozó első közös sajátosság, hogy cselekményük járulékos jellegű, mindig feltételezünk egy tettesi alapcselekményt, amelynek legalább a kísérlet szakaszába el kell jutni, Ha az alapcselekmény nem jut el a kísérlet szakaszába, akkor nem lehet részességet megállapítani, ilyenkor előkészületről beszélhetünk. Következő sajátosság, hogy az alapcselekmény és a részes cselekménye között

⁸ F. Bačić: *Kazneno pravo – opći dio*. Informator, Zagreb 311. o.

⁹ I. Bojanić: *Supočiniteljstvo i sudjelovanje u stadiju pripremanja*. In: *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*. Inženjerski biro, Zagreb 2004. 61-80. o.

okozati összefüggésnek kell fennállni. Fontos az időbeliség: a részesi cselekmény vagy megelőzi, vagy a tettesi cselekménnyel párhuzamosan zajlik. A tettes oldalán nem beszélhetünk büntetethez vezető okokról. Harmadik közös jellemző, amely talán az egyik legfontosabb sajátossága a részesi alakzatoknak, mivel ez határolja el a tettestől, hogy nem valósíthat meg tényállási elemet. Amennyiben ez megtörténik, már a társtettesesség esetéről van szó. Végül csak szándékos lehet mind a felbujtó, mind a bűnség által kifejtett tevékenység. Most is szólni kell a minőségi és mennyiségi túllépésről az úgynevezett excessus mandati esetéről. Minőségi túllépés esetén egy súlyosabb és más bűncselekmény valósul meg, míg mennyiségi esetében ugyanannak a bűncselekménynek a súlyosabb változata kerül megvalósításra. A minőségi túllépésért a részes nem felel, a mennyiségi esetében a részes a szándéka erejéig felel. Nem kapcsolódhat részesi magatartás gondatlan és vegyes bűnségű cselekményhez, előkészülethez és tiszta mulasztásos bűncselekményhez.

Ahogy már korábban említettük, a horvát jogban a részesség fő jellegzetessége a járulékos felelősség. A részes felelősségének megállapításához mindenképpen szükség van arra, hogy a tettes cselekményével büntethető szakaszig jusson el és jogellenes magatartást tanúsítson. A részesek büntetethez vezető okaihoz igazodik. A személyi körülmények, amelyek hatással vannak a büntetés kiszabására, szintén megjelennek a részeseknél is (36. § (2) bek.). A személyi körülmények, amelyeket a jogalkotó kizárt a bűnség köréből, figyelembe vehetőek enyhítő vagy súlyosító körülményként annál a tettesnél vagy részesnél, akire vonatkozóan fennállnak (36. § (3) bek.). A társtettes és részes büntetése enyhíthető önkéntes elállásuk esetében (36. § (4) bek.).

1. Felbujtás

A magyar jogban felbujtó az, aki mást bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábír. Fontos megjegyezni, hogy a törvény szövege csak a rábírás előtt használja a szándékos szót, de a bűncselekmény is csak szándékos lehet. A felbujtás lényege, hogy a részesi tevékenység következtében alakul ki a tettesben a bűncselekmény elkövetésére irányuló elhatározás. A felbujtó az, aki a tettesben a döntő motívumot kiváltja, aki az első belső fázisba beavatkozik. Részesi cselekmény csak szándékos lehet, tisztában van mind a saját, mind pedig az elkövető magatartásával, és a kettő közötti kapcsolattal. A felbujtó nem büntetendő, ha ma-

gatartásának következtében az elkövető eláll cselekményétől, vagy ha a felbujtó az eredményt önként elhárította.

A horvát jogban felbujtó az, akinek a szándékos pszichikai ráhatása következtében az elkövetőben kialakul az az elhatározás, hogy jogellenes magatartást fog tanúsítani. Az elkövetővel ellentétben a felbujtó nem valósít meg tényállási elemet, és nincs hatalma, ellenőrzése a megvalósított bűncselekmény felett. Mindenfajta magatartás büntetőjogilag releváns, amely alkalmas arra, hogy a tettesben kiváltsa a döntő elhatározást. Ez lehet meggyőzés, ajándék vagy ígéret adása, fenyegetés, kíváncsítás, kifejezés, parancs, lehetőségre való rámutatás, amely bekövetkezik a cselekmény elkövetése esetében, de megvalósítható tanács adásával is.

A felbujtó magatartásának okozatosnak kell lennie, és csak akkor állapítható meg, ha a tettesben még nem alakult ki az elkövetés szándéka. A felbujtó szándéka erejéig felel (36. § (1) bek.), mintha végbe vitte volna a cselekményt. Ugyanaz a büntetési tétel fenyegeti őt is (37. § (1) bek.), mint a tettetést, annak ellenére, hogy nem ő valósítja meg a törvényi tényállást, de ugyanúgy büntetjük, mert ő a szellemi irányítója a megvalósításnak. A horvát jog bünteti (37. § (2) bek.) az eredménytelen felbujtást (ellentétben a magyar joggal, ahol az eredménytelen felbujtás felhívásnak minősül, amely előkészületi cselekmény, mivel a felbujtó ettől még próbálja rávenni a másik személyt az elkövetésre, de ő ezt nem teszi meg, a részes a saját cselekményét véghezvitte. Az eredménytelen felbujtás a felbujtás kísérlete, és akkor büntetendő, ha a kapcsolódó bűncselekmény kísérlete is büntetendő. A kísérlet csak olyan bűncselekmények esetében büntetendő, amelyre a jogalkotó 5 évi vagy annál súlyosabb szabadságvesztést helyez kilátásba (ellentétben a magyar joggal, ahol minden bűncselekmény kísérlete büntetendő, az előkészület csak akkor, ha a törvény külön elrendeli), ennél enyhébb esetekben csak akkor, ha a törvény külön elrendeli (33. § (1) bek.). Kísérletnél a büntetés enyhíthető, ugyanúgy, ahogy a felbujtás esetében is. A limitált felelősség alól ez az egyetlen kivétel, ebben az esetben ugyanis nincs jogellenes magatartás a tettes részéről, a felbujtót mégis felelősségre vonjuk. A sikertelen felbujtás egyik speciális esete a felbujtás alkalmatlan kísérlete, amikor olyan személyt próbálnak rávenni a bűncselekmény elkövetésére, akiben már kialakult az elhatározás. Ebben az esetben lehetőség van a büntetés enyhítésére (37. § (3) bek.).

2. Bűnségéd

Bűnségéd a magyar szabályok értelmében az, aki a bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt. Két típusát különböztetjük meg: a fizikai és pszichikai bűnségélyt. A fizikai a bűncselekmény külső feltételeit biztosítja például eszközt szolgáltat. Passzív magatartással is megvalósulhat például kötelezettség nem teljesítésével, de ez ritkán fordul elő. Pszichikai bűnségély szintén megvalósítható aktív vagy passzív magatartással. Aktív magatartás, ha a tettes bátorítja, buzdítja. Passzív magatartás esetében a helyszínen tartózkodik a bűnségéd, jelenléte a tettesre bátorítólag, a sértettre bénítólag hat. A tettes és a részes között azonban akarategységnek kell fennállni. Általában enyhébben büntetik, mint a tettest. Nem büntetik a részesi alakzatot, ha a bűncselekmény elkövetése az ő önkéntes elállása folytán marad el, vagy az eredmény bekövetkeztét önként elhárította. El kell határolni a bűnségédet a bűnpártolótól, aki a cselekmény befejezése után nyújt segítséget a tettesnek. Tárgyi bűnpártolásról beszélünk, ha a bűncselekményből származó előny biztosításában segít, személyi a bűnpártolás, ha ahhoz segít, hogy az elkövető a hatóság üldözése előtt elmeneküljön vagy a büntető-eljárás sikerét megghiúsítani törekszik.

A horvát jog szerint bűnségéd az a személy, aki szándékosan segítséget nyújt, vagy támogatja a jogellenes magatartást megvalósító személyt. A felbujtóhoz hasonlóan nem valósít meg tényállási elemet, és nincs hatalma a megvalósított cselekmény felett, csak segítséget nyújt ahhoz, hogy más megvalósíthassa cselekményét. A tettesnek nem kell tudnia, hogy valaki a segítségére van. Ez az ismérv, amely megkülönbözteti a társtettségétől, ugyanis ebben az alakzatban is megvalósul bűnségélyhez hasonló magatartás úgy, hogy a tettes nem valósít meg tényállási elemet, csak jelentősen hozzájárul az elkövetéshez, de itt a tettesek tudnak egymás tevékenységéről, megállapodás van közöttük. Bűnségéd cselekménye okozati kapcsolatban van az elkövetett cselekménnyel, de ez nem egy *conditio sine qua non* jellegű viszony, amely azt jelenti, hogy ha hiányzik a bűnségédi tevékenység, akkor a bűncselekmény sem valósul meg. Már az is elegendő, ha a bűnségéd megkönnyíti, biztosítja a cselekményt, vagy csak ösztönzi az elkövetőt. A horvát jogban is tradicionális megkülönböztetésnek számít a fizikai és pszichikai bűnségéd közötti különbségtétel, de a fizikai tipikusabb, tehát ha valaki valamilyen eszközt biztosít a cselekményhez, vagy elhárítja a cselekmény előtti akadályt. Pszichikai bűnségélynek számít a tanács vagy iránymutatás

adása, előny ígérete a cselekmény megvalósítása esetében, de az is, ha csak erősíteni a már kialakult elhatározást, amely abban különbözik a felbujtástól, hogy ott a részes magatartása következtében alakul ki az elhatározás. A cselekmény befejezése után már nem beszélhetünk róla, csak a megvalósítás előtt vagy alatt lehet segítséget nyújtani, mivel ekkor áll fenn a tettesi és a részesi cselekmény között az okozatosság. Számos bűnsegédi cselekményt befejezett bűncselekményként értékelésre kerültek a horvát Btk. különös részében. Itt is csak szándékos lehet a részes cselekménye. Bűnsegédet csak kísérlet vagy befejezett bűncselekmény esetében lehet felelősségre vonni, de csak saját szándéka erejéig terjed felelőssége. A sikertelen segítségnyújtás azonban nem büntetőjogi kategória. Büntetés kiszabásnál megengedett az enyhítés (38. § (2) bek.), mivel a bűnsegéd az, aki legkevésbé vesz részt a bűncselekmény megvalósításában. Abban az esetben, ha valaki társtettesként, felbujtóként és bűnsegédként is részt vesz a megvalósításban, akkor a súlyosabb formáért fogja a jogalkalmazó büntetni az elkövetőt. Ez a magyar jogban is így került szabályzásra a társtettesi cselekmény elnyeli a felbujtást, a felbujtás pedig a bűnsegélyt.

III. Néhány megjegyzés a szélesebb értelemben vett elkövetői alakzatokhoz

Erről az elkövetői alakzatokról (magyar jogban többes elkövetői alakzatnak nevezzük) azért kell beszélnünk, mert szervezettségük miatt veszélyesebbek a társadalomra, mint az egyedüli elkövetés, emiatt pedig súlyosabb büntetést helyez kilátásba a jogalkotó. Magyar jogirodalomban nincs teljes egyetértés abban, hogy mely alakzatok tartoznak ide. Mi a csoportos, a több személy által, a tömegben, a bűnszervezetben és a bűnszövetségben megvalósuló alakzatokat tárgyaljuk a többes elkövetői alakzatok között, de egyes szerzők ideveszik a terrorcsoport fogalmát is. Mindegyik fogalom az általános rész értelmező rendelkezései között található meg, kivéve a terror csoport, amelyet a jogalkotó a különös részben határozott meg.

Többen követik el a bűncselekményt, ha az elkövetésben legalább két személy részt vesz. Ez a többes elkövetés legegyszerűbb formája. A csoport fogalmát is meghatározza a törvény, de azon a gyakorlat sokat finomított. Csoportról akkor beszélhetünk, ha az elkövetésben legalább három személy részt vesz. A csoportba a tettes és a részes is beletartozik, ráadásul nem kell mindenkinek büntethetőnek lenni. Például csoportos elkövetést állapít meg a jogalkalmazó akkor, ha a cselekményt meg-

valósító három személy közül az egyik beszámítási képességgel rendelkező felnőtt, a másik kóros elmeállapotú és a harmadik gyermekkorú. Lényeg, hogy három ember az elkövetés helyszínén jelen legyen. Tömegről 15-20 ember esetében beszélhetünk, de mindenképpen megállapításra kerül, ha a jelenlévők száma egy ránézéssel nem állapítható meg. Bűnszövetség akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményt szervezeten követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet. A korábbi fordulatokkal ellentétben itt szükség van egy előzetes megállapodásra, amely a Legfelsőbb Bíróság szerint nem csak kifejezett, hanem hallgatólagos is lehet. Megállapítására akkor kerül sor, ha az elkövetők magatartása következetes, tervszerű, közöttük akarategység áll fenn, elkövetés valami fajta szervezetséget feltételez. Nem szükséges, hogy mindenki tettesi minőségben legyen jelen a bűnszövetségben, és nem kell, hogy mindenki rendelkezzen az alannyá válás feltételével. A bűnszervezetet a bűnszövetségtől az különbözteti meg, hogy a szervezetben többen működnek közre, nagyobb a szervezetség, irányítást, feladatmegosztást és állandó struktúrát feltételez. Bűnszervezetnél elegendő, hogy a súlyos bűncselekmények elkövetése csak cél legyen, bűnszövetség esetében egy cselekményt meg kell, hogy kíséreljenek. Ha a bűnszövetséget el akarjuk határolni a társtettségétől, akkor irányadó szempont lesz a szervezetség, előzetes megállapodás és a bűncselekmények számának meghatározása.¹⁰ Ha az elkövetők előzetesen több bűncselekmény elkövetésében állapodnak meg úgy, hogy tudják, a cselekményeket szervezeten követik el, a bíróság megállapítja a bűnszövetségben történő elkövetést.

A bűnszervezet három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amely célja ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények megvalósítása. Ez a legveszélyesebb formája a társas bűnelkövetésnek, mivel itt egy összehangoltan működő csoport kíván súlyos bűncselekményeket elkövetni. A bűnszervezet általános részi kategória, a bűnszervezetben részvétel azonban a különös részben szereplő önálló bűncselekmény, amely egy 1997-es módosítás következtében került a törvénybe. A jogalkotó ezzel fejezte ezen többes alakzat fokozottabb társadalomra veszélyességét, valamint azzal, hogy megvalósulása esetén külön joghátrány kerül alkalmazásra. El kell kobozni a vagyont, amelyet

¹⁰ Tóth Mihály: Bűnszövetség, bűnszervezet. CompLex Kiadó, Budapest 2009.124. o.

az elkövető a bünszervezetben való részvétel ideje alatt szerzett. A büntetés végrehajtása nem függeszthető fel, nem bocsátható feltételes szabadságra az elkövető, a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik, kitiltásnak van helye, fegyházban kell végrehajtani a három vagy ennél hosszabb tartalmú szabadságvesztést, ha azt bünszervezetben részvétel miatt szabták ki, valamint a kétévi, vagy ennél hosszabb tartalmú szabadságvesztést, ha az elkövető a bűncselekményt bünszervezetben követte el.¹¹

Azért a teljesség kedvéért szólunk a terror csoport fogalmáról, amelyet a különös rész tartalmaz. Terror csoport a három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja a törvényben meghatározott bűncselekmények elkövetése.

A tettesek között differenciálni lehet az alapján, hogy először vagy már több alkalommal követtek el bűncselekményt. Ez alapján beszélhetünk bűnismétlőről, visszaesőről, többszörös, különös és erőszakos többszörös visszaesőről. E kategóriák létrehozására azért volt szükség, mert ha valaki az első bűncselekmény elkövetését követően nem tért jó útra, szükséges súlyosabb büntetést alkalmazni, mind speciál-, mind generálpreventív okokból.

Bűnismétlés esetén nem beszélhetünk visszaesésről, mert vagy valamilyen cselekmény gondatlan volt, vagy a korábbi bűncselekmény miatt nem ítélték végrehajtandó szabadságvesztésre, vagy végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték az elkövetőt, de a büntetés kitöltésétől az újabb bűncselekmény elkövetéséig több mint három év eltelt. Bírói mérlegeléstől függően súlyosító körülményként értékelhető.

Visszaeső a szándékos bűncselekmény elkövetője, ha korábban szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatóságának megszűnésétől az újabb bűncselekmény elkövetéséig még három év nem telt el. Következménye a szigorúbb büntetés-végrehajtási fokozat, legtöbbször súlyosító körülmény.

Különös visszaeső, aki mindkét alkalommal ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekményt követett el. Ugyanolyan a bűncselekmény, ha alap, minősített vagy privilegizált esetről van szó, vagy egyszer büntett utána vétség, vagy eltér a stádium vagy az elkövetői alakzat, vagy mint összefoglalt egység magába foglalja az utóbbi bűncselekményt.

¹¹ Földvári: i.m.

Többszörös visszaeső az, akit szándékos bűncselekmény elkövetését megelőzően visszaesőként szabadságvesztésre ítélték, és utolsó büntetése kitöltésétől vagy végrehajthatóságának megszűnésétől az szabadságvesztéssel fenyegetett újabb bűncselekmény elkövetéséig három év még nem telt el. Itt három szándékos bűncselekmény meglétét feltételezi a jogalkotó és az egyes bűncselekmények között három év nem telt el. A jogalkotó különböző joghátránnyal sújtja az elkövetőt, ha többszörös visszaeső például a büntetési tétel felső határa a felével emelkedik.

Erőszakos többszörös visszaeső, aki mindhárom alkalommal személy elleni erőszakos bűncselekményt követett el. A törvény részletesen meghatározza, mely cselekmények lehetnek ezek.

Ahogy korábban említettem, a tettesek és részesek a kapcsolatban állnak a szélesebb értelemben vett elkövetői alakzatokkal. Hangsúlyozni kell az általános részi értelmező rendelkezéseket, amelyek meghatározzák a csoport és a bűnszervezet fogalmát, de fontosak a különös részben megtalálható önálló bűncselekmények: a bűncselekmény elkövetésében való megállapodás, valamint bűnszervezetben részvétel. A horvát Btk. 89. § 22. pontja határozza meg a csoport fogalmát. A csoport legalább három személyből áll, akik célja, hogy állandó vagy időszakos jelleggel bűncselekményt kövessenek el és mindenki a ráosztott feladatot teljesíti. A 89. § 23. pontja határozza meg a bűnszervezet fogalmát:

„bűnszervezet legalább három személyből álló, hosszabb időre szervezett csoport, amelyben a résztvevők közös cél realizálása érdekében egy vagy több bűncselekményt valósítanak meg. Ez a cél pénzügyi vagy egyéb anyagi előny megszerzése, esetleg gazdasági vagy egyéb tevékenységek kontrollálása. Az, általuk elkövetni kívánt bűncselekmények tekintetében további feltétel, hogy a jogalkotó négy év vagy annál súlyosabb tartalmú szabadságvesztés büntetés kiszabását helyezze kilátásba.”

A bűnszervezet a szervezett bűnözés fogalmának alapja. Az értelmező rendelkezésnek az elkövetett cselekmények megítélésénél van szerepe, mivel ez alapján dönthető el, hogy bűnszervezetben történő elkövetés valósult meg, amely minősítő körülmény lesz vagy bűnszervezetben részvétel, mint önálló bűncselekmény. Számos olyan bűncselekmény található a horvát Btk.-ban, amelyhez a csoportos vagy bűnszervezetben történő elkövetés, mint minősítő körülmény kapcsolódik: személyi szabadság megsértése, emberrablás, kényszer, fenyegetés, emberkereskedelem, rabszolgaság, illegális határátlépés, lopásra kényszerítés, pénzmosás. Szakemberek megfogalmazták, hogy tovább kellene bővíteni azoknak a bűncselekményeknek a listáját, amelyek a szervezett bűnözéshez

kapcsolódnak, és amelyeknél a csoportos vagy bűnszervezetben történő elkövetés minősítő körülményként lenne értékelendő: vesztegetés, túszejtés, nemzetközi prostitúció, csalás, pénzhamisítás, biztonsági és zárjegyhamisítás, okirat hamisítás. A horvát Btk. Különös részében a kábítószerrel visszaélés törvényi tényállásánál is találunk elkövetői alakzatra vonatkozó, minősítő körülményt: „több személy, akik megállapodnak e szakaszban szabályozott bűncselekmény elkövetésében vagy a bűncselekmény elkövetője, aki viszonteladói és kereskedelmi hálózatot szervez”. A jogalkotónak ez a megoldása meglehetősen sok kritikát vont maga után, mivel a törvény megadja a „*több személy*” fogalmának meghatározását, amely két vagy több személyt jelent. A kritika oka, hogy e cselekmény elkövetője miért nem kapcsolódik a bűnszervezethez. Hangsúlyozni kell, hogy a különös részi rendelkezések nem módosítják, csak kiegészítik az általános részi rendelkezéseket. A jogalkotó ezzel a kiegészítéssel kívánja hangsúlyozni a többes elkövetői alakzatok veszélyességét, amelyek a szervezett bűnözéshez, a terrorizmushoz és egyéb veszélyes cselekményhez kapcsolódhatnak. A bűncselekmény elkövetésében való megállapodás egy közrend elleni bűncselekmény:

„aki mással olyan bűncselekmény elkövetésében megállapodik, amelyre a jogalkotó háromévi vagy annál súlyosabb tartalmú szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli büntettet követve el pénzbüntetéssel vagy háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb szabadságvesztéssel büntendő”.

Ennek a bűncselekménynek a léte felveti a kérdést, hogy az elkövető emiatt felelős, vagy a megállapodás beleolvad a megvalósított bűncselekménybe. Ez a bűncselekmény csak akkor lesz önálló, ha az elkövetők nem viszik véghez azt a cselekményt, amelyben megállapodtak, mivel ebben az esetben a megállapodás nem önálló cselekmény, csak kiegészítője az elkövetni kívánt bűncselekménynek (büntetlen előcselekmény lenne a magyar jogban). A bűnszervezetben részvételnek még nagyobb jelentősége van abban az esetben, ha az elkövető önálló bűncselekményt valósít meg. Az ilyen jellegű cselekmények kettős természetűek: egyik oldalról *sui generis* bűncselekmények, másrészről az általános részi rendelkezések kiterjesztését jelentik. A horvát Btk. 333. §-a szabályozza a bűnszervezetben részvételt:

„(1) Aki csoportot szervez vagy egyéb más módon kapcsolódik három vagy több személy által közös cél elérése érdekében elkövetett cselekményhez, amely célja három évi vagy annál hosszabb tartalmú szabad-

ságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetése, az hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A bűnszervezet szervezője egy évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott csoport tagja pénzbüntetéssel vagy három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) A (2) bekezdésben meghatározott csoport tagja hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Ha a csoport vagy a bűnszervezet tagja még az elkövetés előtt felfedi a csoport vagy a bűnszervezet által elkövetni kívánt bűncselekményt a büntetése enyhíthető.”

A jogalkotó 333. § (1) és (2) bekezdésében csoportra és bűnszervezetre vonatkozó elkövetői magatartást határoz meg (enyhébb és súlyosabb változata a bűnszervezetben részvételnek). A korábban említett 89. § 22. pontja a csoport fogalmát határozza meg, mely szerint a csoport tagjainak részt kell vennie az elkövetésben. Figyelembe véve a horvát Btk. 333. §-t, a csoport általános részi fogalma nem megfelelő, mivel a csoport tagjának részt kell vennie az elkövetésben, a jogalkotó nem vette figyelembe, hogy ez a bűncselekmény kizárólag azokban az esetekben fordulhat elő, ha a csoportos elkövetés, mint minősítő körülmény jelentkezik. Az általános részi feltételek teljesülése elképzelhetetlen a bűncselekmény megvalósulása előtt. A csoport fogalma megegyezik a korábbi gang fogalmával, amely olyan csoportot jelentett, ami hosszabb időre szervezett, több személy vesz benne részt, közös cél megvalósítás érdekében bűncselekményeket követnek el, de nem határozzák meg azokat előre. A csoport és a társtetteség között az a különbség, hogy a társtettesek nem hosszabb időre szervezik tevékenységüket. A bűnszervezet, már ahogy korábban említettük, a szervezettség egy magasabb fokát mutatja. Mind a csoport, mind a bűnszervezet tagjai elfogadják a közös célt, és találhatunk szervezeti elemeket a létükben, tehát felelőségük animus sociandi, például tisztában vannak a célokkal, és el is fogadják azt. A szervezeti struktúrát jelzi, hogy vannak alacsonyabban és magasabban elhelyezkedő tagok. Emellett a szervezet vezetője irányítja a tevékenységüket, és rendelkezik a tagok feletti hatalommal, a kényszerítés erejével. A gyakorlatban ez akkor fontos, ha egybeesik a bűnszervezetben való részvétel és a bűncselekmény, amelyek hasonló együttműködésből származnak. Ennek a bűncselekménynek nem mellékes a jelentősége. Ez azt jelenti az, hogy ha valaki csoportban vagy bűnszervezetben követi el a bűncselekményt, az nem zárja ki, hogy felelőségre vonják a csoport tagjaként vagy szervezőjeként. Ez a kiinduló-

pontja a horvát Legfelsőbb Bíróságnak. Sokkal összetettebb a probléma azokban az esetekben, amikor valaki a bűncselekményt csoportban vagy bűnszervezetben követte el, és megjelenik a bűncselekményben mint minősítő körülmény. A fő elv, hogy a minősítő körülmény kizárja, hogy bűnszervezetben részvétel és a csoportban vagy bűnszervezetben történő elkövetés egyszerre valósuljon meg. Ha ugyanis ez nem így lenne, akkor ugyanazt a körülményt kétszer értékelnénk.¹² De néhány esetben a minősítő körülmény egybeeshet a bűnszervezetben részvétellel. A 333. § (2) bekezdése esetében a jogalkotó szigorúbb büntetést helyez kilátásba. Ez egybeeshet azzal az esttel, amikor valaki bűnszervezetben követte el a bűncselekményt, és ez minősítő körülmény, ami miatt enyhébb büntetés lehetséges, mint a bűnszervezetben részvétel miatt. A bíróságnak minden egyes esetben vizsgálnia kell a büntetési tételeket csoportos, bűnszervezetben történő elkövetés, valamint bűnszervezetben részvétel esetében. Ha magasabb büntetési tétel lenne alkalmazható a bűnszervezetben részvétel miatt, mint abban az esetben, ha a csoportban vagy bűnszervezetben történő elkövetés, mint minősítő körülmény miatt, akkor ez azt jelenti, hogy az elkövetőnek kedvezünk. Az lenne a helyes, ha ebben az esetben a súlyosabbal büntetnénk az elkövetőt. Ha alacsonyabb lenne a büntetési tétele a bűncselekménynek, mint a minősítő körülménynek, akkor a minősítő körülményt alkalmaznánk. Nem lesz tettes csak bűnsegéd az a személy, aki nem tagja a csoportnak vagy a bűnszervezetnek, csak támogatja őket. A büntetés tevékeny megbánás esetében enyhíthető. A 333. § (5) bekezdésében található enyhítés csak lehetőség, amely akkor áll fenn, ha a csoport vagy a bűnszervezet tagja nem követette el bűncselekményt. Jobb lenne azonban, ha ebben az esetben az enyhítés kötelező lenne. Hangsúlyozni kell, hogy ez a lehetőség csak akkor áll fenn, ha a csoport vagy a szervezet feloszlik, mielőtt a bűncselekményt megvalósították volna, vagy a csoport vagy a bűnszervezet tagja önkéntesen elhagyja a szerveződést, időben felfedi a bűncselekmény előkészületét. Sok kritika éri a jogalkotót, mivel a törvény nem tartalmaz privilegizáló esetet a szervezet vezetőjére, annak ellenére, hogy ő az, aki a legnagyobb befolyással van a csoportra vagy bűnszervezetre.

¹² L. Cvitanović, In: P. Novoselec (ur.): Posebni dio kaznenog prava. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2007. 394. o.

IV. Összegzés

A tanulmány közelebbi betekintést enged a tettekre és a részesekre vonatkozó magyar és horvát büntetőjog rendelkezéseibe összehasonlító elemzésével. Mivel ez meglehetősen tág témakör, a két jogrendszer hasonlóságaira és különbségeire próbáltuk fektetni a hangsúlyt. A legfontosabb különbség, hogy az eltérő megközelítés alkalmazása a szélesebb értelemben vett elkövetői alakzatok esetében. A magyar jogrendszer a monista, míg a horvát a dualista modellt használja, mely a bűncselekmény feletti kontroll elvén alapszik. A legnagyobb különbség a társ- és a közvetett tettesség esetében figyelhető meg. Például a horvát büntetőjog elfogadja a gondatlan társtettességet, a magyar jog nem. Szintén lényeges különbség, hogy a horvát jogban nem szükséges, hogy a társtettes tényállási elemet valósítson meg. A horvát büntetőjog szélesebb körben ismeri el a közvetett tettességet, mivel akkor is megállapítható, ha a közvetlen tettes felelősségre vonható. Mindkét jogrendszer járulékossgot hangsúlyozza a részesek esetében. A horvát büntetőjog minden esetben bünteti az eredménytelen felbujtást. Mindkét kódex kiemelt figyelmet fordít a szervezett bűnözésre, említhetnénk a bűnszövetséggel, a bűnszervezettel vagy a bűnszervezetben részvétellel kapcsolatos szabályokat. Ezek az elkövetői alakzatok ugyanis kiemelten veszélyesek a társadalomra, és egyre többször találkozhatunk velük.

Szolidaritás az alkotmányban és azon túl? **

I. A szolidaritás aktualitása, alkotmányjogi relevanciája

A pénzügyi-gazdasági válság, a terrorfenyegetések, a rasszizmus és a szegregáció, az elszegényedés és éhínség, a világméretű pandémiák, klimatikus változások, környezeti veszélyek és természeti katasztrófák időszakában adódik a *kérdés*, hogy vajon az említett jelenségekkel szembeni küzdelem jegyében tervezett, megfogalmazott és foganatosított *intézkedések* motivációja pusztán a nem kívánatos jelenség csökkentésére, leküzdésére, megszüntetésére vagy következményeinek enyhítésére irányuló törekvés-e, avagy e *primer* motiváció mögött fellelhető-e – *szekunder* módon – valamely közös mozgatórugó.¹

Kiindulópontom az, hogy ilyen szekunder motiváció lehet a *szolidaritás*. E hipotézis esetén felmerül, hogy a *jog* mint eszköz és az *alkotmány* mint értékrendszer *mennyiben állítható a szolidaritás szolgálatába*. Ilyen vizsgálathoz a következő kérdések megválaszolására lehet szükség. Mi a szolidaritás általános és normatív megközelítésben? Van-e alkotmányi meghatározottsága, azaz jogi értéknek, alkotmányi vagy alkotmányos értéknek tekinthető-e a demokratikus jogállamban? Ha (alkotmány)jogi relevanciával rendelkezik, akkor kifejezésre jut-e a normatartalomban? Mikor, miként jelenik meg mint ténylegesség, mennyiben hat mint motivációs tényező, impulzus a jogalkotásban? A jelen tanulmányban a felsorolt szerteágazó kérdések közül csupán a szolidaritás jogi és alkotmányi értékminőségére koncentrálok, azzal, hogy a jogrendszerben fellelhető szolidaritási normák feltárását és értékelését további kutatásra érdemes területnek tartom. A szolidaritás alkotmányi értéként való értelmezését megelőzően érdemes röviden áttekinteni az alkotmányi értékekre vonatkozó hazai dogmatikai eredményeket, illetve azok beszűrődését az Alkotmánybíróság gyakorlatába. Ádám Antal az alkotmányi értékek három rétegét különbözteti meg.

* Dr. Chronowski Nóra, PhD, egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, chron@ajk.pte.hu

** A tanulmány korábbi változatát ld. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára PTE ÁJK, Pécs 2010

¹ A korszakjellemzőket átfogóan elemzi Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 10-11. o., Ádám Antal: Biztonság, felelősség, kötelesség. Jogtudományi Közlöny 2005. 7-8. sz. 307-315. o.

„Az alkotmányi értékek első rétegének összetevői között olyan, a tárgyi valóságban már az alkotmányi szabályozás előtt, illetve attól függetlenül létező, az általános emberi megítélés szerint szükséges, hasznos vagy előnyös értékeket találunk. [...] Az alkotmányi értékek sokszínű, nagy csoportját és egyben második rétegét az alkotmányozó hatalom által meghatározott, illetve létesített célok, feladatok, alapelvek, alapkövetelmények, alapjogok, alapkötelességek, lényeges tilalmak, minőségek, felelőségek, közhatalmi és egyéb szervezetek, szervek, intézmények alkotják. [...] Az alkotmányi értékek harmadik rétegének tekintjük az alaptörvénynek az előbbi két réteg értékeire vonatkozó rendelkezéseit. Az alapvető rendelkezéseket és a rájuk épülő egyéb jogszabályokat minősítette Losonczy István pécsi professzor az értékekről 1948-ban írt, kiváló művében jogi eszközértékeknek.”²

Az *Alkotmánybíróság* ehhez képest a kitüntetések adományozásáról szóló határozatában tett kísérletet az „*alkotmányos értékrend*” tartalmi összetevőinek körvonalazására.³

„A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje az Alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges (alapvető) értékekből, az Alkotmány normatív rendelkezéseiből értelmezéssel megállapított alkotmányos elvekből és értékekből (leszármaztatott értékek), valamint az egyes jogági kódexekben (törvényekben és egyéb jogszabályokban) [...] megjelenő – az Alkotmány elsődleges és leszármaztatott értékrendjét kifejező (azt közvetítő) – további értékekből áll. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság értelmezéseiben (határozataiban), és végső soron az egész alkotmányos kultúrában jelen vannak.”⁴

A testület az „alkotmányos értékrendet” a mindenkori társadalmi, gazdasági és politikai rendszer által meghatározott, térben és időben kötött értékrendnek tekinti, amelynek alapelemeit az Országgyűlés az alkotmányozás során az alaptörvényben rögzíti.⁵ Az *Alkotmányban kifejezett értékeket* az Alkotmánybíróság *cél-értékeknek* nevezi, míg az alkotmá-

² Ld. korábban Ádám: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. 39. o.; továbbá az idézett szöveget: Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2008. 10. o.

³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007-I. 620

⁴ ABH 2007-I. 620, 636

⁵ ABH 2007-I. 620, 638

nyi rendelkezéseket részletező, a célokat *megvalósító jogszabályokat eszköz-értékeknek*.⁶

A szolidaritás – alkotmányjogi szempontból – lehet alkotmányi szabályozás előtti, illetve az alkotmányozó hatalom által kifejezett érték, annak függvényében, hogy implicit vagy explicit módon jelenik meg az alaptörvényben. Ennek közelebbi vizsgálatára azonban csak a IV. pontban kerül sor, mivel az alkotmányi értékminőség megállapításához előfeltétel a szolidaritás fogalmának, jogi relevanciájának feltárása.

II. A szolidaritás fogalmáról

1. A szolidaritás általános értelmezése

A szolidaritás⁷ *legáltalánosabb* megközelítésben⁸ jelenti egyrészt az egyének, csoportok összetartozás-tudatát, másrészt (de az előbbire alapozódóan) a közös, kölcsönös kötelezettségvállalást és segítségnyújtást.⁹ A szolidaritás mint *érzület* és mint *cselekvés* megjelenése a kölcsönös függőség felismerésén, illetve annak megállapításán alapul, hogy valamely közösség tagjai közötti kölcsönös függőségből kötelezettségek fakadnak.

A szolidaritás *hatóköre*, vagy inkább hatótere elsődlegesen (és történetileg) a mikro- és kisközösség volt (családi, vallási, testületi közösségi viszonylatokban élt) – magasabb (univerzális) szinten csupán morális elvként (parancsként) jelent meg (a vallások tanításaiban,¹⁰ a teológiá-

⁶ ABH 2007-I. 620, 637.

⁷ Solidaritas (újlatin) a solidus (szilárd, jól megalapozott) szóból: közösségvállalás, sorsközösség. <http://lexikon.katolikus.hu/S/szolidarit%C3%A1s.html> (2009.09.25.)

⁸ Magyar Nagylexikon 16. kötet. Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest 2003. 876. o.

⁹ Hasonló megközelítés: „Tág értelemben egy csoport vagy társadalom megalapozott és több oldalról motivált összetartozása; szoros értelemben a kölcsönös kötelezettségvállalás és segítségnyújtás, mellyel egy csoport minden egyes tagja kiáll a csoportjáért, a csoport pedig értük.” <http://lexikon.katolikus.hu/S/szolidarit%C3%A1s.html> (2009. 09. 25.) A szolidaritás meghatározásához ld. még Kardos Gábor: Szolidaritás, szubsziaritás és a szociális jogok védelme. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubsziaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország – Faludy Ferenc Akadémia, Budapest 2006. 168. o., Arató Krisztina: Szolidaritás és civil részvétel az Európai Unióban. In: Uo. 143-144. o.

¹⁰ Ld. ehhez Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. Ádám Antal e műve alapján, csupán egyes világvallások tanításait kiemelve, a következő megállapítások tehetők. A zsidó vallás egyik követelménye a szolidáris jótékonyság (169. o.). A judaizmus a zsidó nép globális szoli-

ban és a filozófiában). Az urbanizáció, az iparosodás, a szolgáltató állam megjelenése elvezetett a magasabb szinten érvényesítendő szolidaritás meghatározásához: a társadalom mint szolidáris egység feltételezéséhez. Ebben a körben a spontán szolidaritási mechanizmusok helyett az állam szolidaritási politikája, illetve a „kötelező szolidaritási rendszer”¹¹ került előtérbe. A kockázatok és veszélyek bevezetőben érzékeltetett globalizálódása a szolidaritás új dimenzióban való elismerését és hatását tette szükségessé, amely az – intézményesülés különböző fokán álló – nemzetközi összefogást és együttműködést motiválja, és az államok szuverenitásának korlátozásán, illetve a reciprocitáson alapul. Összegezve, a szolidaritás hatóterének tekinthető ma a szubnacionális szint, a nemzeti szint és a nemzetek feletti, illetőleg nemzetközi szint is. Az e szinteken érvényesülő és ható szolidaritás erősítheti is egymást, de arra is van példa, amikor a magasabb szint belépése erodálja a kisközösségi, állam alatti közegben létező szolidaritást.¹²

A szolidaritás az egyéni viselkedés szintjén megragadható érzületként és cselekvésként. A szolidáris *érzés* – amely több a szimpátiánál, valamint az együttérzésnél, mivel valamely szempontú sorközösségen alapuló felelősség-érzést jelent – előfeltétele a szolidáris *aktivitásnak*. A szolidaritás *irányultsága* szerint vonatkozhat személyekre (inkább a személyes

darítását testesíti meg (171. o.). A római katolikus vallás kiemelkedő parancsa a felebaráti szeretet, amelyhez az irgalmasság testi és lelki cselekedetei kapcsolódnak (178. o.). A protestantizmus fontos tétele a közösség iránti felelősség (188-190. o.). Az iszlám harmadik kötelessége a „megkívánt alamiználkodás” (195. o.). A buddhizmára jellemző isteni magatartások a minden élőlény szeretete, az ezek iránt érzett szájalom, a mások boldogsága feletti öröm és a saját ügyek iránti egykedvűség (217. o.). A szikh vallás egyik előírása a szegények segítése (226. o.) A konfucianus etika követelménye a másokra való odafigyelés és az emberiség erényének gyakorlása (228. o.). A vallási előírásokat áttekintve érdekes asszociációs lehetőség adódik, amelyre Nemessányi Zoltán mutat rá Lord Atkinnek a Donoghue (or McAlister) v. Stevenson ügyben kifejtett gondolatmenetét idézve: a „szeresd felebarátodat” bibliai parancsa a jog nyelvére lefordítva azt jelenti, hogy ne okoz kárt felebarátodnak. A vallás szolidaritási követelményét itt a bírói gyakorlat jogiasítja. Ld. Nemessányi Zoltán: Rejtett képviselő az angol jogban. Jura 2008. 2. sz. 77. o.

¹¹ Ld. Hámor Szilvia: A szolidaritás világától a szép új viláig? Esély 2000. 3. sz. 4. o.

¹² Például a nemzetközi segélyszervezet, az állam vagy a magáncég által közjavak felhasználására kidolgozott modell eliminálhatja a javak használói által kialakított, szolidaritáson alapuló, és összességében hatékonyabb kisközösségi modellt. Ld. ehhez inter alia, Elinor Ostrom: Collective Action and the Evolution of Social Norms. The Journal of Economic Perspectives Vol. 14 No. 3, Summer 2000. 153. o.

kapcsolatokra épülő közösségben, pl. családban, baráti vagy munkatársi körben), illetőleg ügyekre (főként nagyobb közösségben, például éhínség elleni küzdelem, természeti katasztrófák áldozatainak nyújtott segítség).¹³

A szolidaritás az *egyén oldaláról* azt jelenti, hogy az ember az önérdek követését, érvényesítését más érdekeit is tekintetbe véve önként korlátozza.¹⁴ A nem önérdek-követő magatartás alapelve lehet az altruizmus vagy a méltányosság; motivációja pedig mások jólétének a javítása, az adakozás vágya, a társadalom ismeretlen tagjai felé irányuló jóakarát (karitás), a társadalmi jólét növelése. Mindezek a mások javát szolgáló – és az egyén szempontjából várhatóan „veszteséges” – intézmények támogatásához vezetnek.¹⁵

A *közösségen belüli* szolidáris kötődés-rendszer a cselekvések koordinációját feltételezi, amelynek alapja – az anyagi szükség vagy a bizonytalanság kockázatából eredő – közös fogyasztás. Ez a pillanatnyi önérdek visszaszorítására és kölcsönös segítségnyújtásra készítheti a közösség tagjait, akiknek célja a szükségletek kielégítése a csoporton belüli egyenlőség alapján.¹⁶ A szolidaritás a csoportokban nem tagjainak érzelmi vagy természetes (biológiai) körülményeiből ered, hanem közös érdekekből, amely lehet a közös szükség, ínség, elnyomás legyőzése, vagy más közös célkitűzések elérése.¹⁷

2. A szolidaritás tudományági megközelítései

A szolidaritás a társadalomtudomány számos területén relevanciával bír. Az elv jogi jelentőségének feltárása előtt érdemes röviden áttekinteni, hogy más tudományágak a szolidaritás mely aspektusára helyeznek hangsúlyt.

A *szociológiában* – elsősorban Durkheim társadalomelméletének egyik központi fogalmaként – a szolidaritás a társadalmi kohézió foglalta, és két típusa vázolható fel. A mechanikus szolidaritás lényegében a ha-

¹³ Bognár Gergely: Bokros Lajos: Verseny és szolidaritás. BUKSZ 2004. 4. sz. 382-383. o.

¹⁴ Farkas Beáta: A szolidaritás a társadalmi-gazdasági szerveződésben. <http://www.vigilia.hu/1999/9/9909far.html> (2009.09.10.)

¹⁵ Janky Béla: Szolidaritás és jóléti preferenciák. PhD-értekezés – kézirat, Budapest 2002. 47. o. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/83/01/janky_bela.pdf (2009.09.10.)

¹⁶ Uo. 18. o.

¹⁷ A szolidaritást közös politikai meggyőződés, gazdasági vagy politikai helyzet stb. alapján nyújthatják egymásnak a közösség, csoport tagjai.

gyományos, kollektív tudat által meghatározott társadalmi formának felel meg, azaz valamely csoport eleve adott közös ismérvein nyugszik (pl. adott nemhez tartozás); míg az organikus szolidaritás alapján – amelynek bázisa az egymásra utaltság – a modern, funkcionálisan differenciált, munkamegosztáson alapuló társadalmak integrációja valósul meg.¹⁸

Ennek nyomán – a *politikai szociológia* szerint – a szolidaritás olyan elvet jelöl, amelyik az elszigetelődés és az eltömegesedés ellen irányul, és az összetartozást – vagyis a kölcsönös egymás iránti felelősséget és az együttes kötelezettséget – hangsúlyozza. Megkülönböztethető a csoportszolidaritás mint összehasonlítható szociális helyzetű személyek összetartozása és közös cselekvése, akik a közös igényeiket és érdekeiket másokkal szemben közösen akarják érvényesíteni; valamint az általában vett szolidaritás, amelyik mindenki közös érdekére, a társadalmi / szociális egész igazságos rendjére orientálódik.

Politikatörténetileg a munkásmozgalomban – kezdetben politikai jelzőként – a munkásság ön- és összetartozás-tudatát, önszegélyező intézményei alapját képező erkölcsi értékét juttatta kifejezésre. A munkásmozgalomban a szolidaritás esélyt adott a csoport tagjainak arra, hogy a szabadságot és a társadalmi haladást megvalósítsák, noha a tagok maguk ehhez nem rendelkeztek megfelelő hatalommal. A modern társadalomban is igaz, hogy az egyén csak másokkal összefogva képes politikai célokat követni (érdekszervezetek, szakszervezetek, pártok, polgári kezdeményezések útján). Az egyéni és csoportérdekeken túlmenően ma a világra kiterjedő (globális) szolidaritás is szükségessé vált, mint a humánus életnek, valamint az emberiségnek szabadságban és békében való túlélésének feltétele.

Közgazdaságtani megközelítésben a szolidaritás jelentősége változatos intenzitást mutat a meghatározó irányzatokban a piacgazdaság megragadása, modellezése szempontjából.¹⁹ A legkevésbé Adam Smith elméletében kap helyet a szolidaritás, amely nagyon leegyszerűsítve azt tettelezte, hogy ha mindenki az önérdekét követi a gazdaságban, létrejön (a láthatatlan kéz „közrehatása” folytán) a közjó maximuma. Amennyiben pedig az egyéni önérdekkövetés nyomán előáll a közjó maximuma,

¹⁸ Émile Durkheim: A társadalmi munkamegosztásról. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 69-80., 138-140. o. Ld. még <http://www.tankonyvtar.hu/filozofia/durkheim-szolidaritás-080904> (2010.01.22.)

¹⁹ Ld. ehhez Farkas: i.m.

kérdéssé válik a szolidaritás társadalomszervező szerepe. Ezzel a logikával ellentétben (a világgazdasági válságot követően) John Maynard Keynes szerint az állam feladata a piaci viszonyokba való beavatkozás a foglalkoztatottság növelése érdekében. Ezzel párhuzamosan az állam szerepvállalására szükség van a társadalmi feszültségek feloldása, az egyenlőtlenségek csökkentése érdekében is, azaz az önkéntes jótékony-ság e modellben nem elegendő. A szolidaritás értéke úgy került előtérbe, hogy az állam jövedelem-újraelosztás által biztosított jóléti szolgáltatásokat az állampolgároknak. Milton Friedman elmélete nyomán viszont (a jóléti állam válságaként ismert időszak után) ismét az a nézet terjedt el, hogy a piac működésének szociálisan hátrányos következményeit alapvetően a civil szolidaritás, az önszerveződés küszöbölheti ki, azokat elsődlegesen nem az államnak kell orvosolnia.²⁰

A vázolt tudományági szolidaritás-felfogások a jogi értelmezéshez mindenképpen hasznosítandóak, mivel azok a társadalmi valóság eltérő szempontok szerinti vizsgálata alapján kerültek kialakításra, s a jog eszközjellegéből következően nem hagyhatja figyelmen kívül ezeket az eredményeket, mégis a jog funkciójából adódóan a szabályozásban a szolidaritás a fentiekől különböző, sajátos relevanciát nyerhet.

III. A szolidaritás mint jogi érték

Ádám Antal megállapítása szerint „bármely érték súlyát, hierarchiai helyzetét az ellentétéként létező veszély, hátrány, kár, tehát értéktelen ártalmasságának szintje határozza meg, vagy legalábbis erőteljesen befolyásolja.”²¹ Esetünkben vizsgálandó, *mi tekinthető a szolidaritás ellentétének*, azaz a szolidaritás hiánya milyen hátrányokkal és veszélyekkel jár. A szolidaritás értékét nélkülöző társadalmi-politikai közegben az izoláció, szeparáció, önzés, ellenségeskedés, eltömegesedés, nivellálódás és elégtelen érdekérvényesítés jelenségeivel számolhatunk. E jelenségek következtében a társadalom egyes tagjai, csoportjai – eszközök vagy képességek hiányában, akár önhibájukból, akár attól függetlenül – pillanatnyi vagy tartós hátrányba kerülnek, életkörülményeik akár a kilátástalansáig elnehezülhetnek. Jogi szempontból az vizsgálandó, hogy az állam, illetve (az akár nemzetközi szinten körvonalazódó) köz-

²⁰ Farkas Beáta szerint: „Mióttán a neokonzervatív, neoliberális közgazdászoknál az önszabályozó piac optimális működésének igazolásán van a hangsúly, nem kérdéses, hogy a szolidaritás értéke alárendelt szerepet tölt be rendszerükben.” Uo.

²¹ Ádám: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog... 71. o.

hatalom milyen szubszidiárius segítséget nyújthat önmeghatározása, szerepvállalása révén, illetve milyen jogi eszközökkel ösztönözheti a társadalmi szolidaritás természetes működését.²²

A nemzetközi jogfejlődés eredményének tekinthető *szolidaritási jogok*²³ elismerése és megfogalmazása a szolidaritás mint jogi érték érvényesülését segíti elő. Ebbe a körbe bizonyos újszerű (egyész nézetek szerint úgynevezett harmadik generációs) jogok tartoznak, többek között a jog az egészséges környezethez, a fenntartható fejlődéshez, a megfelelő élelmezéshez, a fogyasztóvédelemhez való jog, a kommunikációhoz való jog, a jövő nemzedékek védelme és az idősök jogai a generációk közötti szolidaritás megnyilvánulásaként, továbbá a békéhez, a humanitárius segítséghez vagy az emberiség közös örökségéhez való jog. Ezek érvényesüléséhez az államok és a nemzetközi közösség aktív szolidaritása szükséges, többségük esetében az államok összessége tekinthető kötelezettnek, míg jogosulti oldalon az emberiség egésze áll. A jogfejlődés mai állását tekintve azonban e jogok kevésbé, vagy alig kényszeríthetőek ki, mivel sem tartalmuk, sem alanyi és kötelezetti oldaluk nem kellően definiált.²⁴

Az *államok* a jogalkotásban sokféle módon hasznosíthatják és érvényesíthetik a szolidaritási elvet, bár ez túlnyomórészt az államon keresztül megvalósuló szolidaritást eredményez, azaz a *polgárok egymás iránti szolidaritását előíró szabály* meglehetősen ritka. Ilyen kivételnek te-

²² Sonnevend Pál szerint: „Az állam beavatkozása [...] számos területen csak ott válik indokolttá és szükségessé, ahol az egyes emberek közötti szolidaritás kevésnek bizonyul: az államnak a hátrányt szenvedők helyzetének javításával kapcsolatos tevékenysége mindenképpen másodlagos jellegű.” Sonnevend Pál: Szolidaritás és jog. <http://www.vigilia.hu/1999/9/9909son.html> (2009.09.10.) Bokros Lajos megállapítása ezzel kapcsolatban: „Ha a szolidaritás társadalmi viselkedési normává emelkedik, akkor legszembetűnően éppen önkéntes társadalmi kezdeményezések formájában érvényesül.” Bokros Lajos: Verseny és szolidaritás. Élet és Irodalom, Budapest 2004. 29. o. Ehhez a kategorikus imperatívuszhoz azonban öntudat, önállóság és öngondoskodás (önálló felelősség) szükséges, amelynek kerete a demokrácia és a tisztességes versenyen alapuló piacgazdaság. Ez ellen hat, ha az állam szolidaritásra kényszerít, és erőszakosan háttérbe szorítja az öngondoskodást. Ld. Bokros: i.m. 41. o.

²³ Lamm Vanda – Peschka Vilmos (szerk.): Jogi lexikon. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 1999. 563-564. o.

²⁴ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 450. o. Ld. még Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 88. o.

kinthető a segítségnyújtási kötelesség (azaz a segítségnyújtás elmulasztásának bűncselekménnyé nyilvánítása), illetve a családjogi tartási kötelesség.²⁵ A családi kötelékből adódó erkölcsi minimum jogi lenyomata a szülők gyermekgondozási és nevelési kötelessége, valamint a gyermekek jogai és kötelességei. Az állam az önkéntes, civil *szolidaritási mechanizmusokat ösztönözheti* például adókedvezményekkel a rászorulóknak nyújtott támogatási összegek vonatkozásában, illetve a karitatív – másokért tevékenykedő – személyeknek, szervezeteknek kiírt támogatókkal.

Egyes alkotmány alatti normák primer céljukon túlmenően *szolidaritási elemet is* hordozhatnak, vagy legalábbis a szabályozás problémaimpulzusai között fellelhető a szolidaritás gondolata is.²⁶ Ilyennek tekinthetők a környezet- és természetvédelmi, közegészség-védelmi, katasztrófavédelemmel összefüggő kötelezettségek. Megemlíthető a munka világában a szociális partnerség, az érdekegyeztetés, a koalíciós szabadság és a szakszervezeti tevékenység, valamint a sztrájkjog gyakorlása. A szolidaritás fontos motivációt jelenthet az ún. válság-jogalkotás egyes megnyilvánulásainál.²⁷ Végezetül, a fogyasztók védelmével összefüggésben a közérdekű kereset a pertakárokosságon túl, a kötelező felelősségbiztosítás pedig az egyéni felelősség kiváltásán és szétosztásán túl – legalábbis áttételesen – a kockázatközösségből fakadó szolidaritás megnyilvánulásának is tekinthető.

A szolidaritást hordozó normák érvényesülését segítő *nem jogi eszközök* a foglalkoztatás- és szociálpolitikai, antidiszkriminációs, munkaerőpiaci integrációs programok és stratégiák is.²⁸

²⁵ Sonnevend: i.m.

²⁶ Említést érdemel, hogy a magyar jogrendszerben viszonylag kevés normatív rendelkezés szól kifejezetten a szolidaritásról. Néhány példa: az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárról szóló 1993. évi XCVI. törvény preambuluma, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma, a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozat alapelvei és prioritásai, a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról szóló 47/2007. (V. 31.) OGY határozat.

²⁷ Ld. a 2009. évi XLVIII. törvényt a nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról, a 136/2009. (VI. 24.) Korm. rendeletet a krízishelyzetbe került személyek támogatásáról.

²⁸ Ld. pl. Community programme for employment and solidarity – PROGRESS (2007-2013). <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11332.htm>

IV. A szolidaritás az alkotmányban

1. A szolidaritás mint alkotmányi érték

Az alkotmányi értéként felfogott szolidaritásnak háromféle iránya (projekciója) ragadható meg: a politikai, a szűkebb értelemben vett társadalmi és a nemzetek feletti szolidaritás.

a) A *politikai szolidaritás* egyrészt a nemzeti összetartozás-tudatban és ennek alkotmányi kifejeződésében ragadható meg, másrészt az olyan eseteket és helyzeteket szolgáló alaptörvényi normákban, amely esetekben és helyzetekben bizonyos politikai ügyek közösségformáló, kohéziós ereje kerül előtérbe. Az előbbit támogatják például a nemzeti szuverenitást kifejező rendelkezések, az állampolgárság intézménye, a nemzethez tartozást kifejező jelképek és szimbólumok, illetve – amennyiben az adott állam szempontjából releváns – a diaszpórával kapcsolatos szabályok. Azt, hogy a politikai szuverenitásnak ez az aspektusa milyen mértékben és formában jelenik meg az alkotmányban, befolyásolja az adott politikai közösség nemzet-felfogása. Közlebbtről az, hogy az alkotmányos rendben az állammemzet vagy a kultúrnemzet (nyelvnemzet) koncepció dominál.²⁹ A politikai szolidaritás másik alkotmányi aspektusa jogon kívüli helyzetekhez, eseményekhez³⁰ rendelt eszközökben ragadható meg, mégpedig a politikai részvételi és kommunikációs jogokban (különösen a gyülekezési és egyesülési jog, véleményszabadság, petíciós jog garantálásában).

b) A szűkebb értelemben vett³¹ *társadalmi* (szociális) *szolidaritás* alkotmányi kifejeződését a szociális államiság, a szociális piacgazdaság elvei, a szociális jogok garantálása, az elesettek, rászorulóknak védelme jelenti, amely a munka világában és a szociális ellátórendszer keretében valósul meg. A társadalmi szolidaritás a jóléti állam sajátossága, illetve az állam jóléti szolgáltatási funkcióihoz kapcsolódik; alkotmányi megfogalmazásának célja lehet a létbiztonság jogi garanciáinak körvonalazása. Amennyiben a társadalmi szolidaritást paternalista modellben vagy módszerekkel írják körül, akkor a gyakorlati hatása általában az egyéni

²⁹ Petrétei: i.m. 186-187. o.

³⁰ Pl. olyan politikai természetű ügy (bel- vagy külpolitikai esemény), amely kiváltja a közösség, vagy meghatározott csoport reakcióját, s ezt a tagok demonstráció, közös akció keretében kifejezésre is kívánják juttatni.

³¹ Tágabb értelemben a társadalmi szolidaritás mint jogon kívüli ténylegesség alapját képezi a politikai, a szűkebb értelemben vett szociális és a nemzetek feletti szolidaritásnak is.

öngondoskodás és felelősségvállalás háttérbe szorulása.³² A kötelező társadalmi szolidaritás a vagyoni viszonyok bizonyos mértékű átrendeződését is jelenti, mivel a szociális juttatásokból szükségképpen olyanok is részesülnek, akik a kockázatok elhárításának terheit nem viselték.³³ Ezért a szolidaritásra kötelezés az egyenlőség elve alapján és a tulajdonkorlátozás alkotmányos mércéjének tiszteletben tartásával írható elő.

A társadalombiztosításban megnyilvánuló szolidaritás mértéke attól függ, hogy a rendszer a közösség tagjainak mekkora körére terjed ki, milyen széles problémaköröket fog át, mekkora beavatkozást enged a közhatalomnak, és mennyire igazságos redistribúciós modellt követ. A kockázatmegosztás ezáltal nem egyénileg meghatározott, hanem a társadalom egésze által, közösen elfogadott egyenlőségi standard mentén. Így a korábban egyéni megfontolás tárgyát képező problémák átpolitizálódnak: azt, hogy mi történjék betegség, rokkantság, öregség, munkanélküliség vagy szülővé válás esetén, az esetlegesség és a kiszolgáltatottság helyett a rendszeresség, a kiszámíthatóság és az egyenlőség elvei határozzák meg.³⁴ Az alkotmányban mindez annak elismerésével jár, hogy az egyének nemcsak polgári és politikai jogaikban egyenlők, hanem kockázataikban is. Míg a politikai közösség formális összetartozása az állampolgárságban, addig a személyes és individuális rászorultság, illetve kockázat általi egymásrautaltság a szociális jogokban és intézményekben jut kifejezésre.

c) A *nemzetek feletti* szolidaritás iránti igény egyrészt a globális kihívásokhoz kapcsolódóan jelenik meg. Ezek között említhető a klímaváltozás kezelése, a szegénység, éhínség leküzdése, a válságkezelés, a fenntartható növekedés biztosítása – mindez ún. *globális* szolidaritást igényel az emberiség részéről.³⁵ A fent már említett szolidaritási jogok

³² Vö. Hámor: i.m. 3. o. Kardos Gábor szerint: „A szolidaritás alapja, hogy valaki a másik ember helyzetét átérzve egyben támogató cselekvésre is kész. Amikor a kormány a szolidaritásra hivatkozva az adórendszer és a szociális politika segítségével pénzügyi transfert, újraelosztást hajt végre, mintegy államosítja ezt a készséget. De kénytelen megtenni, mert ha nem, a szükségét szenvedők ellátásában csupán önkéntes, karitatív alapon szerveződő gondoskodás érvényesülhetne. Így viszont nagyon sokan ellátás nélkül maradnának.” Kardos Gábor: A szolidaritás határai. Liget – irodalmi és ökológiai folyóirat 2008. 3. sz. 95. o.

³³ Takács Albert: A szociális jogok. In: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 803. o.

³⁴ Peter Baldwin: The Politics of Social Solidarity. Cambridge University Press, Cambridge 1990. 2. o.

³⁵ Ban Ki Mun: A szolidaritás víziója. Figyelő 2009. január 1-7. 37. o.

érvényesítése is a nemzetközi közösség globális szolidaritását feltételezi. Másrészt a védelmi és gazdasági integrációs szervezetek ugyancsak hangsúlyozzák a tagállamok szolidaritásának követelményét. Ez manifesztálódik az említett szervezetek alapvető dokumentumaiban, például implicit módon az Észak-atlanti szerződésben,³⁶ vagy explicit az Európai Unióról szóló szerződésben;³⁷ de általában az alkotmányok is kifejezésre juttatják a nemzetközi közösség iránti elkötelezettséget és a nemzetközi együttműködési készséget.

2. A szolidaritás alkotmányjogi megjelenése és értelmezése Európában

E ponton érdemes megvizsgálni, hogy egyes európai alkotmányokban, illetve az Európai Unió alapító szerződéseiben miként jelenik meg a szolidaritás.

a) Az első csoportot azok az – egyébként kisszámú – alkotmányok jelentik, amelyekben *kifejezetten megtalálható* a szolidaritás elve. Példaként hozható a *cseh alkotmány* preambuluma, amely „olyan egyenjogú és szabad” állampolgárokról szól, „akik tudatában vannak másokkal szembeni kötelezettségeiknek és felelősségüknek a közösség iránt”. Még egyértelműbben fogalmaz a *lengyel alkotmány* a társadalmi szolidaritás tekintetében, amelynek 20. cikke a gazdasági renddel összefüggésben kimondja a „szolidaritáson, a felek párbeszédén és együttműködésén alapuló szociális piacgazdaság” elvét; amely együtt értelmezendő a 2. cikkben rögzített „szociális igazság elvét alkalmazó demokratikus jogállam” alapelvével. A preambulum szerint a Lengyel Köztársaság alapértéke többek között a másokkal vállalt szolidaritás kötelezettsége. Végül megemlíthető a *román alkotmány*, amelynek 1. cikke – más értékek mellett – a politikai értelemben felfogott szolidaritásra is utal: „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam. Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása.”

b) A második csoportot azok az alkotmányok jelentik, amelyek *értelmezéséhez* a szolidaritás elvét *használják*. Az *olasz alkotmány* 2. §-a megerősíti, hogy „A Köztársaság elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek mint egyént, mint olyan társadalmi szervezet tagját ille-

³⁶ Ld. az Észak-atlanti szerződés preambulumát és 3-5. cikkeit. Ld. még http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm

³⁷ Európai Unióról szóló szerződés (lisszaboni szerződéssel egységes szerkezetbe foglalt változat) preambulum, 2-3. cikk, 21. cikk, 24. cikk, 31. cikk; Európai Unió működéséről szóló szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat) preambulum, 67. cikk, 80. cikk, 122. cikk, 194. cikk, 222. cikk.

tik meg, amelyben személyisége kibontakozik, és megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmásíthatatlan kötelezettségek teljesítését.” Az alapjogok olasz elmélete az egyes egyéneket a társadalmi kötöttségi gondolkodásmóddal együtt értelmezi. A 2. §-ban az Alkotmány két alapvető elve került megfogalmazásra. A személyiségi elv (il principio personalistico), amely alapján a természetes személynek van olyan szférája, amelyet más nem sérthet meg, illetve a pluralitás elve (il principio pluralistico), amely az egyént a társadalmi viszonyaiban védi. Amellett, hogy a pluralitás elve a 2. §-ban (és a 18. §-ban az egyesülési jog garantálásában) általánosan megnyilvánul, a közvetlenül alkotmányi relevanciával rendelkező társadalmi szervezetekre vonatkozó szakaszokban (család, nyelvi kisebbség, vallási közösségek, szakszervezetek, politikai pártok) speciális megfogalmazást is nyer. A *szolidaritás* nem csupán programelv, hanem *a polgárok közti polgári jogi kapcsolatokban is hatást gyakorol*, ami érvényes a családra vonatkozó rendelkezésekre (29. §), az egészséghez való jogra (32. §), a munkához való jogra (35. §-36. §), a tulajdonhoz való jog korlátaira (42. §, 44. §), a magángazdasági kezdeményezésekre (41. § (1) bek.), a munkavállalók vállalkozás vezetésében való közreműködésére (46. §), a szövetkezeti rendszerre (45. §), a vagyonképességre (47. § (1) bek.).³⁸ Mivel az olasz alkotmányjogban az alkotmányi alapelvek közé az egyenlőség elve (3. §), a szolidaritás elve, illetve a munkához való jog (4. §) tartozik, ezek az alapelvek útmutatást jelentenek a törvényhozás számára abban, hogy alkotmánynak megfelelő társadalmi rendet alakítson ki.³⁹

A *német* alaptörvény államszervezési elvei közül is kiemelhető a *szociális állam megteremtése* (GG. 20. cikk és 28. cikk), amely általános értelemben a gyengébbek védelmét és segítségét jelenti. Kiterjesztő módon azonban értelmezhető úgy is, mint a közös javakból való részesülés lehetősége mindenki számára, továbbá az emberhez méltó létfeltételek biztosítása. A GG ezt a szociális alapjogok deklarálásával, a közterhek

³⁸ Ebben az értelemben lehet Olaszországban a polgári jog alkotmányosodásáról beszélni, ami különösen a családjogra, a munkajogra és a deliktumjogra vonatkozó alkotmánybírói döntésekben mutatkozik meg. Az alkotmányosodási folyamat azért nyert jelentőséget, mert az Alkotmánybíróság az általános alkotmányjogi princípiumok értelmezésében eltávolodott azok pusztán programnormákként való interpretálásától.

³⁹ Drinóczi Tímea: Államszervezési elvek és államszervezet az Olasz Köztársaságban. Magyar Jog 2007. 11. sz. 672-674. o.

sajátos szabályozásával és az esélyegyenlőség megteremtésével segíti elő.⁴⁰ Az állam – mint szociális jogállam – azonban nem csupán védi az egyént a szociális kockázatoktól, hanem szorgalmazza az önmegélt és a szolidaritási közösséget is. A GG szociális jogállama tehát nem „totális ellátó állam”, hanem célja az egyén jóléte mellett a „felelősségteljes szabadság” megteremtése is.⁴¹ A német szociális állam feladata a szociális igazságosság megteremtése és fenntartása. A munka és a munkával szerzett jövedelem védelme, továbbá a szociális biztonságnak az egyén munkaképességére tekintet nélkül történő garantálása állandó, mindezekelőtt az egyenlőségi elv által meghatározott újraelosztást feltételez. Ennek alapul szolgáló etikai elv a szolidaritás elve.⁴² A szociális igazságosság állam általi garantálása a társadalmat terhelő *szolidaritást jogi kérdéssé transzformálja*. A szociálisan igazságos társadalmi rend mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy saját döntése és teljesítménye által önmeghatározó módon járuljon hozzá a gazdasághoz és a kultúrához.⁴³

c) Az *Európai Unió* módosított alapító szerződéseiben is hangsúlyozott szolidaritás elve egyrészt – kifelé – az integrációs *szervezet identitását* szolgálja (vagyis azt, hogy az egymás között egyre szorosabb uniót megvalósító tagállamok integrációja különbözik más nemzetközi szerveződésektől),⁴⁴ másrészt – befelé – a *tagállamok* gazdasági-szociális *kohézióját*, illetve az egymás közötti kölcsönös segítségnyújtás iránti elkötelezettséget juttatja kifejezésre.⁴⁵ A belső szolidaritás az államok felett épülő közösség fejlődésének természetes következménye, amely

⁴⁰ Zeller Judit: Német Szövetségi Köztársaság. In: Európai kormányformák rendszertana (szerk. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea) HVG-Orac Kiadó, Budapest 2007. 118-119. o.

⁴¹ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 145. o.

⁴² Peter Badura: Staatsrecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996. (2) 256. o.

⁴³ Uo. 257. o.

⁴⁴ Szilágyi Pál: Csak akkor(?) és abban a mértékben(?)...: Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. Recenzió. Európai Jog 2009. 1. sz. 63. o.

⁴⁵ Néhány példa: A tagállamok közötti kohézió elősegítésének tárgyszerű megnyilvánulása a Szolidaritási Alap, amely természeti katasztrófák esetére nyújt gyorssegélyt. (Ld. Sebők Orsolya: A szolidaritás alapja. Piac&Profit, 2007. október 22-23. o.) A terrortámadás elleni közös fellépést és a terrorista támadás esetére vállalt kölcsönös segítségnyújtást biztosítja a szolidaritási klauzula. Ld. az Európai Unió működéséről szóló szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat) 222. cikkét.

ugyanakkor alapja például a munkaerő szabad áramlásának, a csatlakozó államok esetében egyes követelmények teljesítésénél túrelmi idő biztosításának, vagy a forrástranszferok kiterjesztésének.⁴⁶ A társadalmi szolidaritás elve pedig az Európai Bíróság gyakorlatában is megjelenik a szociális jóléti rendszer megalapozásaként.⁴⁷ Ezt a gyakorlatot igazolja a lisszaboni szerződéssel jogi kötőerőt nyert *Alapjogi Charta* szolidaritási jogokat összefoglaló címe.⁴⁸ Ennek kapcsán Kardos Gábor következő gondolata érdemel figyelmet.

„A gazdasági és a szociális jogok szolidaritási jogokként való megnevezése nem indokolatlan. Ennek oka az, hogy a szociális jogok alapján nyújtott szolgáltatások anyagi alapját az államosított szolidaritás adja, amely az adófizetés révén jut forrásokhoz. Ugyanakkor a szolidaritás fogalmának bekerülése az EU által védett alapvető jogok összefoglalásába alá is húzza ennek az értéknek a jelentőségét az intézmény működésében.”⁴⁹

A modern alapjogi katalógus a nemzetközi jogfejlődésre tekintettel egyébként nem csupán a klasszikus (munka világára orientált) szolidaritási jogokat deklarálja, hanem a generációk közötti szolidaritásnak is jogi jelentőséget tulajdonít;⁵⁰ a környezeti és fogyasztási kockázatokat pedig szintén a szolidaritás egyetemes elve alapján szabályozza.⁵¹

⁴⁶ Balázs Péter: A szolidaritás határai Európában. *Esély* 2002. 2. sz. 5. o. A szolidaritás gazdasági mozgatórugóival, politikai jelentőségével összefüggésben Gordos Árpád kijelenti, hogy „a szolidaritás elve Európa-politikánk felfüggesztési pontja”. Gordos Árpád: A szolidaritás és a szubszidiaritás mint a közjó horizontális és vertikális szolgálatának alapelvei. In: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – Faludy Ferenc Akadémia, Budapest 2006. 182. o.

⁴⁷ Alexander Somek: *Solidarity Decomposed. Being and time in European citizenship*. University of Iowa Legal Studies, Research Paper 07-13, 2007, <http://ssrn.com/abstract=987346> 4. o. (2009.11.22.)

⁴⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, IV. cím 27-38. cikk [OJ C 303/8-10, 14.12.2007]

⁴⁹ Kardos: *Szolidaritás, szubszidiaritás...* 170. o.

⁵⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 25. cikk (idősek jogai).

⁵¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 37-38. cikk (környezetvédelem, fogyasztóvédelem).

3. A magyar Alkotmány (1949. évi XX. törvény) szolidaritás-orientált rendelkezései

A magyar Alkotmány⁵² nem tartalmazza kifejezetten a szolidaritás elvét, azonban található benne több, a szolidaritás egyes aspektusai által áthatott szabály. Ezekre visszavezethetők a jogrendszer szolidaritás-orientált szabályai, intézményei, megoldásai. Problémát jelent azonban, hogy a szolidaritás – más alkotmányi értékekkel együtt – kevésbé interiorizálódott a politikai közösség tagjaiban, akikhez, és akikről az Alkotmány szól. Ellentétben más alkotmányi értékekkel – mint a jogállamiság, a demokrácia, a parlamentarizmus, a szabadság, a biztonság, az emberi jogok stb. –, amelyek érték-karakterét és értékességét a rendszerváltást követő húsz évben sajátíthatta (volna) el a társadalom, a szolidaritás értéke a szocializmus időszakában is gyökeret verhetett volna mint közösség-szervező tényező. Ez így történt például Lengyelországban és Csehszlovákiában, ahol a szolidaritás a diktatórikus állammal és berendezkedéssel szemben a fordulat éveitől alakult ki és hatott a társadalmi gyakorlatban. Magyarországon azonban az ún. Kádár-rendszer a szerény egyéni jólét elérésének kedvezett, és az önérdék-követő magatartás irányába terelte a közhangulatot. Ilyen körülmények következményeként Magyarországon alacsonyabb a társadalmi szolidaritás és ebből kifolyólag a jogkövetés szintje is, mint a hasonló fejlődési vonalat követő poszt-szocialista államokban. Magas viszont az állami beavatkozás iránti igény, a redisztribúciós megoldások elvárása, sok esetben az individuális áldozatvállalás létjogosultságának elismerése nélkül. A politikai közösség vázolt attitűdje indokolhatja, hogy Magyarországon a szolidaritás mint alkotmányi érték miért gyakorol csekély hatást a valóság tényleges állapotára.

A fentiek ellenére is, a magyar alkotmányjog szempontjából, a szolidaritást alkotmányi szabályozástól független értéknek tekinthetjük, amelynek azonban több, az alaptörvényben vagy alacsonyabb szintű normában meghatározott eszközérték állítható szolgálatába. A magyar Alkotmány

⁵² A tanulmány lezárásának időpontjában ez a többször módosított 1949. évi XX. törvény. A 2010. évi parlamenti képviseléválasztás nyomán létrejött Országgyűlés többsége azonban célul tűzte ki az új alkotmány megalkotását, létrehozta az alkotmány-előkészítő eseti bizottságot 2010. július 5-én, amely sajtóértesülések szerint 2010. év végére elkészíti a szabályozási koncepciót. A parlament honlapján a bizottság július 20-án tartott ülésnek jegyzőkönyve nem érhető el július 22-én.

szolidaritás-orientált szabályai a fent már bemutatott rendszert követve szintén elemezhetők politikai, nemzetközi és társadalmi dimenziókban.

a) Az Alkotmányban a *politikai szolidaritást* csupán közvetetten kifejezésre juttató szabályokat találunk, pl. a határon túl élő magyarok iránti felelősségérzés szabályában (6. § (3) bekezdés – felelősségi klauzula), a nemzeti egység kifejezésére hivatott államfői intézményben (29. §), vagy a nép hatalmának részeseként definiált nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak elismerésében (68. §).⁵³ A szolidaritási normák azonosítása szempontjából problémát okozhat, hogy az alaptörvény használja a nép, az államalkotó nép, illetve a nemzet terminust is (alanyi és jelzős szerkezetben egyaránt). A (magyar) nép kifejezés a politikai nemzetre utal az államnemzet koncepció értelmében, amelybe beletartoznak a (nemzeti és etnikai) kisebbséghez tartozó személyek is. Ha a nemzet kategóriáját a kultúrnemzet értelmében használjuk, akkor a nemzet egyrészt szűkebb, másrészt tágabb kategória, mint a politikai nemzet. Szűkebb, mert az állam állampolgárainak csak azt a részét öleli fel, akik azonos kultúrájú, azonos nyelvet beszélő, közös származású, identitású stb. nemzeti-etnikai csoport tagjai. Másrészt tágabb, mivel a nemzethez tartozónak tekinti azokat is, akik más országokban élnek, más államok állampolgárai, de nyelvük, kultúrájuk, eredetük stb. szerint egyébként a nemzethez tartoznak. A nemzet fogalmának bonyolultsága miatt az alkotmányjogban a nemzet kategóriája helyett általában a nép, illetőleg az állampolgárság fogalma használható. Így – ebben az értelemben – a népet tekinthetjük az állam nélkülözhetetlen elemének, és az állami szuverenitás forrásának, és a politikai szolidaritást hordozó közösségnek is.⁵⁴

b) A szolidaritás *nemzetközi dimenzióját* alapvetően az Alkotmány külpolitikai államcéljai (6. §), a nemzetközi jog érvényesülésének szabálya (7. § (1) bekezdés), illetve az európai integrációs felhatalmazás (2/A. §) és egyes politikákhoz való alkalmazkodás (57. § (4) bekezdés) juttatják kifejezésre. A nemzetközi közösséggel, illetve az Unió más tagállamaival vállalt szolidaritás explicit módon nem jelenik ugyan meg e rendel-

⁵³ A politikai szolidaritással összefüggésben ld. Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. Iustum Aequum Salutare 2009. 1. sz. 97-100. o.

⁵⁴ Ld. Petrétei: i.m. 185-188. o. Ettől eltérő nézetet képvisel pl. Zlinszky János, aki szerint a nép az etnikai fogalom, a nemzet pedig politikai kategória. Ld. Zlinszky János: Tudjátok-e, mi a haza? In: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára. PPKE-JÁK, Szent István Társulat, Budapest 2006. 599. o.

kezésekben, mindazonáltal immanens értéként figyelembe vehető az alkotmányértelmezés során. Utóbbihoz segítséget nyújthatnak a háború és az erőszak elutasítása,⁵⁵ az együttműködésre törekvés, az európai egység megteremtésében való közreműködés vállalása, a közös hatáskörnyakorlás fordulatok, amelyek feltételezik az érintettekkel való szolidaritást. Az alaptörvény nemzetközi és szupranacionális együttműködésre való nyitottsága következtében pedig az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége során bevonhatja⁵⁶ a szolidaritást kifejező, szolgáló, vállalt nemzetközi kötelezettséget tartalmazó egyezmények rendelkezéseit.⁵⁷

c) Az Alkotmány *társadalmi szolidaritás* által inspirált és az állam szociális felelősségét kifejezésre juttató *szabályai*⁵⁸ a rászorulókról való gondoskodás (17. §), az ifjúság védelme (16. §), a szociális biztonság (70/E. §) és az egészséghez való jog (70/D. §). Tágabb értelemben és a nemzetközi jogfejlődés tendenciáira tekintettel, a szolidaritással összefüggésbe hozható az egészséges környezethez (18. §) és a művelődéshez való jog (70/F. §), a koalíciós szabadság és a sztrájkjog (70/C. §), a szülők gyermeknevelési kötelessége (66. §), illetve az állam által ösztönzött vagy megszervezett szolidaritási intézmények anyagi alapját megteremtő közteherviselési kötelesség (70/I. §).

Az említett – túlnyomó részben szociális jogokban kifejeződő – szolidaritási normák értelmezése szempontjából meghatározó jelentőségű az *emberi méltósághoz való jog, a diszkrimináció-tilalom, a jog- illetve*

⁵⁵ Ez a békéhez való jog kinyilvánításának is tekinthető, amely a már bemutatott szolidaritási jogok körében helyezhető el. Ld. Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV, Budapest 2003. 157. o.

⁵⁶ A nemzetközi jog alkotmányértelmezés szempontjából betöltött szerepéről ld. részletesen Blutman László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. Jogtudományi Közlöny 2009. 7-8. sz. 301-315. o.

⁵⁷ Ld. például az áldozatvédelemmel foglalkozó 357/B/2002. AB határozatot (2006. május 30.), amelyben az Alkotmánybíróság „Az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kompenzációjáról” szóló 1983. évi európai egyezmény szolidaritási elvére is utalt döntésének indokolásában.

⁵⁸ Sonnevend szerint: „A társadalmi léptékű szolidaritással kapcsolatban az állam szociális felelőssége az, ami alkotmányi szabályozást nyer. Ebben az összefüggésben két központi jelentőségű alkotmányos elv adhatja a kiindulópontot: az emberi méltóság tiszteletben tartása és védelme, illetve az állampolgári jogegyenlőség elve.” Sonnevend: i.m. 1-2. o.

esélyegyenlőség;⁵⁹ érvényesülésük hátterét pedig a piacgazdaság elve képezi. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány a *piacgazdaság* deklarálásán túl gazdaságpolitikailag semleges,⁶⁰ ami azt jelenti, hogy az alaptörvény nem kötelezi el magát a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem.⁶¹ A preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaság a Magyar Köztársaságban csupán államcél, ezért nem hívható segítségül a szolidaritási elv szempontjából.⁶²

A fent felsorolt alapjogok, alapkötelességek és alkotmányi elvek részletes elemzése nélkül, jelen tanulmányban pusztán arra térek ki, hogy az *Alkotmánybíróság gyakorlata során* alapvetően a szociális biztonsághoz való joggal, illetve az azt garantáló társadalombiztosítással kapcsolatban hívta segítségül értelmező tevékenysége során a szolidaritás elvét. A testület a *szociális biztonsághoz való jogot* alkotmányi értéknek tekinti:

„Az Alkotmány cél-értékként határozza meg a szociális biztonsághoz való jogot (Alkotmány 70/E. §) amely – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül (társadalombiztosítás és szociális intézmények rendszereinek fenntartása) – öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetén a megélhetéshez szükséges szintű ellátást biztosítja a jogosultak számára. A cél-értékhez rendelt eszköz-értékeket (az intézmények létrehozásának, működésének, az egyes ellátások igénybevételének feltételeit) az intézményekre vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések fejtik ki.”⁶³

A kapcsolódó „eszköz-értékek” közül különösen a *társadalombiztosítási rendszer* vegyes jellege, működése és a keretében nyújtott szolgáltatások, létrejövő jogviszonyok jellemzése során hívta segítségül az Alkotmánybíróság a szolidaritás elvét. A társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyok állami szabályozásánál az egyéni felelősség és ön-

⁵⁹ Ezek egyben a társadalmi igazságosság, illetve a tolerancia (és a társadalmi immunitás) garanciái. A szolidaritás ezekkel az értékekkel szintén összefüggést mutat.

⁶⁰ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 249

⁶¹ 21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119

⁶² Amennyiben az alaptörvény tartalmazná a gazdasági rend alapelveként a szociális piacgazdaság követelményét, vagy a piacgazdasággal összefüggésben – a lengyel alkotmányhoz hasonlóan – a szolidaritás elvét, akkor az alkotmányvédelem során egyértelműen kibontható lenne az igazságos elosztás, a szociális egyensúly, a szubszidiárius állami felelősség mellett az egyéni felelősség és előrelátás követelménye. Ld. ehhez Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 165. o.

⁶³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007-I. 620, 637

gondoskodás, illetve a társadalmi szolidaritás elvei érvényesülnek.⁶⁴ A társadalombiztosítás egyrészt a szolidaritás elve alapján bizonyos természetbeni ellátásokat, másrészt a befizetés nagyságához igazodóan pénzbeli ellátásokat nyújt a biztosítottaknak.⁶⁵ A rendszer maga a terület szerint kettős értelemben vegyes:

„[e]gyrészt abban az összefüggésben, amely szerint az állam az Alkotmányban előírt ellátási kötelezettségének részben a kötelező társadalombiztosítás, részben pedig a szociális ellátások rendszereinek működtetésével tesz eleget. E kettős rendszerben a biztosítás és a szolidaritás is jelen van. Másrészt pedig maga a kötelező társadalombiztosítási jogviszony is vegyes természetű, mert abban a biztosítási és szolidaritási elemek egyaránt jelen vannak.”⁶⁶

A szolidaritás elve a járulékfizetési köteleesség megállapításának,⁶⁷ illetve a járulékfizetés mértékének⁶⁸ alkotmányossági vizsgálatánál is szerephez jut.

⁶⁴ „A társadalombiztosítás működőképességének és finanszírozásának biztosítása szükségessé tette a rendszer teljes körű reformját. 1998. január 1-jétől a nyugdíjrendszer vegyes finanszírozású: felosztó-kirovó (társadalombiztosítási nyugdíj) és tőkefedezeti (magánnyugdíj) elemből áll. A változtatás célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat.” 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998. 82, 87

⁶⁵ „Az Alkotmány 70/E. §-a alkalmazásában a „társadalombiztosítás” fogalma olyan jogilag kötelező tagságon és a tagok kötelező jellegű befizetésén alapuló, pénzbeli és természetbeli szolgáltatásokat egyaránt nyújtó rendszert jelent, amelynek működése jogszabályi előírás alapján. Vagyis az állam által működtetett társadalombiztosítás olyan ellátórendszer, amely az ember életében bizonyosan vagy nagy valószínűséggel bekövetkező események felmerülése esetén nyújt a hozzájárulás mértékétől függetlenül – a szolidaritás elve alapján – természetbeni ellátásokat, továbbá a befizetés nagyságához igazodóan különböző összegű pénzbeli ellátásokat a biztosítottaknak, akik jövedelmük jogszabályban meghatározott százalékaival kötelezően járulnak hozzá a társadalombiztosítási rendszer fenntartásához.” 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007-I. 652, 657

⁶⁶ 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 200, 214

⁶⁷ „Az alkotmányosan elfogadható szolidaritási elvből ezért okszerűen következik, hogy az Alkotmány alapján a törvényhozó szabadságában áll a járulékfizetési kötelezettség kiterjesztése minden munkával szerzett, de különböző forrásból származó jövedelemre, azaz arra is, amelyet a biztosítottak másod- vagy harmadfoglalkoztatási, alkalmaztatási, vállalkozói, illetőleg társas vállalkozói jogviszonyukban érnek el. Ha nem így lenne, alkotmányosan nem állna meg az az elv sem, hogy az alacsonyabb jövedelműek – az egészségügyi ellátás keretében – ugyanolyan társadalombiztosítási szolgáltatásokra jogosultak, mint a magasabb

Végezetül, az is érdekes kérdés lehet, hogy mikor nem jut szerephez a szolidaritás elve az alkotmánybíróági gyakorlatban. A 2010-ben született vagyonadó-döntésben⁶⁹ például sem érvként, sem értelmezési szempontként nem említi az Alkotmánybíróság – miközben a közteherviselés arányossága (igazságossága) tekintetében a társadalmi szolidaritás (nem is annyira) mögöttes motiváció.⁷⁰

* * *

A tanulmány tapasztalatait összegezve megállapítható, hogy a szolidaritás több jogintézmény létezését, kialakítását vagy értelmezését befolyásolhatja. Az állam által előírt, kötelező szolidaritás azonban korlátozott eszköz, és könnyen eredményezhet paternalizmust.⁷¹ A szolidaritást

járadékfizetést teljesítő biztosítottak. Ha tehát a járadékfizetési kötelezettségnek a további munka- és vállalkozói jogviszonyok keretében szerzett jövedelmekre való kiterjesztéséhez – legalább részben – biztosítási elem is társul, e körben a szolidaritási elv nagyobb arányú figyelembevétele önmagában nem alkotmányellenes.” 34/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997. 174, 187

⁶⁸ A százalékos mértékben meghatározott járulékok a szolidaritás elvének megfelelően a nagyobb jövedelemmel rendelkezőkre nagyobb terhet telepítenek, mint a kisebb jövedelműekre, vagy jövedelemmel egyáltalán nem rendelkezőkre; a természetbeni egészségbiztosítási ellátások minősége azonban a befizetett járuléktól független. 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007. 1389, 1394-1395

⁶⁹ 8/2010. (I. 28.) AB határozat, Magyar Közlöny 2010. 10. sz.

⁷⁰ A szolidaritás elvére hivatkozás csak a kormányzati kommunikációban (kampányban) jelent meg, ez azonban alkotmányjogilag kevésbé releváns. Értékelés nélkül idézve: „A lakosság leggazdagabb 5 százalékát érintő vagyonadó bevezetése helyes és igazságos, mert az arányos közteherviselést, a szolidaritás elvét erősíti.” http://www.kormanysozovivo.hu/news/show/news_2954?lang=hu (2010.02.05.)

⁷¹ A politikai szolidaritás állam általi kinyilatkoztatására jelent példát Magyarországon az ún. Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (06. 16.) OGY politikai nyilatkozat, amelynek közintézményekben való kihelyezését a 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat rendelte el. A nyilatkozat alapos tudományos elemzésére e tanulmány keretei között nincs mód. Annyit érdemes azonban megemlíteni, hogy a nyilatkozat elismeri a 2010. évi áprilisi parlamenti választások alkalmával megalapított nemzeti együttműködés rendszerét, célul tűzi ki a nemzeti együttműködés rendszerének felépítését, amelynek politikai és gazdasági vetületét különbözteti meg. A nyilatkozat bizonyos értékeket sorakoztat fel (munka, otthon, család, egészség, rend), amelyek „összekötik a sokszínű magyar nemzet tagjait”. A nyilatkozat tartalma egyelőre politikai deklaráció, s 2010 nyarán még nem állapítható meg, hogy a megkezdett alkotmányozási tevékenység során mennyiben kívánják hasznosítani azt. Elképzelhető, hogy egyes elemeinek alkotmányosítása útján az új társadalmi szerződésnek aposztrofált állami / kormányzati értékrend bizonyos fokú normatívitásra tesz szert. Értelmezésére és hatásának vizsgálatára csak ezt követően nyílik lehetőség.

kifejező és érvényesítő jogi előírásoknak ezért széles körű társadalmi közmegegyezésen kell nyugodniuk. Amennyiben a szolidaritás elve kifejezetten megjelenik az alaptörvényben, ez a tény ösztönözheti annak érvényesülését a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, mivel alkotmánybíróági védelemben részesül. A szolidaritási elv (alkotmány)jogi érvényesülése ezen túlmenően támogathatja a társadalmi igazságosság és a tolerancia hatékonyabb megvalósulását, valamint a társadalmi immunitást. Ez természetesen csak abban az esetben reális feltevés, ha az alkotmányban kifejezett szolidaritási elv valós társadalmi legitimitációt élvez.

Drinóczi Tímea*
Mato Palić**

Magyar és horvát jogorvoslati lehetőségek

A jogorvoslatához való jog általános, leggyakrabban használt értelemben véve azt a jogosultságot jelenti, hogy az e joggal élő személy valamely állami döntés ellen a döntéshozótól eltérő, annál magasabb szintű vagy különálló szerv eljárását kezdeményezze, amelynek során jogséreلمe vagy jogos érdekének sérelme kiküszöbölésre, orvoslásra kerül. Ebben az értelemben a jogorvoslatához való jog jelenti a határozatok felülvizsgálatának jogát és a bírósághoz fordulás jogát is.¹

A magyar Alkotmány megfogalmazása alapján² az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.³ Ez egyrészt utalás „az eltérő szabályozási lehetőségekre, azaz arra, hogy a különböző eljárásokban a jogorvoslatnak eltérő formái lehetnek”.⁴ Másrészt a szabályozás felhatalmazást ad a törvényalkotó hatalom számára, hogy a jogorvoslati jog igénybe vételét feltételekhez kösse, és azt bizonyos határokon túl és feltételekkel ki is zárja. Ennek megfelelően állapította meg többek között az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslatához való alapvető jog biztosításának követelménye az érdemi határozatok tekintetében áll fenn. A törvényhozó tehát meglehetősen nagyfokú szabadsággal rendelkezik a jogorvoslati rendszer – illetve annak egyes elemeinek

* Dr. habil. Tímea Drinóczi, PhD, egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, drinoczi@ajk.pte.hu

** Dr.sc. Mato Palić, PhD, tanársegéd, Alkotmányjogi Tanszék, Eszék, mpalic@pravos.hr

¹ Ld. pl. PPJNE 2. cikk 3. pontját, az EJEE 13. cikkét, a magyar Alkotmány 57. § (5) bek.

² Alk. 57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

³ 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992. 453, 454

⁴ Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 221. o.

– kialakításában. A *Horvát Köztársaság Alkotmánya* értelmében biztosítani kell a fellebbezés jogát az elsőfokú bíróságok vagy egyéb hatóságok jogcselekményei ellen. A fellebbezéshez való jog a törvényben előírt esetekben kivételesen megtagadható, ha más jogvédelem biztosított.⁵ E rendelkezés szerint a fellebbezés olyan jogorvoslat, amelyet a Horvát Köztársaság minden jogalánya számára biztosítani kell, kivéve, ha létezik más jogorvoslati lehetőség. *Horvátország Alkotmánybírósága* csak abban az esetben ítéli lehetségesnek a fellebbezési jog gyakorlását, ha a vitatott határozatot hozó elsőfokú bírói vagy közigazgatási hatóság indokolást fűzött a határozathoz, amelyben megjelölte a – fellebbezéssel megtámadható – határozat alapjául szolgáló okokat.⁶ Ez azt jelenti, hogy az Alkotmány garantálja a fellebbezés jogát minden hatalmon lévő hatóság jogcselekménye ellen.

A jogorvoslathoz való jog jellegéből kiindulva a tanulmányban *arra keressük a választ*, hogy a magyar és a horvát választási eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati szabályok között milyen hasonlóságot lehet találni, ha azok léteznek egyáltalán. Abból indulunk ki, hogy – tárgykörtől függően – hasonlóságokat és eltéréseket is tapasztalhatunk. Elemzésünk az alkotmányos demokrácia szemszögéből vizsgálja e jellemzőkkel kapcsolatos érveket és okokat. A jogorvoslati eljárás megértéséhez és összehasonlításához feltétlenül szükséges a választási rendszert és a választási szerveket röviden – összehasonlító jelleggel – bemutatni.

I. A választási rendszer

1. A mai magyar választási rendszer⁷ 1989-ben került bevezetésre. A Kerekasztal tárgyalások során meghozott legfontosabb kompromisszum a *vegyes választási rendszer* létrehozása volt, amely szerint a képviselő-

⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 18. §, Közlöny 85/10

⁶ A Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságának U-III-4532/2007 és U-III-1187/2006 sz. határozatai

⁷ A választási rendszerrel, választójoggal, a választási szervek működésével és a választások során alkalmazandó választási eljárással (valamint a népszavazás és népi kezdeményezés során zajló szavazással) kapcsolatos alapvető szabályokat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény és az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény (a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi III. törvény és a helyi népszavazásokat és népi kezdeményezéseket szabályozó helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény) tartalmazzák.

ket *többségi rendszerű egyéni választókerületekből* (EVK) és területi listáról választják.⁸ Ezen kívül létrehozták az *országos kompenzációs listát* is, hogy kiküszöböljék a többségi és az arányos választási rendszerek hiányosságait. Magyarország vegyes választási rendszere tehát *három lényegében különálló* rendszert egyesít⁹ az egykamarás 386 tagú¹⁰ parlamentjének megválasztására. Az egyéni jelöltekre az egyéni választókerületekben szavaznak, a pártokra történő listás szavazást a nagyobb területi választókerületekben (megyékben) szervezik. Utóbbiban az arányosság elve alapján osztják el a mandátumokat. A kompenzációs mandátumokat is az arányos választás elveinek megfelelően osztják ki az országos kompenzációs listáról. *Az első két szinten szavazásra van szükség*, míg az *országos kompenzációs listára azok a szavazatok* kerülnek, amelyek a másik két szinten nem eredményeztek mandátumot (töredékszavazatot). Az egyéni választókerületben töredékszavazatnak tekintjük az első érvényes fordulóban a jelöltre leadott, de mandátumot egyik választási körben sem eredményező szavazatot. A területi listák esetében töredékszavazatok azok a szavazatok, amelyeket az első érvényes választási fordulóban a listára leadtak, de amelyek bizonyultak nem elegendőnek ahhoz, hogy mandátumot eredményezzenek, vagy meghaladták az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok számát. Az Európai Parlament megválasztása arányos listás szavazáson alapuló választási rendszerben történik, amelyben Magyarország területe egyetlen választókerületnek számít. Listaállításra jogosultak azok a Magyarországon bejegyzett pártok, amelyek 200000 ajánlószelvényt összegyűjtöttek. Ennek a választásnak nincs érvényességi feltétele, vagyis a mandátumokat a szavazáson részt vevő választók létszámától függetlenül osztják ki. Az eredmény megállapítása, vagyis amikor a listára leadott szavazatokat mandátumokká összegzik, a d'Hondt eljárás alapján történik. A jelöltek a listáról a párt által előre bejelentett sorrend alapján

⁸ Ld. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt.

⁹ Erről a témáról részletesebben ld. Tímea Drinóczi: Evaluation of the newest amendments to the Hungarian electoral procedural law. In: Bogusław Banaszak – Michał Bernaczyk (eds.): Praktyczne i teoretyczne aspekty prawa konstytucyjnego. Międzynarodowa konferencja, Wrocław, 16-18 marca 2006. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006. 81-82. o.

¹⁰ Ez a szám 200-ra csökkent az Alkotmány 2010. május 20-án elfogadott módosítását követően, amely a Magyar Közlöny 2010/85. számában került kihirdetésre. Ld. a 19722. oldaltól.

jutnak mandátumhoz. Erre vonatkozóan 5%-os küszöb került meghatározásra.¹¹

2. A horvát parlament (Sabor) képviselőinek jelenlegi választási rendszerét 1999-ben vezették be. A Horvát Köztársaság függetlenségének kikiáltása és 1999 között vegyes választási rendszer működött, amelyben a képviselők egy részét egyéni választókerületekben, másik részét pedig arányos választási rendszer szerint működő kerületekben választották. A D'Hondt eljárást alkalmazták a mandátumok kiosztásánál. A választási reformok következtében az egyéni választókerületekben pluralista rendszer alapján megválasztott képviselők aránya csökkent, míg az arányos rendszer szerint választottaké megnőtt, és 1999-ben mindenhol az arányos rendszer került bevezetésre. A Horvát Köztársaságban három csoportra lehet osztani a képviselőket a választásuknál alkalmazott rendszer típusa alapján. Az első csoport 140 képviselőt foglal magába, 14-14 képviselőt választanak a 10 választókerület mindegyikében, a mandátumelosztásnál pedig az arányos rendszert és a d'Hondt módszert alkalmazzák. A választópolgárok számában +/- 5%-os különbségek lehetnek az egyes választókerületekben; ez biztosítja az Alkotmányban biztosított egyenlő választójog megvalósulását. A másik csoport a nemzeti kisebbségek 8 képviselőjéből áll, akiket a pluralista rendszer szerint választanak, és a választókerület – ahol őket megválasztják – a Horvát Köztársaság területe. A harmadik csoport a külföldi lakóhellyel rendelkező horvát nemzetiségűek három képviselőjéből áll. A Horvát Köztársaságban tehát összesen 12 választókerület van, mivel a 10 kerületen kívül, ahol az „általános” választások során választott képviselőket választják, van még két másik választókerület, ahonnan a nemzeti kisebbségek, illetve a külföldön lakóhellyel rendelkező horvát nemzetiségűek képviselőit választják meg. A választójog egységes; a küszöb a szavazók érvényes szavazatainak 5%-a a 10 választókerület mindegyikében.

II. A választási szervekről általában

1. *Magyarországon* a választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Ve.) a választás és szavazás előtt és alatt ellátandó feladatuk alapján megkülönbözteti a választási bizottságokat és a választási irodákat. A Ve. előírja, hogy a *választási bizottságok* a választópolgárok függet-

¹¹ Erről részletesebben ld. Nóra Chronowski: *Constitution and Constitutional Principles in the EU*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 159-163. o.

len, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei legyenek. Elsődleges feladatuk, hogy megállapítsák a választások eredményét, biztosítsák a választás tisztaságát, érvényesítsék a pártatlanságot, és szükség esetén helyreállítsák a választás törvényes rendjét. Működési ideje alatt a választási bizottság hatóságnak, tagjai pedig hivatalos személyeknek minősülnek. Ezért a választási bizottságok speciális államigazgatási szerveknek tekintendők. Összehasonlítva, a *választási irodák* látják el a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatásával, választási adatkezeléssel, a technikai feltételek megteremtésével, a törvényes feltételek meglétének és a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésével összefüggő állami feladatokat. A szavazatszámláló bizottságok (SZSZB) kivételével, minden választási bizottság mellett és külképviselőten (KKVI) működik egy választási iroda. Az SZSZB-kenél a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik.

1. sz. táblázat Magyar választási szervek

Választási bizottságok	Választási irodák	Választási irodák vezetői	Választási irodák tagjait határozatlan időre delegálja
szavazatszámoló bizottságok (SZSZB)	az illetékes választási iroda tagja	-	-
egyéni választókerületi választási bizottságok (EVKVB)	egyéni választókerületi választási iroda (EVKVI)	illetékes jegyző	a választási iroda vezetője
területi választási bizottságok (TVB)	területi választási iroda (TVI)	megyei/fővárosi jegyző	a választási iroda vezetője
Országos Választási Bizottság (OVB)	Országos Választási Iroda (OVI)	az illetékes miniszter nevezi ki	az illetékes miniszter nevezi ki
-	külképviseleti választási iroda (KKVI)	az OVI vezetője delegálja	az OVB vezetője

A választási bizottság *testületként* működik, döntéséhez a tagok többségének jelenléte és a jelen levő tagok többségének azonos tartalmú szavazata szükséges. A döntéshozatalról jegyzőkönyv készül, amelyben rögzíteni kell a kisebbségi véleményeket és az azokat alátámasztó indokokat is. A választási bizottság az ügyekben *határozattal dönt*, amelyet meghozatala napján írásba kell foglalnia.

2. *Horvátországban* a horvát parlament képviselőinek megválasztásáról szóló törvény megkülönbözteti az Állami Választási Bizottságot, a választókerületi választási bizottságot, a megyei választási bizottságot és a városi választási bizottságot és a szavazási bizottságokat. Az *Állami Választási Bizottságról* szóló külön törvény szabályozza annak szervezeti, hatáskörét és feladatait. Ez a hatóság központi szerepet játszik a választások megszervezésében és lebonyolításában. Állandó testületként működik, tagjainak 50%-a a Horvát Köztársaság Legfelső Bíróságának bíráiból áll, másik 50%-át pedig a horvát parlament képviselői választják a kormánypárt és az ellenzéki pártok javaslatait egyaránt figyelembe véve. Ez a megoldás elősegíti a kormány- és ellenzéki pártok befolyásának egyensúlyban tartását. Az Állami Választási Bizottság hatásköre a következő feladatokra terjed ki:

- véleményt mond a választást és népszavazást szabályozó törvények szerkezetéről és fejlesztéséről;
- kinevezi a megyei választási bizottságok és a Zágrábi Városi Választási Bizottság tagjait;
- gondoskodik a választási és népszavazási bizottságok tagjainak helyi és regionális önkormányzati egységeken belül zajló képzéséről;
- tájékoztatja az állampolgárokat a választások menetéről, választójoguk érvényesítésének és védelmének lehetőségéről a választási eljárás során;
- meghatározza, hogy a lezajlott választások és népszavazások anyagai hogyan kerüljenek irattárolásra és közzétételre;
- időszaki és szakértői kiadványokat tesz közzé a választási rendszerről, a választások lebonyolításáról és választási és népszavazási jelentések hatóságokhoz való benyújtásáról;
- meghatározza a szakértői bizottság szerkezetét;
- kinevezi titkárát, tagjait és helyetteseit;

- együttműködik a nemzeti és nemzetközi szervezetekkel és intézményekkel a választási törvényhozás és a választások körében;
- jelentést nyújt be a lezajlott választásról és népszavazásról a horvát parlamentnek 60 napon belül a hivatalos választási eredmények bejelentését követően;
- ellát egyéb külön jogszabályban előírt feladatokat.

Azt, hogy kinek a hatáskörébe tartozik a választójog védelmében emelt kifogások elbírálása, nem szerepel részletesen az Állami Választási Bizottságról szóló törvényben, azt különböző más törvények tartalmazzák (az Elnök, a Horvát Parlament képviselői, a helyi és regionális önkormányzatok képviselőtestületeinek tagjai, a települési prefektusok, a polgármesterek és megyei prefektusok választásáról szóló törvények). Az Állami Választási Bizottság állandó és szakmai testület, és ez a professzionalizmus szükséges feltétele annak a folyamatos felkészítésnek és képzésnek, amelyet a Bizottság nyújt a választási folyamat minden résztvevőjének a választási bizottságok tagjaitól és szakmai vezetőségüktől kezdve a szavazási bizottságok tagjain át egészen az állampolgárokig, ami általánosan előreviszi a demokratikus politikai folyamatot.¹²

A *választókerületi választási bizottságok* ad hoc testületek, amelyek tagjait az Állami Választási Bizottság nevezi ki, és illetékességük a választókerületre terjed ki. A megyei választási bizottság tagjait az Állami Választási Bizottság, míg a városi és települési választási bizottságok tagjait a választókerületi választási bizottság nevezi ki. A választási bizottságok tagjait a választókerületi választási bizottság nevezi ki.¹³

¹² Mario Jelušić: State electoral commission as a standing institution. Informator 2005. 1. o.

¹³ A Horvát Parlament képviselőinek választásáról szóló törvény 53. cikke. Közlöny Nr. 69/03

2. sz. táblázat Horvát választási szervek

Választási bizottságok	Státusz és szerep	Tagok
Állami Választási Bizottság	-állandó -választások szervezése, lebonyolítása -törvényhozás véleményezése -a választási szervek tagjainak képzése -állampolgárok tájékoztatása	a Legfelsőbb Bíróság bírái és parlamenti képviselők
Megyei választási bizottság	- ad hoc - illetékességi területükön a szavazási eljárással kapcsolatos feladatok	Az Állami Választási Bizottság nevezi ki őket
Városi választási bizottság		
Települési választási bizottság		
Szavazási bizottságok	- ad hoc	

III. Jogorvoslati lehetőségek Magyarországon

1. Jogorvoslati lehetőségek a Ve.-ben

a) A Ve. *háromféle jogorvoslatot* ismer: a kifogást, a fellebbezést és a bírói felülvizsgálatot. A kifogást a törvénytértő cselekedet észrevételét követő két napon belül lehet benyújtani az illetékes választási bizottsághoz, ha valaki (a választási eljárással¹⁴ vagy választási alapelvekkel¹⁵ kapcsolatban) törvénytértést tapasztal. A választási bizottságnak döntését két napon belül kell meghoznia.

Elsőfokú határozatát a választási bizottság két napon belül kérés alapján (például, a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatban) vagy hivatalból (például országgyűlési választásokon az 5 %-os határ megállapításával összefüggésben) hozza meg. A külképviseleti választási iroda (KKVI) tevékenysége elleni kifogást a KKVI vezetőjéhez kell benyújtani, aki azt faxon vagy elektronikus úton haladéktalanul az OVI-hez továbbítja, de a döntést az OVB hozza meg (a kifogás közvetlenül az OVB-hez is benyújtható). Az illetékes választási bizottság az ügyről

¹⁴ Ld. a IV. a) pontban ismertetett esetet.

¹⁵ Ld. a IV. 2. pontban ismertetett esetet.

annak beérkezését követő két napon belül határoz. A választási bizottság elsőfokú határozatot hoz.

A határozat megtámadható, ha annak meghozatala során a törvényt megsértették vagy a körülményeket nem megfelelően értékelték (ideértve a bizonyítékok súlyának mérlegelését is). Ebben az esetben *fellebbezést* kell benyújtani. A fellebbezést a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni,¹⁶ amit a beérkezése napján meg kell küldeni a fellebbezés elbírálására jogosult választási bizottsághoz. Ez a választási bizottság a beérkezésétől számított három napon belül dönt. Az OVB határozata elleni fellebbezést a Legfelsőbb Bírósághoz kell benyújtani speciális felülvizsgálati eljárásban. Ebben az esetben az eljárás csupán kétfokú: az OVB, majd a Legfelsőbb Bíróság (LB) jár el felülvizsgálati jogkörben.

3. sz. táblázat *Fellebbezés*

(Első fokú döntést hozó) választási szerv	A fellebbezést elbíráló szerv
SZSZB (EVK-t érinti)	EVKVB
SZSZB (TVJ-t érinti)	TVB
EVKVB	TVB
TVB	OVB
KKVI (konzulátusok)	OVB
OVB	bírószági felülvizsgálat

Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, a következő általános jogkövetkezményeket alkalmazhatja: megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti. Ha a választási bizottság a kifogásnak nem ad helyt, azt elutasítja.¹⁷

Bírószági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani a választási bizottság másodfokú határozata ellen a megyei bírósághoz vagy az OVB határozata ellen a Legfelsőbb Bírósághoz.¹⁸ A bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásának okai és az azzal kapcsolatos határidő megegyeznek a fellebbezési okokkal és a fellebbezési határidővel. A nem peres bírósági

¹⁶ Kivéve a szavazatszámoló bizottság döntése elleni fellebbezést, mert ekkor az elbírálására jogosult választási bizottságnál kell előterjeszteni a kérelmet.

¹⁷ Ld. a IV. 1. pontban szereplő esetet.

¹⁸ Ld. a IV. 2. pontban szereplő esetet.

eljárásban, amelyben három bíró vesz részt, kötelező a jogi képviselőt. A bíróság két napon belül hozza meg döntését; a határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

b) A Ve. választási szervekről szóló V. fejezete *kimerítően szabályozza a választási bizottságok döntéseinek alaki és tartalmi követelményeit*, azok közlését. A választási eljárásokat szabályozó Ve. teljes részletességgel határozza meg a döntéshozatal módját: a választási bizottság tisztázza a tényállást, bizonyítást folytat le az esettel kapcsolatban, illetve meghallgatja a kérelmezőt és az ellenérdekű felet.

A határozat közlése hagyományosan a határozathozatal napján történik, a határozatot rövid úton kell közölni a határozat átnyújtásával vagy faxon, vagy elektronikus dokumentum formájában. A közlés módját az érintett személy jelöli meg. Ez a szabályozás összhangban áll a technikai fejlődéssel és az 59/2003. (XI. 26). AB határozattal.

2. Speciális jogorvoslati lehetőségek

a) *Jogorvoslattal (kifogással) lehet élni az országos és külföldi választói névjegyzékek tartalmával*, azaz a választók névjegyzékbe való felvételével, nem felvételével vagy nyilvántartásból való hiányzásával, illetve törlésével kapcsolatban. A kifogást első fokon a helyi választási iroda vezetője, másodfokon a helyi bíróság bírálja el. A kifogást a névjegyzék közszemlére tételének időtartama alatt és a külképviseleti névjegyzékbe történő felvételről vagy felvétel elutasításáról szóló értesítés kézhezvételét követő három napon belül lehet benyújtani. A választási iroda vezetője a kifogásról legkésőbb a beérkezést követő napon dönt. A bíróságnak további három nap áll rendelkezésére a határozat meghozatalára.

b) A Ve. választási kampányról szóló VI. fejezetének értelmében a *sajtó választási kampányban történő részvételével* (így különösen a választási eljárás alapelveinek megsértésével, a politikai hirdetések közzétételével) kapcsolatban kifogással lehet élni. A kifogásban elegendő megjelölni, de ahhoz nem kell csatolni a törvénysértés bizonyítékául szolgáló műorszámot. A megjelölt bizonyítékot a választási bizottság hivatalból szerzi be. A kifogást nem országos terjesztésű időszaki lap, illetőleg helyi műsorszolgáltatás esetében az illetékes helyi választási bizottság; körzeti műsorszolgáltatás esetében illetékes területi választási bizottság; országos terjesztésű időszaki lap, hírügynökség, illetőleg országos műsorszolgáltatás esetében az Országos Választási Bizottság bírálja el. Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, a fentebb jelzett általános jogkövetkezmények alkalmazásán túl kötelezheti a jogsértő médiumot,

hogy határozatát vagy annak rendelkező részét a médium jellegének megfelelő módon közzétegye.¹⁹

A kifogásokra megállapított három napos határidő ebben az eljárásban is irányadó. Ez a szabály egy 2003-ban hozott AB döntés eredményeként kerül bele a Ve.-be. A 60/2003 (26/11) AB határozatban²⁰ az Alkotmánybíróság a *politikai hirdetések médiában való közzétételével kapcsolatos jogorvoslati határidőt* vizsgálta. A választási eljárás e területén létező jogorvoslatokkal kapcsolatban a régi Ve.-szabály a rádióról és televízióról szóló 1996. évi I. törvényre utalt, amely *hosszabb jogorvoslati határidőt* alkalmazott, és így az eljárást az Alkotmány 2. §-ában rögzített demokrácia elvét megsértve tette lehetővé. Az AB hangsúlyozta, hogy a médianak rendkívül nagy befolyása van a közvéleményre, és különösen fontos, főként a választási kampány idején, hogy a véleménynyilvánítás és az információ *szabadság érvényesülhessen a médiában*.

c) A 73. § (I. Rész – Általános Rendelkezések, IX. fejezet a szavazatok összesítéséről) szabályozza a *szavazatok megvizsgálását, vagyis az eredmény kihirdetését*. A szavazatok számlálását a szavazatszámoló és választási bizottságok végzik. A Ve. biztosítja a jogorvoslati lehetőséget (fellebbezést vagy bírósági felülvizsgálatot) a szavazóköri és választókerületekben kihirdetett eredménnyel kapcsolatban. Külön kifogást nem lehet benyújtani az SZSZB által kihirdetett eredmény ellen. Az ilyen kifogást a választási bizottság által kihirdetett eredmény ellen előterjesztett kifogáshoz kell csatolni.

3. Jogorvoslatok a gyakorlatban – Magyarország

A fenti jogorvoslati eljárás életszerűbbé tétele érdekében három jogesetet mutatunk be. Az első kettő a kampánycsendsértéssel foglalkozik, és az OVB egy kérelmet helybenhagyó és egy elutasító döntéséből idézünk. Ezen döntések közül egyik ellen sem nyújtottak be bírói felülvizsgálatot. A másik esetben a kampány során mindenkit megillető véleménynyilvánítási szabadságról van szó. Az ügyben az OVB döntését támadták meg az LB előtt, amely azonban a döntést helybenhagyta, és jogsértést nem állapított meg.

¹⁹ Napilap, hírügynökség esetében három napon belül, folyóirat esetében a legközelebbi számban azonos módon, műsorszolgáltató esetében három napon belül, a jogsértő közléssel azonos napszakban és azonos számú alkalommal.

²⁰ ABH 2003. 620. o.

a) Kampánycsend

aa) Az Országos Választási Bizottság a 363/2010. *határozatában* a be-terjesztett kifogásoknak *helyt adott*, és megállapította, hogy a kuruc.info internetes oldal a kifogásban megjelölt cikkekkel megsértette a kampánycsendet. Az Országos Választási Bizottság a jogsértőt eltiltja a további jogsértéstől.

Beadványozó 2010. április 24-én és 25-én kifogásokat nyújtott be, amelyben előadta, „hogyan megítélése szerint a kuruc.info internetes oldal 2010. április 24-én a »Fidesz: Leköpvé is imádunk, Amerika!«, a »Székelyek állásfoglalása Szegedi Csanád nyilatkozatával kapcsolatosan«, az »Edelény a 2. forduló előtt«, továbbá a 2010. április 25-én »Az MSZP a világért sem szeretné befolyásolni a választókat a kampánycsend ideje alatt«, valamint az »A FIDESZ edelényi jelöltje szerint semmi fejlesztés nem történt a környéken pártjának kormányzása alatt« című cikkekkel megsértette a kampánycsendet”. Beadványában linkeket jelölt meg, ahonnan a sérelmezett cikkek elérhetőek. A kifogástevő kérte, hogy az Országos Választási Bizottság állapítsa meg a jogszabálysértést és tiltsa el a jogsértőt a további jogsértéstől.

A Ve. 40. § (2) bekezdése szerint „[a] szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend).” A Ve. 41. §-a kimondja, hogy „a kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása”. Az Országos Választási Bizottság megállapítja, hogy a kuruc.info internetes oldalon a kifogástevő által megjelölt cikkek a kampánycsend idején kerültek közzétételre, és az olyan a 2010. évi országgyűlési képviseléválasztáson induló jelöltekkel és jelölő szervezetekkel kapcsolatos megnyilvánulásokat tartalmaznak, amelyek egyértelműen alkalmasak a választói akarat befolyásolására, megvalósítva ezáltal a Ve. 41. §-ában foglalt tényállást.”

ab) Az Országos Választási Bizottság a 362/2010. *határozatában* a benyújtott kifogást *elutasította*. Beadványozó 2010. április 24-én nyújtott be kifogást, és előadta, „hogyan a Népszabadság internetes hírportálján a http://nol.hu/specialis/rss_valogatas/lendvai_a_sajton_beluli__jobbra_ig_azodj__-rol linkkel megjelölt írást olvasta 2010. április 24-én 10 óra 54 perckor. Beadványozó szerint a cikkel a lap megsértette a kampánycsendet. A kifogástevő kérte az ügy kivizsgálását.”

A kifogást az OVB az alábbiak miatt utasította el.

„A Ve. 40. § (2) bekezdése szerint »A szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend).« A Ve. 41. §-a kimondja, hogy «a kampánycsend

megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása». Az Országos Választási Bizottság a kampánycsend egyes kérdéseiről szóló 2/2007. (III. 19.) számú állásfoglalásában kifejtette, hogy »[n]em minősül a kampánycsend megsértésének, ha a kampánycsend beálltát megelőzően közzétett, a jelöltekkel vagy jelölő szervezetekkel kapcsolatos információ elérhető az elektronikus tartalomszolgáltató oldalán, akár a kampánycsend ideje alatt is. A kampánycsend megsértését jelenti azonban, ha annak beállta után az elektronikus tartalomszolgáltató akár korábbi, akár a kampánycsend ideje alatt keletkezett ilyen információkat tesz közzé, vagy azokat frissíti.«²¹ Az Országos Választási Bizottság a bizonyíték alapján megállapította, hogy a kifogásolt cikk 2010. április 23-án került közzétételre. Emiatt nem valósított meg kampánycsend-sértést az, hogy a Népszabadság internetes oldalán a kampánycsend ideje alatt is elérhető volt a cikk.

b) A véleménynyilvánítás szabadsága kampány idején

A *Legfelsőbb Bíróság a Kvk.IV.37.429/2010/6.számú*²¹ döntésében az Országos Választási Bizottság 323/2010. számú határozatát *helybenhagyta*, és elutasította indítványozók azon indítványát, melyben azt állították, hogy megsértették az emberi méltósághoz való jogot.

Indítványozók 2010. április 14-én jogorvoslati kérelmet nyújtottak be Mesterházy Attila Csaba (a döntésben: M.A.Cs vagy M.A.), az MSZP országos listáján lévő 1. számú jelölt által 2010. április 11-éről 12-ére virradó éjszaka mondottak miatt: „[e]zért én azt kérem mindenkitől, aki hisz abban, hogy szükség van Magyarországon egy ilyen demokratikus kontrollra, egy ilyen erős demokratikus kontrollra, az függetlenül attól, hogy milyen a pártszimpátiája, hogy ha nem akar a fasisztákra és O. V-re szavazni, akkor az a második fordulóban támogassa a Magyar Szocialista Pártot”. A kifogástevők szerint egyértelműen beazonosítható, hogy M. A. „ezzel a kifejezéssel melyik leendő parlamenti erőre”, illetve ezáltal „a fasiszta képviselőket megválasztó magyarokra”.

„A beadványozók szerint »M. A. Cs. a kijelentésével túlfeszítette a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos keretét, és korlátozta (megsértette) az emberi méltósághoz való« jogot, valamint megsértette a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény /a továbbiakban: Ve./ 3. § d) pontjában foglalt alapelvet. A beadványozók kérték, hogy az Országos Választási Bizottság állapítsa meg a jogsértést és tiltsa el a jogsértőt a további jogszabálysértéstől.»

²¹ Budapest, 2010. április 21., Dr. Buzinkay Zoltán tanácselnök, Dr. Patyi András előadó bíró, Dr. Fekete Ildikó bíró

Az *Országos Választási Bizottság* a kifogásokat a 2010. április 15-én megtartott ülésén meghozott 323/2010. határozatával (a továbbiakban: határozat) bírálta el, és megállapította, hogy Mesterházy Attilának a kifogásokban megjelölt kijelentései politikai véleménynyilvánítást tartalmaznak, és azok nem rendelkeznek olyan tartalommal, amelyek átlépnék a szabad véleménynyilvánítás határait.

Megállapította, hogy a véleménynyilvánítás nem jelent tényállítást, az nem alapozhatja meg a választási törvény alapelveinek megsértését, továbbá a jelölő szervezetek a választási kampányban gyakran saját programjuk ismertetésén túl választási ellenfeleik programját is értékelik és minősítik (negatív kampány). Mivel a Bizottság megítélése szerint a kifogásolt kijelentés nem valósította meg a Ve. 3. § d) pontjában rögzített a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek sérelmét, határozatával a kifogásokat elutasította.

A határozat ellen a Jobbik Magyarországért Mozgalom nyújtott be jogi képviselője útján *bírószági felülvizsgálati kérelmet*, amelyben annak megváltoztatását és egyben a kifogásoknak helyt adó, a jogszabálysértést megállapító és az elkövetőt a jövőbeni jogszabálysértésektől eltérő döntés meghozatalát kérte.

Előadta, hogy „a határozat a Ve. 3. § a), c), e) és d) pontjait, a 29/A. §-át és a 29/B. §-át sérti. A felsorolt törvényi rendelkezéseken kívül a határozat sérti még az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jogot is, mert a kifogásolt magatartás során M. A. a véleménynyilvánítás jogát mások emberi méltóságát megsértve gyakorolta. Megítélése szerint egyrészt a véleménynyilvánítás szabadsága körében az Alkotmány nem tesz különbséget tényállítás és értéktétel között, másrészt a kijelentésben tényállítás jelenik meg (fasiszták vannak, léteznek). Az a tényállítás, mely szerint O. V.-nek [Orbán Viktornak – szerzők], a Fidesznek vagy a Jobbiknak bármi köze van a fasisztákhoz, illetve fasizmushoz, minden alapot nélkülöz. A kijelentés így a Legfelsőbb Bíróság állandóan követett gyakorlata alapján alkalmas a jogszabálysértés megállapítására, hiszen sem politikai program ismertetésének, sem más programja értékelésének, sem rendeltetésszerű joggyakorlásnak nem tekinthető.”

Az LB megállapította, hogy a kérelem alaptalan.

A Ve. kérelemben megjelölt rendelkezései²² szerint:

²² A 29/A. § a tényállás megállapítása, míg a 29/B. § a határozat tekintetében tartalmaz rendelkezéseket.

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,
(...)
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása.”

„A Legfelsőbb Bíróság már a Kvk.IV.37.248/2006/2. számú végzésében rámutatott, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdése biztosított véleménynyilvánítás a választási kampány idején sem korlátozott. A Ve-be foglalt alapveti előírások sérelmét nem meríti ki, ha az egyik párt kampányfogásai szélsőséges megnyilvánulást váltanak ki az ellenoldalon álló pártból.

Az OVB-vel egyezően jelen ügyben a Legfelsőbb Bíróság is megállapította, hogy a kifogásokkal érintett kijelentés nem tényállításnak, hanem véleménynyilvánításnak minősül. A kijelentés ráadásul tartalmában pontatlan is, mert »O. V-re« a választások második fordulójában nem lehet szavazni, hanem csak az egyéni képviselőjelöltekre adható le szavazat. A kifogásolt minősítés /»fasiszták«/ minden további megjelölés nélkül szerepel, így pusztán a kifogásokkal érintett kijelentésből nem tudható meg, hogy az pontosan kire/kikre vonatkozik. Annak, hogy a kijelentés tényállításként vagy véleményként értékelhető a választási alapelvek megsértése okán van jelentősége. A vélemény /legyen az akár szélsőséges vagy egyesek számára bántó/ önmagában nehezen vezethet a választási jogszabályok megsértésére. Az, hogy a kijelentés tevője valakiket fasisztáknak tart, a Ve. felsorolt alapelveit annak ellenére nem sértette meg, hogy a közvélemény számára bántó, erkölcsileg kifogásolható lehet a politikai ellenfelek iránti minősítése. A kifogásokban is megjelölt, Ve. 3. § d) pontban meghatározott választási alapelv sérelme akkor állapítható meg, ha a választásban érintett résztvevők a választással kapcsolatos jogait - ezek között a kampánytevékenység folytatásának jogát - oly módon gyakorolják, hogy egyes tények elhallgatásával, vagy elferdítésével megkísérlik a választókat megtéveszteni, és ezáltal politikai ellenfeleik választási esélyeit csökkenteni. (Kvk.III.37.211/2006/3.)

A Ve-nek a kérelemben felsorolt alapelveit a meghozott határozat nem sértette meg, a határozat meghozatalakor a rendelkezésre álló adatokból az OVB a tényállást helyesen állapította meg, a kérdésben vitát folytatott, majd szavazás útján meghozta döntését. Sem választási csalás nem valósult meg, sem a jelöltek esélyegyenlősége nem sérült azzal, hogy az OVB a kérdéses kijelentést véleménynyilvánítás és nem tényállítás körében értékelte.

Az Alkotmányban biztosított, emberi méltósághoz való jog, a határozatban megvalósult megsértésével kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg, hogy a meghatározatlan és önmagából a kijelentésből pontosan meghatározhatatlan személyi körre vonatkozó, véleménynyilvánítás /minősítés/ jelen ügyben nem volt alkalmas mások alkotmányos jogai sérelmének megállapítására. Az OVB határozatainak a Ve. 82-85. §-ai szerinti felülvizsgálata során a Legfelsőbb Bíróság az Alkotmány rendelkezései érvényesülését elsősorban a választási anyagi jogi és eljárási jogi szabályok magtartásán keresztül vizsgálja. A fentiekben kifejtettek nem jelentik azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság helyesli a politikai ellenfelek ilyen természetű minősítését. A politikai kultúra színvonalának megtartása azonban nem a választási bíraskodásra tartozó kérdéskör. Mindezekre tekintettel az OVB határozata a kérelemben megjelölt okból nem volt jogszabálysértő, ezért azt a Legfelsőbb Bíróság a Ve. 84. § /7/ bekezdésének a) pontja értelmében helybenhagyta.”

IV. Jogorvoslati lehetőségek Horvátországban

1. A választások törvényességének felügyelete a Horvát Köztársaságban kívül esik a bíróságok hatáskörén. A horvát parlament képviselőinek választásáról szóló törvény a kifogásról rendelkezik, mint jogorvoslati lehetőségről, ami a választói jogok védelme érdekében lehet igénybe venni. A kifogást az Állami Választási Bizottságnál kell előterjeszteni a kifogásolt cselekedet lezajlásának napját követő két napon (48 órán) belül. A törvény szerint kifogás benyújtására jogosult minden politikai párt, független jelölt, a parlament képviselőjelöltje, a választást tartó választókerület legalább 100 szavazója vagy a választókerület szavazóinak legalább 5%-a. A választói jogok megsértésének két esete különböztethető meg: a jelölési eljárás szabálytalansága vagy a választási eljárás szabálytalansága. A jelölési eljárás szabálytalansága a törvény által előírt valamely meghatározott jelölési feltétel nem teljesítését jelenti, míg a választási eljárás szabálytalansága a szavazatok pontatlan összeszámlálására vonatkozhat. Az Állami Választási Bizottság a benyújtott kifogásról a benyújtást követő 48 órán belül hoz döntést. Ha az Állami Választási Bizottság a kifogás elbírálása során olyan szabálytalanságot állapít meg, amely jelentős mértékben befolyásolta vagy befolyásolhatta volna a választás eredményét, akkor megsemmisíti a választási cselekményt, és előírja, hogy az hogyan kerüljön megismétlésre. Ha a megsemmisített választási cselekményeket nem lehet megismételni, vagy ha a szabálytalanságok a szavazási eljárásban fordulnak elő, és jelentősen befolyásolták vagy befolyásolhatták volna a választás eredményét, az Állami Vá-

lasztási Bizottság megsemmisíti a választás eredményét, és kitűzi a megismétlésével kapcsolatos határidőt. Az Állami Választási Bizottságnak tehát – ha szabálytalanságot állapít meg a jelölési vagy választási folyamattal kapcsolatosan – két lehetősége van: vagy megismételteti a választási cselekményeket, vagy megsemmisíti a választás eredményét. A benyújtott kifogás elbírálásánál az a szempont, hogy az adott cselekmény milyen mértékben befolyásolta vagy befolyásolhatta a választási eredményeket. A törvény által a passzív választói joggal kapcsolatosan előírt meghatározott feltétel nem teljesítése mindig a választási cselekmények megismétléséhez vezet. Az adott aktív politikai résztvevő szavazatinak pontatlan összeszámlálásával kapcsolatos választási eljárási szabálytalanságok nem feltétlenül befolyásolják a választás eredményét. Ha nem befolyásolják azt, nincs ok az adott választási cselekmények megismétlésére. Az Állami Választási Bizottság elsőfokú szervként hoz határozatot a választói jog védelmében benyújtott kifogásról.

A Horvát Köztársaság Alkotmánya szerint, az Alkotmánybíróság felügyeli a választások és állami népszavazások alkotmányosságát és törvényességét.²³ A Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmányos törvénye előírja, hogy az Alkotmánybíróság feladata minden olyan választási vita eldöntése, amely nem tartozik a bíróságok hatáskörébe, valamint az Állami Választási Bizottság határozatai ellen benyújtott fellebbezések elbírálása. Minden politikai párt, minden jelölt, és választást tartó választókerület legalább 100 szavazója vagy szavazóinak legalább 5%-a jogosult fellebbezéssel élni a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságához az Állami Választási Bizottság elsőfokú határozata ellen. A fellebbezést az Állami Választási Bizottságnak a kifogást annak megalapozatlanságára való hivatkozással elutasító határozatának kézhezvételétől számított 48 órán belül kell benyújtani. Az Alkotmánybíróság a benyújtott fellebbezésről a fellebbezés beérkezésétől számított 48 órán belül határoz. A fellebbezést három bíróból álló ad hoc tanács bírálja el, a döntésnek egyhangúnak kell lennie. Ha nem sikerül egyhangú döntést hozni a választási vitával kapcsolatos fellebbezésben, a döntést az Alkotmánybíróság plenáris ülésen hozza meg, ahol a döntéshozatalban mind a tizenhárom bírót részt vesz.

2. Az Állami Választási Bizottságon és a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságán kívül – amelyek nem tartoznak a bíróságok rendszerébe – a Horvát Köztársaságban nincs más hatóság, amelytől a választói jo-

²³ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 129. §, Közlöny Nr. 85/10

gok védelmét lehetne kérni. Tekintettel arra a tényre, hogy az Alkotmánybíróságnak a választói jogok védelmével kapcsolatban hozott határozatával a Horvát Köztársaságban az eljárás véget ér, és mivel a Horvát Köztársaság az Európa Tanács tagjaként aláírta és ratifikálta az Emberi Jogok Európai Egyezményét, védelemért lehet fordulni az Emberi Jogok Európai Bíróságához, amennyiben az Egyezmény által garantált bármely jogot megsértették a választás során.

A Horvát Köztársaságban a következő jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre a választói jogok védelmére: a kifogás, amit a választási bizottság bírál el és a fellebbezés, amiről az Alkotmánybíróság dönt.

3. A Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága sokoldalú joggyakorlattal rendelkezik azon fellebbezések elbírálása terén, amelyeket az Állami Választási Bizottság kifogásokat megalapozatlanságuk miatt elutasító határozatai ellen nyújtottak be. 2005 májusában a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága határozatában helyt adott annak a fellebbezésnek, amelyet Eszék-Baranya megyében a megyei választási bizottság határozata ellen nyújtottak be, és *Bilje településen* elrendelte az új választási bizottság létrehozását, valamint a települési önkormányzat képviselőválasztásának megismétlését.²⁴ A szavazócédulák összeszámlálása után megállapították, hogy több szavazócédula volt a szavazóurnában, mint ahány regisztrált választópolgár, így a 47. cikk 3. bekezdés értelmében a választási bizottságot feloszlatták, és új bizottságot kellett kinevezni, illetve a választást meg kellett ismételni.²⁵ Az Alkotmánybíróságnak ez a döntése tekinthető az egyetlen logikus megoldásnak azzal kapcsolatban, hogy az urnában található szavazócédulák száma meghaladta a szavazatokat leadó regisztrált választók számát.

4. Ezen a választási eljárás szabálytalanságával kapcsolatos eseten kívül az Alkotmánybíróság 2001 májusában határozatot hozott, amelyben helyt adott annak a fellebbezésnek, amit *Primorje-Gorski Kotar megyében* a megyei választási bizottság határozata ellen nyújtottak be.²⁶ A bizottság kimondta, hogy törvény által előírt rendelkezések szabályoz-

²⁴ Ld. a Horvát Köztársaság Alkotmánybíróságának U-VIIA/2257/2005 határozatát, <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC125700B0046E606?OpenDocument> (2010.08.01).

²⁵ A települési és regionális önkormányzatok képviselő-testületeinek jelöléséről szóló törvény, Közlöny Nr. 44/05

²⁶ Ld. a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága U-VIIA/914/2001 határozatát, <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC1256A47003D078E?OpenDocument> (2010.08.01.).

zák a jelöltállítást, és megállapította, hogy az adott esetben a jelölt nem volt lakosként nyilvántartva annak a helyi önkormányzatnak a területén, amelyben jelölték, így ezt követően felszólította a városi választási bizottságot, hogy ezeket a választási listákat javítsa ki. A törvény kifejezetten kimondja, hogy ha a helyi vagy regionális önkormányzat képviselőtestületének a tagjelöltje nem felel meg a törvény által előírt feltételeknek, ez a későbbiekben nem eredményezhet törvényesen érvényesnek tekinthető jelöltséget. Ebben az esetben a Primorje-Gorski Kotar megye megyei választási bizottsága, bár erre nem volt feljogosítva, határidőt jelölt meg az adott feltétel teljesítésére, és ezáltal közvetlenül megsértette a határozott előírásokat.

V. Záró gondolatok

Kutatásunk kiindulópontjául a magyar és horvát Alkotmány, valamint Alkotmánybíróságok szempontjából történő megközelítést választottuk,²⁷ és négy területet jelöltünk ki összehasonlításra a választási eljárással kapcsolatos magyar és horvát törvényi szabályozás által lehetővé tett jogorvoslatok körében.

1. Az alkotmányos szabályozás²⁸ és az Alkotmánybíróságok joggyakorlata alapján, i) a jogorvoslat olyan alapvető jog, amelyet a törvényhozás szabályoz részletesen; ii) nem feltétlenül alkotmányellenes, ha a jogorvoslat csak az ügy érdemi részével kapcsolatban lehetséges; iii) a jogorvoslatok a határozatok megtámadását szolgálják, és alkotóelemét képezik a bírósághoz fordulás jogának.

2. Az összehasonlítás eredményei a következők.

a) Megtudtuk, hogy a jogorvoslatokat először a választási bizottságok, majd végső fokon a bíróságok (Magyarország) / Alkotmánybíróság (Horvátország) vizsgálják meg és bírálják el. Utóbbi testületek kívül esnek a választási szervek rendszerén. Rendszertől függetlenül az első eljárási cselekményt mindkét országban a kifogás benyújtása jelenti, amelyben a kérelmezők egy határozatot támadnak meg vagy egy törvényellenes cselekményt hoznak a szerv tudomására. Ezután, ha további jogsértés történik, a bírói hatalom vagy a független Alkotmánybíróság hozhatja meg a végső döntést.

²⁷ Ld. a tanulmány bevezető részét.

²⁸ E szabályok összhangban vannak az e téren fennálló nemzetközi kötelezettségekkel.

b) Magukat a jogorvoslatokat tekintve, Magyarországon három típust és néhány további jogorvoslati lehetőséget, Horvátországban pedig két típust lokalizáltunk.

c) Több a különbség, mint a hasonlóság aközött, mely esetekben nyújtható be kérelem. Magyarországon bárki nyújthat be kifogást, ha törvényteleniséget észlel az eljárás során, míg Horvátországban csak korlátozott esetekben vehető igénybe jogorvoslat (szabálytalanság a jelölési eljárásban és a választási eljárásban valamint a szavazás során). Azt csak az arra jogosult személyek vehetik igénybe, azaz azok, akiknek törvényes érdeke fűződik a megtámadott ügyhöz.

d) A megtámadás fogalmának különbségéből következően a benyújtással, az ügy elbírálásával stb. kapcsolatos szabályok is különbözőek. Észrevehetünk azonban egy fontos hasonlóságot: ez a (közbenső) határozattal kapcsolatos határidő, amely meglehetősen rövid mindkét esetben: két nap. E szabályozás jelentősége abban a szükségszerűségben rejlik, hogy a választást követően a lehető leghamarabb meg kell születnie a végső eredménynek.

3. A választási eljárással kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket vizsgálva, érvekkel kell alátámasztanunk, hogy miért van szükség a döntés megtámadásának lehetőségére. Ennek alapjául a választásnak az alkotmányos demokráciában betöltött fontos szerepe és funkciója szolgál.²⁹ A demokráciában a választásnak rendszeresen ismétlődőnek, demokratikusnak, versengőnek kell lennie, és amennyire lehetséges, tükröznie kell a nép (a választópolgárok) akaratát (népszuverenitás). A választásokat a törvénynek megfelelően kell lefolytatni (jogszuverenitás). A fenti megállapításokat alapul véve, lehetőséget kell biztosítani a választások során a döntések megtámadására; máskülönben a népszuverenitás megvalósulása megkérdőjelezhető. Ugyanakkor növelni kell a választások hatékonyságát, hogy a kormányzati résztvevők alkotmányos „cserélődése” minél gyorsabban és zökkenőmentesebben menjen végbe. Segítségét jelentene a kompetitív választás néhány funkciójának megvalósulásában, mint például a képviselő megteremtése; a politikai/kormányzati rendszer legitimitációja; a politikai és társadalmi csoportok képviselője; a politikai konfliktusok kezelése; a parlamenti többség kialakítása és a kisebbség ellenőrzése.

²⁹ Erről a témáról részletesebben ld. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 219-221. o.

Egy fő különbség fedezhető fel a horvát és a magyar választási jogorvoslati rendszer között, és ezt az V. 2. c) pont tárgyalja. Ez arra vonatkozik, hogy kik által és mely esetekben nyújtható be jogorvoslati kérelem. Véleményünk szerint a törvényhozás különféle szempontokat mérlegelhet, és amennyiben ezzel nem sérti meg az Alkotmányt és a nemzetközi kötelezettségeket, szabadon választhat, és előnyben részesítheti egyik vagy másik lehetőséget. A vizsgált esetben úgy látszik, a magyar törvényhozói hatalom a jogorvoslatok emberi jogi szempontjait részesíti előnyben, míg a Sabor számára nagyobb súlyt képvisel a gyors és hatékony választásokhoz fűződő közérdek, és így korlátozza azoknak az eseteknek a számát, amelyekben jogorvoslati eljárást lehet kezdeményezni, csakúgy, mint a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult személyek körét.

Ercsey Zsombor*
Emina Konjić**
Renata Perić***
Szilovics Csaba****

A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozási rendszere és költségvetése

I. Bevezetés

Az európai országok hatályos adórendszerei között számos azonosságot és sokkal kevesebb különbséget találhatunk – megfigyelhető az alapelvek, és az adóztatási tendenciák hasonlósága. Az utóbbi évtized egyik legfontosabb európai adóztatási irányzata az adóterhelési szint csökkentése, amelynek csak egyik eleme az egykulcsos adórendszerek bevezetése. Ugyanilyen fontos tendencia az együttműködő (kooperatív) adóigazgatás felé történő elmozdulás, valamint a helyi és regionális adóztatás szerepének növelése. Tanulmányunk főképp e legutolsó elemet tárgyalja.

A helyi önkormányzatiság eszmeisége Európában több évszázados hagyományokra tekint vissza. A helyi hatalomgyakorlás és önrendelkezés – bár eltérő kidolgozottsággal – egyaránt megjelent a skandináv „tingsted” (lokálitás, a helyi autonómia kora középkori materializálódott kifejezője) és a brit „devolution” (a központi hatalom decentralizációja) fogalmában. Az egyes európai államokban más-más jellegzetességgel kialakuló helyi önkormányzatiság vizsgálatok markáns különbségek és elhatároló sajátosságok figyelhetők meg mind a horizontális, mind pedig a vertikális felépítésben. Az egyedi jegyeket hordozó rendszerek azonban a kisebb-nagyobb különbségek ellenére is csoportba sorolhatók a helyi önkormányzati fejlődési út alapján: kialakulásuk és történetük, valamint rokon vonásaik szerint osztályozhatók. A helyi önkormányzatok európai fejlődési útjai ennek megfelelően három fő önkormányzati

* Dr. Ercsey Zsombor egyetemi tanársegéd, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, zombor@ajk.pte.hu

** Emina Konjić, tanársegéd, Pénzügyi Jogi és Pénzügyi Tudományi Tanszék, Eszék, ekonjic@pravos.hr

*** Renata Perić, PhD, egyetemi docens, Pénzügyi Jogi és Pénzügyi Tudományi Tanszék, Eszék, rperic@pravos.hr

**** Dr. Szilovics Csaba, PhD, egyetemi docens, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécs, szilo@ajk.pte.hu

modell képét rajzolják elénk: az északi, a napóleoni (latin), valamint a köztes modellt.¹

A modellek között az autonómia szintje szerint tehetünk különbséget. Az északi, illetve skandináv modell a helyi önkormányzatiság markánsabb, hagyományosan több helyi feladatot telepítő, illetve jelentős közfeladatokat ellátó, komoly hatásköröket gyakorló nagyobb mozgásteret és önállóságot engedő, erős helyi önkormányzatokra épülő közigazgatás típusa (ide sorolható többek között Svédország, Dánia, Finnország, Norvégia, Belgium, Hollandia, Nagy-Britannia és Írország)². A napóleoni (vagy latin) modell ehhez képest korlátozottabb mértékű autonómiát biztosít a helyi önkormányzatoknak (pl. Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország és Portugália). A két típus közötti átmenetet biztosítja a köztes modell, amely középerős helyi önkormányzatok megvalósítását mutatja (pl. Németország, Ausztria, Svájc, illetve, Belgium alkotják).

A magyar és a horvát önkormányzati rendszer a gazdasági autonómia, illetve a finanszírozási szempontok alapján a három nagy önkormányzati modell közül az ún. köztes csoportba sorolható be. A magyar és a horvát modell abban is követi az európai trendeket, hogy az egyes típusok elmozdulnak egymás felé, és az európai egységesülés következtében, az egységesülő elvek és elvárások miatt az eddigi jól elkülöníthető elemek közelítenek egymáshoz.

Az eltérő helyi önkormányzati modellek számos különbözőséget hozdoznak, azonban hasonlóságok, egyes tradicionális értékek mindegyik országban megjelennek. Vannak olyan értékek, amelyeket mindegyik EU tagállam jogi szabályozása rögzít, és amelyeket az Európa Tanács (Council of Europe) által elfogadott Európai Helyi Önkormányzati Karta (European Charter of Local Self-government, a továbbiakban: Karta) is kinyilatkoztat. A Karta legerjedelmesebb – nyolc szakaszt magába foglaló – része, a 9. cikk (Financial resources of local authorities) szól a helyi önkormányzatok finanszírozásáról. Részletes iránymutatásokkal szolgálva a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban a következő pénzügyi-gazdasági-gazdálkodási elveket tartalmazza:

¹ Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest 2003. 3-6. o.

² Torma Andrásnak a Miskolci Egyetemen, 2002. május 2-án megtartott habilitációs előadásának szerkesztett változata. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/eukozig/onk_reform.pdf (2010.06.24.)

- a bevételi oldal alapelve: a helyi hatóságok jogosultak saját pénzügyi forrásokra, amelyekről szabadon rendelkezhetnek hatósági kereteik között;
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állniuk az alkotmány és a törvények által részükre biztosított felelőséggel (a felelősségi körrel arányos pénzügyi forrásokhoz való jogosultság elve);
- a helyi adóhatalom elve (helyi adóztatási jogosultság, illetve más helyi fizetési kötelezettségek bevezetésének joga, a helyi kormányzatok pénzügyi forrásai legalább egy részének a helyi adókból és díjbevételekből kell származnia, amelyek mértékét a törvényes kereteken belül jogukban áll meghatározni);
- az önkormányzatok közötti pénzügyi egyenlőtlenségek csökkentése (ún. ekvalizációs elv);
- a pénzeszközök törvényben rögzített keretek között történő felhasználása (a kiadási oldal alapelve);
- a lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához (a pántlikázott pénzeszközök korlátozása);
- a hatáskörükön belüli gazdálkodási döntések önállósága (diszkrecionalitás elve);
- az önkormányzati pénzügyeket érintő központi döntések meghozatalában való részvétel (ún. participáció elve).

A legfontosabb alapelv véleményünk szerint a megfelelő pénzügyi forrásokhoz való jogosultság, amely egyrészt azt jelenti, hogy az önkormányzati pénzek volumenének a jogszabályokban meghatározott önkormányzati felelősségi kör kiterjedésével arányosan kell alakulnia (Karta 9. cikk, 2. bekezdés), másrészt pedig akkor tekinthetjük az önkormányzati pénzek mennyiségét megfelelőnek, ha azok az önkormányzati feladat-ellátási költségekkel képesek lépést tartani (Karta 9. cikk, 4. bekezdés).

Az egységes európai elveknek és a közeledési tendenciáknak megfelelő az, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió által előírtakat szem előtt tartva és harmonizációs kötelezettségeinek eleget téve alakította ki adórendszerét, a Horvát Köztársaság pedig az európai országok többségében már régóta meghonosodott megoldásokat vette át és építette bele adórendszerébe. A jelenlegi magyar adórendszert két, míg a horvát adórendszert három közigazgatási szinthez kapcsolódva vizsgálhatjuk. Jelen munka ezek közül elsősorban a helyi és regionális önkormányzati adó-

bevételek tárgykörét elemzi, bemutatva a bevételek realizálásának, különösen az adók kivetésének, beszedésének, valamint az állam, az önkormányzat és a város szintjén jelentkező közszükségletek kielégítésének módját.

A Magyar Köztársaság adóstruktúrájának kialakítása és az 1988-tól kezdődő adóreform a horvát folyamatokhoz hasonló nehézségekkel nézett szembe a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet során, és hasonló példákat vett alapul. Emellett az uniós harmonizáció szükségessége és az erre tekintettel is módosuló adójogi jogalkotás számos, a Horvát Köztársaságban megvalósítottal egyező megoldást mutat. Függetlenségének kiküldtása óta a Horvát Köztársaság adórendszere tekintetében is alapos változásokon ment keresztül, hiszen meg kellett felelnie nemcsak a háborús időszakot lezáró, újonnan létrejövő politikai berendezkedésnek, de a korábbi szocialista jellegnek búcsút intve a megújuló piacgazdaság kihívásainak is. Az alapvető adóreformok megvalósítása közelítette a horvát rendszert az EU tagállamainak példáihoz, így a meghonosodó rendszer számos elvében harmonizált az európai államokban hatályos normákkal.

II. A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság adórendszere a bevételek osztályozásának tükrében

Az adórendszer az adott időszakban egy adott államban működtetett adók összessége. Ennek megfelelően minden ország adórendszere magában foglalja az adott országban hatályban lévő összes adónemet. Erre tekintettel ebben a fejezetben csupán áttekintjük a két ország adórendszerének főbb elemeit.

1. A Magyar Köztársaság adórendszere

a) Központi adók

- a társasági adó,³
- az egyszerűsített vállalkozói adó,⁴
- az általános forgalmi adó,⁵
- a jövedéki adó,⁶

³ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény

⁴ Az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény

⁵ Az általános forgalmi adóról 2007. évi CXXVII. törvény. Ld. még Ercsey Zsombor: Általános forgalmi adó. In: Lilliné Fecz Ildikó (szerk.): Költségvetési szervek gazdálkodása. Verlag Dashöfer Szakkiadó, Budapest 2010.

- a regisztrációs adó,⁷
- a személyi jövedelemadó,⁸
- az illetékek.

b) Helyi adók⁹

- a vagyoni típusú adók:
 - o az építményadó,
 - o a telekadó;
 - o a kommunális jellegű adók:
 - o a magánszemély kommunális adója,
 - o a vállalkozók kommunális adója,
 - o az idegenforgalmi adó,
- a helyi iparüzési adó.

c) Megosztott (átengedett) adók a Magyar Köztársaságban¹⁰

- a személyi jövedelemadó,
- a gépjárműadó,
- az illetékek,
- az egyéb átengedett bevételek (pl. bírságok).

2. A Horvát Köztársaság adórendszere

a) Központi adók

- az általános forgalmi adó,¹¹
- a nyereségadó,¹²
- a jövedéki, illetve fogyasztási adó:¹³

⁶ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény

⁷ A regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény

⁸ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény

⁹ A nemzetközi mutatószámok a központi adók túlsúlyát mutatják. A helyi adók közül az angolszász országokban a vagyoni jellegű adók jellemzők. A skandináv országokban a jövedelemre épülő pótagadók vannak túlsúlyban, míg az országok harmadik csoportjában az iparüzési adó teszi ki a helyi adók jelentős részét.

¹⁰ A megosztott és átengedett központi adók esetén az adóztatási jog a központi államot illeti meg. Ennek alapján a megosztott, illetve átengedett adóbevételek az egyes központi adónemek megosztása (tax-sharing) során kerülnek a helyi önkormányzatokhoz. Az egyes államok döntése, hogy mely adónemet milyen százalékban juttatnak az egyes önkormányzatokhoz és e juttatás milyen rendező elvek alapján történik. Általános tendencia, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott része a helyi önkormányzatok költségvetési forrásait növeli (ld. a két vizsgált ország mellett például Ausztria és Németország).

¹¹ Az általános forgalmi adóról szóló törvény. Hivatalos Közlöny 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 48/04, 82/04, 90/05, 76/07, 94/09

¹² A nyereségadóról szóló törvény. Hivatalos Közlöny 177/04, 90/05, 57/06

¹³ Minden jövedéki adónemet külön jogszabály szabályoz.

- a magántulajdonban álló járművek, egyéb járművek, hajók, repülőgépek után kiszabott fogyasztási adó;
- a kőolajtermékek jövedéki adója;
- az alkohol után kiszabott jövedéki adó;
- a sör jövedéki adója;
- az alkoholmentes italok fogyasztási adója;
- a dohány és dohány termékek jövedéki adója;
- a kávé jövedéki adója;
- a luxusermékek fogyasztási adója;
- a gépjármű felelősségbiztosítási díjak után kiszabott fogyasztási adó.

b) Megyei adók¹⁴

- az örökösödési adó;
- a gépjárműadó;
- a vízi járművek adója;
- a játékautomaták után kiszabott adó.

c) Községi és városi adók a Horvát Köztársaságban¹⁵

- a jövedelemadó utáni pótagó;
- a fogyasztás utáni adó;
- az üdülők után kiszabott adó;
- az üzleti vállalkozások üzletrészére kiszabott adó;
- a közterület-használati adó.

d) Megosztott adók¹⁶

- a jövedelemadó;¹⁷
- az ingatlanértékesítés után kiszabott adó.¹⁸

3. Összegző megállapítások

A fenti áttekintés is jól mutatja, hogy a számos azonosság mellett – például az általános forgalmi adó, valamint a jövedéki adó szabályozása – számottevő különbség mutatkozik, amelynek alapvető oka az eltérő államháztartási struktúrában keresendő. A Horvát Köztársaságban ugyanis a jogrendszer adójogi szempontból is élesen elhatárolja a települési és a megyei (regionális) önkormányzatokat, míg a Magyarországon hatályban lévő jogszabályok ezeket e tekintetben egységesen az államháztartás helyi szintjeként határozzák meg, és az államháztartás két

¹⁴ A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény. Hivatalos Közlöny 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01-javítva 150/02, 147/03, 132/06, 73/08

¹⁵ Uo.

¹⁶ Az átengedett, illetve megosztott adók azok, amelyekből a bevételek két vagy több fiskális szinten oszlanak meg.

¹⁷ A jövedelemadóról szóló törvény. Hivatalos Közlöny 177/04, 73/08, 80/10

¹⁸ Az ingatlanértékesítést terhelő adó. Hivatalos Közlöny 69/97, 153/02

szintjének bevételi rendszere a kisebb működési hiányosságok ellenére is összehangoltan működik. Így például a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény központi keretjogszabályként teszi lehetővé a helyi önkormányzatok jogalkotási tevékenységét, a helyi adórendszerek kialakítását, de említhető az 1998 óta működő adóerő-számítás is, amely szerint az önkormányzatok állami támogatásánál figyelembe veszik az önkormányzatok által kivetett helyi adók volumenét is. Az illetékek, mint a megosztott (átengedett) adók vonatkozásában kiemelendő, hogy a magyar adórendszer az adókon kívüli, külön csoportba sorolja az illetékeket,¹⁹ amelyek a Magyar Köztársaságban központi költségvetési bevételt képeznek – amelyet részben átengednek a helyi önkormányzat javára –, míg ezen illetékek megállapítását és kivetését a horvát szabályozás megyei hatáskörbe utalja. Mindkét országban központi adónem a fentiekkel összhangban az általános forgalmi adó, nyereségadó és a jövedéki adó. Érdekes, hogy az utóbbi kategória – bár Magyarországon csak a jövedéki termékek,²⁰ tehát az üzemanyagok, az alkoholtermékek és a dohánygyártmányok vonatkozásában jön számításba – a Horvát Köztársaságban szorosán összekapcsolódik az általános forgalmi adóval rokon adónevekkel (például luxuscikkek adója, alkoholmentes italok fogyasztási adója). Egyezés továbbá, hogy önkormányzati (helyi) adóztatási, illetve bevételi körbe tartozik az építmények adója – bár Horvátországban ez csak az üdülőkre nézve nevesített – és a közterület-használati díj (utóbbi pedig Magyarországon nem minősül helyi adónak, de a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg). A bevétel allokáció tekintetében ugyan csak formális, de a kapcsolódó önrendelkezés, valamint az önkormányzati gazdálkodás szempontjából már jelentősebb különbség, hogy a gépjárműadó – amint azt a későbbiekben részletesen is kifejtjük – Magyar Köztársaságban központi adó, amelyet a központi költségvetés alrendszere átenged a helyi önkormányzatoknak, míg Horvátországban ennek megállapítása teljesen megyei hatáskörbe tartozik.

¹⁹ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény

²⁰ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 3. § (2) bekezdése taxatív felsorolja. Eszerint jövedéki termék az ásványolaj, az alkoholtermék, a sör, a bor, a pezsgő, a köztes alkoholtermék, valamint a dohánygyártmány.

III. A helyi és regionális önkormányzatok feladat- és hatásköre

Az önkormányzat az államháztartás alrendszere, helyi szintje, amely a bevételei révén meghatározott közfeladatokat lát el. A következőkben azon feladatokat ismertetjük, amelyekre az önkormányzat a bevételeit fordítja, illetve fordítani köteles.

1. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre a Magyar Köztársaságban

A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, továbbá törvény kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat a számára, amelynek meghatározásával egyidejűleg biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket. Önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért, azonban az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. A helyi önkormányzatok alapjogai megegyeznek, feladataik azonban több okból különbözőek, eltérőek. A települési és a megyei önkormányzatok között nincs hierarchikus viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek a feladataik megoldásában.

a) A települési önkormányzat feladata

A magyar szabályozás alapján a helyi – így a települési – önkormányzatok feladat- és hatáskörei kétfélek, kötelezően ellátandók, illetve szabadon vállalhatók (fakultatívak) lehetnek.²¹ A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás

²¹ Chronowski Nóra – Rózsás Eszter: Alkotmányjog és közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2005. 335. o.

a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése. A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvíz-ellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom előtt el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

b) A megyei önkormányzat feladata és hatásköre

A megyei (területi) önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed, valamint kötelező megyei feladatként írhatja elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik. A megye alapvető rendeltetése az, hogy kiegészítő, kiegészítő (szubszidiárius) jelleggel mindazokat a közszolgáltatásokat biztosítsa, amelyeknek ellátására a települések gazdasági helyzetükből adódóan, valamint a települési társulások esetlegességei miatt nem képesek, illetve nem vállalkoznak. A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról; a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról; továbbá az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek okta-

tásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról; valamint az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, részt vesz a területi információs rendszer kialakításában, valamint biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését. A megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit.

2. A helyi és regionális önkormányzatok hatásköre a Horvát Köztársaságban

A horvát helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény²² megállapítja a községek és városok feladat- és hatáskörét, elkülönítve azokat a megye feladat- és hatáskörétől.

a) A községek és városok feladat- és hatásköre

A horvát szabályozás rögzíti, hogy a községek és városok hatáskörébe tartozik a lakossági szükségleteknek megfelelően mindazon helyi érdekű közügy ellátása, amelyet az alkotmány vagy más törvények nem valamely más központi kormányzati szervre ruháznak át, így illetékes az alábbiakban felsorolt ügyekben:

- helyi lakhatás, lakásgazdálkodás;
- területrendezés és a várostervezés;
- közműszolgáltatások;
- gyermekgondozás;
- szociális ellátás;
- egészségügyi alapellátás;
- oktatás és elemi oktatás;

²² A helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény, NN br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08

- kultúra, mozgáskultúra és sport;
- fogyasztóvédelem;
- a természeti környezet védelme;
- helyi tűzvédelem és polgári védelem;
- az illetékességi területükön lebonyolított közúti forgalom;
- egyéb más törvényekben megszabott tevékenység.

b) A megyei önkormányzat feladata és hatásköre

A horvát szabályozás szerint a megyei önkormányzat feladatai közé tartozik minden olyan regionális jellegű közszolgáltatás biztosítása, amelyet az alkotmány vagy más törvény nem ruház a központi kormányzati szervekre. Eszerint a megyei önkormányzat feladata és hatásköre lehet eredeti (pl. a hagyományosan önkormányzati feladatok) valamint származékos (delegált, a központi államigazgatás feladatainak átruházása). A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen:

- az oktatásról;
- az egészségügyi ellátásról;
- a területrendezésről és a várostervezésről;
- gazdasági fejlesztésekről;
- a közlekedésről, valamint az azt biztosító infrastruktúráról;
- a közutak fenntartásáról;
- az oktatási, egészségügyi, illetve közösségi és kulturális intézményhálózat tervezéséről és fejlesztéséről;
- a kiviteli, építési engedélyek, valamint minden olyan okirat kiadásáról, amely építéssel, kivitelezéssel, területrendezéssel kapcsolatos;
- egyéb, más törvényekben megszabott tevékenységekről.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének döntése értelmében, annak szervezeti és működési szabályzatával és a megye vonatkozó szabályzatával is összhangban, néhány, az önkormányzat, vagy városi tanács feladatkörébe tartozó ügy átruházható a megyére. A delegált feladatok, illetve a közszolgáltatások azon államigazgatási feladatokhoz kapcsolódnak, amelyeket a megye végez a törvény által meghatározottak szerint. E szolgáltatások költsége a központi költségvetést terheli.

3. Összegző megállapítások

Az egyes önkormányzatok feladat- és hatáskörét mindkét országban törvényi szinten szabályozta a jogalkotó. A megyei önkormányzat fel-

adat- és hatáskörét egybecsengően határozza meg a két hivatkozott jogszabály, bár eltérő megközelítési módot alkalmaz. A vonatkozó magyar törvény egyrészt fordított elgondolással, a települési önkormányzat szűkebb lehetőségeiből, valamint a közigazgatási egység nagyobb területéből kiindulva úgy fogalmaz, hogy a megyei és területi önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető; továbbá a törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti a megye egész területére vagy nagy részére kiterjedő, körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását is.²³ A magyar települési (községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek) és megyei önkormányzatok számára a horvát rendszerhez hasonlóan állapítanak meg feladat- és hatásköröket a magyar jogszabályok²⁴.

A horvát törvény 19. szakasza és a magyar törvény 1. §-ában foglaltak egybecsengnek: a hivatkozott 19. § alapján a helyi és regionális önkormányzatok – önkormányzati tevékenységi körükben – a helyi jelentőségű feladatok legfőbb ellátói. Különös tekintettel intézik azokat a helyi lakhatás, területrendezés és a várostervezés, a szociális és egészségügyi alapellátás, az oktatás stb. tárgyköréhez tartozó ügyeket, amelyeket az alkotmány vagy más jogszabályok nem utalnak állami szervek hatáskörébe. A magyar törvény 1. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat (község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (helyi közügy) – így a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtése kapcsán – önállóan jár el.

A magyar települési önkormányzatok feladat- és hatásköre – a feladatok két nagy csoportba sorolása miatt is – részben eltér horvát társaikétól, ugyanis a hasonlóan rögzített óvodai nevelés, az általános iskolai oktatás és nevelés, az egészségügyi és a szociális alapellátás kötelező feladatkörén kívül köteles gondoskodni az egészséges ivóvíz-ellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a közterületeken történő parkolás biztosításáról, valamint – jelentős garanciaként –

²³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 69. § (1) bek.

²⁴ A magyar Alkotmány; a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény; a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény

köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. A többi, horvát rendszerben rögzített feladatkör jelentős részét pedig szabadon vállalható feladatként látja el a lakosság igényei alapján és anyagi lehetőségeitől függően.

Közös vonása a szabályozásnak, hogy a megyei önkormányzat az önkormányzati tevékenysége keretében a következő területekhez kapcsolódó szolgáltatásokat nyújt: oktatás, egészségügy, valamint területrendezés és várostervezés.

A horvát jogszabály a fentiekén túl még kiemeli a következő területeket: gazdasági fejlesztés; közlekedés és infrastruktúra; a közutak fenntartása (amely a magyar struktúrában települési önkormányzati feladat); az oktatási, egészségügyi, illetve közösségi és kulturális intézmények fenntartása és fejlesztése; a kiviteli és építési engedélyek, valamint minden olyan okirat kiadása, amely építéssel, kivitelezéssel, területrendezéssel kapcsolatos a megye nagyvárosok illetékességi területén kívül eső részén; egyéb, külön jogszabályban meghatározott tevékenységek, amelyek az építkezéssel kapcsolatos engedélyek kiadásán kívül külön jogszabályban meghatározott tevékenységek, és amelyek az építkezéssel kapcsolatos engedélyek kiadásán kívül egybecsengenek a fent ismertetett magyar szabályozással (utóbbi még többek között az idegenforgalmi értékek feltárásával és a kapcsolódó célkitűzések meghatározásával egészíti ki a felsorolást).

IV. A helyi és regionális önkormányzatok bevételei

A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozása a decentralizált országokban rendkívüli jelentőségű mind az összeggazdasági fejlődés szempontjából, mind pedig maguknak az önkormányzatoknak a fejlődése szempontjából, hiszen e közigazgatási egységek valósítják meg a többközpontú fejlődés követelményét. E kívánalom megvalósítása érdekében meg kell találni a finanszírozás optimális módját. A helyi és regionális önkormányzatoknak költségvetésükben – saját forrásaikból, a megosztott (átengedett) adókból, illetve bevételekből, az állami és – Horvátországban – a megyei költségvetési támogatásokból – biztosítaniuk kell a bevételeket, amelyek a feladatok ellátása érdekében arányban állnak a kiadásokkal.

1. A helyi és regionális önkormányzatok bevételei a Magyar Köztársaságban

Az önkormányzatok a feladataik ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett (megosztott) központi adókból,²⁵ más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremtik meg. Saját bevételek a II.1.b) pont szerinti törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók, vállalkozási bevételek, díjbevételek,²⁶ tőkejövedelmek,²⁷ privatizációs bevételek,²⁸ kölcsönfelvétel,²⁹ egyéb bevételek.³⁰

Mint azt az előző fejezetekben részletesen kifejtettük, a Magyar Köztársaságban gazdasági szempontból egységesen kezelik a helyi önkormányzatokat – azonban a megyei önkormányzatoknak adóztatási joga nincs –, tehát annak ellenére, hogy a települési és a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre eltérő, vagyonuk és bevételeik szempontjából nem különböznek, gazdálkodásukra is ugyanaz az egységes szabályozás az irányadó.

A helyi adók a helyi önkormányzatnak adóhatalmat és ebből fakadóan önállóságot biztosítanak,³¹ és alapvetően nem számíthatók az állami támogatások tágabb köréhez sem. Ennek ellenpéldájaként a magyar jogrendben korábban hatályos önkormányzati adóerő-vizsgálatot említhetjük, amely alapján az állam az önkormányzatok adóztatási lehetőségét figyelembe véve állapította meg az egyes helyi önkormányzatok javára folyósítandó támogatási összegeket, tekintet nélkül arra, hogy a

²⁵ Ld. a II.1.c) pontot.

²⁶ Pl. közterület-használati díj, valamint az intézményi térítési díjak.

²⁷ Osztalék, kamat, árfolyamnyereség.

²⁸ Pl. ingatlan-értékesítés.

²⁹ Pénzüntezeti kölcsönfelvétel, valamint kötvénykibocsátás.

³⁰ Pl. bírság, adomány, ajándék.

³¹ Magyarország európai uniós csatlakozása ugyanakkor a helyi adókat illetően is generált jogharmonizációs kötelezettséget, mégpedig a Verseny fejezet szabályozási körébe tartozó káros adóverseny kiküszöbölése érdekében. A magyar helyi adótörvény – Európában szinte egyedülálló módon – rendkívül nagy döntési jogkörrel ruházta fel az önkormányzatokat, azáltal, hogy rájuk bízta a jelentős bevételt eredményező adónemek működtetéséről való határozathozatalt is. Az önkormányzat hatáskörébe tartozik annak eldöntése is, hogy a bevezetett adónemet milyen mértékkel működtetik, valamint alkalmazása során valamely adózói csoportnak biztosítanak kedvezményt.

ténylegesen kivethető teljes adómértéket alkalmazták-e vagy sem (ennek megfelelően az az önkormányzat, amelyik nem vetette ki a jogszabályok által biztosított maximális adómértéket, a ki nem vetett és be nem szedett adó összegével kevesebb támogatásban részesült).

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény felhatalmazása alapján az ugyancsak ott meghatározott korlátok között a települési önkormányzat képviselő-testülete az illetékességi területén rendelettel helyi adókat vezethet be. Az önkormányzat által adóztatható adótárgy ingatlanulajdon és az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog, a munkaerő foglalkoztatása, továbbá az önkormányzat illetékességi területén nem állandó lakosként való tartózkodás, valamint gazdasági tevékenység folytatása. Tényleges adókötelezettséget csak települési önkormányzati rendelet állapíthat meg.

Az adómegállapítási jog keretében a települési önkormányzat bevezetheti a hivatkozott törvényben meghatározott egyes adónemeket, az adó mértékét és a kapcsolódó kedvezményeket, illetve mentességeket, valamint az adófizetés részletszabályait megállapíthatja. Az önkormányzat jogosult az általa bevezetett helyi adót méltányosságból mérsékelni, vagy elengedni, évközben pedig kizárólag csak az adóalany előnyére módosíthatja a vonatkozó szabályozást: a már bevezetett adó szabályainak évközi módosítása naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit. Az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási igényeihez és az adóalanyok teherviselő képességeihez igazodóan a törvényben rögzített felső adómérték alatt lehet megállapítani.³² Az önkormányzatok a vállalkozók részére kizárólag olyan kedvezményeket illetve mentességeket biztosíthatnak, amelyre a törvény kifejezetten feljogosítja őket. Egy adótárgy esetében az adóalany csak egyféle adó megfizetésére kötelezhető.³³

³² Egy 2002 és 2007 között folytatott, hozzávetőlegesen 2500 db, nyolc oldalból álló kérdőívben alapuló kutatás alapján Magyarországon a helyi adók emelését – ellentétben például a jövedéki adóterhelés növelésével – a társadalmi csoportok nem támogatják. Ld. Szilovics Csaba: Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007). G&G Kiadó, Pécs 2009

³³ Vladimir Srb – Renata Perić: Javne financije-knjiga I. University J. J. Strossmayera Faculty of Law, Osijek 2004. 91. o.

2. A helyi és regionális önkormányzatok bevételei a Horvát Köztársaságban

A helyi és regionális önkormányzatok bevételei Horvátországban származhatnak:

- az önkormányzat birtokában lévő ingó és ingatlantárgyakból befolyt jövedelmekből;
- az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok és egyéb jogi személyek jövedelméből, valamint a koncessziós bevételekből;
- az önkormányzat birtokában lévő ingó és ingatlan vagyontárgyak értékesítéséből;
- ajándékból, örökségből, meghagyásból;
- községi, városi és megyei adókból, díjakból és illetékekből, amelyeket a külön törvény által meghatározott keretek között szabadon határoznak meg;
- a költségvetési törvény vagy más jogszabály által biztosított állami támogatásokból és egyéb juttatásokból;
- a központi igazgatás feladat- és hatáskörébe tartozó, de az önkormányzatra átruházott szolgáltatások teljesítéséért központi költségvetésből származó kompenzációból;
- a külön törvényben meghatározott forrásokból.

A helyi és regionális önkormányzatok finanszírozásáról szóló horvát törvény meghatározza azokat a forrásokat, amelyekből a megyék, községek, és városok tevékenységének anyagi háttere és költségvetése összeáll.

a) Megyei bevételek

- Az önkormányzati tulajdonból származó bevételek:
 - o a megyei önkormányzat birtokában lévő ingó- és ingatlanvagyonból származó jövedelem;
 - o az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok és egyéb jogi személyek jövedelme;
 - o a megyei önkormányzat birtokában álló ingó és ingatlan vagyontárgyak értékesítéséből származó jövedelem;
 - o ajándékok, örökség, meghagyások.
- A megyei adók (ld. a II.2. pontot).
- A megye által meghatározott szabálysértések miatti bírságok és elkobzott javak.
- Az egyéb, a törvényben meghatározott bevételek.

b) Községi és városi bevételek

- A saját tulajdonból származó bevételek:
 - o a község illetve város birtokában lévő ingó és ingatlan vagyonból származó bevételek;
 - o a község vagy város tulajdonában álló gazdasági társaságok és más szervezetek által realizált bevételek;
 - o a helyi önkormányzatok által biztosított koncessziós díjak;
 - o a község vagy város tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyon értékesítéséből származó bevételek;
 - o ajándékok, örökségek és meghagyások.
- A községi és városi adók (ld. a II.3.1. pontot).
- A község illetve város által meghatározott szabálysértések miatt kivetett bírságok és elkobzott vagyontárgyak.
- Külön jogszabály szerinti közigazgatási díjak.
- Külön jogszabályszerinti, az önkormányzat területén bejelentett lakóhellyel rendelkező személyek által fizetendő díjak.
- A községi illetve városi létesítmények, közüzemi hálózatok és intézmények használata után fizetendő közüzemi díjak,
- Közterületek illetve községi-városi területek használata után fizetendő közüzemi díjak.
- Külön jogszabályban meghatározott bevételek.

3. Összegző megállapítások

A két ország önkormányzatai hasonló bevételi szerkezetűek, hasonló forrásokból gazdálkodnak és ugyanolyan típusú forrásokból fedezik a fenti III. részben meghatározott kötelező, valamint szabadon választható feladataikat. A bevételek típusai megegyeznek, az önkormányzatok saját jogú bevételeikből, az átengedett (megosztott) adóbevételekből, továbbá különböző támogatásokból és központi költségvetési hozzájárulásokból biztosítják a költségvetésük kiadási oldalának anyagi fedezetét.

V. A helyi adók részletes elemzése

Az Európai Unióban kifejezetten a helyi adókat érintő uniós előírás nincs. Az egyes tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen adónemek működtetését bízzák az önkormányzatokra, illetve milyen korlátokat állítanak számukra. Elvárásként csak az jelentkezik, hogy az adórendszerben lennie kell olyan adónemeknek, melyek mértékét – jogszabályi keretek között – az önkormányzat állapítja meg.³⁴ Ennek

³⁴ Vö. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Könyvkiadó, Budapest 2003. 129. o.

megfelelően véleményünk szerint mind a magyar, mind pedig a horvát szabályozás e téren EU-konform.

1. Öröklési és ajándékozási illeték

a) Öröklési és ajándékozási illeték a Magyar Köztársaságban

Az öröklési és ajándékozási illeték a Magyar Köztársaságban központi adónem, amelyet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal vet ki és szed be. Helyi vonatkozása mindössze abban áll, hogy a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 48. §-a alapján a beszedett illetékbevételek 50%-a a központi költségvetést, 50%-a – csökkentve az illetékbeszedéssel kapcsolatos kiadásokkal – pedig a fővárosi, a megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatokat illeti meg. A levonandó költségek a jogalkotó szándéka szerint egyértelműen rögzítettek, a bevétel meghatározott hányadát képezik: a Fővárosi Önkormányzattól a területén beszedett illetékbevételek 4%-a, a megyei és a megyei jogú városi önkormányzattól a területén beszedett illetékbevételek 8,5%-a kerül visszatartásra (ld. a 48. § (4) bekezdését).

Az öröklési illeték tárgya a haláleset folytán, illetve az ajándékozással történt vagyonszerzés, így az örökség – ideértve a haszonélvezeti jog megváltását, valamint az önálló orvosi tevékenység működtetési jogának folytatását is –, a hagyomány, a meghagyás alapján történő vagyonszerzés, a kötelesrész szerzése, továbbá a halál esetére szóló ajándékozás. Az ajándékozási illeték tárgya pedig ingatlan és ingó ajándékozása, valamint vagyoni értékű jognak ingyenes alapítása, ilyen jognak vagy gyakorlásának ingyenes átengedése, továbbá az ilyen jogról ellenszolgáltatás nélkül történő lemondás.

Az öröklési és az ajándékozási illeték összegét – az egy-egy örökösnek, hagyományosnak jutott örökség, illetőleg megajándékozottnak juttatott ajándék tiszta értéke alapulvételével – a törvényben megtalálható táblázatokban foglalt kulcsok alkalmazásával kell kiszámítani. Az összeg meghatározásánál releváns tényező a vagyonszerző rokonsági foka (3 csoportot állapít meg a jogszabály: házastárs, mostoha- és nevelt gyermek, mostoha- és nevelőszülő; testvér; valamint mindenki más), továbbá a szerzett vagyon típusa (lakástulajdon szerzésére kedvezőbb kulcsok vonatkoznak).

A magyar jogszabályban biztosított illetékmentességek és kedvezmények bonyolult rendszerét (alanyi és tárgyi mentességek taxatíván felső-

rott esetköreit) a központi jellegük miatt ehelyütt csak egy-egy példával érzékeltetjük.

Mentes az öröklési és ajándékozási illeték alól

- a hazai tudományos, művészeti, oktatási, közművelődési, közjóléti célra juttatott vagyontömeg megszerzése;
- a takarékbetét öröklése, illetve ingyenes megszerzése;
- az egy örökösnek jutó ingóörökség 300 000 forint forgalmi értékét meg nem haladó része;
- lakástulajdon haszonélvezetének, használatának a túlélő házastárs általi öröklése;
- közhasznú szervezetnek közhasznú tevékenység céljára juttatott ajándék;
- lakástulajdon kezelői jogának ingyenes megszerzése.

b) Öröklési és ajándékozási illeték a Horvát Köztársaságban

Az öröklési és ajándékozási illeték a Horvát Köztársaságban megyei adó, teljes egészében a megyei önkormányzat bevételeit képezi. Az irányadó horvát jogszabály szerint adóalanynak minősül minden olyan természetes és jogi személy, aki, illetve amely a Horvát Köztársaság területén örököl vagy ajándékot kap, vagy más joggal ingyenesen (ellenérték nélkül) olyan vagyontárgyat szerez, amelyre öröklési vagy ajándékozási illetéket fizettek. Az öröklési és az ajándékozási illetéket nem kell megfizetni, ha az örökölt/ajándékozott ingó vagyontárgy után már ÁFÁ-t fizettek. Az adóalap az adó megállapításának napján rendelkezésre álló készpénzállományból, valamint a pénzügyi és egyéb vagyontárgyak összességéből áll, amelyek értékét a kapcsolódó költségekkel és passzívákkal csökkenteni kell. Az adó tárgyai egyrészt a készpénz, biztosítékok és pénzügyi követelések, másrészt azon ingó vagyontárgyak, amelyek külön-külön számított piaci értéke az adókötelezettség megállapításának napján az 50.000.00 HRK-t meghaladja. Ingatlan öröklése, illetve ajándékként történő megszerzése az ingatlanértékesítésre irányadó szabályok szerint adózik. Az adókulcsot a megye állapítja meg az 5%-os felső határig.

Az öröklési és ajándékozási illetéket nem kell fizetni a következő esetekben, illetve a következő személyeknek:

- az örökhagyó, illetve ajándékozó házastársa, egyenesági rokona és örökbefogadott gyermeke, valamint örökbefogadó szülei;
- az örökhagyó illetve ajándékozó testvérei vagy azok leszármazói, veje, menyé, amennyiben az örökhagyóval annak halálakor

illetve az ajándékozóval az ajándékozás időpontjában közös háztartásban éltek;

- azon természetes és jogi személyek, akik, illetve amelyek számára a Horvát Köztársaság illetve a helyi és regionális önkormányzati egységek a Honvédő Házban bekövetkezett károkkért vagy egyéb okból, ellenszolgáltatás nélkül ingó vagyontárgyakat adományoz illetve, ajándékozik;
- a Horvát Köztársaság, helyi és regionális önkormányzati egységek, nemzeti hatóságok, helyi és regionális önkormányzati szervek, közintézmények, vallási közösségek, alapítványok és pénzügyi alapok, továbbá a Vöröskereszt és a külön jogszabályok által létrehozott más humanitárius szervezetek;
- természetes és jogi személyek, amennyiben külön jogszabályban meghatározott célokra kapnak ajándékot (adományt).

A megyék saját hatáskörben egyéb kedvezményeket és mentességeket is megállapíthatnak.

c) Összegző megállapítások

Az öröklési és ajándékozási illeték alapvetően a helyi-központi jelleg és az ebből fakadó sajátosságok miatt eltérő a két államban. Ennek megfelelően a Horvát Köztársaságban teljes egészében a megyei önkormányzat bevételeit képezi, míg a Magyar Köztársaságban megoszlik a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok között; kiszabásában a horvát megyei önkormányzat mind a törvényben rögzített felső határ figyelembevételével megállapított kulcs, mind pedig a vonatkozó mentességek meghatározása tekintetében mozgástérrel rendelkezik, míg Magyarországon a helyi önkormányzatnak nincs ilyen lehetősége.

A horvát öröklési és ajándékozási illeték azonban nemcsak a magyar központi adómentől eltérő helyi adó jellegében különbözik a magyar rokonától, hanem a tekintetben is, hogy e két illetéktípus helyi adó jellege nem terjed ki az ingatlanok ingyenes szerzésére, míg Magyarországon e jogügyletekre is vonatkozik az illetékfizetési kötelezettség.

További eltérés, hogy a horvát illetékmentességek köre szélesebb, és a mentességek köre elsősorban személyi jellegű, tárgyi mentesség elenyésző esetben érvényesül. A magyar rendszerben a második rokon fok szerinti oldalági vagyonszerző egyáltalán nem részesül mentességben. Egyező elem azonban a két szabályozásban, hogy a meghatározott célokra juttatott ajándékot tárgyi adómentességben részesíti a jogalkotó.

2. Gépjárműadó

a) Gépjárműadó a Magyar Köztársaságban

Magyarországon ezt az adónemet központi adóként a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény központi adóként szabályozza részletesen. Eszerint *adóalany* az év első napján üzembentartóként, ennek hiányában tulajdonosként nyilvántartott személy. Személygépkocsi az „olyan gépjármű, amelynek két vagy három kereke van és a tervezési legnagyobb sebessége 45 km/óránál nagyobb, továbbá olyan négykerekű gépjármű, amelynek saját tömege legfeljebb 550 kg és motorteljesítménye nem haladja meg a 15 kilowattot”.³⁵

Magyarországon mentes az adó alól

- a költségvetési szerv,
- meghatározott feltétel fennállása esetén a társadalmi szervezet, az alapítvány a tulajdonában lévő gépjármű után,
- az autóbusz meghatározott esetben,
- az egyház tulajdonában lévő gépjármű,
- a létesítményi tűzoltóságot fenntartó gazdasági szervezetek tűzoltó szerkocsinak minősülő gépjárművei,
- a súlyos mozgáskorlátozott személy és cselekvőképtelensége esetén az ő szállítására használt, vele közös háztartásban élő szülő tulajdonában lévő egy darab, 100 kW teljesítményt el nem érő személygépkocsi,
- a kizárólag elektromos hajtómotorral ellátott személygépkocsi,
- az a gépjármű, amelynek adómentességét nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság biztosítja,
- meghatározott nemzetközi szervezetek fegyveres erői tulajdonában lévő gépjármű.

A hatályos költségvetési törvény, a 2009. évi CXXX. törvény 49. § (1) bekezdése alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 100%-a az önkormányzatot illeti meg.

b) Gépjárműadó a Horvát Köztársaságban

Az adóalany a nyilvántartott személygépjármű és motorkerékpár természetes, illetve jogi személy tulajdonosa. Személygépkocsinak az a személyszállításra alkalmas, motorral hajtott gépjármű minősül, amely a vezetői ülésen kívül még legfeljebb 8 ülőhelyet foglal magában, és ter-

³⁵ A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 18. § 7. pont

helhetősége nem haladja meg a 250 kg-t. A motorkerékpár olyan gépjármű, amelynek két vagy három kereke van (oldalkocsival vagy anélkül), és amelynek saját tömege nem haladja meg a 400 kg-t. Az adótárgy a személygépjármű (10 év alatti) és motorkerékpár. Az adó mértéke a motor kW-ban kifejezett teljesítménye (adóalap) és a gépjármű életkora alapján számítandó.

A gépjárművek a következő esetekben mentesek az adó alól:

- a Horvát Köztársaság, valamint a helyi és regionális önkormányzatok tulajdonában álló gépjárművek;
- az állami közigazgatási szervek, valamint a helyi és regionális önkormányzati szervek tulajdonában álló gépjárművek.
- az egészségügyi intézmények és tűzoltóságok gépjárművei;
- diplomáciai és konzuli képviseletek és a külföldi diplomáciai személyzet gépjárművei;
- olyan speciális gépjárművek, amelyek tulajdonosa bejelentett tevékenységként elhunytakat szállít, vagy taxi szolgáltatást végez.

A gépjárműre kirótt adót nem kell megfizetnie továbbá annak, aki annak megvételekor a vámfizetés, valamint az általános forgalmi adó megfizetése alól teljes mentességet élvezett. A megyék diszkrecionális jogkörben eljárva további kedvezményeket és mentességeket állapíthatnak meg. A gépjárművek naptári évben történő tulajdonváltósa esetén az új tulajdonos nem köteles gépjárműadót fizetni, ha azt a korábbi tulajdonos már megfizette. Abban az esetben, ha a naptári évben egy új gépjárművet vásárolnak, az új tulajdonos köteles az éves adó vásárlást követő arányos részét megfizetni.

c) Összegző megállapítások

Az Európai Unióban a gépjárműadót már a hatvanas években a közös piac megteremtése előtt álló egyik potenciális akadálnak tekintették. A Bizottság a versenyt torzító tényezők és a diszkrimináció megszüntetése érdekében ezért már 1968-ban javaslatot tett a haszongépjárművek adózásának harmonizálására, azonban a kilencvenes évek elejéig nem történt meg e közvetlen adófajta harmonizálása. A haszongépjárművek adóztatásának harmonizációja területén az Unió jelentős sikereket ért el, azonban a személygépjárművek adóztatásának harmonizálása terén még van teendő. A jelenlegi adóztatási szabályok ugyanis nagyrészt tagállami hatáskörbe utalják a személygépjárművek adóztatásának kérdését, ennek eredményeképpen pedig néhány tagállam (például Franciaország)

kivételével minden tagállamban fizetendő éves adó a személygépjárművek után. A Bizottság jelenlegi, harmonizálásra irányuló javaslata alapján a regisztrációs adók fokozatos csökkentésével éves forgalmi adó formájában kellene minden tagállamban adót fizetni a személygépjárművek után.

A személyi gépjárművek adóztatásának harmonizációja még várat magára. Alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik ugyanis a személygépjárművek adóztatásának módja és mértéke. Számos országban elterjedt a regisztrációs adó, amely az egyszeri (üzembe helyezéskor fizetendő) jellege miatt nem valósítja meg az arányosság és igazságosság követelményét, és az egyes tagállamok által meghatározott mérték szignifikáns eltérést mutat.³⁶

Véleményünk szerint mind a horvát, mind pedig a magyar szabályozás összhangban áll az európai uniós törekvésekkel és szabályozási trendekkel. A kapcsolódó fogalmakat (adóalap, adótárgy, személygépjármű), valamint az adó mértékének kiszámítási módját is ezeknek megfelelően, hasonlóan határozta meg a magyar és a horvát jogalkotó. Hasonlóság, hogy az adót mindkét államban az önkormányzatok (Magyarországon a települési, Horvátországban a megyei önkormányzatok) szedik be és használják fel.

3. Ingatlanok után fizetendő adó

a) Ingatlanok után fizetendő adó Magyarországon

A Magyar Köztársaságban az ingatlanokat érintő helyi adó elsősorban az építményadó, valamint a telekadó, valamint az idegenforgalmi adó egyik típusa.

Építményadó (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész, valamint a hozzá tartozó földrészlet. Az adó alanya az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa (több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában); bejegyzett vagyoni értékű jog esetén az annak gyakorlására jogosult. Mentés az adó alól: a szükséglakás; a gyógy- vagy üdülőhelynek nem minősülő kistelephelyesen fekvő komfort nélküli lakásból 100 m²; a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg a nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiség; a költségvetési szerv, az

³⁶ Öry Tamás (szerk.): Az Európai Unió adójoga. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 403-405. o.

egyház tulajdonában álló építmény; az ingatlan-nyilvántartás szerint állattartásra vagy növénytermesztésre szolgáló épület (pl. istálló, üveg-ház, terménytároló, magtár, műtrágyatároló), ha azt rendeltetésszerűen e célra használják. Az adókötelezettség a használatbavételi, illetőleg a fennmaradási engedély jogerőre emelkedését követő év első napján keletkezik; engedély hiányában pedig a tényleges használatbavételt követő év első napján. Az adó alapja (az önkormányzat döntése alapján) az építmény m^2 -ben számított hasznos alapterülete, vagy az építmény korrigált forgalmi értéke. Az adó évi mértékének felső határa m^2 szerinti adóalap-számítás esetén $900 \text{ Ft}/m^2$, korrigált forgalmi érték szerinti adóalap számítás esetén pedig a korrigált forgalmi érték 3%-a.

Telekadó (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet. Az adó alanya az, aki az év első napján a telek tulajdonosa (több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában); bejegyzett vagyoni értékű jog esetén az annak gyakorlására jogosult. Mentés az adó alól: az építési tilalom alatt álló telek a tilalom ideje alatt; a helyi és helyközi menetrendszerinti tömegközlekedést lebonyolító adóalany, az e célra használt telek után; a teleknek az építményadó-köteles része; az épülethez, az épületnek nem minősülő építményhez, nyomvonal jellegű létesítményekhez tartozó védő (biztonsági) terület; az erdő művelési ágban nyilvántartott telek. Az adókötelezettség a földrészlet belterületbe vonásáról szóló önkormányzati határozat közlésétől, továbbá a telek mezőgazdasági művelés alól való kivonását és/vagy a művelési ág törlesztését követő év első napján, illetve az építmény megsemmisülése, lebontása esetén a megsemmisülést, lebontást követő félév első napján keletkezik. Az adó alapja (az önkormányzat döntésétől függően): a telek m^2 -ben számított területe, vagy a telek korrigált forgalmi értéke. Az adó évi mértékének felső határa m^2 szerinti adóalap-számítás esetén $200 \text{ Ft}/m^2$, vagy a korrigált forgalmi érték szerinti adóalap-számítás esetén a korrigált forgalmi érték 3%-a.

Idegenforgalmi adó (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

A magyar helyi adók e fajtája – mint azt az alábbiakban ismertetjük – csak egyik formáját tekintve sorolható az ingatlanokat terhelő adók közé. Adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt

- aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt, illetve

- aki az önkormányzat illetékességi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek a naptári év első napján tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.

Az idegenforgalmi adó tárgya tehát kettős: az önkormányzat területén való tartózkodás, illetve az önkormányzat területén lévő üdülő épület. A tartózkodás utáni idegenforgalmi adó beszedését a szállásadó illetőleg, a közvetítésre jogosított szerv végzi (ezért ez közvetett adónem). Az üdülő épület után fizetendő idegenforgalmi adó lényegében ingatlanadó, amely csak a magánszemélyek tulajdonában álló üdülésre és pihenésre alkalmas épületre terjed ki. Ilyen épület az is, amelyet csak ideiglenesen használnak pihenésre és az üdültől elkülönülten építettek fel (például csónakház). A vendégéjszaka eltöltését terhelő adóra nézve adómentesség illeti meg a 18. életévét be nem töltött magánszemélyt; a gyógyintézetben fekvőbeteg szakellátásban részesülő vagy szociális intézményben ellátott magánszemélyt; a közép- és felsőfokú oktatási intézménynél tanulói vagy hallgatói jogviszony alapján, a szolgálati kötelezettség teljesítése, vagy a településen székhellyel/telephellyel rendelkező vállalkozó esetén vállalkozási tevékenység, vagy ezen vállalkozó munkavállalója által folytatott munkavégzés céljából az önkormányzat illetékességi területén tartózkodó magánszemélyt, továbbá azt, aki az önkormányzat illetékességi területén lévő üdülő tulajdonosa vagy bérlője, illetőleg ezek hozzátartozója. Az adó alapja a megkezdett vendégéjszakák száma, vagy a megkezdett vendégéjszakára eső szállásdíj; illetve – az ingatlanadó jellegű idegenforgalmi adó esetén – az építmény hasznos alapterülete. Az adó mértékének felső határa: személyenként és vendégéjszakánként 300 Ft, illetve az adóalap 4%-a; továbbá az épület után fizetendő adó esetén évente 900 Ft/m².

b) Üdülők után fizetendő adó a Horvát Köztársaságban

Az adó alanya az üdülő természetes vagy jogi személy tulajdonosa. Üdülőnek minősül minden olyan épület, épületrész, vagy lakrész, amelyet alkalmanként, vagy szezonálisan használnak. A mezőgazdasági gépeket és eszközöket tartalmazó épület nem minősül üdülőnek. Az adó alapja az üdülő négyzetméterben kifejezett hasznos alapterülete. Az adó mértéke a hasznos alapterület minden négyzetméterére 5 kn és 15 HRK közötti összeg. A község vagy város határozza meg az üdülők után fizetendő adók összegét az üdülő fekvésétől, az infrastruktúra korától és állagától, valamint az egyéb releváns körülményektől függően. Nem kell az üdülőre adót fizetni, ha

- az üdülőt háborús sérülés vagy természeti katasztrófa (árvíz, földrengés, tűz) okozta kár, továbbá annak kora illetve amortizáltsága miatt nem lehet használni;
- a nyaraló kitelepített személy vagy menekült számára ad otthont;
- az üdülő helyi vagy regionális önkormányzat tulajdonában áll és 15 év alatti gyermekeknek nyújt szállást;
- a község, illetve város gazdasági vagy szociális okok miatt további mentességet állapít meg a nyaralóra vonatkozó adó alól.

c) Összegző megállapítások

A magyar törvény a vagyoni típusú adók közül két fajtát enged bevezetni: az építményadót és a telekadót. Ezen adónemek alapjának meghatározására az önkormányzatok választását engedi az ingatlan alapterülete vagy korrigált forgalmi értéke alapján. A választás azonban mindkét adónemre nézve egységesen irányadó. Mindkét adónem éves adó, így annak alanya tekintetében még az ingatlan tulajdonváltása esetén sem következik be módosulás az adóéven belül, az az év első napján fennálló tulajdonosi jogosultsághoz kapcsolódik. A magyar rendszerben idegenforgalmi adó kommunális típusú adó, amelynek az egyik változata – az önkormányzat illetékességi területén található üdülésre, pihenésre alkalmas épületre kivetett adó – egyezést mutat a horvát üdülők után fizetendő adóval. Az üdülők után fizetendő adók szabályozása tehát – bár eltérő megnevezéssel, de hasonló tartalommal – szerepel mindkét állam jogrendszerében. Az adó alanya és tárgya, valamint alapja teljesen megegyezik a két jogszabályban. Eltérés mindössze az, hogy a magyar szabályozás csak a felső határt állapítja meg, míg a horvát jogszabály egy alsó limitet is tartalmazó keretet rögzít, emellett széleskörűen tartalmaz mentességeket, amelyek teljes egészében hiányoznak a magyar rendszerből.

4. Vízi járművek után fizetendő adó

a) Vízi járművek után fizetendő adó Magyarországon

A Magyar Köztársaságban ezt az adónemet az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény vezette be, és szabályozta. Eszerint adóköteles volt a hatósági nyilvántartásban szereplő vízi jármű, illetve a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti belföldi illetőséggű magánszemély vagy belföldön bejegyzett

szervezet olyan vízi járműve, amely a hatósági nyilvántartásba bejegyzés műszaki feltételeinek megfelel, de a nyilvántartásban nem szerepel, vagy bejegyzésére külföldön került sor. Az adó alanya az a személy vagy szervezet volt, akit vagy amelyet a naptári év első napján a vízi jármű tulajdonosaként tartottak nyilván (több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában minősültek adóalannak), az adókötelezettség a vízi jármű tulajdonjogának megszerzését követő év első napján keletkezett. Az adót vitorlás vízi jármű esetén a vízi jármű négyzetméterben kifejezett névleges vitorlafelülete, illetve a vízi jármű főgépezetében kifejezett teljesítménye alapján, négyzetméterre, illetve kilowattként meghatározott fix összeg alapján kellett fizetni. Ezt az adónemet, illetve a vonatkozó 2009. évi LXXVIII. törvényt 2010. augusztus 16. napjával hatályon kívül helyezte a 2010. évi XC. törvény 33. §-a.

b) Vízi járművek után fizetendő adó Horvátországban

Az adóalany a vízi járművet tulajdonló természetes, illetve jogi személy. Az adó tárgya a vízi jármű (kabinnal vagy anélkül), amelynek hossza méterben, motorjának teljesítménye kW-ban megadott. Nem kell megfizetni az adót olyan vízi járművekre, amelyekkel nyilvántartott szolgáltatásokat nyújtanak, valamint olyan belföldi illetőségű személyek tulajdonában álló vízi járművekre, akik valamely szigeten laknak és az adott jármű a mindennapi életvitelük megszervezéséhez szükséges. A megyék saját döntésük alapján egyéb kedvezményeket és mentességeket is megállapíthatnak.

c) Összegző megállapítások

Ilyen adónem Magyarországon csak központi adónemként volt hatályban, jelenleg pedig csak Horvátországban létezik, ahol a megyei önkormányzatok hatáskörébe és illetékességébe tartozó helyi adóként vehető ki. A szabályozás elve és megoldásai azonban ugyanazon alapon nyugodtak.

5. A játékautomaták után fizetendő adó

a) A játékautomaták után fizetendő adó a Magyar Köztársaságban

Magyarországon ez az adónem központi bevételt képez: a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 33/A. §-a alapján a játékautomata éves adója gépenként 60 000 Ft. A játékautomata üzemelte-

tője köteles a féléves adó összegét az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalhoz félévenként benyújtandó nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtását megelőző hónap 20-ig bevallani és azzal egyidejűleg megfizetni.

b) A játékautomaták után fizetendő adó a Horvát Köztársaságban

Adóalany az a természetes, illetve jogi személy, aki, illetve amely játékautomatát helyez üzembe szórakozóhelyen, étteremben, középületben, vagy más nyilvános helyiségben. Játékautomatáknak azok a gépek minősülnek, amelyek számítógépes játékok, szimulátorok, videójátékok, flipper, darts, billiárd, csocsó, és hasonló szórakoztató játékok használatára szolgálnak és pénzürmekkel, zsetonnal, vagy letéttel működnek, és a játékos nem nyer pénzüsszeget, dolgokat, vagy jogokat. Adótárgyak azok a játékgépek, amelyeket szórakozóhelyen, étteremben, középületben, vagy más nyilvános helyiségben működtetnek. Az adó összege legfeljebb havi 100 HRK gépenként. Az adót nem kell megfizetni a Horvát Billiárd Egyesület által felcímkézett billiárd eszközökre.

c) Összegző megállapítások

Ez az adónem Magyarországon központi, Horvátországban helyi jellegű. Ennek megfelelő a szabályozásban rejlő különbség is: Magyarországon fix összegű, a központi költségvetés bevételeit képező adóról van szó, míg Horvátországban a megyei önkormányzatok vehetik ki a törvényben meghatározott korlátok között.

6. Jövedelemadón felül fizetendő pótdadó (ebben a formában kizárólag Horvátországban)

Az adóalany jövedelemadót köteles fizetni, ha a bejelentett vagy tényleges tartózkodási lakóhelye azon község vagy város területén található, amely a pótdadó-fizetési kötelezettséget előírta. Az adó alapja a személyi jövedelemadó összege. A község vagy város az alábbiak szerint határozhatja meg az illetékességi területén lakó adófizetők személyi jövedelemadón felüli pótdadó-fizetési kötelezettségét:

- a község maximum 10%-ig;
- 30 000 lakos alatti város 12%-ig;
- 30 000 feletti lakosságú város 15%-ig;
- Zágráb Város Önkormányzata 30%-ig.

7. Fogyasztást terhelő adó (ebben a formában kizárólag Horvátországban)

Az adó alanya az a természetes vagy jogi személy, aki vendéglátó ipari szolgáltatást végez. Az adó alapja az étteremben értékesített italok eladási ára. A fogyasztási adót alkoholtartalmú italokra (konyak, borpárlat, és tömény alkoholok), bor, borkülönlegességek, sör és egyéb alkoholmentes italok után kell az éttermekben megfizetni. Az adókulcsot a község vagy város határozza meg és nem lehet magasabb mint az adóalap 3%-a.

8. Üzletrész-tulajdont terhelő adó (ebben a formában kizárólag Horvátországban)

Az adóalany az a természetes vagy jogi személy, aki, illetve amely nyereségadó, illetve jövedelemadó fizetésére kötelezett és bejelentett üzleti-gazdasági tevékenységet folytat. Az adó tárgya a társaság (üzletrész). Az adó mértéke az egyes üzletrész-tulajdonok után 2.000 HRK összegig terjed. Azon természetes és jogi személyek, akik, illetve amelyek nem folytatnak bejelentett üzleti tevékenységet, nem kötelesek üzletrész-tulajdonuk után adót fizetni.

9. Közterület használata után fizetendő adó (ebben a formában kizárólag Horvátországban)

Az adóalany az a természetes vagy jogi személy, aki, illetve amely közterületet használ. Azt, hogy mi minősül közterületnek, az adott község vagy város határozza meg. Az adó tárgya a természetes vagy jogi személy által használt közterület. Az adó mértékét az önkormányzat illetve város határozza meg.

10. Magánszemély kommunális adója (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

A magánszemélyek kommunális adója részben egy átalány jellegű, pótadó típusú ingatlanadó. Tárgya az önkormányzat illetékességi területén lévő, a magánszemély tulajdonában álló, vagy magánszemély javára vagyoni értékű joggal terhelt ingatlanok közül az épület (épületrész) és a belterületi beépítetlen földrészlet, valamint a nem magánszemély tulajdonában álló lakáson fennálló lakásbérleti jog. Törvény erre vonatkozó mentességet, illetve kedvezményt nem állapít meg, így a vagyoni típusú adóknál rögzített mentességek sem alkalmazhatók. Kommunális adókö-

telezettség terheli tehát azt a magánszemélyt, aki az önkormányzat illetékességi területén ingatlantulajdonnal rendelkezik, valamint azt is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik. Az adókötelezettség keletkezésére és megszűnésére az építmény- és telekadónál a fenti V.3.a) pontban ismertetett szabályok megfelelően irányadók, illetve lakásbérleti jog esetén az adókötelezettség a lakásbérleti jogviszony létrejöttét követő év első napján keletkezik és a jogviszony megszűnése évének utolsó napján szűnik meg (a lakásbérleti jogviszonynak az év első felében történő megszűnése esetén a második félévre vonatkozó adókötelezettség megszűnik). Az adó évi mértékének felső határa ingatlanonként, illetőleg lakásbérleti jogonként legfeljebb 12000 Ft.

11. Vállalkozók kommunális adója (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

Az adókötelezettség a vállalkozói tevékenységhez kapcsolódik, így az adó alanya a vállalkozó, aki gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára, haszonszerzés céljából, üzletszerűen végez. Az adó alapja a vállalkozó által az önkormányzat illetékességi területén foglalkoztatottak korrigált statisztikai állományi létszáma. Az adó évi mértéke legfeljebb 2000 Ft/fő.

12. Helyi iparüzési adó (ebben a formában kizárólag Magyarországon)

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási (iparüzési) tevékenység. Az adó alanya a vállalkozó. Az adókötelezettség az iparüzési tevékenység megkezdésének napjával keletkezik és a tevékenység megszüntetésének napjával szűnik meg. Az ideiglenes (alkalmi) jellegű iparüzési tevékenység esetén a konkrét időtartam az irányadó az adókötelezettség időbeni terjedelmére. Az adó alapja állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén a nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével, a közvetített szolgáltatások értékével, az anyagköltséggel, továbbá az alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költségével. Ha az állandó jellegű iparüzési tevékenységet több önkormányzat illetékességi területén végzik, akkor az adó alapját a vállalkozónak meg kell osztania. Ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetében az adót a tevékenység végzésének naptári napjai alapján kell megállapítani. Állandó jelleggel végzett iparüzési tevékeny-

ség esetén az adó évi mértékének felső határa az adóalap 2%-a, ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén pedig az adó mértéke naptári naponként maximált.

VI. Zárzó

Az önkormányzati önállóság fogalmi, de különösen gyakorlati megközelítésben az önkormányzatok gazdasági lehetőségeinek, a források mennyiségének, szerkezetének, és a forrásfelhasználás szabadságának az értékelése. Az egyes rendszerek tényleges működési kondíciói többnyire nem a jogi szabályozástól, hanem az önkormányzatok gazdasági környezetétől, helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásától valamint az állam gazdasági és költségvetési politikájától függnék. Ennek alapján sorolják be az önkormányzati rendszereket: klientalista (Franciaország, Olaszország, Spanyolország, görög, török önkormányzati rendszerek), gazdaságfejlesztő (USA) és jóléti (Németország, Nagy-Britannia, skandináv államok) csoportokba.³⁷

A magyar és a horvát helyi és regionális szint adóztatásában megfigyelhető különbségek abból fakadnak, hogy az állam regionális politikai szerepvállalásában, jövedelem-újraelosztási rendszerben elfoglalt pozíciójában a két állam között jelentős eltérés figyelhető meg. A helyi önkormányzatok magyar struktúrája a klientista modellhez áll közelebb – tehát az állam központosító hajlamú, a helyi források túlnyomó többsége (gyakran pántlikázva) az államtól származik –, így a helyi önkormányzatok gazdaságfejlesztő aktivitása alacsonyabb szintű. Ezzel szemben a horvát modell a jelentősebb megyei, városi és helyi önkormányzati adóbevételekkel szorosabb kapcsolatot mutat a jóléti és gazdaságfejlesztő modellekkel,³⁸ amelyben az erős központi függés mellett egy jelentős szolgáltatásokat nyújtó, aktívabb önkormányzati struktúra alakulhatott ki.

³⁷ Michael Goldsmith: Local autonomy. Theory and practice. In: D. King – J. Pierre (eds.): Challenges to Local Government. Sage, London 1990. 18-32. o.

³⁸ A jóléti modellben a helyi önkormányzatok erős központi függésben látják el feladataikat, szerepfelfogásuk inkább a szolgáltatások nyújtására irányul, kevésbé a helyi gazdaság fejlesztésére, amelyet a központi állam vállal inkább magára. A gazdaságfejlesztő modellben pedig az önkormányzatok vállalkozóként lépnek fel a helyi gazdaságban, helyi forrásigényük nagyobb a központinál, ezért intenzívebb viszonyt létesítenek a helyi gazdaság szereplőivel.

Véleményünk szerint a négy alapszabadság³⁹ érvényesülése és a verseny kiegyensúlyozottsága⁴⁰ érdekében az Európai Unió egész területén egységesíteni kellene a helyi adók rendszerét a helyi adófajták taxatív felsorolásával, valamint egyértelműen meghatározott, egységes adómérték, de legalább alsó és felső értékek rögzítésével, továbbá a kedvezmények részletesen harmonizációjával. A különböző adókivetési módok, az adóalap eltérő meghatározása és az adó mértéke szempontjából fennálló jelentős különbségek ugyanis nemcsak torzítják a tagállamok közötti versenyt, hanem gátolják a személyek szabad mozgását és a tőke szabad áramlását is, tekintettel arra, hogy kiszámíthatatlan adózási környezetet teremtenek. Erre figyelemmel az Európai Unió e jogterület harmonizációja kapcsán lépéseket tehetne és legalább egységes keretek közé szoríthatná az egyes önkormányzatok adóztatási jogát.

Ennek ellenére a finanszírozási rendszerekben közös igényként fogalmazható meg a normatív elosztás igénye, amelyben az állam deklarálja azokat a célokat és prioritásokat, amelyeket támogatásban részesít és azokat a paramétereket, feltételeket is, amelyek az elosztási döntést normatív erővel meghatározzák, hozzáátve persze azt, hogy az állami elosztás mindig politikai értékválasztásokon és döntéseken alapul.⁴¹

Mind a magyar, mind a horvát, központi, regionális, helyi adóztatás egyik alapvető problémája az – amely szintén világtendencia –, hogy a folyamatosan bővülő helyi és központi feladatok ellenére sem a központi, sem a helyi adóztatásban nem jelennek meg olyan új közbeveteli fajták, illetve formák, amelyek javíthatnák az államigazgatás szolgáltatásainak fedezetét biztosító növekvő bevételeket, ezért tehát nem marad más lehetőség, mint e rendszerek finom hangolása, működési tartalékaik harmonizálása, a jogkövetési szint emelése. Ehhez a munkához alapvető fontosságú, hogy megértsük az adórendszer működésének elméleti és gyakorlati problémáit.

³⁹ Az Európai Unió belső piacának (az egységes piac, a korábban a közös piac) célja, hogy biztosítsa az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások, szabad mozgását a 27 tagállamban.

⁴⁰ A munkaerő, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása a határok nélküli Európában.

⁴¹ Charles Graham Hockley: Fiscal Policy. Routledge, London-New York 1992. 19. o.

Gál István László*
Igor Vuletić**

A horvát és a magyar pénzmosás ellenes szabályozás főbb jellemzői

I. Bevezetés

A pénzmosás jogi, közgazdasági és társadalmi jelenség, de napjainkban globális tényezővé is vált, hiszen elmondhatjuk, hogy a világ minden részén jelen van. Olyan jelenség, amelynek sok éves múltja van, az elkövetési technikái pedig folyamatosan fejlődtek és tökéletesedtek. Egyes szakirodalmi vélemények szerint a pénzmosás *Kínában* jelent meg először időszámításunk előtt kétezer évvel, amikor kereskedők pénzmosási technikákkal próbálták elrejtetni a keresetüket a hatóságok elől, elkerülve ezzel a jövedelem elkobzását. Hogy elérjék ezt a céljukat, a pénzüket távolabbi tartományokban vagy külföldön helyezték el, vagy befektették különféle üzleti tevékenységekbe.¹ Ez volt az a módszer, amivel a kereskedők megalkották a pénzmosásnak azokat az alapelveit, amelyek a mai napig fennmaradtak. A későbbi évszázadok során, egészen napjainkig, ezeket a pénzmosási technikákat fokozatosan tökéletesítették, felhasználva őket az illegális forrásból származó jövedelmük eltitkolásához, de ugyanakkor a jövedelemnek a zsarnoki és igazságtalan hatalmi rendszerek előli elrejtéséhez is.² Az alkoholtilalmi rendelkezések idején az alkoholkereskedelem és az illegális szerencsejáték az illegális forrásból származó profit jelentős növekedéséhez vezetett az USA-ban azoknak, akik e tevékenységekben részt vettek. Ez a pénzmosás további térhódításával járt, amelyet olyan tevékenységek felhasználásával hajtottak végre, amelyek jelentős mértékű készpénzbevétellel járó üzletek voltak, mint például a nyilvános mosodák. Emiatt a szájhagyomány szerint maga a „pénzmosás” kifejezés is pont ezen üzletágakból származik.³ A szakirodalomban elterjedt vélemény szerint a „pénzmosás” kifejezést először a *The Guardian* brit magazin használta 1973-ban, amikor beszámolt arról a botrányról, amely akkor robbant ki, amikor a republi-

* Dr. habil. Gál István László, PhD, egyetemi docens, Büntetőjogi Tanszék, Pécs, gal@ajk.pte.hu

** Igor Vuletić mag.iur., tanársegéd, Büntetőjogi Tudományok Tanszék, Eszék, ivuletic@pravos.hr

¹ <http://www.countermoneylaundering.com/public/?q=node/6> (2010.07.10.)

² Uo.

³ Uo.

kánusok támogatására szánt 200.000 USD dollárra derült fény, amelyet Mexikóba szállítottak „mosás” céljából.⁴

A pénzmosás *modern értelemben* illegális tevékenységből származó pénz vagy más dolog (úgynevezett „piszkos pénz”) átalakítását jelenti „tisztá” pénzzé, amely már nyugodtan felhasználható a legális gazdaságban, hiszen nem hozható már kapcsolatba annak illegális eredetével. Ez azt jelenti, hogy ez a pénz (vagy más dolog), amelyet bűncselekményből származó dologként le kellene foglalni, ehelyett úgy kerül felhasználásra, mint más, törvényes forrásból származó jövedelem. Ez viszont sokszorozottan káros következményekkel jár. Amellett, hogy nagyon nehéz felderíteni a bűncselekményt, amelyből az illegális pénz származik, az illegális eredetű tőke káros versenyt teremt azokkal szemben is, akik nem bűncselekményből származó pénzzel vannak jelen a legális gazdaságban, és veszélyeztetni az adott ország pénzügyi és gazdasági rendszerét. Emiatt a pénzmosás sok ország büntetőjogi rendszerében önálló bűncselekmény, amelyre magas büntetési tételeket helyeznek kilátásba.⁵

Magyarország és Horvátország pénzmosásra vonatkozó szabályozási rendszere két okból érdekes. Először, ezek az országok korábban a szocialista tömbhöz tartoztak, majd több éve átalakulás után váltak piacgazdasági szisztémával rendelkező államokká. Ez a folyamat a korábbi társadalmi tulajdon magántőkévé történő lassú átalakulását is magában foglalta. Ezalatt jelentősen megnőtt a gazdasági bűncselekmények száma, és ez egybeesett az ekkor jelentkező globális pénzügyi válsággal, amely nem kerülte el ezt a két szomszédos országot sem. Másodszor, Magyarország csak nemrég csatlakozott az EU-hoz, Horvátország pedig jelenleg a csatlakozás küszöbén áll. Emiatt a magyar tapasztalatok sokat segíthetnek Horvátországnak legyőzni az akadályokat és teljesíteni az EU által előírt feltételeket. Ezen okokból mutatjuk be a horvát és a magyar pénzmosás ellenes rendszer fő jellemzőit.

II. A magyar pénzmosás elleni jogszabályok

Egyes bűncselekmények elkövetői pénzmosás nélkül is el tudják költeni a bűncselekményből származó aktívákat. Vannak azonban olyan bűncselekmények, amelyek

⁴ Ld. Davor Derenčinović: Mit(o) korupciji. Zagreb 2001. 78. o., illetve Ž. Howatić, Osnove kriminologie. Zagreb 1998. 103. o.

⁵ Uo.

- kimagaslóan nagy összegű bevételhez juttatják az elkövetőket, vagy
- amelyek esetében az elkövetők rendszeresen (hetente, havonta) realizálnak bűncselekményből származó, illegális jövedelmet anélkül, hogy legális jövedelemforrásuk lenne.

Ebben a két esetben túl nagy a lelepleződés kockázata, az elkövető nézegetheti otthon a bűncselekményből származó pénzt, de elkölteni nem tudja, illetve megpróbálkozhat vele, de azzal felkeltheti az adóhatóság és a nyomozó hatóság érdeklődését. Pénzmosásra van szükségük. A pénzmosás *kriminológiai értelemben* olyan illegális gazdasági szolgáltatásnak minősíthető, amely arra irányul, hogy a bűncselekménnyel szerzett vagyon eredete igazolhatóvá váljék, megszabadulva annak felismerhető-jogellenes mivoltától.

Magyarország a volt KGST tagállamok közül elsőként, 1994-ben iktatta törvénybe a pénzmosás ellenes szabályokat. A szabályozás azóta többször módosult, de ennek ellenére a bűncselekménynek nincs számottevő gyakorlata. Évente általában 10-nél kevesebb nyomozás indul pénzmosás gyanújával. A pénzmosás hazánkban a kapitalizmussal együtt alakult ki a kilencvenes években. Az *1970-1980-as években* nem azért nem volt Magyarországon pénzmosás, mert nem lettek volna szervezett bűnözők, vagy nem termeltek volna extraprofitot, hanem azért, mert a bankrendszer fejletlensége és a forint konvertibilitásának hiánya megakadályozta azt. Néhány évvel később azonban minden gyökeresen megváltozott. Az életszínvonal az 1980-as évek második felében folyamatosan csökkent, az infláció pedig felgyorsult. Nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasággal tenni kell valamit, és küszöbön állt már a politikai rendszerváltás is. 1989 nyarára

„a politikai szférában zajló mozgások irányukban, tartalmukban és dinamizmusukban is módosultak, a meghirdetett modellváltás mellett a hangsúly – legalábbis néhány szervezet és a társadalom egyes rétegeinek megnyilvánulásában – a rendszerváltás irányába tolódott át.”⁶

A politikai és gazdasági rendszerváltozást követően már 1990-ben megkezdődött a piacgazdaság kiépítése. Ez megteremtette a lehetőséget a korábban felhalmozott pénz elköltésére. A bankrendszer még nem tudta kielégíteni a tőkeéhséget, az alvilágban virágzott az uzsorakamat és az ehhez kapcsolódó pénzbehajtás. Az életszínvonal tartós csökkenése, a jövedelemelosztási feszültségek fokozódása ösztönzőleg hatott a bűnö-

⁶ Horváth J.: A tábormok vallomása. Budapest 1990. 315. o.

zésre, emellett terjedt a megélhetési bűnözés is. Kiemelkedő képességű, jó szervezőkészséggel rendelkező bűnözők kezdtek felépíteni a hazai bünszervezeteket, ehhez pedig már megfelelő mennyiségű készpénzzel is rendelkeztek. Az alvilág előretöréséhez a rendőrség szétzilálódása is hozzájárult. A rendszerváltozással összefüggő gazdasági és társadalmi átalakulás, valamint az állami tulajdon privatizációja szükségszerűen együtt járt bizonyos gazdasági bűncselekmények megjelenésével. A bűncselekmények számának jelentős emelkedése és az egy bűncselekményre jutó átlagos kárérték nagyságának az inflációt leszámítva is jelentős mértékű megnövekedése folyamatosan termeli ki azt a vagyont, amely alapja lehet a pénzmosásnak. Emellett 1987. január 1-jén az egy-szintű bankrendszert kétszintű váltotta fel, és a kezdeti években a banktitok körének túlzottan tág értelmezése is kedvező terepet jelentett a pénzmosók számára. A pénzmosás-ellenes szabályok és a büntetőjogi védelem megalkotása azonban még évekig váratott magára.

Magyarországnak az Európai Közösséggel 1994-ben létrehozott *Társulási Szerződésének 86. cikkében* kötelezettséget vállaltunk arra, hogy minden erőfeszítést megteszünk a pénzmosás megakadályozására, és olyan megfelelő szabályozást vezetünk be, amely egyenértékű azokkal a szabályokkal, amelyeket a Közösség és az e területen működő más nemzetközi fórumok – ideértve a Pénzügyi Akció Munkacsoportot (FATF) – elfogadtak.

A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról 1994-ben az Országgyűlés *törvényt* alkotott, a Kormány végrehajtási rendeletet bocsátott ki, továbbá sor került a Büntető Törvénykönyvben (Btk.) a pénzmosás bűncselekményének meghatározására és a pénzmosás szankcionálására. Az 1994. évi IX. törvény a 303. §-ként iktatta be a pénzmosást a Btk.-ba. A törvény a pénz tisztára mosását a szervezett bűnözéssel leginkább érintett területeken, így a kábítószerrel való visszaélés, a fegyvercsempészés és a terrorizmussal összefüggésben elkövetett bűncselekmények folytán keletkezett anyagi javak tekintetében rendelte büntetni. A pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény tervezett módosításával összhangban szankcionálta a törvényben előírt bejelentési kötelezettség elmulasztását szándékos és gondatlan elkövetés esetén is. Minősített esetként az üzletszerűséget, a kábítószerrel visszaéléshez hasonlóan a szervezet keretében történő elkövetést tartalmazta a szabályozás, a törvény súlyosabban rendelte büntetni továbbá azokat az elkövetőket, akik helyzetüknél (beosztásuk-

nál, foglalkozásuknál, hivatásuknál) fogva könnyebben nyújthatnak segítséget a bűnösen szerzett pénz eredetének eltitkolásához.

Magyarország csatlakozott továbbá a pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban, 1990. november 8-án kelt *Egyezményhez*, amelynek kihirdetéséről a 2000. évi CI. törvény rendelkezik.

A pénzmosás büntető törvénykönyvbeli tényállása *folyamatos átalakuláson* ment keresztül, gyakorlatilag úgy módosították szinte minden második évben, hogy a deliktumnak nem volt valódi gyakorlata.

Ezek a lépések azonban nem elégtették ki a nemzetközi pénzügyi szervezeteket. Magyarország (elsőként és eddig egyedüliként az OECD-tagállamok közül) 2001. június végén került fel a FATF pénzmosási „*feketelistájára*”, a nem együttműködő országok közé. Bár a törvényalkotási folyamatban már 2000. év végén alkottunk olyan jogszabályokat, amelyek értelmében az EU-hoz történő csatlakozásunk napjától nem lehetett volna bemutatóra szóló és jeligés takarékbetétkönyvet nyitni,⁷ illetve a már meglévőkből azonosítás nélkül pénzt felvenni, ezt a megoldást a FATF nem tartotta kielégítőnek, különös tekintettel arra, hogy a hasonló helyzetben lévő szomszédos államok az azonosítás megszüntetését rögzített időponthoz köthették.⁸

A FATF döntése után három hónappal, a szeptember 11-i terrortámadások hatására a terrorizmus elleni nemzetközi együttműködés határozottan erősödni kezdett, és felgyorsult a pénzmosás elleni szabályozás amúgy is napirenden lévő szigorítása. Ennek jegyében született meg a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. *törvény*. Ez a jogszabály próbálta orvosolni a FATF által felvetett problémákat és hiányosságokat is, a következő módon.

- A pénzmosásról szóló jogszabály kijátszásának megelőzését szolgálja, hogy a takarékbetétről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet módosításával megszűnik az anonim betétek nyitásának lehetősége. A törvény megfelelő intézkedéseket tartalmaz a meglévő bemutatóra szóló és jeligés takarékbetétek vonatkozásában is. Minden hitelintézet köteles a 2002. június 30-át köve-

⁷ Ld. pl.: „Jubileum”, „Garas”, „Dénár”, „Zaffír”.

⁸ Koós-Hutás K.: A pénzmosás elleni szabályok szigorítása: megszűnő anonimitás. Cég és Jog 2002. 3. sz. 44. o.

tően névre szólóvá átalakított, 2 millió forintot elérő vagy meghaladó összegű takarékbetétek esetén az ügyfél azonosító adatait megküldeni az Országos Rendőr-főkapitányságnak a pénzmosás megelőzése és megakadályozása céljából. 2005. január 1-jét követően a nem névre szóló takarékbetét az ügyfél írásbeli kérelmére és az ORFK jóváhagyásával alakítható át névre szólóvá. A takarékbetétekhez hasonló okból rendelkezik a törvény – az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény módosításával – úgy, hogy értékpapírt sorozatban kibocsátani és nyilvánosan forgalomba hozni csak névre szólóan lehet.

- A pénzforgalom jelentős része készpénzben bonyolódik. Ennek a nemzetközi forgalomban való nyomon követését szolgálja az említett törvény azzal, hogy az államhatárt átlépő személyeket kötelezi arra, hogy ha a birtokukban összesen egymillió forintot elérő vagy azt meghaladó összegű forint vagy valuta van, akkor kötelesek ezt a tényt a vámhatóságnak bejelenteni és az azonosító adataikat, birtokukban lévő pénz összegét és pénznemét a vámhatóság számára megadni.
- 2002. január 1-jét követően kizárólag hitelintézet és a hitelintézet ügynöke kaphat a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletétől engedélyt pénzváltási tevékenység végzésére. Ezzel a pénzváltói tevékenység folytatása, illetve működési feltételeinek szigorítása, valamint fokozott ellenőrzése a többi pénzügyi szolgáltatást végző gazdálkodóval azonos szabályok alapján történik.⁹

A bevezetett intézkedések hatására 2002 júniusában *lekerültünk* a Nem Együttműködő Országok és Területek (NEOT) listáról.¹⁰ 2003-ban a korábbi pénzmosás elleni törvényt új váltotta fel, az Országgyűlés a 2003. február 24-i ülésnapján fogadta el a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvényt. Ez a törvény, valamint a korábbi intézkedések arra készítették a FATF döntéshozóit, hogy a szervezet a 2003. június 20-án befejeződött berlini ülésén megszüntette a korábbi különleges figyelemmel kíséresi mechanizmust is Magyarországgal kapcsolatban. A *FATF indoklása* szerint Magyarország „meg-

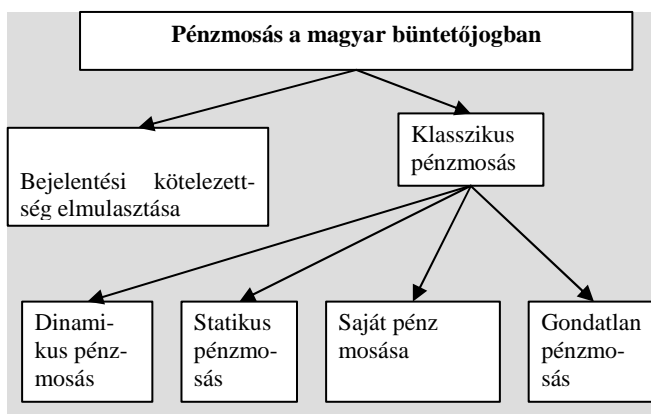
⁹ A 2010. évi LXXXIII törvény indokolása

¹⁰ Ld. FATF-GAFI Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories, 20 June 2003.

felelően kezelte a korábban megnevezett hiányosságok mindegyikét”, ezért nincs már szükség a különleges figyelő mechanizmusra. A jelentés kiemeli továbbá a magyar pénzmosás elleni politika jelentős fejlődését, pozitívan szól a törvény kiterjesztéséről a nem pénzügyi szakmákra, többek között az ingatlanforgalmazókra, az adótanácsadókra, legutóbb pedig az ügyvédekre és a közjegyzőkre. Ugyancsak elismerően szól a magyarországi anonim betétek állománya több mint 90 százalékának nevesítéséről és az ország színvonalas együttműködéséről a Financial Action Task Force-szal.¹¹ A legújabb fejlemények tehát biztatóak, a hatályos magyar szabályozás megfelel a még életbe sem lépett harmadik európai uniós pénzmosási irányelv rendelkezéseinek is – ahogy ezt a 2004 őszén megrendezett „A pénzmosás elleni küzdelem aktuális kérdései” című konferencia előadói megállapították.

A 2007-től hatályos magyar pénzmosás ellenes szabályozás két törvényben, a Büntető Törvénykönyvben (1978. évi IV. törvény), és a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben (2007. évi CXXXVI. törvény) található. A Btk. jelenleg két tényállást tartalmaz a pénzmosással kapcsolatban: a „Pénzmosás” és „A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása” címet viselő bűncselekmények alkotják a büntetőjogi szabályozást.

1. sz. táblázat Pénzmosás a magyar büntetőjogban



¹¹ www.figyelo.hu/cikk.php?action=nyomtat&cid=61860&layout=no&id=3 (2003.07.20)

Az első verziót *dinamikus pénzmosásnak* is nevezhetjük, mivel az elkövetési magatartások túlnyomó többsége közgazdasági értelemben valamilyen vagyon-transzformációt eredményez. A dinamikus pénzmosást az alpbüncselekmény elkövetője nem követheti el, ilyenkor tehát egy kívülálló személy a pénzmosó.

Az *elkövetési magatartások* a következők.

- A dolog *átalakítása* olyan vagyontranszfert jelent, amikor a dolog anélkül alakul át az egyik vagyontartási formából a másikba, hogy közben nem történik tulajdonosváltás. Erre példa a lopott ékszer beolvasztása, és új ékszerek vagy más arany használati tárgyak készítése az így nyert nyersanyagból.
- A dolog *átruházása* történhet ingyenes vagy visszerthes jogüggyellett. Ilyenkor a pénzmosó az alpbüncselekmény és az elkövető közötti kapcsolat elhomályosítása céljából harmadik személynek utalja át az összeget, vagy harmadik személynek adja el a dolgot színlelt szerződéssel.
- A dolog *felhasználása* gazdasági tevékenység gyakorlása során tipikus pénzmosási technika. Az elkövető ilyenkor a büncselekményből származó, mosásra átvett összeget vagy dolgot a saját (vagy kifejezetten e célra alakított vagy már működő) vállalkozásában használja fel, majd azt valamilyen névleges jogcímen visszautalja az alpbüncselekmény elkövetőjének.
- A dolgon fennálló jog vagy az e jogban bekövetkezett változások, illetve a dolog fellelhetőségi helyének eltitkolása vagy elleplezése alapvetően a *bűnpártoláshoz hasonló* jellegű magatartások, amelyeket a pénzmosó azért követ el, hogy az alpbüncselekmény elkövetőjének felelősségre vonását megakadályozza vagy megnehezítse.

A második bekezdésben található változatot *statikus pénzmosásnak* is nevezhetjük, mivel az elkövetési magatartások túlnyomó többsége közgazdasági értelemben vagyon-transzformációt nem eredményez. A statikus pénzmosást az alpbüncselekmény elkövetője nem követheti el.

Az *elkövetési magatartások* a következők.

- A dolog *megszerzése* saját magának vagy harmadik személynek: gyakorlatilag az eredetleplezési célzat nélküli megszerzés büntetendővé nyilvánításával, az EU jogának megfelelően ugyan, de olyan szabályozást iktattunk be a Btk.-ba, amely már kriminológiai értelemben pénzmosásnak nem tekinthető tevékenységeket is pénzmosásnak minősít. (Pénzmosónak minősül majd

például az a szülő is, aki a gyermekének a bankrablásból származó zsákmányából kap egy kisebb összeget, amiből a lakásreszjét kifizeti...).

- A dolog *megőrzése*, kezelése, használata vagy felhasználása, vagy az ellenértékén más anyagi javak szerzése: ezek az alapbűncselekmény elkövetője számára akár „baráti szívességből”, akár haszonszerzés végett történő tevékenységek. Ilyen lehet például a bűnös úton szerzett vagyon egyszerű őrzése páncélszekrényben (gyakori e körben az ügyvédi letét), de kamatoztatása vagy befektetés, pénzügyi műveletek végzése az összeggel (ha nincs eredetleplezési célzat, ez a fordulat állapítandó meg).

A saját pénz mosását kizárólag az alapbűncselekmény elkövetője követheti el a következő elkövetési magatartásokkal:

- a saját korábbi, szabadságvesztéssel büntetendő cselekményének elkövetéséből származó dolog gazdasági tevékenység gyakorlása során történő felhasználásával,
- a dologgal összefüggésben bármilyen pénzügyi tevékenység végzése, vagy pénzügyi szolgáltatás igénybevételével.

A gondatlan pénzmosás tényállása megegyezik a saját pénz mosásával, azzal a lényeges különbséggel, hogy ezt csak olyan személy követheti el, aki az alapbűncselekmény elkövetésében nem vett részt. Azért kezeljük önálló alakzatként, mert a három korábbi verzió közül egyiknek sem képezi a gondatlan változatát, ez egy új alapeset.

Az elkövetési magatartások tanúsítása, a felhasználás, illetve a pénzügyi tevékenység végzése vagy végeztetése itt is szándékos, a gondatlanság a dolog bűnös eredetének felismeréséhez kapcsolódik. Ha a pénzmosást elkövető nem volt tisztában a dolog bűnös eredetével (vagy csak nem lehet rábizonyítani), ám ezt a körülményekből fel kellett volna ismernie, a gondatlan alakzatért felelhet. A bűncselekmény az elkövetési magatartások bármelyikének tanúsításával befejezetté válik, tehát nem szükséges hozzá az, hogy a pénzmosási művelet sikeres legyen.

A dinamikus, a statikus és a gondatlan pénzmosást az alapbűncselekmény elkövetőjén kívül bárki elkövetheti, tehát a *bűncselekmény alanya* lehet minden 14. életévét betöltött, beszámítási képességgel rendelkező természetes személy, aki nem vett részt az alapbűncselekmény elkövetésében. A saját pénz mosását értelemszerűen az alapbűncselekmény elkövetője követheti el tettesként.

Néhány szerző véleménye szerint az alapbűncselekmény elkövetőjének pénzmosás miatt történő megbüntetése több szempontból aggályos. A

magyar büntetőjog dogmatikája ugyanis ismeri a „*büntetlen utócselkmények*” kategóriáját. Egyes szerzők álláspontja szerint az emberi természettel ellentétes követelmény lenne azt várni egy bűnelkövetőtől, hogy saját maga leplezze le bűncselekményét. Ennek elmaradását ezért nem értékelhetjük soha külön önálló bűncselekményként.

A dinamikus pénzmosás és a saját pénz mosása csak *szándékosan* követhető el. Mindkét verzió a tényállásban található célzat miatt csakis egyenes szándékkal (*dolus directus*) követhető el. Ilyenkor az elkövető tudata átfogja legalább azt, hogy a dolog bűnös eredetű, és a saját magatartásának a célja az elkövető alpbűncselekmény miatti felelősségre vonásának lehetetlenné tétele vagy legalábbis megnehezítése. A statikus pénzmosás elköveshető eshetőleges szándékkal (*dolus eventualis*) is. Ebben az esetben a Btk. szerint az elkövető tudatának minimálisan azt kell átfognia, hogy a dolog eredetét az elkövetés időpontjában ismerje. Van emellett a pénzmosásnak egy gondatlan alakzata is, amely a saját pénz mosásának tényállásával egyezik meg, de csak kívülről személy követheti el, az alpbűncselekmény elkövetője nem.

A törvényhozó a 303. § (4) bekezdésében sorolja fel azokat a körülményeket, amelyek megvalósulása esetén a dinamikus, a statikus pénzmosásnak és a saját pénz mosásának a társadalomra veszélyessége olyan fokban megnő, hogy *súlyosabb büntetési tétel* (kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés) kilátásba helyezése indokolt.

A bűncselekmény *elkövetési tárgya* a dolog. Jogi értelemben az minősül dolognak, ami tulajdonjog tárgya lehet. A dolog fogalmát tehát a lehető legtágabban kell értelmeznünk. Ezt támasztja alá a Btk. 303/C. § (1) bekezdésében található jogalkotói jogértelmezés is, amely szerint a pénzmosás szempontjából dolgon a vagyoni jogosultságot megtestesítő olyan okiratot, dematerializált értékpapírt is érteni kell, amely a benne tanúsított vagyoni érték vagy jogosultság feletti rendelkezést önmagában – illetve a dematerializált formában kibocsátott értékpapír esetében az értékpapírszámla jogosultjának – biztosítja. A dolog csak szabadságvesztéssel büntetendő cselekményből származhat, tehát a magyar szabályozás szerint nem minden bűncselekmény lehet a pénzmosás előcselekménye.

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. tv. *személyi hatálya* kiterjed arra, aki

- pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytat;

- befektetési szolgáltatási tevékenységet folytat, befektetési szolgáltatási tevékenységet kiegészítő szolgáltatást nyújt;
- biztosítási, biztosításközvetítói és foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltatási tevékenységet folytat;
- árutőzsdei szolgáltatási tevékenységet folytat;
- nemzetközi postautalvány-felvételt és -kézbesítést folytat;
- ingatlanügylettel kapcsolatos tevékenységet folytat;
- könyvvizsgálói tevékenységet folytat;
- könyvviteli (könyvelői), adószakértői, okleveles adószakértői, adótanácsadói tevékenységet megbízási, illetve vállalkozási jogviszony alapján folytat;
- játékkaszinót, elektronikus kaszinót vagy kártyatermet működtet;
- nemesfémekkel vagy az ezekből készült tárgyakkal kereskedik;
- árukereskedelmi tevékenysége folytatása során hárommillió-hatszázezer forintot elérő vagy meghaladó összegű készpénzfizetést fogad el;
- önkéntes kölcsönös biztosítópénztárként működik;
- ügyvédi, közjegyzői tevékenységet végez.

Pénzmosás gyanúja esetén *bejelentést* kell tenniük elektronikus üzenet formájában a Vám- és Pénzügyőrség Pénzügyi Információs Osztályának, amely a magyar Financial Intelligence Unit (FIU), és adminisztratív típusú FIU-ként működik. Évente kb. 10.000 bejelentést dolgoz fel.

III. A pénzmosással kapcsolatos horvát szabályozás

A pénzmosással kapcsolatos horvát szabályozást a Büntető Törvénykönyv (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, a továbbiakban: CC) és a pénzmosás megelőzéséről szóló törvény (NN 87/08) tartalmazza. A büntető eljárásjogi szabályokat pedig a Korrupció és a Szervezett Bűnözés Elleni Irodáról szóló törvény ide vonatkozó részeiben (NN 76/09, a továbbiakban: LOCCOC), a büntetőeljárásról szóló egyéb törvényben (NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 115/06) és az új büntető eljárásjogi kódexben (NN 152/08, 76/09, a továbbiakban: CPC) találhatjuk meg.¹²

¹² Érdekesképpen megjegyezzük, hogy Horvátországban jelenleg két büntető eljárásjogi szabályozás van hatályban. Az új törvény 2009. július 1-én hatályba lépett, de a tárgyi hatálya csak azokra az ügyekre terjed ki, amelyek a Korrupció és a Szervezett Bűnözés Elleni Hivatal hatáskörébe tartoznak, ilyen bűncselekmény a pénzmosás is.

A horvát szabályokat *harmonizálták* a vonatkozó nemzetközi dokumentumokkal, így a Bécsi Egyezményrel és az 1988-as, a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni ENSZ Egyezményrel és az 1990-es Európa Tanács által kiadott egyezményrel. Tekintetbe véve, hogy Horvátország Stabilizációs és Társulási Megállapodást kötött az EU-val, meg kell említenünk az EU pénzmosással kapcsolatos *irányelveit* is, amelyek konkrét intézkedéseket írnak elő a pénzmosás elleni küzdelem területén. A pénzmosás témakörét szabályozza még az 1995/96-os Corpus iuris is.¹³

Ebben a tanulmányban a vizsgálódásainkat a *CC pénzmosással* kapcsolatos rendelkezéseinek a bemutatására korlátozzuk (279. §). Ezt a szabályozást nemrég jelentősen módosították, amit a későbbiekben ki fogunk fejteni. Ezen kívül a horvát pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni jogszabály lényeges elemeit is be fogjuk mutatni. Ez egy viszonylag új törvény (2008. évi), amely a pénzmosás témaköre kapcsán *lex specialis* jogszabálynak minősül, ennél fogva fontosnak tarjuk, hogy azt ismertessük. A témára vonatkozó egyéb jogszabályokat csak olyan mértékben érintjük, amennyire szükséges.

1. A pénzmosás büntetőjogi tényállása

A horvát büntetőjog a pénzmosást a horvát Btk. (CC) 279. §-ában szabályozza. Ez a bűncselekmény a Btk. 2008-as módosítása óta (NN 152/08) viseli a „pénzmosás” címet. A korábbi neve az „illegális eredetű pénz eredetének leplezése” volt. Az új elnevezés sokkal inkább megfelelő, hiszen jobban jelzi a különbséget a bűnpártolással kapcsolatban (CC 236. §) és jobban kifejezi ennek a bűncselekménynek a lényegét is (Németországban például a *Geldwäsche* elnevezést használják, ami ugyanezt jelenti). A horvát megoldás szerint ennek a bűncselekménynek két alapesete van, amelyek megfelelnek a Bécsi Egyezmény és a már említett ENSZ Egyezmény előírásainak. Ezek az alapesetek a következők.

- A pénzmosás a *pénz eredetének elleplezése által*, amit csak pénzügyi vagy bankművelettel lehet elkövetni. Az elkövetési magatartás lehet vagylagosan beruházás, pénz lehívása, átalakítás, áthelyezés stb.
- A pénzmosás *gazdasági tevékenység gyakorlása során*, amelyhez nem szükségesek banki vagy pénzügyi műveletek. Az elkö-

¹³ Ld. még F. Bačić – Š. Pavlović: Komentar Kaznenog zakona. Zagreb 2004. 973. o.

vetési magatartás lehet az illegális eredetű pénz megszerzése, tartása stb.

Az *elkövetési tárgy* nemcsak pénz lehet, hanem bármilyen más, bűncselekménnyel összefüggő dolog vagy vagyoni értékű jogosultság. Az előcselekmények körét a horvát jog nem határozza meg, az elkövetési tárgy tehát bármilyen bűncselekményből származhat. Ez a megoldás nem túl jó, mivel nagyon kiterjeszti a kriminalizált területet,¹⁴ és a bűncselekmény ezáltal céltalanná és értelmetlenné is válhat. Nagyon nehézkessé válik továbbá az elhatárolása a bűnpártolástól (CC 236. §).¹⁵

A bűncselekmény elkövethető *szándékosan és gondatlanul* is. A CC szövegéből arra lehet következtetni, hogy a szándékos változat csakis egyenes szándékkal (dolus directus) követhető el.¹⁶ Ez az álláspont azonban nem tartható fenn annak fényében, hogy a gondatlanság is büntetendő. Ellentétes esetben ez az értelmezés azzal az eredménnyel járhatna, hogy az egyenes szándék és a gondatlanság büntetendő ugyan, de az eshetőleges szándékkal történő elkövetés nem. Az eshetőleges szándéokra példa lehet az, amikor például az elkövető számol azzal, hogy a pénz vagy más elkövetési tárgy bűncselekményből származhat, de ennek ellenére folytatja a tevékenységét.¹⁷ A gondatlanság arra vonatkozik, hogy a pénz vagy egyéb elkövetési tárgy bűncselekményből származik, ha pedig az elkövető ennél több körülménnyel van tisztában, az már szándékosságra utal.¹⁸

Minősített esete a bűncselekménynek, ha az elkövető bünszövetségben követi el a pénzmosást. Ebben az esetben a büntetés egy évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ami egyébként a legszigorúbb határozott ideig tartó szabadságvesztés a horvát büntetőjogban. Ez közelít a német szabályozáshoz, ahol a legsúlyosabb minősített esetekben szintén tíz év a büntetési tétel felső határa. A minősített esetekben történő eljárásra a Korrupció és Szervezett Bűnözés Elleni Hivatal hatáskörébe tartozik (a továbbiakban: OCCOC).¹⁹ Az OCCOC egy olyan nyomozó hatóság,

¹⁴ Ugyanezt ld. Petar Novoselec (ur.): Posebni dio kaznenog prava. Zagreb 2007. 339. o.

¹⁵ A két bűncselekmény közötti különbségekhez ld. uo. 338. o.

¹⁶ Úgy tűnik, hogy Bačić és Pavlović így gondolja, amikor azt állítja, hogy az elkövető «ismeri a pénz eredetét». Ld. Bačić – Pavlović: i.m. 976. o.

¹⁷ A példa Petar Novoselec-től származik. Petar Novoselec: Uvod u gospodarsko kazneno pravo, Zagreb 2009. 195. o. és a következők.

¹⁸ Ld. uo. 340. o.

¹⁹ Ld. 21. cikk par. 1/3, LOCCOC.

amelynek illetékességi területe egész Horvátországra kiterjed, és a székhelye Zágrábban van.²⁰ Az OCCOC hatáskörét és jogköreit a LOCCOC szabályozza.

A *szankció* kapcsán le kell szögeznünk azt a tényt, hogy a bűncselekmény alapesete eredetileg hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető. Amikor a horvát Btk.-t 2000-ben módosították, ezt a szankciót egy hiba folytán törölték. Ez volt a helyzet 2005-ig, amikor a Horvát Parlament titkára korrigálta a hibát (NN 84/05), amely által visszakerült a korábbi szankció a jogszabály szövegébe. Ezek után a Horvát Legfelsőbb Bíróság (a továbbiakban: CSC) a törvényesség védelme érdekében úgy döntött (Kzz 1/05), hogy ez a módosítás csak azokra az esetekre vonatkozik, amelyeket 2005 után követtek el, 2000 és 2005 között történt elkövetés esetén a pénzmosás alapesete Horvátországban nem minősül bűncselekménynek.²¹

A horvát pénzmosás elleni szabályozási modell – csakúgy mint a német és a svájci jog – lehetővé teszi, hogy az *előcselekményt* külföldön kövessék el,²² de ebben az esetben tovább megy az említett külföldi szabályozásánál, mert lehetővé teszi az eljárást és az elkövető elítélését akkor is, ha az előcselekmény nem minősül bűncselekménynek az elkövetés országában. Erre csak a horvát legfőbb ügyész beleegyezésével kerülhet sor. A jogszabályok lehetővé teszik a bűncselekmény elkövetéséből származó pénz és más dolgok elkobzását. Ez az elkobzás egyik különleges esete. (CC 80. §),²³ amelyet meg kell különböztetnünk a vagyonek elkobzástól (CC 82. §). Azért, hogy az elkövetőket ösztönözze az önfeljelentésre, a horvát Btk. lehetőséget ad a pénzmosás minden alakzata esetében annak az elkövetőnek, aki önként közreműködik a pénzmosás felderítésében, hogy a büntetését a bíróság korlátlanul enyhíthesse. Ez talán a hatékony lelkiismeret-furdalás keltés egyik eszköze is lehet.²⁴

²⁰ Ld. 2 cikk, par. 1, LOCCOC.

²¹ Ld. Petar Novoselec: *Brisanje kazne i ispravak kod kaznenog djela pranja novca, sudska praksa*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu. Zagreb 2006. 340. o.

²² A német és a svájci jogról ld. bővebben Sabrina Fiona Preller: *Comparing AML legislation of the UK, Switzerland and Germany*. 11 *Journal of Money Laundering Control* 2008. <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Articles/3100110303.html> (2010.04.20.)

²³ Ld. bővebben Novoselec: i.m. 341. o.

²⁴ Uo. 341. o. További információk ezzel az intézménnyel kapcsolatban: Petar Novoselec: *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb 2009. 325. o.

Kérdés, hogy az elkövető felelősségre vonható-e a saját előcselekményéből származó pénz mosása miatt. Ezt a kérdést nem vizsgálta kellőképpen a horvát büntetőjogi szakirodalom. Az egyik lehetséges megoldás szerint a pénzmosás ebben az esetben büntetlen utó-cselekmény, amely látszólagos anyagi halmazatban áll az előcselekménnyel. Ez a vélemény az adócsalással kapcsolatos gyakorlattal analóg. Azok, akik ezt az álláspontot képviselik, azzal érvelnek, hogy a saját előcselekményre elkövetett pénzmosás nem hoz létre új, bűncselekményből származó összeget, így ezt nem is kellene büntetni. Ezt a megoldást fogadta el több ország, például Ausztria is. Horvátországban tulajdonképpen ezt a megoldást alkalmazza a gyakorlatban az ügyészség.²⁵ A másik lehetséges álláspont, hogy bűnhalmazat miatt kell elítélni az elkövetőt, mert a két bűncselekménynek eltérő a jogi tárgya. Ez az álláspont leszögezi azt is, hogy – tekintetbe véve azt a körülményt, hogy a mosott pénz rendszerint szervezett bűnözésből származik – nem igazolható az elkövető büntetlenül hagyása pénzmosás miatt pusztán azért, mert bizonyos módon részt vett az előcselekmény elkövetésében, különösképpen akkor, ha már az előcselekmény miatt valamilyen büntethetőségi akadály miatt nem büntethető.²⁶ Létezik továbbá egy *harmadik*, kompromisszumos álláspont, amelyik a német modellen alapul. A német Btk. tartalmaz egy rendelkezést, amely szerint a saját előcselekményből származó pénz mosása csak abban az esetben büntethető, ha az elkövetőt az előcselekmény miatt már nem lehet felelősségre vonni. Tekintve azt, hogy a horvát szabályozás hallgat ebben a kérdésben, ez a kompromisszumos álláspont alkalmazható a horvát büntetőjogban. Úgy tűnik, hogy *Novoselec* szintén ezt az álláspontot képviseli, amikor azt mondja, hogy ez a megoldás elfogadható, de csak akkor, ha már az elkövetőt korábban el is ítélték az előcselekmény miatt.²⁷ Ahhoz azonban, hogy teljesítsük ezt a követelményt, minden esetben *in concreto* kell értékelnünk, tekintetbe véve azt is, hogy milyen előcselekményről van szó, és helye van-e halmazati értékelésnek különböző jogi tárgyak megsértése miatt. Néha jobb megoldásnak tűnik a halmazati értékelés, mivel ez célszerűbb lehet bűnügyi statisztikai szempontból is, és elkerülhető, hogy az elkövetők joggalalan előnyhöz jussanak.

²⁵ Ld. bővebben *uo.* 198. o.

²⁶ *Uo.* 198-199. o.

²⁷ *Uo.* 200. o.

2. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni törvény főbb jellemzői

A Horvát Köztársaság *2008-ban* vezette be a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni új törvényt, amely a korábbi, 1997-es szabályozást váltotta fel. A új törvény 106 szakaszból áll, amelyek a kérdéskör számos vonatkozását szabályozza. Egyebek mellett az új törvény részletes szabályokat tartalmaz például a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatban a kormányzat pénzügyi rendszerére vonatkozóan, kockázatalapú megközelítést alkalmaz a pénzmosás megelőzési rendszerrel kapcsolatban, kitér a szabályozás személyi hatályát, elemző és értékelő központként felállítja Pénzmosás Megelőzési Irodát, bejelentési kötelezettséget ír elő, védi a jóhiszemű bejelentőket, rendelkezik a nemzetközi együttműködésről, de emellett más kérdéseket is szabályoz. Ez az új horvát törvény tökéletesen megfelel minden nemzetközi standardnak.²⁸

A szabályozás *személyi hatályával* kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az új törvény kitér a személyi hatályának a körét a következőkkel: az ügyvédekkel és az ügyvédi irodákkal, a közjegyzőkkel, a könyvvizsgálókkal, a könyvelőkkel és az adótanácsadókkal.²⁹ A törvény definiálja a *Pénzmosás Megelőzési Iroda* (a továbbiakban: Iroda) szerepét és feladatait. Ez egy adminisztratív FIU szervezet, amelyik a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatban változatos feladatokat lát el. Az Iroda, FIU-ként működve mint központi nemzeti hatóság, gyűjti, tárolja, elemzi és továbbítja az adatokat, információkat és dokumentumokat a gyanús tranzakciókkal kapcsolatban a megfelelő állami hatóságok felé további intézkedés végett a pénzmosási és a terrorizmus finanszírozási tevékenység megelőzése és felderítése céljából. A feladatok, hatáskörök, hatósági jogkör és más fontos, az Irodával kapcsolatos kérdések szintén megtalálhatók a 2008. évi törvény rendelkezései között.

IV. Összegzés

Vannak olyan országok, amelyek rendkívül jól jövedelmező üzletet csinálnak abból, hogy hallgatólagosan eltűrik a pénzmosást, engedélye-

²⁸ Ld. bővebben Sonje Cindori: Unaprijedenje sustava sprječavanja pranja novca Republike Hrvatske i usklađivanje s međunarodnim standardima. Pravni fakultet u Zagrebu 2009. 282-317. o.

²⁹ Ld. bővebben uo.

zik fantomcégek alapítását, és a banktitok rendkívül szigorú értelmezése mellett lehetővé teszik anonim bankbetétek elhelyezését. Mivel pedig a piszkos pénz nagyon gyorsan megtalálja az ilyen területeket, ezek az országok a pénzmosás révén kiugróan magas bevételhez jutnak. Be kell látnunk azonban, hogy Magyarországnak és Horvátországnak nem pusztán erkölcsi indokok alapján (bár önmagában már ezek is elegendőek lennének), hanem a gazdasági racionalitás diktálta célszerűségéből sem szabad ezt az utat választania. Egy demokratikus politikai kultúrával rendelkező, közepes méretű európai ország ugyanis többet veszítene a nemzetközi közösség és a pénzmosással foglalkozó szervezetek által bevezetett szankciók miatt, mint amennyi haszon az ide áramló, mosásra váró tőkéből származna. Fogalmazhatunk úgy is, hogy nem vagyunk sem elég kicsik, sem elég nagyok ahhoz, hogy eltűrjük a pénzmosást. Minden köztes álláspont, minden apró engedmény azonban ugyanolyan veszélyes lehet, mintha hallgatólagosan teret engednénk a pénzmosóknak. *Magyarország és Horvátország érdeke* tehát egyaránt az, hogy a rendelkezésre álló összes eszközzel üldözze a pénzmosást, vagy legalábbis igyekezzen kiszorítani azt az országból. A pénzmosás elleni küzdelem mint cél érdekében együtt kell működnünk más országokkal és nemzetközi szervezetekkel. Erre vonatkozóan már több nemzetközi kötelezettségvállalást is tettünk, de késznek kell lennünk újabb megállapodások kötésére vagy a korábbiak erősítésére, illetve adott esetben nekünk is kezdeményezni kell ilyeneket. A jogi szabályozás fejlesztéséről, folyamatos tökéletesítéséről sem mondhatunk le, annak tudatában sem, hogy a pénzmosás problémáját *csak büntetőjogi eszközökkel* megoldani nem lehet. A büntetőjog – mint sajnos napjainkban tapasztalhatjuk – nem képes orvosolni a káros társadalmi jelenségeket, sőt még a bűnözéssel kapcsolatban felmerült problémákat sem tudja megoldani. A bűnözés társadalmi jelenség, amellyel kapcsolatban a büntetőjog – orvosi szakkifejezéssel – csak tüneti kezelést tesz lehetővé. Ennek ellenére ez a jogág nem nélkülözhető, semmivel ki nem váltható eszköz. A pénzmosás elleni küzdelemben viszont a *nem-büntetőjogi eszközöknek* kellene prioritást adnunk, azaz a pénzügyi rendszert úgy kellene továbbfejlesztünk, hogy Magyarországon és Horvátországban csak kivételes nehézségek árán lehessen pénzt mosni. Ezzel a „piszkos pénz” nagy része elkerülné az országot, inkább olyan területek felé áramolna, ahol nem ütközik ekkora ellenállásba. Ha ezt sikerül elérnünk, és emellett folyamatosan részt veszünk a pénzmosás elleni küzdelem jegyében folytatott együttműködésben is, akkor már azt mondhatjuk, hogy mi megtet-

tük a nemzetközileg vállalt kötelezettségünket. A karosszékben azonban ezután sem dőlhetünk hátra, hiszen a pénzümosási módszerek is folyamatosan tökéletesednek, újabb és újabb technikákat találnak ki az elkövetők. A harcnak tehát előreláthatóan soha nem lesz vége, a fő célkitűzés következésképpen csak az lehet, hogy lépéselőnyre tegyünk szert az elkövetőkkel szemben, és *ezt a lépéselőnyt minél hosszabb ideig meg tudjuk őrizni.*

Horváth Zsuzsanna*
Branislav Malagurski**

A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és európai jogi vonatkozásai

I. A fenntartható fejlődés koncepciója a nemzetközi és az európai uniós politikákban

1. A fenntartható fejlődés, mint a nemzetközi és az európai környezeti jog alapelve

A fenntartható fejlődés a nemzetközi, európai és nemzeti környezeti politikák alapvető elve.¹ Az alapelv nemzetközi szinten jelent meg; az első és leggyakrabban hivatkozott fogalmát az 1987-es Bruntland jelentés tartalmazta:

„[a] fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét saját szükségleteik kielégítésére”.²

E fogalmat a Környezetről és a Fejlődésről szóló 1992-es Riói,³ és a Fenntartható Fejlődésről szóló Johannesburgi Nyilatkozatok erősítették meg, és fejlesztették tovább. Ma már széles körben elfogadott, hogy a koncepció három kölcsönösen összekapcsolódó pillért tartalmaz: a gazdasági fejlődést, a társadalmi fejlődést és a környezetvédelmet.⁴

* Dr. Horváth Zsuzsanna, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, Pécs (I., III., IV. rész), horvath@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Branislav Malagurski, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tudományok Tanszék, Eszék (II. rész), bmalagur@pravos.hr

¹ A koncepció jelentéséről és fejlődéséről ld. pl. Hans Christian Bugge and Christina Voight (eds.): Sustainable Development in International and National Law. Europa Law Publishing, Groningen 2008

² Az „Our Common Future” c. jelentést az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (WCED) készítette 1987-ben, amelynek elnöke Gro Harlem Bruntland, Norvégia akkori miniszterelnöke volt. A jelentés az emberi környezet és a természeti erőforrások pusztulásával és annak a gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt következményeivel foglalkozott. (Oxford University Press, 1987) Ld. UN Documents A/42/427, Chapter 2: Towards Sustainable Development. 1. pont <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (2010.06.30)

³ Stanley P Johnson: The Earth Summit. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Graham & Trotman, London 1993. 118. o.

⁴ The Johannesburg Declaration on Sustainable Development. 5. pont. A 8. pont megerősíti a Riói elkötelezettséget.

A fenntartható fejlődés nem csupán az EU környezeti politikájának, hanem magának az Uniónak is alapvető célja. Az EK 5. környezeti cselekvési programja, amelyet a riói konferenciát követően fogadtak el, „A fenntarthatóság felé” címet viseli, erre a koncepcióra épül, az EK környezeti politikájának alapelvei közé emelve a fenntartható fejlődést. Ebben a dokumentumban

„a »fenntartható« szó folyamatos gazdasági és társadalmi fejlődésre irányuló politikát és stratégiát tükröz, amely nem károsítja a környezetet és a természeti erőforrásokat, és amelytől a folyamatos emberi tevékenység és a jövőbeli fejlődés függ”.⁵

A „Közös jövőnk – közös választásunk” című 6. környezeti cselekvési program szintén az EU fenntartható fejlődés stratégiájához való hozzájárulást célozza. E stratégia környezeti dimenziójának alapját képezve prioritásokat határoz meg, mindenekelőtt a klímaváltozás, a természeti és biológiai sokféleség megőrzése, a környezet és az emberi egészség védelme, az életminőség javítása, az erőforrás hatékonyság javítása, az erőforrásokkal és a hulladékkal való gazdálkodás terén.⁶ A Bizottság szerint a fenntartható fejlődés több, mint a környezetvédelem; elérése érdekében a környezeti cselekvés társadalmi és gazdasági vonatkozásait is figyelembe kell venni.⁷

A fenntartható fejlődés európai integrációs jelentőségét tükrözi e koncepciónak az alapító szerződésekbe foglalása. Az első alkalom az Európai Unió létrehozásáról szóló és az Európai Közösségről szóló Szerződést módosító 1992. évi Maastrichti Szerződés volt. Az EU Szerződés 2. cikke célul tűzte „a kiegyensúlyozott és fenntartható társadalmi haladás előmozdítását”. Az EK Szerződés 2. cikke a Közösség feladatául tűzte „a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését, a környezetet respektáló fenntartható és inflációmentes növekedést [...]”

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm
(2010.06.30.)

⁵ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (the 5th Environmental Action Programme) [HL C 138, 1993. május 17., 2., 12. 17-24. o.]

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002 határozata a Hatodik közösségi környezeti cselekvési program meghatározásáról. [HL L 242, 2002.09.10. 1-3. o.]

⁷ Közlemény az Európai Közösség hatodik környezeti cselekvési programjáról, Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk. COM(2001)32, Brüsszel, 2001.1.24. 11. o.

Csak az 1997-es Amszterdami Szerződés módosító rendelkezései használták a fenntartható fejlődés kifejezést mind az EU, mind pedig az EK Szerződésben. A 2007-es Lisszaboni Szerződés módosító rendelkezéseit követően, az Európai Unióról szóló Szerződés jelenlegi szövege az Unió céljaként határozza meg a fenntartható fejlődést:

„Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. [...] A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió [...] hozzájárul [...] a Föld fenntartható fejlődéséhez [...]”⁸

A fenntartható fejlődést célozza az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 11. cikke, amely a környezeti követelményeknek az Unió más politikáiba való integrálásáról rendelkezik.

2. Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája

a) A Lisszaboni Stratégia

Az Európai Unió fenntarthatósági folyamata, az ún. Lisszaboni Stratégia az Unió elkötelezettsége a gazdasági, társadalmi és környezeti megújulás iránt. Az Európai Tanács a 2000-es lisszaboni ülésén

„azt a stratégiai célt tűzte maga elé a következő évtizedre, hogy az Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává válik, amely képes több és jobb munkát és nagyobb társadalmi kohéziót biztosító fenntartható gazdasági fejlődésre.”

E cél elérésére egy 10 éves átfogó programot és cselekvési tervet készített, amely elsősorban a gazdasági és társadalmi pillér fejlesztésére épült.⁹ 2001-ben az Európai Tanács a Göteborgi ülésén elfogadta az Európai Unió Fenntartható fejlődés stratégiáját, amely a Lisszaboni Stratégiát kiegészítette a környezeti dimenzióval. Így e stratégia

⁸ A Lisszaboni Szerződéssel módosított, az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (3) és (5) bek. Az új szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

⁹ Elnökségi Következtetések. Lisszaboni Európai Tanács, 2000. március 23-24., 5. pont. The way forward.

„felismeri, hogy hosszú távon a gazdasági növekedésnek, a társadalmi kohézióknak és a környezetvédelemnek kéz a kézben kell haladnia.”¹⁰

Az állam- és kormányfők felkérték a Bizottságot, hogy folytassa a környezeti követelmények integrálásának folyamatát a különböző ágazati politikák továbbfejlesztése érdekében, előmozdítva a környezetvédelemnek az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájához való hozzájárulását.¹¹

2005-ben a Tanács Nyilatkozatot fogadott el a fenntartható fejlődés kulscéljairól és irányadó elveiről;¹² 2006-ban az Európai Tanács felülvizsgálta az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiáját, és a kibővített EU számára megújított stratégiát fogadott el.¹³ A megújított stratégia célja, többek között, a jelen és a jövő nemzedékek életminőségének folyamatos javítása, a természeti erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás előmozdítása, a gazdasági fellendülés, a környezetvédelem és a társadalmi kohézió. A megújított stratégia kulscéljai között elsőként szerepel a környezetvédelem: a környezeti szennyezés megelőzése és csökkentése, és a fenntartható fogyasztás és termelés előmozdítása annak érdekében, hogy a gazdasági növekedés és a káros környezeti hatások, a környezet pusztulása közötti kapcsolat megszakadjon (de-coupling). E politika vezérlő elvei, többek között, a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok integrálás, a környezeti követelmények integrálása a többi politikába (ágazati politikai integráció), az elővigyázatosság és a szennyező fizet elvei.¹⁴ A megújított fenntartható fejlődés stratégia kulsprioritásai 2010 után: klímaváltozás és tiszta energia; fenntartható közlekedés; fenntartható fogyasztás és termelés; a természeti erőforrások védelme és a velük való gazdálkodás; közegészségügy; társadalmi integráció, demográfia és migráció; a szegénységgel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos globális kihívások.¹⁵

¹⁰ Fenntartható Európa egy jobb világért. A fenntartható fejlődés európai stratégiája. COM(2001)264, Brüsszel, 2001.5.15., 2. o.

¹¹ Uo. 14. o.

¹² Nyilatkozattervezet a fenntartható fejlődés irányadó elveiről. COM(2005)218, Brüsszel, 2005.5.25. Elfogadta: Tanács, Elnökségi Következtetések I Melléklet. Brüsszel, 2005. június 16-17. 28-30. o.

¹³ Az EU fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálata – A megújult stratégia. Brüsszel, 2006. június 15/16, DOC 10917/06

¹⁴ Uo. 3-5. o.

¹⁵ Uo. 7-21. o.

2009-ben a Bizottság ismét felülvizsgálta a stratégiát azzal a céllal, hogy azt összehangolja az EU politikáival. A Bizottság az összes ágazatot érintő jelenlegi gazdasági és pénzügyi válságra reagálva kulcsfontosságúnak tekintette, hogy

„[a]z EU-nak lehetőséget kell kovácsolnia a válságból a pénzügyi és ökológiai fenntarthatóság kezelésére és a dinamikus, alacsony szén-dioxid-kibocsátású és erőforrás-hatékony, tudásalapú, szociálisan befogadó jellelű társadalom megerősítésére [...]”.

A súlypontot a „zöld növekedésre” helyezi, hiszen a zöld intézkedések hozzájárulnak a gazdaság talpra állításához és a munkahelyteremtéshez, ösztönzik az új technológiák fejlesztését, és csökkentik az éghajlatváltozásra, a természeti erőforrások kimerülésére és az ökoszisztémák pusztulására gyakorolt hatásokat.¹⁶ A fenntartható fejlődés jövőjére vonatkozóan a stratégiának koncentrálnia kell, többek között, az alacsony ráfordítású gazdaságra, energia- és erőforrás-hatékony technológiákra, fenntartható közlekedésre, és fenntartható fogyasztási szokások felé történő elmozdulásra, a környezetvédelemre irányuló erőfeszítések fokozására a biológiai sokféleség, a vizek és a természeti erőforrások védelme érdekében. Hangsúlyozza, hogy

„az ökoszisztémák pusztulása nem csupán a mi és a következő generációk életminőségét csökkenti, hanem a fenntartható, hosszú távú gazdasági fejlődést is gátolja.”¹⁷

E jövőre vonatkozó megállapításokat és javaslatokat elfogadva a Tanács ismételtén megállapította, hogy a jelenlegi fejlődés sok szempontból nem fenntartható, és meghaladja a Föld teherbíró képességének határait. A Tanács következtetései sürgetik az EU fenntartható fejlődés stratégiájának szükségyszerű reformját, amely az Unió hosszú távú jövőképe marad, egy olyan átfogó politikai keret, amely iránymutatásul szolgál valamennyi uniós politika és stratégia számára a 2050-ig tartó időszakra. Felszólít az EU fenntartható fejlődés stratégiája és az EU 2020 stratégiája közötti kapcsolatok és együttműködés fokozására. Az Eurostat jelentésében¹⁸ szereplő statisztikát alapul véve a Tanács összefoglalja a

¹⁶ A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata. COM(2009)400, Brüsszel, 2009.7.24. 1-2. o.

¹⁷ Uo. 13-15. o.

¹⁸ Eurostat, Fenntartható fejlődés az Európai Unióban. 2009. évi jelentés. Office for Official Publications of the European Communities, 2009

kulcsterületek hiányosságait, és felsorolja az EU jövőbeli fenntartható fejlődés stratégiájának új kihívásait: az energiabiztonságot, az éghajlat-változáshoz való alkalmazkodást, az élelmezésbiztonságot és a föld-használatot.¹⁹

b) Az Európai Unó 2020 Stratégiája

A Lisszaboni Stratégia végrehajtásának 10. évfordulója vége felé közeledvén, a Bizottság benyújtotta javaslatait az EU foglalkoztatásra és növekedésre irányuló új stratégiája számára, amelynek címe „Európa 2020”. Az új stratégia szándéka, hogy az európai gazdaságokat kizökkentse a krízisből, és az EU-t új, fenntartható növekedési pályára állítsa. Az Európa 2020 számára három prioritást jelöl meg: i) intelligens növekedést: a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása; ii) fenntartható növekedést: jobb erőforrás-hatékonyságú, zöldebb és versenyképesebb gazdaság előmozdítása; iii) inkluzív növekedést: magas foglalkoztatású gazdaság ösztönzése, amelyet társadalmi és területi kohézió jellemez. E cél elérése érdekében a Bizottság kiemelt előirányzatokat tűz ki a foglalkoztatási arány, a kutatás és fejlesztés, az oktatás és a szegénység elleni küzdelem számára, és „kiemelt kezdeményezéseket” határoz meg.²⁰

A fenntartható növekedés prioritás alatt megfogalmazott erőforrás-hatékonyabb, zöldebb és versenyképesebb gazdaság új eljárások, környezetbarát technológiák kifejlesztését, alacsony széndioxid kibocsátású korlátozott erőforrásokkal működő gazdaságot jelent, amely megelőzi a környezetkárosodást, a biológiai sokféleség csökkenését és az erőforrások nem fenntartható használatát. E prioritás számára két kiemelt kezdeményezést javasol: „Erőforrás hatékony Európa” és „Iparpolitika a globalizáció korában” címmel. Az első szerkezeti és technológiai változtatásokat céloz, hogy elszakítsa a gazdasági növekedést az erőforrás- és energiahasználatától, csökkentese a CO₂ kibocsátást, növelje a versenyképességet, és az energiabiztonságot, míg a második célja modern, versenyképes ipari bázis létrehozása, az ipari ágazatok elmozdítása nagyobb energia- és erőforrás hatékonyság irányába, amely képes a globalizáció és a környezetbarát gazdaság kínálta lehetőségek kiaknázására.²¹

¹⁹ Elnökségi jelentés az EU fenntartható fejlődés stratégiájának 2009. évi felülvizsgálatáról. 16818/09, Brüsszel, 2009. december 1., 21. o.

²⁰ Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010)2020, Brüsszel, 2010.3.3. 2-3., 5-6. o.

²¹ Uo. 16-20. o.

A külpolitikai szempontok között a Bizottság hangsúlyozza, hogy az Európa 2000 stratégia nem csupán az EU-n belül fontos, hanem jelentős lehetőséget ajánlhat a tagjelölt és a szomszédos országok számára is, és segíthet számukra saját reformtörekvéseik összehangolásában. Az EU szabályok alkalmazási területének kiterjesztése új lehetőségeket teremt mind az EU, mind pedig a szomszédos országok számára. A Bizottság az elkövetkezendő évekre vonatkozóan fontos célnak tekinti, hogy stratégiai kapcsolatokat építsen a feltörekvő gazdaságokkal a közös kérdések megvitatására és az együttműködés előmozdítására.²² Az Európai Tanács elfogadta a stratégiát, amelyet keretnek tekint az Unió számára, hogy mozgósítsa politikáit és eszközeit, a tagállamok számára pedig, hogy összehangolják tevékenységeiket. Az Európai Tanács hangsúlyozza a végrehajtás szükségességét, amelyben új felügyeleti szervek kezdik meg működésüket. Míg a stratégiában minden szakpolitikának megvan a maga szerepe, egy közös energiapolitika és egy új, ambiciózus iparpolitika szükségességét is tekintetbe kell venni.²³

II. Globális nemzetközi egyezmények a határokat átlépő vízfolyások és vízgyűjtő területeik környezetvédelmének szabályozására

1. Nemzetközi vízvédelmi egyezmények

A környezetvédelem témakörével számos nemzetközi és európai egyezmény foglalkozik, amelyeknek célja, hogy összehangolják és kiegyenlítsék a nemzeti jogszabályokat, és hogy biztosítsák a környezet védelmére vonatkozó megfelelő politikák és intézkedések kialakítását.

a) A Helsink-i szabályok

A Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) sikeres munkája eredményeként 1996-ban elfogadta a Nemzetközi Folyóvizek Használatára vonatkozó „Helsink-i Szabályokat”. E dokumentumot az ILA Nemzetközi Folyóvizek Használatára létrehozott Bizottsága készítette. Ez a dokumentum egy korábbi, a határokat átszelő vízi erőforrásokra vonatkozó nemzetközi szokásjog kodifikációjára irányuló kísérletet képviselte.²⁴

²² Uo. 26. o.

²³ Az Európai Tanács Következtetései. EUCO 13/10, Brüsszel, 2010. június 17. 1-3. o.

²⁴ Libor Jánský – Masahiro Murakami – Nevelina I. Pachova: The Danube, Environmental Monitoring of an International River. UN University Press, Tokyo 2004. 9-10. o. Ld. még D. A. Caponera: Legal Aspects of the Development of Me-

b) A nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú használatára vonatkozó szabályozás tervezete

1991-ben az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága elfogadta a nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú használatára vonatkozó szabályozás tervezetét. A tervezet II. cikke a folyóvizeket úgy határozta meg, mint

„a felszíni és felszín alatti vizek rendszere, amely az egyesült egészen belüli fizikai kapcsolataik alapját képezi”.

Felismerve, hogy a víz e két forrása a fizikai kapcsolatokra épülő egységes egész része, a Bizottság elfogadja azt a tényt, hogy a nemzetközi jog szabályai a felszín alatti vizekre is vonatkoznak. A létező nemzetközi szerződések és a nemzetközi jog más lehetséges forrásai pedig, kötelezők és alkalmazandók, amennyiben azokat a jelenkori nemzetközi szokásjog kodifikálta.²⁵

c) A nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú használatának jogáról szóló ENSZ egyezmény

A nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú használatának jogáról szóló 1977. évi ENSZ Egyezmény a nemzetközi folyóvizekre vonatkozó globális nemzetközi jog feltehetően legkonkrétabb megfogalmazása.²⁶ Évtizedes elemző munka, párbeszéd és tárgyalások kikristályosodását képviseli, de még most sem tartalmaz világos rendelkezéseket a közszféra szerepéről ezen a területen.²⁷ Az egyezmény előírja a nemzetközi folyóvizek méltányos és ésszerű hasznosítása alapelveinek alkalmazását, csakúgy, mint a jelentős károkozás megelőzésének kötelezettségét. Az egyezményt kifogásolták amiatt, hogy nem tartalmaz kellő rendelkezéseket a parti államok eltérő érdekei esetére. Az egyezmény 5. és 7. cikke csupán azt szorgalmazza, hogy a szerződő felek legyenek tekintettel más parti államok érdekeire, és azokat vegyék figyelembe saját fejlesztési

kong Basin Area. In: Regional Development for the Mekong Basin. Report on the International Symposium. UNU Press, Tokyo 1996

²⁵ Gabriel Eckstein: Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Slovak-Hungarian Dispute Over Gabčíkovo-Nagymaros. 19 Suffolk Transnational Law Review 1995. 75. o.

²⁶ Ld. General Assembly resolution 51/229. Annex. Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49)

²⁷ Carl E. Bruch: New Tools for Governing International Watercourses. Global Environmental Change 2004. 16. o.

terveik készítése során.²⁸ Az egyezmény e része gyakorlati megoldás az 1972. évi Stockholmi Nyilatkozat szabályainak alkalmazásában, amely szerint az államok szuverén joga a saját területükön található természeti erőforrások kiaknázása, azonban felelősséggel tartoznak annak biztosításáért, hogy a területükön folytatott tevékenységeik nem okoznak kárt más országok környezetében. Az egyezmény, általánosabb kifejezések alkalmazásával, megkísérli közös szabályok kodifikálását, ugyanakkor nem követeli meg alkalmazását többoldalú egyezményekből fakadó viták esetére. Ez az egyezmény azonban még nem lépett hatályba, mert még nem érte el a szükséges 35 állam általi ratifikációt, holott már 12 év telt el megalkotása óta.²⁹ Horvátország nincs az aláíró államok között.

d) A határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezmény

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE) keretében 1992-ben elfogadták a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezményt.³⁰ Az egyezmény célja, hogy megelőzze, ellenőrizze és csökkentse a határokat átszelő európai vizek határokon áterjedő hatásait. Az egyezmény előírja a közérdekű adatok és információk cseréjét a vizekkel kapcsolatos helyzetről, valamint a vizekkel kapcsolatban a határokon áterjedő hatások megelőzését, ellenőrzését és csökkentését célzó intézkedések végrehajtásáról és azok terveiről.³¹ Az egyezmény 2. cikke meghatározza a részes felek kötelezettségeit, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést a határokon áterjedő hatások megelőzése, ellenőrzése és csökkentése érdekében; kötelesek különösen arra, hogy:

- megelőzzék, ellenőrizzék és csökkentsek a vizek határokon áterjedő hatással járó vagy valószínűsíthetően ilyen hatást okozó szennyezését;
- biztosítsák a határokat átlépő vízfolyások ökológiailag kedvező és az ésszerű vízgazdálkodásnak megfelelő használatát, a vízkészletek megővését és a környezet védelmét;

²⁸ Shlomi Dinar: *International Water Treaties, Negotiation and Cooperation along Transboundary Rivers*. Routledge London 2008. 41. o.

²⁹ Uo. 42. o.

³⁰ Elfogadva 1992. 03-án, hatályba lépett 1996-ban. *Official Gazette, International Treaties No. 4/96*, <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm> (2010.06.15.)

³¹ Alistair S. Rieu-Clarke: *An Overview of Stakeholder Participation – What Current Practice and Future Challenges? Case Study of the Danube Basin*. 18 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 2007. 621. o.

- biztosítsák a határokat átlépő vízfolyások ésszerű és méltányos használatát, különös tekintettel azok nemzetközi jellegére, olyan tevékenységek esetében, amelyek határokon áttérjedő hatást okoznak, vagy okozhatnak.³²

Ezen az egyezményen túl, számos más dokumentum (jegyzőkönyv és egyezmény) vonatkozik a környezet és a víz témakörére, mint például a „Vízről és az egészségről” szóló jegyzőkönyv,³³ „A határokat átszelő vizeken történt ipari balesetek határokon átnyúló hatásai által okozott károkért való polgári jogi felelősségről, és a károk megtérítéséről” szóló jegyzőkönyv,³⁴ és „A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról” szóló Aarhusi egyezmény.³⁵ Ehhez a Horvát Köztársaság 1996-ban csatlakozott, és így az egyezmény jogrendjének részévé vált.

2. A Duna védelmi egyezmény

a) A Duna védelmi egyezmény létrehozása

A Duna folyó környezetvédelméről beszélve a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény jelentősége nem kerülhető meg.³⁶ Az egyezmény végrehatása céljából egy speciális, a Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottságot (ICPDR) hoztak létre, amely szakértő csoportjain keresztül összehangolja a Duna

³² Narodne Novine, International Agreements no. 4/96

³³ Elfogadva 1999.06.17-én, hatályba lépett 2005.08.04-én.

http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.htm (2010.06.15.)

³⁴ Elfogadva 2003. 05. 21-én. <http://www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html> (2010.06.15.)

³⁵ Elfogadva 1998. 06. 25-én, hatályba lépett 2001.10.30-án.

http://www.eisil.org/index.php?sid=535441163&id=2078&t=link_details&cat=418 (2010.06.15.)

³⁶ Az Egyezményt 1994. június 29-én Szófiában írták alá. 1998 októberében lépett hatályba, miután aláíró feleinek többsége ratifikálta. <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/drpc.htm> (2010.06.15.). A következő 13 ország mind „Szerződő Felei” a Duna védelmi egyezménynek: Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, a Cseh Köztársaság, Németország, Magyarország, Moldova, Románia, Szlovénia, Szlovákia, Szerbia és Montenegró, és Ukrajna. 2006-ban Szerbia és Montenegró két országra szakadt; jelenleg erőfeszítések folynak, hogy biztosítsák Montenegró csatlakozását az egyezményhez. 15 Years of managing Danube river Basin 12. o.

http://www.icpdr.org/icpdrpages/15_years_managing_danube_basin.htm (15.07.2010.)

vízgyűjtő területén folytatott vízgazdálkodási tevékenységeket. Különösen a következő témakörökre koncentrált: kibocsátások, ökológia, ellenőrzés és a laboratóriumi információk cseréje.³⁷ A Duna védelmi egyezmény az elsők között van a Duna-menti országok által kötött nemzetközi szerződések sorában, habár nyitva áll minden olyan állam és nemzetközi szervezet előtt, amelyeket a részes államok meghívtnak.³⁸ Az ICPDR-t 1999 októberében hozták létre; rendkívül hasznos mechanizmusnak bizonyult a Duna vízgyűjtő területén folytatott együttműködés megerősítésére, amelynek során időközben több mint 50 projektet határozott meg, és segítette elő azok finanszírozását. E projektek szennyvízkezelés célját szolgáló beruházásokra irányultak. Több mint 75 vízminőség ellenőrző állomást hozott létre, összeállította a közszférából, az iparból és a mezőgazdaságból származó szennyezőanyag kibocsátások listáját. Figyelmeztető rendszereket hozott létre a Duna vízgyűjtője mentén előforduló balesetekre, a lehetséges veszélyes helyek értékelésére és számának csökkentésére; elkészítette továbbá a Duna folyó vízgyűjtője mentén előforduló árvizek elleni védekezést szolgáló cselekvési programot.³⁹

b) A Duna védelmi egyezmény hatálya

Ha meg szeretnénk határozni azt a területet, amelyre az egyezmény vonatkozik, azt állíthatjuk, hogy az egyezmény „a szerződő felek hidrológiai vízgyűjtő területét” érinti. Így nem kétséges, hogy átfogja a Duna folyó összes mellékfolyóját, még a legkisebbeket is, értve ezalatt azt a vízmennyiséget, amely azokból a Dunába folyik.⁴⁰ A Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény nem csak a Duna és mellékfolyói felszíni vizeit fogja át, hanem a felszín alatti vizeket és a földterületeket is a Duna mentén. Ez a következtetés az egyezmény 3. cikk (2) bekezdéséből adódik, amely meghatározza az egyezmény hatályát. Világos, hogy az egyezmény kiterjed minden tevékenységre és intézkedésre, amelyet terveznek, vagy végrehajtanak, amennyiben azok határokon áttérjedő hatásokat okoznak, vagy okozhatnak. Ezért az egyezmény által átfogott kérdéseket igen széleskörűen határozták meg, hiszen rendelkezései kimondják, hogy minden olyan

³⁷ Ld. az egyezmény 18. cikkét és Jánský – Murakami – Pachova: i.m. 22. o.

³⁸ Ld. az egyezmény 28. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseit.

³⁹ Rieu-Clarke: i.m. 624. o.

⁴⁰ Ld. az egyezmény 2. cikk (1) bekezdés rendelkezéseit az 1. cikk (b) bekezdés viszonylatában.

tevékenységre, vagy intézkedésre vonatkoznak, amelyek határokon áterjedő hatásokat okoznak, vagy okozhatnak. E tevékenységek vonatkoznak továbbá: a) szennyvizek bevezetésére, tápanyagok és veszélyes anyagok bejuttatására akár pontszerű, akár nem-pontszerű szennyezőforrásokból, valamint a hőszennyezés bebocsátására; b) tervezett tevékenységekre és intézkedésekre a vízépítési munkák terén, különösen a vízfolyások medrének, a lefolyási és tározási szinteknek a szabályozására, az árvízvédelemre és a jégveszély-elhárításra, továbbá a vízfolyásban vagy annak mentén telepített olyan létesítményekre, melyek hatással vannak annak vízjárására; c) egyéb, vízhasználatra irányuló tervezett intézkedésekre, például vízerő-hasznosítás, vízátervezés, vízkivétel; d) a meglévő vízépítési létesítmények (tározók, vízerőművek stb.) üzemeltetésére, a káros környezeti hatások (a hidrológiai viszonyok leromlása, erózió, partrombolás, elöntések, hordalékmozgás) megelőzését szolgáló intézkedésekre; e) az ökörendszerek védelmét szolgáló intézkedésekre; f) a vízre nézve veszélyes anyagok kezelésére és a balesetek elővigyázatossági alapon történő megelőzésére. Ennélfogva, az egyezmény ugyanazon cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alkalmazható a halászállattal és a folyami hajózással kapcsolatos kérdésekre is, amennyiben a vizeknek ilyen tevékenységek által okozott szennyezése elleni védeleméről van szó.

Felvethető a kérdés: hogyan tudott az egyezmény ilyen nagyszerűen nyitni olyan területek irányába, amelyek messze túlmutatnak a Duna folyó medrén? A válasz arra a tényre alapítható, hogy a környezetvédelem szempontjából adott terület nem kezelhető környezetétől függetlenül. Különösen, ami a vízfolyásokat illeti, lehetetlen a vízfolyás csak egy részét védeni, anélkül, hogy integráns részeit ne részesítenénk védelemben. Ez azt jelenti, hogy a Duna körüli felszín alatti vizek a Duna vízének integráns részeit képezik, és nem lehetséges a Duna folyó vizét védeni a szennyezéstől, ha a mellékfolyói, vagy a felszín alatti vizek szennyezettek. Másrészről pedig, még a föld szennyezés elleni védelme is fontos, amelyen keresztül e vizek folynak. Továbbá, a városok és más települések, és a lakosságuk magatartása, csakúgy, mint az ipari vagy a mezőgazdasági tevékenység és a kiszolgáló infrastruktúra is része a szennyező potenciálnak.

c) A Duna védelmi egyezmény szerződő feleinek szerepe

Következésképpen, az egyezmény szerződő feleinek szerepe fontos, különösen szabályozó eszközeiket és intézkedéseiket illetően. Az

egyezményben megfogalmazott célok és feladatok ezeknek az intézkedéseknek keretül szolgálnak. Az egyezmény a szerződő felekre bízta, hogy azokat egyedül, vagy más államokkal együtt látják-e el, hogy biztosítsák a víz minőségének védelmét és fenntartható használatát, és ezáltal megelőzzék, korlátozzák és csökkentsek a határokon átjutó hatásokat. Ezek az intézkedések az alábbiakra koncentrálnak: a) együttesen elfogadott mennyiségi és minőségi paramétereket és módszertant alkalmazva felmérik a természetes vízkészletek állapotát a Duna vízgyűjtőjén; b) jogszabályokat fogadnak el a szennyvíz-bevezetésekkel kapcsolatos követelményekre, ideértve a betartandó határidőket; c) jogszabályokat fogadnak el a vízre nézve veszélyes anyagok kezelésére vonatkozóan; d) jogszabályokat fogadnak el a nem-pontszerű szennyező-forrásokból származó veszélyes- és tápanyagok bekerülésének csökkentésére, különös tekintettel a tápanyagok, növényvédő szerek és peszticidek mezőgazdasági alkalmazására; f) a szerződő felek együttműködnek és megfelelő intézkedéseket tesznek a hulladékok és veszélyes anyagok határon áterjedő hatásainak elkerülésére, különösen, amennyiben azok a közlekedésből származnak.⁴¹ Eme kötelezettségek mindegyike terén az államok szerepe majdnem szuverén. Az egyezmény e cikkének egy pontja hangsúlyozza az ICPDR szerepét, kijelentve, hogy

„e) e szabályoknak a védelem magas szintjén történő összehangolása és megfelelő intézkedések összehangolt megtétele érdekében a szerződő felek figyelembe veszik a Nemzetközi Bizottság által előterjesztett eredményeket és javaslatokat”.

Tehát, a szerződő felek tevékenységét az ICPDR erősen támogatja, amely megkönnyíti és felgyorsítja a környezetvédelmi szabályozás folyamatát a Duna folyó mentén, összhangban a nemzetközi és EU egyezményekkel, rendeletekkel és irányelvekkel.

3. Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság (ICPDR) gyakorlata

a) Az ICPDR, mint regionális koordináló intézmény

Napjainkban az ICPDR fontos szerepet tölt be, nem csupán a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény végrehajtásában, hanem minden nemzetközi és európai egyezmény, rendelet és irányelv végrehajtásában, amely a Duna folyó

⁴¹ Ld. az egyezmény 5. cikkét.

környezetvédelmére vonatkozik. Habár csupán javaslatokat tesz, az ICPDR azokat a Duna területe ökológiai helyzetének nagyszámú és átfogó kutatására és elemzésére alapozza, amelyek az összes part menti országra kiterjednek. E javaslatokat a szerződő felek általában tiszteletben tartják. Az eddig elért eredményeire alapozva – ideértve a Duna folyóra vonatkozó EU követelmények teljesítését is – megállapítható, hogy az ICPDR érett, regionális koordinatív intézménnyé vált, amely rendszereket hozott létre, a vízminőség ellenőrzésére és a balesetek korai jelzésére, a szennyezés kibocsátások és a tápanyagokkal való szennyezés csökkentésére, a vizes élőhelyek megőrzésére, valamint a kommunikáció és a nyilvánosság részvételének javítására.⁴²

b) Az ICPDR tevékenységének elsődleges területei

Az ICPDR kutatásaiban és elemzéseiben az emberi tevékenységek hatásaira összpontosít, a települések, az ipar és a mezőgazdaság hatásaira. Az emberi hatások a Duna vízgyűjtő területén 19 ország több mint 83 millió lakosának tevékenységéből származnak; ezek az elégtelen szennyvízkezelésre, a folyóba kerülő tápanyagok túlságosan nagy mennyiségére (elsősorban a mezőgazdasági trágyából és a rosszul kezelt települési szennyvízből, ideértve a háztartásokban keletkezett szennyvizet is), szervesanyag szennyezésre, amely jelentős változásokat okoz az oxigén egyensúlyban (amely a települések, a mezőgazdaság és az ipar kezeletlen, vagy részben kezelt szennyvizének eredménye), veszélyes és mérgező anyagokra (különösen az eseti ipari balesetekből vagy árvizekből) és a hidromorfológiai változásokra (a folyó és az élőhely folyamatosságának megszakítása, a csatlakozó vizes területek vagy árterek elválasztása, hidrológiai változások vagy infrastrukturális létesítmények) vonatkoznak.⁴³ Az ICPDR különös figyelmet szentel a településeknek, amelyekből a Duna folyó vízgyűjtő területére kibocsátott szennyvíz kb. 60%-a származik. Ez elengedhetetlenné teszi új szennyvíz rendszerek létesítését és a szennyvízkezelő üzemek átalakítását vagy modernizálását, a szennyvíz rendszerek működésének javítását, több tápanyag kivonását a szennyvízkezelő üzemekben, csakúgy, mint a hulladéklerakókból származó szennyezés megelőzésének szorgalmazását.⁴⁴ Az ipari hatások a terület minden iparágára vonatkoznak, amelyek között a kémi-

⁴² 15 Years of managing Danube river Basin. 24. o.

⁴³ http://www.icpdr.org/icpdr-pages/human_impacts.htm (2010.07.15.)

⁴⁴ <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/municipalities.htm> (2010.07.15.)

ai, az élelmiszer, a cellulóz és a papíripar a legnagyobb szennyezők. Az ICPDR kutatásai és elemzései különösen a régió ipari szennyezésének közvetlen környezeti hatásaira és a hosszú távú hatásokra vonatkoznak. A problémák zömét az elavult technológiák vagy a használt veszélyes anyagok okozzák, amelyeket helyettesíteni lehetne; következményei továbbá, az ipar által alkalmazott elégtelen kezelési eljárásoknak is.⁴⁵ A mezőgazdaság már hosszú ideje a Duna vízgyűjtő területén élő emberek sokaságának fő jövedelemforrása. Ma azonban a mezőgazdaság elsődleges szennyezőforrás is, ideértve a trágyázást és a növényvédő szerek alkalmazását, valamint a nagy sertésstelepekből és az agráripari egységekből származó kibocsátásokat. Az állattenyésztés és a trágya lerakása a mezőgazdaságból származó jelentős pontszerű szennyezőforrás.

A nem megfelelő mezőgazdasági gyakorlat sok területen elszennyezte a folyókat és a felszín alatti vizeket, és talajerózióhoz vezetett. Sok vizes területet alakítottak át farmokká, kiszárították, vagy más módon károsították. Sok mezőgazdasági területen erodálódott a termékeny felső talajréteg. Ezek a változások befolyásolták az ökológiai rendszerek szerkezetét és biológiai sokszínűségét. A nem megfelelő mezőgazdasági gyakorlat hosszú távon csökkenti a farmerek és a vidéki lakosság életszínvonalát is. Az új EU tagállamokban a mezőgazdaság modernizálása és intenzívvé tétele várhatóan maga után vonja a mezőgazdasági szennyezésből származó terhelés növekedését, amely hatással lesz a Dunára. Az ICPDR legjobb agrár-ipari technikákra vonatkozó javaslatok a következő témákra vonatkoznak: a) jó agrárgyakorlat kifejlesztése és alkalmazása, b) a növényvédő szerek és trágyák megfelelő használata, c) a trágya megfelelő kezelése és tárolása, d) a farmokról származó szennyvíz-kibocsátás megfelelő kezelése, e) a talaj lehordás és az erózió csökkentése, f) az organikus mezőgazdaság támogatása, g) az öntöző és vízelvezető rendszerek megfelelő működtetése, és h) a vizes területek megfelelő helyreállítása, kezelése és megőrzése.⁴⁶

Az ICPDR stratégiát határozott meg „Duna vízgyűjtő stratégia a nyilvánosságnak a vízgyűjtő terület gazdálkodási tervezésében való részvételére 2003-2009” címmel, amelyet a Duna országainak az ICPDR irányításával kell megvalósítaniuk. Az ICPDR tekintélyes erőforrásokat vont be kommunikációs tevékenységébe, ideértve munkaértekezletek támogatását, a „Duna Figyelő” (Danube Watch) kiadványait, a „Duna nap” ese-

⁴⁵ <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/industry.htm> (2010.07.15.)

⁴⁶ <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/agriculture.htm> (2010.07.15.)

ményeit és a médiatámogatást. Különös figyelmet szenteltek a Duna Környezeti Fórum (DEF) kapacitásainak megerősítésére, amelyet az ENSZ Fejlesztési Program – Globális Környezeti Alap (UNDP/GEF) támogatásával hoztak létre korábban. Ma DEF az NGO-k legnagyobb hálózatának koordináló szervezete a Duna medencében, erős Titkársággal, 13 Duna menti országban működő 174 tagszervezettel és nemzeti központokkal.⁴⁷ A Duna menti államok és nemzetközi szervezetek sikeresen hoztak létre programokat és folytatnak tevékenységet az Integrált Vízigyűjtő Gazdálkodási Terv (IRBM) támogatására. A környezet javítása feltételezhetően egyike lesz a Terv hatékony végrehajtásából származó kulcseredményeknek. A Duna vízigyűjtő területén már vannak jelei a környezet javulásának. Sok teendő maradt azonban még hátra. Az 1990-es évet megelőző 150 év alatt az emberi tevékenység jelentős károkat okozott a folyóban, mellékfolyóiban és ökológiai rendszerében. A régi közmondás ezért itt is helytálló – sokkal tovább tart valamit újraépíteni, mint kárt okozni benne. A szükséges keretek és alapok azonban rendelkezésre állnak, így hamarosan nagyobb előrehaladás várható.⁴⁸

III. Az EU Víz keretirányelve

A vízi erőforrások védelme a környezetvédelem egyik legfontosabb ága Európában és világszerte, hiszen a víz az emberek, állatok és növények életének előfeltétele, nélkülözhetetlen erőforrás a gazdaság számára; továbbá, a víz alapvető szerepet játszik az éghajlat szabályozásában is. Globális szinten a víz gyakran korlátozott erőforrás.⁴⁹ Habár, összehasonlítva a világ néhány részének helyzetével, az európai vízi erőforrások helyzete viszonylag kedvező: a kontinensnek nem kell általános vízhiánnyal szembenéznie, extrém vízproblémák, mint pl. szárazság vagy árvizek ritkán fordulnak elő, világos, hogy Európa vízminősége messze nem kielégítő.⁵⁰ Európa vízi erőforrásait terhelő növekvő nyomás miatt

⁴⁷ Ld. 15 Years of managing Danube river Basin. 30-31. o.
http://www.icpdr.org/icpdr-pages/15_yers_managing_danube_basin.htm
(2010.07.15.)

⁴⁸ Uo. 33. o.

⁴⁹ A Föld vizeinek kevesebb, mint 1%-a hozzáférhető emberi fogyasztás számára. Több, mint 1.2 milliárd ember nem jut egészséges ivóvízhez. Ld. DG Environment. Tap into it! The Water Framework Directive. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002. 2. o.

⁵⁰ Pl. az EU összes felszíni vizeinek 20% komoly szennyezéssel veszélyeztetett; Európa összes ivóvizének kb. 65%-át felszín alatti vizek szolgáltatják, míg az euró-

hatékony jogalkotásra van szükség EU szinten, eme erőforrások fenntartható használata és a jövő nemzedékek számára való biztosítása végett.

Az Európai Közösség környezetvédelmi politikája kialakítása kezdetén, a 70-es évek közepén kezdte meg vízvédelmi jogalkotását. A korai irányelvek elsősorban az emberi szükségletekre koncentráltak, vagyis az ivóvíz kivonására használt felszíni vizek megóvására, a fürdővizek minőségének védelmére, a halak életét biztosító édesvizek védelmére.⁵¹

Két céljuk volt: minőségi követelmények speciális vízhasználatok számára, és a szennyezőanyagok vízbe juttatásának korlátozása. A vízvédelmi jogszabályok nagy száma⁵² ellenére az EU vízvédelmi politikája és joga mind céljait, mind eszközeit tekintve töredezett volt. A 90-es évek közepétől megkezdődött az EU vízvédelmi politikája alapvető átgondolásának sürgetése. A Bizottság az 1996-os közleményében négy célt határozott meg az EU fenntartható vízvédelmi politikája számára:

- biztonságos ivóvízellátás, megfelelő mennyiségben és megbízhatósággal;
- a vízkészleteknek megfelelő minőségben és mennyiségben kell rendelkezésre állniuk, más gazdasági igények kielégítésére (az ipar és a mezőgazdaság vízkivételi szükségletei, halászati, közlekedési és energiatermelési tevékenységek, pihenési szükségletek);
- a vízi erőforrások mennyiségének és minőségének, a vízi környezet fizikai szerkezetével együtt, alkalmasnak kell lennie a jó ökológiai állapot védelmére és fenntartására, valamint a vízi környezet működésére, csakúgy, mint a vizes területek és a szárazföldi ökológiai rendszerek és az élőhelyek szükségleteinek kielégítésére;

pai városok 60%-a túlzóan kiaknázza felszín alatti vízkészleteit; a vizes területek 50%-a „veszélyeztetett státusú” köszönhetően a felszín alatti vizek túlzó kihasználásának, stb. Uo.

⁵¹ 75/440 (ivóvíz), 76/160 (fürdővíz), 78/659 (halak édesvizei), 79/923 (kagylófélék vizei) irányelvek

⁵² Az EU vízvédelmi politikájának és jogának fejlődéséről ld. Ludwig Krämer: EC Environmental Law. Sweet & Maxwell, London 2007. 273-304. o. és a Bizottság környezeti weboldalát: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm (2010.07.15.).

- olyan vízgazdálkodást kell folytatni, amely megelőzi, vagy csökkenti az árvizek káros következményeit és minimálisra szorítja a szárazság hatásait.⁵³

Az EU vízvédelmi politikájának általánosabb megközelítése iránti igény egy keretszabályt eredményezett, a 2000/60 Víz keretirányelvet (VKI),⁵⁴ amely 2003 végén hatályosult.

1. A VKI kulcs céljai

A vízvédalom a vízhasználat és a vízgazdálkodás kulcs céljai a következők (1. Cikk):

- a vízvédalom határainak kiterjesztése az összes vízre: a szárazföldi felszíni vizekre, az átmeneti vizekre, a parti tengervizekre és a felszín alatti vizekre;
- az elérhető vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható használatának elősegítése;
- a vízi környezet fokozott védelme és javítása a veszélyes anyagok bevezetésének, kibocsátásának és veszteségeinek fokozatos csökkentésével, és a különösen veszélyes anyagok bevezetésének, kibocsátásának és veszteségeinek megszüntetésével vagy fokozatos kivonásával;
- a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése és a további szennyezés megakadályozása;
- az árvizek és aszályok hatásainak mérséklése, és ezáltal elegendő, jó minőségű felszíni és felszín alatti víz biztosítása.

2. Vízgyűjtő területi gazdálkodás és a hozzá tartozó igazgatási intézkedések

A VKI a vízgyűjtő területek – amelyek természetes földrajzi és hidrológiai egységek – szerinti vízgazdálkodás egységes rendszerét vezeti be, az igazgatási vagy politikai határokon alapuló rendszer helyett. A VKI előírja, hogy a tagállamok határozzák meg az országuk területén fekvő egyes vízgyűjtő területeket, és sorolják azokat egyedi vízgyűjtő kerületekbe. A tagállamoknak biztosítaniuk kell ezeknek az egységeknek megfelelő igazgatási intézkedések megtételét. Ahol a vízgyűjtő terület egy-

⁵³ Közlemény az Európai Közösség vízügyi politikájáról. COM(96)59, Brüsszel, 1996.02.21. 2. o.

⁵⁴ 2000/60 irányelv a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról [HL L 327, 2000.12.22. 1. o.]

nél több tagállam területén helyezkedik el, azt nemzetközi vízgyűjtő kerületbe kell sorolni; az érintett tagállamoknak megfelelő együttműködést kell biztosítaniuk. Így kell eljárni akkor is, ha egy vízgyűjtő terület túlnyúlik az EU területén: a tagállamoknak „törekedniük kell” megfelelő együttműködés kialakítására az érintett EU-n kívüli államokkal, a VKI céljainak elérése érdekében (3. cikk).

3. Környezeti célkitűzések

A VKI a környezeti célkitűzéseket a felszíni vizek, a felszín alatti vizek és a védett területek szerint határozza meg (4. cikk). A kulscélok a következők: a vízi ökológiai környezet általános védelme, az egyedi és értékes élőhelyek különös védelme, az ivóvízkészletek védelme és a fürdővizek védelme. Mindezeket a célokat minden egyes vízgyűjtő területbe integrálni kell. A felszíni vizekre – ideértve a felszíni vizek minden elemét, a természetes és a mesterséges vizeket is – vonatkozóan az általános cél a jó ökológiai potenciál és a jó kémiai állapot elérése. A vonatkozó paramétereket az irányelv V. melléklete,⁵⁵ és az EU szinten megállapított minőségi szabványok határozzák meg. A tagállamoknak védeniük, javítaniuk és helyreállítaniuk kell minden felszíni víztestet, csökkenteniük, megállítaniuk és fokozatosan megszüntetniük az elsődleges és az elsődleges veszélyes anyagokból származó szennyezéseket. A felszín alatti vizekre vonatkozóan cél a jó állapot elérése: a tagállamoknak meg kell előzniük, vagy korlátozniuk kell a szennyező anyagoknak a felszín alatti vizekbe juttatását, védeni, javítani és helyreállítani a felszín alatti vizeket, biztosítani az egyensúlyt a felszín alatti víz kitermelése és visszajuttatása között, és vissza kell fordítaniuk az emberi tevékenységből származó szennyezés bármely koncentrációjában előforduló, jelentős emelkedést mutató trendeket. A védett területekre vonatkozóan a vizek első két kategóriájára meghatározott összes célt (a legszigorúbbat) el kell érni: a tagállamoknak teljesíteniük kell minden szabványt és célkitűzést; a vízgyűjtő kerületeken belül speciális védelmi területeket kell kijelölniük, pl. az élőhelyek és a víztől közvetlenül függő fajok megőrzése érdekében.

⁵⁵ A folyókra, tavakra, átmeneti vizekre és tengerparti vizekre vonatkozó „kiváló” „jó” és „mérsékelt” (ez alatt „gyenge” vagy „rossz”) minősítést határoz meg különböző jellemzők alapján (hidromorfológiai, fizikai, kémiai, biológiai minőségi elemek, pl. meghatározott szennyezőanyagok jelenléte, stb. szerint).

A VKI 2015-öt jelöli meg „legkésőbbi” határidőként; fenti céloknak akkorra teljesülniük kell. Ez a határidő azonban meghosszabbítható a célok fokozatos elérése érdekében, feltéve, hogy a vizek állapotában további romlás nem következik be (4. cikk (4) bek.). A tagállamok meghatározott körülmények között eltérhetnek a VKI által előírt követelményektől, ha a vizek bizonyos használata hátrányosan befolyásolja állapotukat, amelyekre azonban saját jelentőségüknél fogva szükség van, például árvízvédelem, elemi ivóvízellátás, hajózás vagy energiatermelés. A VKI lehetővé teszi, hogy a tagállamok kevésbé szigorú környezetvédelmi célokat tűzzenek ki egyes vizekre vonatkozóan, amelyeket az emberi tevékenység oly módon befolyásolt, hogy a fentiekben meghatározott célok elérése nem, vagy aránytalanul magas költségekkel lenne lehetséges, feltéve, hogy az irányelv által meghatározott feltételek teljesülnek (4. cikk (5) bek.).

4. Egységes szemlélet alkalmazása

A VKI egyesíti a környezetvédelemben hagyományos két megközelítést: a kibocsátási határértékek megállapítását – a forrás ellenőrzése –, és a minőségi célkitűzéseket. Mindkettő rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal: a kibocsátási határértékek alkalmazása kumulatív szennyezést eredményezhet, amely súlyosan károsítja a környezetet; amíg a minőségi célkitűzések alábecsülhetik egyes anyagoknak az ökológiai rendszerre gyakorolt hatását. Ezért konszenzus született, amely szerint mindkét megoldásra szükség van a gyakorlatban. A Bizottság az 1996-os közleményében már kijelentette, hogy

„[a] környezetminőségi célok léte gyakorlatilag lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy megítéljék az elfogadott kibocsátási határértékek hatékonyságát, vagy más következményeit, és azt, hogy szükséges-e szigorítani azokat. Megfordítva, a kibocsátások ellenőrzése (rendszerint az elérhető legjobb technológiára (BAT) alapozva) bármely, a környezetminőségi célokat elérni szándékozó stratégia kulcseleme. A két megközelítés ezért egymást kiegészíti, és nem ellentétesek egymással. Következésképpen, a Közösség vízvédelmi politikájában a szennyezés ellenőrzésének része mind a környezetminőségi célokkal kapcsolatos szemlélet, mind pedig a kibocsátási határértékek megállapítása, amely a technológiailag lehetséges megoldás értékeléséből következik.”⁵⁶

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a felszíni vizekbe történő minden kibocsátást az összevont szemlélet szerint ellenőrzik: a VKI-ben

⁵⁶ Közlemény az Európai Közösség vízügyi politikájáról. 10-11. o.

megjelölt, arra vonatkozó EU jogszabályok szerinti kibocsátási határértékeket kell megállapítaniuk, betartaniuk és ellenőrizniük. Ahol a minőségi célok vagy minőségi szabványok szigorúbb feltételeket követelnek, azoknak megfelelő, szigorúbb kibocsátási határértékeket kell megállapítaniuk (10. cikk).

5. Intézkedési programok és vízgyűjtő területi gazdálkodási tervek

A VKI a különböző vízszennyezési problémák megoldása érdekében előírja az EU szinten meghozott intézkedések összehangolását, például a városi szennyvízről, a nitrátokról vagy az integrált szennyezés megelőzésről és ellenőrzésről szóló irányelvekben foglaltakat.⁵⁷ Minden víztestnek meg kell felelnie az összes létező releváns jogszabálynak (amelyeket a 10. cikk és a IV. melléklet sorol fel). A tagállamoknak intézkedési programot kell készíteniük minden vízgyűjtő kerület számára, amelyre vonatkozóan a VKI különböző követelményeket támaszt (11. cikk). Minden programnak tartalmaznia kell „alapintézkedéseket” – minimumkövetelmények, például ellenőrzések, a felszíni édesvizek kitermelésének, a pontszerű szennyezőforrások ellenőrzésére vonatkozó programok, tilalmak, engedélyezések, stb. A tagállamoknak meg kell állapítaniuk, hogy az egyes vízgyűjtő területekre vonatkozó célok miért nem teljesültek, és ahol szükséges, pótlólagos „kiegészítő intézkedéseket” kell meghatározniuk, hogy elérjék e célokat, például az ipari vagy mezőgazdasági kibocsátások, vagy a városi szennyvízforrások szigorúbb ellenőrzése, jogi, igazgatási, pénzügyi intézkedések, a jó gyakorlatra vonatkozó kódex kidolgozása, meghatározott mezőgazdasági módszerek, vagy hatékony vízhasználati technológiák alkalmazása, stb. (a VI. melléklet B pontja tartalmaz egy példálózó felsorolást). E programokat hatévente felül kell vizsgálni.

E programokon felül a tagállamoknak minden vízgyűjtő kerület számára gazdálkodási tervet kell készíteniük (13. cikk), amelynek a nemzetközi vízgyűjtő kerületek esetében egy egységes, nemzetközi vízgyűjtő kerületi gazdálkodási tervnek kell lennie, ahol a tagállamoknak össze kell hangolniuk tevékenységüket. Hasonlóképpen, a tagállamoknak „törekedniük kell” egységes terv elkészítésére olyan nemzetközi vízgyűjtő

⁵⁷ 91/271 irányelv a városi szennyvízkezelésről [HL L 135, 1991.5.30., 40. o.], módosította a Bizottság 98/15 irányelve [HL L 67, 1998.3.7., 29. o.], 91/676 irányelv a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről [HL L 375, 1991.12.31., 1. o.]; 1996/61 irányelv az integrált szennyezés megelőzéséről és ellenőrzéséről [HL L 257, 1996.10.10. 26. o.]

kerületek esetén, amelyek túlnyúlnak az EU határain. A VKI VII. melléklete részletezi a gazdálkodási terv kötelező tartalmát, például a vízgyűjtő terület általános jellemzését; az emberi tevékenységnek és más terheléseknek a felszíni vizek állapotára gyakorolt jelentős hatásait; a létrehozott ellenőrző hálózatokat; az elérendő környezetvédelmi célokat és elérésükre rendelt intézkedéseket; stb. E terveket 2009-ig kellett közlésíteni, és azokat legkésőbb 2015-ig felül kell vizsgálni és aktualizálni. A tagállamoknak ezeket a terveket el kell küldeniük a Bizottság és a többi tagállam számára, továbbá, rendszeresen jelentést kell készíteniük az elemzésekről és az ellenőrzési programokról (15. cikk).

6. A politikák integrálása a vízvédelem terén

A vízi környezet védelme csak a vízhasználattal kapcsolatba kerülő különböző politikák integrálásával érhető el. A VKI ezért szorgalmazza, egyes esetekben megköveteli a víz védelmének és fenntartható használatának integrálását az EU többi politikájába, mint például az energia, közlekedés, mezőgazdaság, halászat, regionális politika és a turizmus; amely következik a Szerződésnek a környezeti követelmények más EU politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába történő integrálásának követelményéből, amelynek végső célja a fenntartható fejlődés előmozdítása.⁵⁸ A VKI alapul szolgál a politikák közötti párbeszédhez és stratégiák fejlesztéséhez ama politikák további integrálása számára, amelyek hozzájárulhatnak a vízminőség javításához.⁵⁹ Következésképpen, a VKI céljait integrálni kell az EU többi politikájába; ha a létező jogszabályok alkalmazásával nem sikerül a jó vízminőség problémáját megoldani, a tagállamoknak meg kell jelölniük e problémákat, és további eszközöket kell alkalmazniuk, hogy az összes releváns célt elérjék, például az ipari vagy mezőgazdasági szennyezés szigorúbb ellenőrzése, stb. (11. cikk – intézkedési programok).

7. A nyilvánosság részvétele

A VKI előírja a nyilvánosság vízvédelemben való részvételét, hogy biztosítsa a nagyobb átláthatóságot, a jobb végrehajtást és érvényesíthetőséget. A tagállamoknak az összes érdekeltet – az állampolgárokat, az érdekelt feleket, az NGO-kat – be kell vonniuk az irányelv végrehajtásába, különösen a vízgyűjtő kerületi gazdálkodási tervek elkészítésébe,

⁵⁸ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 11. cikke

⁵⁹ 2006/60 Víz keretirányelv, preambulum, 16. bek. 2. o.

felülvizsgálatába és korszerűsítésébe. A tagállamoknak közzé kell tenniük időtervüket, munkaprogramjaikat, vizsgálataik eredményét, és a programok tervezetét, jóval annak a periódusnak a kezdetét megelőzően, amelyre vonatkoznak (1-3 év). Hozzáférést kell biztosítaniuk azokhoz a háttéranyagokhoz és információhoz, amelyeket e tervek elkészítéséhez használtak. A tagállamoknak legalább 6 hónapot kell biztosítaniuk e dokumentumok írásbeli véleményezésére, hogy elősegítsék a nyilvánosság aktív bevonását és a konzultációt (14. cikk).

8. Megfelelő árak kialakítása

A VKI jelentős újításainak egyike a víz használatáért fizetendő díj bevezetése. A megfelelő vízdíj ösztönzőként hat a vízi erőforrások hatékony és fenntartható használatára, és így elősegíti az irányelv környezeti céljainak elérését. A VKI e rendelkezései a vízszolgáltatás költségei megtérítésének – ideértve a környezeti és a forrásköltségeket – és a szennyező fizet elvén alapulnak (9. cikk), amely az EU környezeti politikájának alapvető elve, és amelyről a Szerződés környezeti címe is rendelkezik. A tagállamoknak legkésőbb 2010-ig biztosítaniuk kell, hogy a különböző vízhasználatok – lebontva legalább az iparra, a mezőgazdaságra és a háztartásokra – megfelelően járuljanak hozzá a vízszolgáltatáshoz. A vízfogyasztók terhére megállapított díjaknak – például az édesvíz kitermeléséért és elosztásáért, és a szennyvíz összegyűjtéséért és kezeléséért – a valós költségeket kell tükrözniük, amelyeknek az irányelv III. melléklete szerint végzett gazdasági elemzésen kell alapulniuk. A tagállamok eltérhetnek e követelménytől (9. cikk (4) bek.), például kedvezőtlen adottságú területeken, vagy azzal a céllal, hogy az alapvető szolgáltatásokat elérhető áron nyújthassák.

9. Határokon átnyúló együttműködés és nemzetközi kötelezettségek

Mivel a víz nem áll meg az országhatárokon, a vízgazdálkodás nemzetközi együttműködéssel valósítható meg legjobban. A VKI építhet az európai régiók tapasztalataira, mint például a Duna és a Rajna medence, ahol a nemzetközi együttműködésnek hosszú ideje fennálló tradíciója van. A VKI előírja, hogy egy adott vízgyűjtő területen minden partner szorosán működjön együtt a vízgazdálkodás terén: a fent említettek szerint, a tagállamoknak biztosítaniuk kell minden intézkedési program összehangolását a nemzetközi vízgyűjtő kerületekben, amelyek egynél több tagállam területén találhatók. Hasonlóképpen, a programok összehangolását várják el tőlük az érintett nem tagállamokkal, ahol a vízgyűjtő

tő kerület túlnyúlik az EU területén. E célból használhatják a nemzetközi szerződéseken alapuló létező szervezeti kereteket (3. cikk (4)-(5) bek.). Ugyanez vonatkozik a vízgyűjtő területek gazdálkodási terveinek készítésére. Így, a VKI együttműködési követelménye a vízgyűjtő területeken belüli vízgazdálkodásban új szolidaritás létrehozását célozza.⁶⁰

Az EU és tagállamai számos, a tengervíz szennyezés elleni védelmét szolgáló nemzetközi egyezmény részese a Balti-tenger területére,⁶¹ az Atlanti-óceán észak-keleti térségére,⁶² és a Földközi-tenger területére.⁶³

A VKI szándéka eme egyezményekből folyó kötelezettségeik teljesítéséhez való hozzájárulás (1. cikk, az irányelv céljai). A VKI hozzá kíván járulni a vízvédelemre és vízgazdálkodásra vonatkozó nemzetközi egyezmények, nevezetesen a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezmény,⁶⁴ és az alkalmazásáról szóló további megállapodások szerinti EU kötelezettségek végrehajtásához is.⁶⁵ Az EU és tagállamai részesei más fontos, a vízvédelemre vonatkozó nemzetközi egyezményeknek is, amelyeket a VKI kifejezetten nem említ, például a Rajna védelméről szóló egyezmény,⁶⁶ vagy a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény.⁶⁷ A Rajna egyezmény szándéka, hogy megőrizze és javítsa a Rajna ökológiai rendszerét; a határozat az EU és a Rajna-menti országok közötti együttműködés megerősítésére törekszik. A Duna egyezmény célja a Duna-medence fenntartható és méltányos vízgazdálkodásának elérése, a felszíni és felszín alatti vizek megőrzése, állapotának javítása és ésszerű használata Duna vízgyűjtő területén.

⁶⁰ Tap into it! 4. o.

⁶¹ A Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (Helsinki, 1992), elfogadva a Tanács 94/157. sz. határozatával [HL L 73, 1994.3.16. 19. o.]

⁶² Az Atlanti-óceán észak-keleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény (Párizs, 1992), elfogadva a Tanács 98/249. sz. határozatával [HL L 104, 1998.4.3. 1. o.]

⁶³ A Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (Barcelona, 1976), a Tanács a 77/585. sz. határozatával fogadta el [HL L 240, 1977.9.19. 1. o.]

⁶⁴ Aláírás: Helsinki (1992), a Tanács a 95/308. sz. határozatával fogadta el [HL L 186, 1995.8.5. 42. o.]

⁶⁵ 2006/60 Víz keretirányelv, preambulum, 21, 35. bek. 3-4. o.

⁶⁶ Aláírás: Bern (1999), a Tanács a 2000/706. sz. határozatával fogadta el [HL L 289, 2000.11.16. 30. o.]

⁶⁷ Aláírás: Szófia (1994), a Tanács a 97/825. sz. határozatával fogadta el [HL L 342, 1997.7.24. 18. o.]

A Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság (ICPDR) a közelmúltbeli Duna Nyilatkozatában hangsúlyozta az EU tagállamok és az EU-n kívüli államok vízgazdálkodás terén, e Bizottság keretében megvalósított együttműködésének jelentőségét, és támogatását fejezte ki az EU bővítési folyamata iránt.⁶⁸ Az ICPDR elfogadta a 2009-2015 közötti időszakra vonatkozó Duna Vízgyűjtő-gazdálkodási Tervet,⁶⁹ amely összhangban van az EU Víz keretirányelvével, és hozzájárul majd a VKI végső céljának, a vizek jó állapotának eléréséhez.

10. Stratégiák a jövőre

A VKI felhívja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy további speciális intézkedéseket fogadjon el a víz egyes szennyezőanyagokkal, vagy azok csoportjaival való szennyezése ellen, amelyek nagy kockázatot jelentenek a vízi környezet számára, ideértve az ivóvíz céljára hasznosított vizek szennyezésének veszélyét. Az irányelv felhívja a Bizottságot, hogy javaslatokat terjesszen be ilyen intézkedésekre, például az elsőbbségi anyagok és az elsőbbségi veszélyes anyagok listájának elkészítésére, valamint a kibocsátásokra, a vízbe történő bevezetésre, valamint a minőségi szabványokra.⁷⁰ Hasonló követelmények vonatkoznak a felszín alatti vizek szennyezésének megelőzésére és ellenőrzésére (16-17. cikk). A Bizottságnak be kell nyújtania a vízvédelem szabályozására hatással bíró intézkedéseinek tervét, és legkésőbb 2019-ig a VKI felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát (19. cikk). A VKI számos korábbi vízvédelmi jogszabályt helyezett hatályon kívül, meghatározott időrend szerint, és rendelkezett az átmeneti szabályokról (22. cikk).

11. Közös végrehajtás

A VKI előírásai szerint a tagállamoknak 2003 végéig kellett megalkotniuk az irányelv átültetéséhez szükséges jogszabályaikat. A VKI végrehajtásának módja egyedi, mivel az összes érintett szereplő közreműködésére hagyatkozik, például az EU intézményei, a tagállamok, a tagjelölt államok és az Európai Gazdasági Térség (EEA) országai, csakúgy, mint

⁶⁸ ICPDR Duna Nyilatkozat, Duna-medence: Közös vizek – közös felelősség, elfogadta a 2010. február 16-i miniszteri találkozó. 1. o.

⁶⁹ http://www.icpdr.org/icpdr-pages/danube_rbm_plan_ready.htm (2010.07.15.)

⁷⁰ Eddig elkészült jogszabályok pl. 2006/118 irányelv a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről [HL L 372, 2006.12.27. 19. o.]; 2455/2001 határozat a vízpolitika területén az elsőbbségi anyagok jegyzékének megállapításáról és a 2000/60/EK irányelv módosításáról [HL L 331, 12.2001.12.15. 1. o.]

az NGO-k vagy más érdekeltek részvételére. Mivel a VKI számos közös műszaki kihívás jelent a tagállamok számára, és mivel sok európai vízgyűjtő terület – átszelve igazgatási és területi határokat – nemzetközi jellegű, a végrehajtás minden érdekelt féltől közös értelmezést és megközelítést követel. Eme együttműködés, összehangolás és partnerség érdekében a tagállamok, a Bizottság és Norvégia megállapodtak a VKI Közös Végrehajtási Stratégiájában (CIS).⁷¹

A meglehetősen nagyszámú európai árvizet⁷² követően az EU 2007-ben külön irányelvet fogadott el az árvizekről.⁷³ Bár a VKI hozzájárul az árvizek hatásainak enyhítéséhez, az árvíz kockázatok csökkentése nem elődleges célja. Az árvízvédelmi irányelv célja, hogy csökkentse és kezelje az árvizeknek az emberi egészségre, a környezetre, az infrastruktúrára és a tulajdonra gyakorolt kockázatait. Az irányelv megköveteli a tagállamoktól, hogy előzetes árvíz kockázati értékelést végezzenek, árvíz kockázati térképeket és árvíz kockázati kezelési terveket készítsenek minden vízgyűjtő kerület számára. A VKI-hez hasonlóan, az árvízvédelmi irányelv is együttműködést ír elő a tagállamok között és az EU-n kívüli államokkal a nemzetközi vízgyűjtő kerületekben. Az árvízvédelmi irányelv rendelkezik a VKI-vel való összehangolásról, így a VKI közös végrehajtási stratégiája elősegíti az árvízvédelmi irányelv végrehajtását is az „F” Árvízvédelmi Munkacsoporton keresztül.⁷⁴ Mivel az irányelv még nem működik minden részletében, nehéz megítélni, hogy minden célját teljes egészében eléri-e. Elfogadhatjuk azt a megállapítást, hogy

⁷¹ Ld. a Víz keretirányelv végrehajtásának közös stratégiájáról szóló stratégiai dokumentumot, amelyről a vízügyi igazgatók a Svéd Elnökség alatt, 2000. október 23-24-én, Párizsban állapodtak meg, és amely tartalmazza az alapelveket, kulcstevékenységeket, módszereket, projekteket, ütemtervet és a szervezeti rendszert. <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf> (2010.07.15.)

⁷² Az 1998 és 2000 közötti árvizek néhány adatára, és az árvizek veszélyeire ld. a Bizottságnak az árvizekről szóló irányelv javaslatát. COM(2006)15, Brüsszel, 2006.01.18. 1. o.

⁷³ 2007/60 irányelv az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről [HL L 288, 2007.11.6. 27. o.]

⁷⁴ Ld. az F Árvízvédelmi Munkacsoport 2008-2009 évre vonatkozó munkaprogramját és feladatait

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm (2010.07.15.)

„[s]ok múlik az illetékes igazgatási szervek politikai akarátán és elhatározottságán, hogy a víz minőségének javításán fáradozzanak a fennálló helyzet fenntartása helyett.”⁷⁵

IV. Az EU Stratégiája a Duna régió számára (EUSDR)

1. Az EU Duna Stratégia előzményei

Az előzőekben tárgyaltak szerint a környezetvédelmet és a víz különböző célú fenntartható használatát a Duna mentén számos nemzetközi egyezmény, szervezet és program célozza, amelyek a felek közötti együttműködést írják elő.⁷⁶ A közép-kelet-európai országok EU csatlakozásának előkészítése idején hangsúlyozták a Duna régió növekvő stratégiai jelentőségét. Ennek oka, hogy a bővítéssel számos Duna-menti ország volt az EU tagság várományosa; közülük négy már csatlakozott, egyikük még tagjelölt állam, és egy másik potenciális tagjelölt ország. Jelenleg a tíz ország közül, amelyen a Duna átfolyik, és a Duna régió által átfogott további négy ország között 8 tagállam, és 6 EU-n kívüli állam van.⁷⁷ Így a Duna Európa központi tengelyévé vált, továbbá, mivel a Duna-delta Románia területén helyezkedik el, a Fekete-tenger az Európai Unió tengerparti területe lett.

A Duna és a Fekete-tenger régiójában található Európa egyetlen legjelentősebb nem óceáni vízteste. A folyó vízgyűjtő területének egésze kb. 800.000 km², a szárazföldi Európa megközelítőleg egyharmadát fedi, több, mint 100 milliós lakossággal. A Duna a Fekete-tengerbe ömlő legjelentősebb folyó. Ez Európa második legnagyobb folyója (a Volgát

⁷⁵ Krämer: i.m. 278. o. Az eddig elért eredményekről ld. a VKI végrehajtásáról szóló dokumentumokat és a 2010-2012 időszakra vonatkozó közös stratégiát és programot. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm (2010.07.15.)

⁷⁶ Például a fent említett 1994-es Duna védelmi egyezmény, az EU támogatási programok, mint például a PHARE, és a TACIS, a tagállamok közötti kétoldalú környezetvédelmi együttműködések, az ENSZ programok, mint például a GEF.

⁷⁷ Duna-menti országok: Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária (tagállamok) Horvátország (tagjelölt állam), Szerbia (potenciális tagjelölt állam), Moldávia, Ukrajna (nem tagállamok); további államok a Duna vízgyűjtő területén: Cseh Köztársaság, Szlovénia (tagállamok) Bosznia-Hercegovina, Montenegró (nem tagállamok). A Duna fő mellékfolyói: az Inn (Svájc Ausztria és Németország), a Dráva (Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Magyarország), a Tisza (Szlovákia, Románia, Ukrajna, Magyarország, Szerbia), a Száva (Szlovénia, Horvátország, Bosznia Hercegovina, Szerbia), a Morava (Szerbia, Montenegró), és a Prut (Ukrajna, Moldávia, Románia).

követően), amely több mint 2857 kilométeren folyik a németországi Fekete-erdőben található forrásától a Fekete-tengerig. A Dunán kívül Európa harmadik és negyedik legnagyobb folyói a Dnyeper és a Don is a Fekete-tengerbe ömlenek. A „kék Duna” ahogyan gyakran emlegetik, nyolcmillió embert köt össze, különböző tradíciók sokaságát, kulturális szokásokat és múltbeli tapasztalatokat. A Duna, és különösen vizes területei, növény- és állatfajok sokaságának élőhelyéül, ritka és veszélyeztetett fajok otthonául szolgálnak. A Duna hozzájárul az ivóvíz szolgáltatáshoz, a mezőgazdaság, az ipar, a halászat, a turizmus és a pihenés vízszükségleteinek kielégítéséhez, és használják energia előállítására, hajózásra, és túlságosan sokszor, a szennyvizek végső elhelyezésére. Az intenzív használat a térségben problémákat okozott a víz mennyiségében és minőségében, befolyásolta az emberek egészségét és csökkentette a biológiai sokféleséget.⁷⁸ Mivel a Duna területe környezeti romlásának megakadályozását célzó nemzetközi és nemzeti akciók és kezdeményezések eddig nem bizonyultak kellően sikeresnek, hogy megfordítsák a környezeti helyzetet, a megerősített cselekvés szükségessége arra vezette a Bizottságot, hogy szorosabb és hatékonyabb együttműködést kezdeményezzen a Duna régióban. Az első lépés a Duna-Fekete-tenger régióban folytatandó környezetvédelmi együttműködésről szóló 2001-es közlemény⁷⁹ volt, amely átfogó képet nyújtott a régió környezeti helyzetéről és a fennálló környezeti együttműködési tevékenységekről.⁸⁰ Rámutatott a környezet minőségének javítása szempontjából szükséges elsődleges tevékenységekre, és stratégiát körvonalazott a régióban kívánatos környezeti célkitűzések elérésére. A Bizottság az EU és tagállamai fokozott környezetvédelmi együttműködésére szólított fel, ideértve a régióban alkalmazott pénzügyi eszközök összehangolását. A Duna ökológiai rendszerét érintő fő kihívások között sorolta fel a mezőgazdaságból és az iparból származó nagymértékű tápanyagterhelést, ugyanezen ágazatok nagyarányú vízfogyasztását, az integrált vízgazdálkodás hiányát, a felszíni és felszín alatti vizek túlzó kiaknázását, a folyók vízfolysában bekövetkezett változásokat, a veszélyes anyagokkal való szennyezést, a szennyzéssel járó baleseteket és a vizes élőhelyek puszt-

⁷⁸ Közlemény a környezetvédelmi együttműködésről a Duna – Fekete-tenger régióban. COM(2001)615, Brüsszel, 2011.10.30. 5. o.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ A fő egyezményekről, programokról és projektekről ld. COM(2001)615, 2.1-2.3 melléklet, 26-35. o. A Duna régióban folyó sok más, speciális projektről ld. http://www.interact-eu.net/danube_region_projects/327 (2010.07.15.).

tulását és elvesztését. A közlemény felszólított az EU Víz keretirányelvének hatékony végrehatására az EU tagállamok közötti és az EU-n kívüli államokkal való együttműködéssel, valamint a Duna védelmi egyezmény keretében az ICPDR szakértő csoportjának irányítása alatt, amely az Európai Bizottság elnöksége alatt működik. A Bizottság hangsúlyozta a Duna prioritások jobb integrációjának szükségességét az EU együttműködési politikájának keretében, és a régióknak nyújtott hatékonyabb pénzügyi segítségnyújtás szükségességét.

2. Az EU Duna Stratégia elindítása

Fenti kezdeményezés eredményeként 2009-ben megkezdődött az EU Duna régió Stratégiájának (EUSDR) előkészítése. Az Európai Tanács kijelentette, hogy a fenntartható fejlődést olyan különös kihívások integrált megközelítésével is elő kell mozdítani, amelyekkel egyes régiók kénytelenek szembenézni, és felhívta a Bizottságot, hogy 2010 vége előtt nyújtson be egy stratégiát a Duna régió számára.⁸¹ A stratégiát a Bizottság részéről a Regionális politikai Főigazgatóság koordinálja. 2010 februárjában egy előkészítő iratot bocsátott ki, amely körvonalazta azokat a fő kérdéseket, amelyeket az összes érdekelt fél – ideértve a tagállamokat, a szomszédos országokat, régiókat, helyi önkormányzatokat, nemzetközi szervezeteket, pénzügyi intézményeket, a társadalmi-gazdasági partnereket, és a civil társadalmat – bevonásával zajló nyilvános párbeszéd témaköréül ajánlott.⁸² A Bizottság által szervezett széleskörű konzultáció a nyilvánosság részvételével zajló események sorát és internet konzultációt foglal magában.⁸³

A Regionális Főigazgatóság hangsúlyozza, hogy a stratégia ún. makro-regionális stratégia lesz, egy új munkamódszer, amely a területi kohézió és együttműködés alapján működik majd, összhangban az elfogadott

⁸¹ Brüsszeli Európai Tanács, 2009. július 18-19. Elnökségi Következtetések. 11225/2/09 REV 2, 12-13. o.

⁸² DG REGIO, EU Stratégia a Duna régió számára, Előkészítő dokumentum nyilvános konzultáció számára. REGIO/E1/EN/NV/OB D (2010), Brüsszel, 2010. február 2.

⁸³ Az első konferenciát az érdekeltek számára 2010. február 1-2-én rendezték Ulmban (Németország), amelyet a február 25-26-án Budapesten (Magyarország), április 19-21-én Bécsben (Ausztria) és Brassóban (Szlovákia) május 10-11-én Rusében (Bulgária) rendezett találkozók követték, és a sorozat vége a 2010. június 9-11-én Konstancában (Románia) rendezett konferencia volt. A konferenciák programjáról ld. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/events_en.htm (2010.07.15.).

Lisszaboni Szerződéssel, amely kijelenti, hogy az EU előmozdítja a tagállamok közötti gazdasági, társadalmi és területi kohéziót és szolidaritást (az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (3) bek.). Az EUSDR illeszkedik az Európai Tanács által 2010 júniusában elfogadott EU 2020 Stratégiába is, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célozza.⁸⁴

Az EUSDR épít az EU Balti-tengeri régiója számára kidolgozott stratégia tapasztalataira, különösen az összes érintett partner bevonása terén, akiknek célja, hogy közösen megállapított megoldásokat találjanak közös problémáikra, valamint abban, hogy közös stratégiai megközelítést és irányító mechanizmust alkalmaz, továbbá, konkrét tevékenységek és projektek közös végrehajtását célozza.⁸⁵

A Balti-tengeri Stratégia következő sajátosságai tűnnek hasonlónak a Duna Stratégia számára tervezettekhez: a különböző politikák integrált megközelítése a régió fenntartható fejlődése céljából; az uniós programok jobb összehangolása és jobb stratégiai használatuk, annak biztosítására, hogy a régióban végrehajtott politikák és felhasználható alapok teljes mértékben hozzájáruljanak a stratégia sikeréhez; a létező pénzügyi és jogi keretek közötti szorosabb együttműködés és összehangolás; az érdekeltek speciális tevékenységei, ideértve a kormányokat, az ügynökségeket, az önkormányzatokat, a nemzetközi és nem kormányzati szervezeteket annak érdekében, hogy a meghatározott kihívásoknak meg tudjanak felelni; a stratégia belső program, amelynek az Unió és a tagállamok a címzettjei, azonban hatékonysága érdekében szükség van a régió érintett harmadik országaival való folyamatos konstruktív együttműködésre; az EU-nak ezekkel az országokkal folytatandó további együttműködése számára a már létező, jól működő struktúrák szolgálnak keretül. A stratégiának tehát integrált kerettel kell szolgálnia, amely lehetővé teszi az Európai Unió és a tagállamok számára, hogy megfogalmazzák szükségleteiket, és a megfelelő politikák összehangolása révén igazítsák azokhoz az elérhető forrásokat. Ez teszi lehetővé a régió

⁸⁴ Európai Tanács 2010. június 17. Elnökségi Következtetések. EUCO 13/10 1-6. o. Az 5. pontban az Európai Tanács hangsúlyozza a gazdasági, társadalmi és területi kohézió jelentőségét, valamint az infrastruktúra fejlesztését az új stratégia sikeréhez való hozzájárulás végett. 3. o.

⁸⁵ A Balti-tengeri Stratégiáról ld.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm (2010.07.15.)

számára, hogy fenntartható környezetet és optimális gazdasági és társadalmi fejlődést élvezhessen.⁸⁶

3. Az EU Duna Stratégia főbb témakörei

A Bizottság átfogó kérdéscsoportokat fogalmazott meg a témakörökről (melyek a Duna régió fő kihívásai és lehetőségei, mely kérdéseket kell a stratégiának tárgyalnia, mely konkrét tevékenységeket és projekteket lehet javasolni az elkövetkezendő évekre); a végrehajtásról (hogyan kellene jobban együttműködni, a jó gyakorlatokat összehangolni, kicserélni, hogyan fejleszthetők a határon átnyúló kapcsolatok és nemzetek közötti politikák, mi lenne a stratégia plusz értéke a régió létező mechanizmusaihoz képest, mi várható a különböző EU politikáktól és pénzeszközöktől, melyek a támogatás iránti igények, és hogyan lehetne javítani a létező anyagi erőforrások felhasználását⁸⁷ a stratégia céljainak elérése végett); valamint a megközelítésről (a stratégia hozzájárulása a helyzet javításához, a határokon átnyúló szemlélet előnyei és hátrányai, a számos kérdést kölcsönhatásaikkal együtt kezelő szemlélet értéke, pl. a gazdasági és környezeti kérdések).

Az egyes témák jelzése azt mutatja, hogy az EUSDR-nek három pillére lesz:

- a) Az összekapcsolás és a kommunikációs rendszerek fejlesztése:
- belső vízi utak, közúti és vasúti rendszerek,
 - közlekedési módok közötti csomópontok (ideértve a kikötőket és reptereket),
 - energiaellátó rendszerek és az ellátás biztonsága,
 - megújuló és tiszta energiák fokozott használata, energiahatékonyság és takarékoság,
 - információs társadalom.

⁸⁶ Bizottság, Közlemény az Európai Uniónak a Balti-tengeri régió számára készített stratégiájáról. COM(2009)248, Brüsszel, 2009.6.10. 3. o.

⁸⁷ Bár a stratégia nem jár plusz EU finanszírozással, már jelenleg is jelentős pénzügyi támogatás áll rendelkezésre a régió számára egy sereg EU programon keresztül. A cél ennek az elérhető támogatásnak a hatékonyabb felhasználása – csak a kohéziós politikából 100 milliárd € áll rendelkezésre (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Európai Szociális Alap) 2007 és 2013 között – megmutatva, hogy a makro regionális együttműködés hogyan képes a helyi problémákat kezelni. Ld. Johannes Hahn, a Bizottság regionális politikáért felelős biztosának a 2010. február 25-i budapesti konferenciához címzett beszédét. IP/10/191. 2. o.

b) A környezet védelme, a vízi erőforrások megőrzése és védelme a természeti katasztrófákkal szemben:

- vízi környezet (különösen a folyók),
- levegő- és talajvédelem (ideértve a hulladékot),
- biológiai sokféleség és tájak,
- természeti kockázatok (árvizek és szárazság),
- a klímaváltozás hatásainak enyhítése és alkalmazkodás.

c) Társadalmi-gazdasági, humán és intézményi fejlesztés:

- belső piac/kereskedelem,
- a gazdasági ágazatok versenyképessége (mezőgazdaság, ipar és szolgáltatások),
- innováció/kutatás,
- emberi erőforrások (ideértve a foglalkoztatási piacot, az oktatást és az egészségügyet),
- intézményi kapacitás,
- Duna identitás/kultúra (ideértve a turizmust),
- a roma közösségek és más hátrányos helyzetű csoportok.⁸⁸

A címzettek e listákat szabadon bővíthették más ide tartozó témákkal vagy szempontokkal a konzultáció számára. A megcélzott címzetti csoportok között szerepeltek a tagállamok, a regionális és helyi önkormányzatok, kormányközi és nem kormányzati szervek, állami szervezetek, vállalkozások, a civil társadalom és a nyilvánosság általában. A konzultációra nyitva álló időszak alatt sokan fejezték ki érdekeltségüket a Duna Stratégiában; álláspontjukat⁸⁹ elküldték a Bizottságnak, amely az eredmények elemzését közlésezi majd.

A Bizottság eddig 11 országtól kapott anyagokat,⁹⁰ néhány közülük részletesen kidolgozott tanulmány, mások véleményeket tükröző anyagok, vagy ún. „nem végleges” álláspontok. Függetlenül attól, hogy ezek végső anyagok vagy csak első tervezetek, közös jellemzőjük, hogy üdvözlik a kezdeményezést, és kifejezik készségüket és elszántságukat a Duna-menti országok közötti együttműködés iránt, ideértve állampolgá-

⁸⁸ DG REGIO, EU Stratégia a Duna régió számára. Előkészítő dokumentum 3-4. o.

⁸⁹ Több mint 100 hozzászólás érkezett a Bizottsághoz – kezdve a nemzetközi szervezetektől és a nemzeti közszféra szerveitől a környezetvédelmi szervezetekig, vállalkozásokig, és magánszemélyekig. A listát ld.

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/danube/doc/stakeholders_draft.doc (2010.07.15.).

⁹⁰ Ausztria, Bulgária, Horvátország, Cseh Köztársaság, Németország, Magyarország, Románia, Szerbia, Szlovák Köztársaság, Szlovénia, Ukrajna.

raikat és más érdekelteket, továbbá közös és megosztott felelősség érezhető a Duna régiónak az európai integráció által irányított fenntartható fejlődéséért. Nem lehetséges ehelyütt elemezni az összes résztvevő állam közreműködését,⁹¹ a Duna környezetvédelme szempontjából azonban érdemes idézni a budapesti Duna csúcsertekezleten elfogadott Nyilatkozatot, amely tükrözi a résztvevő államok elkötelezettségét:

- „[Mi, a képviselők] megerősítjük elkötelezettségünket arra, hogy
- közös értékeink, alapelveink és alapvető céljaink mentén létrehozzunk egy vonzó, biztonságos és virágzó Duna régiót;
 - aktív szerepet játsszunk a stratégia sikeres előkészítésében, bevonva a köz- és magánszférákat és ösztönözve minden érdekeltet, különösen a regionális és helyi hatóságokat, az üzleti és az akadémiai köröket és a civil társadalmat;
 - együttműködünk azzal a céllal, hogy közös válaszokat találjunk a régiót érintő kihívásokra, többek között, a környezet- és természetvédelem, a közlekedési infrastruktúra, ideértve a hajózási és a vasúti útvonalakat, az energiabiztonság, a vidékfejlesztés, a turizmus, a sport és a jó kormányzás, az élelmszerbiztonság, a migráció, a demográfia, az éghajlatváltozás, a globális válságok, a piacgazdaság átalakulásának hatásai terén;
 - a természeti erőforrások megfontolt, ésszerű hasznosításával használjuk a Duna-medencét, mialatt védjük az emberi egészséget, a természetet és a környezetet; [...]

Minden közreműködő dokumentuma elsődleges prioritásnak tekinti a Duna ökológiai rendszerének védelmét és a Duna folyó fenntartható használatát. Sok közreműködő hangsúlyozza a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló nemzetközi egyezmény és a Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság (ICPDR) tevékenységének jelentőségét, hiszen mind a „14 dunai ország” részese az egyezménynek. Az ICPDR szakértelmét be kell vonni, és hasznosítani kell az EUSDR kialakításában és végrehajtásában. Az EU VKI és az árvízvédelmi irányelvek által megkövetelt, a tagállamok

⁹¹ Az országok munkaanyagait ld.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm (2010.07.15.).

⁹² Ausztria, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Németország, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia kormányainak képviselői által a 2010. február 25-i budapesti Duna csúcstalálkozón közzétett Duna Nyilatkozat. ld.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm (2010.07.15.).

közötti és a nem tagállamokkal folytatott együttműködés, csakúgy, mint az együttműködés eredményeként elkészített közös Duna Vízyűjtő-gazdálkodási Tervet, mint az EUSDR fejlesztésének és végrehajtásának kulcsforrását kell számításba venni.⁹³

Horvátország és Magyarország szorosabb együttműködést és együttes intézkedéseket igénylő, a Duna régió környezetvédelmére vonatkozó közös prioritásait illetően, munkaanyagában mindkét ország felsorolja a környezetvédelmi kockázatkezelést, az árvizek okozta károkat, a határon átjutó szennyezések megelőzését, az integrált vízgazdálkodást, ivóvíz céljára és más célokra megfelelő mennyiségű és minőségű víz biztosítását, a vízi szállítás és a hajózás feltételeinek javítását, az ökológiai rendszer, a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség megőrzését, és az éghajlatváltozás elleni küzdelmet. Horvátország, mint tagjelölt állam, hangsúlyozza ezen felül az EUSDR jelentőségét csatlakozási folyamatában, ezért, a végrehajtás alapvető feltételének tekinti a stratégia kifejlesztésében való egyenlő partnerséget. Magyarország továbbá nagy jelentőséget tulajdonít a felelős vízgazdálkodásnak, amely azt jelenti, hogy a Duna vízgyűjtő területén osztozó államoknak együtt kell megoldaniuk (vagy legalábbis összehangolt módon) az e területet érintő problémákat, ezért a stratégiában döntő fontosságúnak tartja a kétoldalú együttműködést.⁹⁴

A tagállamok, a regionális és helyi hatóságok és más érdekelték hozzájárulásának fő szakasza 2010 első felében zajlott, számos konferenciával, kétoldalú találkozóval és nyilvános konzultációval. Előreláthatóan 2010 második felében kerül sor e munkák elemzésére, konkretizálására és a prioritások meghatározására; a Bizottság 2010 végére terjeszti elő végső közleményét és cselekvési tervét az irányításra vonatkozó javaslataival együtt, az Európai Unió intézményei számára. A stratégiát a tagállamok előreláthatóan 2011 első felében fogadják majd el, a magyar elnökség alatt. Az EUSDR és a cselekvési terv elfogadásában Magyaror-

⁹³ Ld. pl. EU-Strategy for the Danube Region (EUSDR), Austrian thematic contributions (“2nd non-paper”) 2., 30-31. o.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm
(2010.07.15.)

⁹⁴ Ld. Croatia’s priorities and Cooperation in the Danube Region. ‘Non Paper’ 2. 7-9. o., és Magyarország közreműködését a Duna Stratégia kidolgozásához 2-4. o.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm

(2010.07.15.), <http://otcef.hu/hirek/meghivo-a-nemzeti-duna-konferenciara>
(2010.08.20.)

szágnak kulcsfontosságú koordináló szerepe van. A Magyar Elnökség egyhangúan elkötelezett a stratégia elfogadása és a végrehajtási folyamatok elindítása iránt.⁹⁵

4. Európai területi együttműködési programok (ETC) a Duna területén

Az INTERREG⁹⁶ – ETC irányításában (a tagállamok között, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) támogatásával) és az IPA CBC programok (a társult országokkal folytatott együttműködés az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz társfinanszírozásával) működtetésében szerzett tapasztalatok, továbbá a különböző témákra irányuló – például környezetvédelem, társadalmi-gazdasági fejlesztés, közlekedés – határokon átnyúló együttműködési programok irányításában szerzett tapasztalatok hozzájárulnak majd az EUSDR kidolgozásához és végrehajtásához. Következésképpen az EUSDR vonatkozásában a területi együttműködési szemlélet fontos szerepet játszik. Az ETC programokat teljes mértékben ki kell használni a régió fejlesztési folyamatainak kezdeményezésében és felgyorsításában, és a régió érintett országai közötti együttműködés megerősítésében.⁹⁷

„Egy határon átnyúló régió, ahol a folyók összekötnek, nem elválasztanak” a hivatalos, szuggesztív jelmondata a Magyarország – Horvátország IPA Határokon Átnyúló Együttműködési Programnak, amely 2002-ben indult. Nem profitérdekeltségű, határon átnyúló együttműködés támogatása, és a potenciális tagjelölteknek az INTERREG finanszírozási lehetőségekben való részvétele előkészítését célozta. A jelenlegi Magyarország – Horvátország IPA Határokon Átnyúló Együttműködési Programot a Bizottság a 2007-2013 finanszírozási időszakra fogadta el.⁹⁸ Az IPA-nak megosztott menedzsment rendszere van; a potenciális kedvezményezetteknek a lehetőségek széles skáláját kínálja két prioritá-

⁹⁵ Ld. Magyarország közreműködését a Duna Stratégia kidolgozásához. 8. o.

⁹⁶ Az INTERREG közösségi kezdeményezés, amelynek célja a régiók közötti együttműködés ösztönzése az EU-ban. 1989-ben indult, és az ERDF finanszírozta. A jelenlegi program, az INTERREG IV. a 2007-2013. közötti időszakra vonatkozik.

⁹⁷ A 2007-2013 időszakra a területi együttműködési programok csaknem fele a Duna térségére irányul. Pontosabban, az összes 94 ETC programból 41 ETC program (18 határokon átnyúló program, 7 nemzetek közötti program, 13 IPA CBC program és 3 ENPI program) végrehajtása van folyamatban a Duna régióban.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm (2010.07.15.)

⁹⁸ <http://www.hu-hr-ipa.com/> (2010.07.15.)

si területen: i) fenntartható környezet és turizmus, és ii) együttműködő gazdaság és közösségek közötti emberi erőforrás-fejlesztés. Sokféle tevékenység jogosult támogatásra, mint például a természet és a természeti értékek védelmét szolgáló infrastrukturális fejlesztések, közös környezetvédelmi fejlesztési programok, tanulmányok stratégiák kidolgozása; új pihenési és sportolási lehetőségek kijelölése és létrehozása, a turizmus fejlesztése, a foglalkoztatás javítása, kutatás, közös oktatási és képzési tevékenység, vagy különböző kulturális területeken végzett tevékenység, stb. A lehetséges résztvevők sora a megyei és helyi önkormányzatoktól kezdve az egyesületeken, fejlesztési ügynökségeken, NGO-kon, vízgazdálkodási hatóságokon keresztül az egyetemekig és más oktatási intézményekig terjed.

Az első prioritási terület „Fenntartható és vonzó környezet” címe alatt a következő tevékenységek támogatandók: i) a Mura-Dráva-Duna terület tájképének, természeti és vidéki környezetének fejlesztése; ii) környezeti tervezési tevékenységek és kisléptékű közösségi akciók a természeti területek környezeti minőségének javítása érdekében. A program 2007-2013 közötti periódusában 47 projekt vált jogosulttá a támogatásra; az alábbi elfogadott környezeti projektek az együttműködés jó példáját nyújtják: szennyvízkezelő művek a Mura folyón; a Dráva-Duna területén található part menti ökoszisztémák helyreállítása és a táj fejlesztése; a Dráva két ága ökológiai újraélesztése számára projekt dokumentáció elkészítése; kétnyelvű környezetvédelmi és vízgazdálkodási lexikon és kifejezés-gyűjtemény készítése, kommunikációs támogatás, az együttműködő partnerek munkakapcsolatának fejlesztése; árvíz előrejelzési rendszer fejlesztése a Dráva folyón, amely a Horvát – Magyar hidrológiai állomásoknak tesz jelentést; növényi kártevők elleni védekezés előrejelzési szolgálata, stb. A partnerek között önkormányzatok, nemzeti park igazgatóságok, mezőgazdasági egyesületek, stb. szerepelnek. A turizmus prioritási területen folytatott tevékenységek szintén érintik a környezetvédelmet, például az aktív és az ökológiai turizmus infrastruktúrájának fejlesztése, vagy a folyó-menti területek turisztikai célú fejlesztésének, mint turisztikai terméknek az előmozdítása. A Magyarország Horvátország IPA Határokön átnyúló Együttműködési Program futamidejének második periódusa már nyitva áll a projektjavaslatok számára; a jövőben dől majd el, hogy ezeket az ETC programokat hogyan lehet sikeresen beilleszteni az EUSDR kidolgozásába és végrehajtásába, a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem és a területi együttműködés elősegítése érdekében.

Karoliny Eszter*

Az Európai Unióval kapcsolatos tárgyú népszavazások Európa országaiban

I. Népszavazások Európában

Az a gondolat, hogy valamennyi állampolgárnak (függetlenül attól, hogy adott korokban ki számított állampolgárnak) joga van az államügyeiről szóló döntésekben részt venni, már régen a demokratikus hagyományok része. E részvétel lehetőségei és formája természetesen helyenként és koronként változik. Az ókori görögöknél, ahol a társadalom viszonylag kis méretű városállamokba szerveződött, lehetséges volt a népszavazást és a nyilvános vitát az állami ügyek rendezésénél gyakran használni. A modern államokban a népszavazás és a közvetlen demokrácia más formái inkább a kivételes eszközök közé tartoznak, hiszen mind a gyakorlati okok (a népesség száma és a földrajzi távolság a legtöbb esetben lehetetlenné teszi a valódi vita kialakulását), mind az eldöntendő kérdések összetett volta inkább a képviselői demokráciát helyezi előtérbe.¹

Mindemellett a legtöbb európai állam alkotmánya vagy politikai hagyományai lehetőséget adnak arra, hogy egyes kérdéseket közvetlenül a választópolgárok és ne képviselőik döntsenek el. A közvetlen demokrácia formái és céljai sokfélék: a helyi, állami és országos népszavazások mellett megtalálhatók a népi kezdeményezés, a kötelező érvényű referendum és a népi vétó intézményei is az állampolgári döntéshozatal tárházában. Bár a vonatkozó alkotmányos normák jelentős eltéréseket mutatnak, mégis lehetséges egy alapvető tipológia felállítása:

- a kategória legtágabban vett értelmében a referendum, a plebiszcitum, a népi kezdeményezés és a népi vétó intézményeinek megkülönböztetése szükséges;
- a referendum és a plebiszcitum közötti különbség léte és tartalma az egyes alkotmányos rendszerekben más és más lehet;
- a népszavazás tárgyai lehetnek az alkotmányos szabályok tartalma, vagy az országos vagy helyi jogalkotók (parlament vagy helyi önkormányzatok) hatáskörébe tartozó ügyek;

* Dr. Karoliny Eszter, európai jogi szakreferens, Európai Dokumentációs Központ, Pécs, karoliny@ajk.pte.hu

¹ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 206. o.

- a népszavazás időpontja szerint lehet preventív (a jogalkotási döntést megelőző) vagy szukcesszív (az állami döntés utáni);
- a népszavazás lehet kötelező (azaz bizonyos kérdésekben az alkotmány által előírt) vagy opcionális, amely esetben adott számú választópolgár vagy meghatározott tisztségek betöltői kezdeményezik;
- végül eredménye szerint a népszavazás lehet kötelező vagy konzultatív a jogalkotóra nézve: természetesen politikai hatásai a konzultatív referendumoknak is lehetnek.²

II. Az „uniós” népszavazások története és rendszertana

Miért releváns az európai integráció tanulmányozásában a népszavazások kérdése? Ha ezt a kérdést a XX. század ötvenes vagy hatvanas éveiben tették volna fel, a válasz az lett volna: nem az. A tagállamok polgárai ugyanis a kezdetekben kevéssé voltak közvetlenül résztvevői a nagyon is a politikai elit által irányított integrációs folyamatnak. Az első „uniós” népszavazások a hetvenes években, az első bővítéssel kapcsolatban jelentkeztek, és a tagjelölt és új tagállam országokban tartották őket. Az Európai Unió ezredforduló utáni történetét ismerők azonban nem haboznának kijelenteni, hogy néhány tagállamban tartott népszavazás az állami és brüsszeli tisztségviselők – a még mindig az integráció ügyének élén álló politikai elit – számos tervét lehetetlenítette el. Egyes népszavazások a „nem” eredményük vagy az alacsony részvételi arány miatt mind politikai, mind tudományos vitákat eredményeztek. Jelentős mennyiségű szakirodalom foglalkozik – elsősorban a ratifikációs eljárásokkal kapcsolatban – azzal, hogy a népszavazás intézménye szükséges és megfelelő eszköz-e az uniós tárgyú döntéshozatalban, mások az egész EU-ra kiterjedő népszavazások lehetőségét vizsgálták. Rátérve az uniós népszavazások rendszertanának kérdésére, az első szükséges megállapítás az, hogy a fenti kategóriákat természetesen itt is lehet alkalmazni; legfontosabbak a kötelező / opcionális és az eredmény szerinti kötelező / konzultatív megkülönböztetések; az előbbi különösen politikai szempontból jelentős, ugyanis többször előfordult, hogy egy belpolitikai (pártpolitikai) szempontból hasznosnak tartott referendum negatív eredménye az egész Unióra nézve problémákat okozott. Ha a speciális rendszerezési lehetőségeket nézzük, a legegyszerűsebb megkülönbözíte-

² Dezső Márta: Népszavazás és népi kezdeményezés. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 175., 177-178. o.

tési alapot a népszavazások tárgya adja: ezen belül a két nagy csoportot a tagsággal és a szerződésmódosítások vagy új alapító szerződések ratifikációjával kapcsolatos népszavazások alkotják, míg a harmadikba több, egyedi témájú referendum tartozik (a bővítés jóváhagyása, kiválás az Unióból, kapcsolódás az euroövezetbe). Egy másik, az előzővel némileg átfedésben levő kategorizálás a népszavazást tartó állam státusa az EU-hoz viszonyítva: azaz, hogy tagállam, tagjelölt, vagy nem tagállam európai ország tart népszavazást (ez utóbbira Svájc a példa); előfordult azonban az is, hogy tagállamok vagy tagjelöltek függő státusú területei (azaz nem államok) önálló népszavazást tartottak (Grönland és az Åland-szigetek).

III. Népszavazások az egyes tagállamokban

A tanulmánynak ez a része azokkal a releváns népszavazásokkal foglalkozik, amelyeket a mai, 27 tagú EU tagállamaiban tartottak. Mivel a vonatkozó alkotmányos rendelkezések országonként különböznek, az időrendi sorrend helyett országonként említem a referendumokat.

1. Uniós népszavazást nem tartó országok

Bár az EU-val kapcsolatos népszavazások száma messze meghaladja a mai tagállamok számát, ezek korántsem egyenletesen oszlottak meg a huszonhetek között. Amíg számos országban több kérdést is a választók közvetlen döntésére bíztak, vannak tagállamok, ahol nem volt még „európai” referendum (ezek közül vannak, ahol más tárgyú országos népszavazást tartottak már, mások alkotmányos berendezése nem ismeri az intézményt). 2010-ig Belgium, Bulgária, Ciprus, Németország, Görögország és Portugália nem tartott még olyan népszavazást, amely közvetlenül az EU-hoz kapcsolódott volna, bár Portugáliában korábban tervbe vették az Alkotmányszerződésről szóló referendum kiírását. Ez végül a 2005. évi francia és holland „nem” miatt nem valósult meg.

2. Ausztria

Ausztria egyetlen EU-témájú referendumát 1994 júniusában, az ország uniós csatlakozásáról tartották. A tartósan semleges, a hidegháborúban a két blokk határán található állam számára csak 1989-től lett realitás a Közösségekbeli tagság, és az ország ebben az évben be is nyújtotta csatlakozási kérelmét. A csatlakozási tárgyalások lezárásával és az alkotmány jelentős módosításáról szóló cikkével összhangban az osztrák kormány június 12-ére írta ki a népszavazást. Az ugyanabban a körben csatlakozó

államok referendumaihoz képest korai időpont egyik oka az volt, hogy a csatlakozás kérdése ne keveredjen az év őszén bekövetkező parlamenti választások politikai kampányaival. A szavazásra feltett kérdés tárgya a csatlakozásról szóló alkotmányos törvény elfogadása volt. Az osztrák politikai elit a jobboldali Szabadság Párt kivételével egységesen támogatta a csatlakozást. A választók 66.6%-os igen szavazattal és magas, 82,4%-os részvételi aránnyal támogatták a tagságot.³

3. Csehország

Bár a Cseh Köztársaság is bejelentette szándékát, hogy az Alkotmány-szerződés ratifikációjáról népszavazáson döntsön, Portugáliához és más tagállamokhoz hasonlóan ez itt is elmaradt a francia és holland elutasítás után. Így Csehország egyetlen uniós népszavazása a csatlakozás előtti és e témában tartott referendum volt. Történelmileg a cseh politikai elit nem tartotta megfelelő eszköznek sem a népszavazást, sem a közvetlen demokrácia más formáit. A hidegháború vége utáni Csehszlovákia jogszabályaiban kétfajta lehetőség volt a népszavazásra: a helyi ügyekben tartott szavazás esetében és egy 1991. évi alkotmányos törvény alapján, mely szerint egy új cseh-szlovák megegyezés alapelveit népszavazás hagyhatta volna jóvá (ezt a lehetőséget azonban a kettéválásakor nem használták ki). Az 1992. évi alkotmány minősített többséggel elfogadandó alkotmányos törvény elfogadásához kötötte a népszavazás tartását. Hosszú politikai vita után, 2002 októberében született meg az a jogszabály, amely kizárólag a csatlakozási népszavazásra vonatkozott.⁴ (Az Alkotmány-szerződés esetében széleskörű vita alakult ki arról, hogy az újonnan megalkotandó jogszabály általánosan teremtsen meg a népszavazások lehetőséget, vagy ismét csak egy sajátos esetre vonatkozzon).⁵ A csatlakozási népszavazást 2003. június 13-14.-én tartották, és a szavazók 77,33%-a támogatta a tagságot. A részvételi arány – 55,21% – nem volt túl magas, de az előző évben tartott parlamenti választások részvételi arányánál nem volt sokkal alacsonyabb.⁶

³ W. Kaiser: Austria in the European Union. 33 Journal of Common Market Studies 1995. 411. o.

⁴ S. Hanley: A Nation of Sceptics? The Czech EU Accession Referendum of 13-14 June 2003. 27 West European Politics 2004. 691. o.

⁵ <http://www.radio.cz/en/article/64232> (2010.07.30.)

⁶ Hanley: i.m.

4. Dánia

Dánia az egyik legtöbb uniós népszavazást tartó tagállam: alkotmányának 20. cikke kimondja, hogy az állami hatásköröket nemzetközi szervezeteknek delegáló jogszabályok elfogadásához a Folketing (a dán parlament) tagjai 5/6-odának szavazata vagy népszavazás szükséges. Szintén népszavazással lehet módosítani az alkotmányt, és az ország hagyományában az ad hoc és a véleménynyilvánító népszavazásokra is van példa.⁷ Dániában az első, az integrációval kapcsolatos népszavazást 1972-ben, az ország csatlakozását megerősítendő tartották. Bár a fent említett 20. cikk rendezte az alkotmányos körülményeket, egyes politikai erők már a döntéshozatal előtt egy évvel azt szorgalmazták, hogy a parlamenti szavazás eredményétől függetlenül népszavazás döntsön a csatlakozásról. A rendkívül magas (90%) részvételi arány és az „igen” szavazatok 63,3%-os aránya az októberi referendumot egyértelműen az „igenek” győzelmévé tette, bár ez utóbbi arány jóval a parlamenti 80%-os támogatottság alatt maradt. 1986. február 26-án Dánia véleménynyilvánító népszavazást tartott az Egységes Európai Okmányról. A 74,8%-os részvétel és az „ige”n szavazatok 56,2%-os aránya felülírta a Folketing „nem” szavazatát, és megoldotta a kormány problémáit. A Maastrichti Szerződés ratifikálásához Dániában kétszer kellett a szavazóknak az urnákhoz járulniuk. Az első alkalom 1992. június 2-a volt. Ezt a szavazást mind a Folketingbeli öthatod hiánya, mind a korábbi politikai megegyezés szükségessé tette. A 82,9%-os részvételű referendum végül a „nem” szavazatok győzelméhez vezetett, alig 47,9% „igen” vokssal. Ez az eredmény, amely újra a politikai elit és a polgárok közötti véleménykülönbséget hangsúlyozta, oda vezetett, hogy Dánia lett az első tagállam, amelynek meg „kellett” ismételnie egy uniós népszavazást. A szerződés bukása után a dán kormány az otthon kötött kompromisszum alapján újratárgyalta a Maastrichti Szerződést és négy területen opt-outot ért el: a gazdasági és monetáris unió, az uniós polgárság, a bel- és igazságügyi együttműködés és a közös védelem vonatkozásában. Bár így már megfelelő volt a Folketingben a támogatottság, a kérdést új, kötelező erejű népszavazásra bocsátották 1993 májusában. 85,5%-os részvételi arány mellett az újratárgyalt szerződést a szavazók 56,8%-a fogadta el. A következő dán referendumot az Amszterdami Szerződés

⁷ P. Svensson: Denmark: the referendum as minority protection. In: M. Gallagher – P.V. Uleri (eds.): The referendum experience in Europe. Macmillan, London 1996. 35-37. o.

ügyében tartották, 1998 májusában. Ezt a szavazók 55,1%-a elfogadta, 76,2%-as részvétellel. A legutóbbi dán EU-népszavazást az ország euroövezethez való csatlakozásáról rendezték 2000 szeptemberében. Annak ellenére, hogy a lakosság pozitívan viszonyult a kérdéshez, több tényező, többek között az euró gyengülése és a tagállamok által Ausztria ellen bevezetett szankciók, oda vezetett, hogy a 87,6%-os részvétel mellett a szavazók 53,2%-a nemet mondott az euró bevezetésére. Dánia is tervezte az Alkotmányszerződés népszavazásos megerősítését, jelenleg pedig a valamennyi opt-outot eltörlő, még 2011 előtt megtartandó új referendum kérdése van napirenden.⁸

5. Észtország

Észtország 2003 szeptemberében tartotta eddigi egyetlen uniós népszavazását, a csatlakozás megerősítésére. A referendum mind eredményében, mind megtartandósága szempontjából – alkotmánymódosításról lévén szó – kötelező volt. Bár a megelőző közvélemény-kutatások a csatlakozás alacsony támogatottságát jelezték, a népszavazáson 64%-os részvétel mellett 66,83% igen szavazatot születt.⁹

6. Finnország

Az egyetlen országos finn népszavazást, amelyet az unióval kapcsolatban írtak ki, 1994 októberében tartották a csatlakozás kérdésében. Az akkor hatályban levő finn alkotmány már 1987 óta lehetőséget adott opcionális véleménynyilvánító népszavazások rendezésére, és a finnek 70%-os részvétellel 56,9% arányban a tagság mellett szavaztak (annak ellenére, hogy kevés gyakorlatuk volt a népszavazásokkal).¹⁰ Az Åland-szigetek, a Finnországhoz tartozó, de bizonyos fokú függetlenséget élvező terület,¹¹ 1994. november 20-án külön szavazott uniós csatlakozásukról (Grönland után második függő területként tartva önálló szava-

⁸ <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/europe/article5050240.ece> (2010.07.30.)

⁹ E. Mikkel – G. Pridham: Clinching the ‘Return to Europe’: The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia. 27 *West European Politics* 2004. 716. o.

¹⁰ M. Suksi: Finland: the referendum as a dormant feature. In: M. Gallagher – P.V. Uleri (eds.): *The referendum experience in Europe*. Macmillan, London 1996. p. 55-57. o.

¹¹ F. Murray: *The EU and member state territories: The special relationship under community law*. Thomson, Sweet & Maxwell, London 2004. 74. o.

zást). Az eredmény 49,1%-os részvétel és 73,64% igen szavazat volt, ami az európaijog Åland-szigeteki érvényesüléséhez vezetett.

7. Franciaország

Franciaországban az alkotmányjogi tárgyú népszavazásoknak jelentős hagyományai vannak, egészen a francia forradalomig visszanezve: a közvetlen demokrácia intézménye tehát erős elfogadottsággal rendelkezik. Az alkotmány 11. cikke szól bizonyos témákban (így a közösségi / uniós ügyekben és nemzetközi szerződések ratifikációjakor) tartandó népszavazásokról. Jelentős, hogy ilyen népszavazást csak a köztársasági elnök kezdeményezhet a kormánnyal vagy a törvényhozás mindkét házával egyetértésben.¹² Ennek megfelelően valamennyi francia uniós népszavazás politikai döntés eredménye (többnyire a hatalmát megerősíteni akaró elnöké) volt, és nem alkotmányos kötelezettség.

Alapító tagállam és az integráció egyik motorja is Franciaország: az első „uniós” népszavazásra is itt került sor. Ez a referendum más szempontból is egyedi: azóta sem fordult elő, hogy egy tagállam kifejezetten a bővítés engedélyezéséről, új tagok felvételéről tartott volna népszavazást (bár a Nizzai Szerződés ratifikációjának egyik tétje ez volt). Az első európai népszavazás 1972 áprilisában zajlott le, konzultatív formában; a részvétel 60,72%, az igenek aránya 68,28% volt.¹³ A következő francia referendum a Maastrichti Szerződés ratifikációjáról szólt: az eredményben kötelező, de megtartásában opcionális népszavazás 1992 szeptemberében volt, és viszonylag magas részvételi arány (69,7%) mellett alig 51%-nyi igen szavazattal jelentős meglepetést okozott. A dán „nem” mellett ez az alig elkerült katasztrófa sokkolta az európai politikai elitet és máig az integrációs folyamat nehézségeinek egyik első jeleként értékeli.¹⁴ A 2005. évi, az Alkotmányszerződés elfogadásáról szóló francia népszavazás e nehézségek egy másik, sokkal drasztikusabb jele lett. Az év májusában a francia szavazók (69%-os, magas részvétel mellett), 54,7%-a nemet mondott az új szerződésre, ami végül a szöveg elvetéséhez és a látszólag kevésbé ambiciózus Lisszaboni Szerződés

¹² L. Morel: France: towards a less controversial use of the referendum? In M. Gallagher – P.V. Uleri (eds.): *The referendum experience in Europe*. Macmillan, London 1996. 70-73. o.

¹³ C. Leleu: The French referendum of April 23, 1972. *4 European Journal of Political Research* 1976. 25. o.

¹⁴ M. S. Lewis-Beck – D. S. Morey: The French “Petit Oui”: The Maastricht Treaty and the French Voting Agenda. *38 Journal of Interdisciplinary History* 2007. 65. o.

elfogadásához vezetett. Ez a referendum sem volt kötelező sem eredményét, sem megtartását nézve. Az eredmények (a néhány nappal későbbi holland „nemmel” együtt) az EU jövőjéről szóló vitákhoz, a szervezet bürokráciájának egyes reformjaihoz és az unió megítélésének hosszú ideig tartó kríziséhez vezettek.¹⁵ Franciaország alkotmánya a jövőbeli bővítésekre nézve is tartalmaz népszavazással kapcsolatos rendelkezéseket (amelyek így új problémát okozhatnak). Az alkotmány 88-5 cikke szerint a bővítés ratifikációját a köztársasági elnöknek népszavazásra kell bocsátani, hacsak a parlament mindkét házában 3/5-ös többséggel el nem tudják azt fogadni.

8. Magyarország

Magyarország mindeddig egyetlen uniós népszavazást tartott, ez a csatlakozásról szóló, mindkét értelemben kötelező referendum volt 2003 áprilisában. A 46%-os, rendkívül alacsony részvételi arány egyértelmű eredményt hozott, hiszen a szavazók 83,8%-a igent mondott a csatlakozásra.¹⁶

9. Írország

Írország az a tagállam, amely a legtöbb népszavazást tartotta az unióval kapcsolatban. Ez részben annak a következménye, hogy valamennyi alkotmánymódosítást a népnek is jóvá kell hagynia az alkotmány 46. cikke szerint. Mivel mind a csatlakozás, mind a későbbi ratifikációk szükségessé tették az alkotmány módosítását – amit az Ír Legfelsőbb Bíróság mondta ki 1987-ben az Egységes Európai Okmány ügyében (Crotty v. An Taoiseach) –, valamennyi módosító szerződésről szavazni kellett az íreknek. Abban a két esetben pedig, amikor nemet mondtak a módosításra (Nizza és Lisszabon), a politikai körülmények szükségessé tették az újraszavazást. Így összesen Írország nyolcszor tartott „európai” népszavazást.

Az első népszavazás a csatlakozásról 1972 májusában zajlott le, 83,1% igen szavazattal a 70,3%-os részvételi arányból. A fent említett Crotty ügy után az Egységes Európai Okmányról 1987 májusában szavaztak az írek: alacsony, 43,9%-os részvételi aránnyal, de 69,9% „igen” szavazat-

¹⁵ M. Carbone: From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon. 5 Journal of Contemporary European Research 2009. 43. o.

¹⁶ B. Fowler: Hungary: Unpicking the Permissive Consensus. In: A. Szczerbiak – P. Taggart (eds.): EU enlargement and referendums. Routledge, London 2005. 68. o.

tal. A Maastrichti Szerződésről 1992 júniusában döntöttek (68,7% „igen”, 57,3% részvétel), az Amszterdami Szerződést pedig 61,74% igen szavazattal, 56,2%-os részvétellel fogadták el. Ezeknél a népszavazásoknál az ír politikai pártok véleménye szinte mindig azonosan oszlott meg: a ratifikációt általában a baloldali pártok ellenezték. Írország állandó semlegessége, valamint az abortusz ügye a legtöbb kampányban előkerült, ennek ellenére 2001-ig az írek kényelmes, bár csökkenő többséggel szavazták meg az egyes szerződéseket.¹⁷ Írországban két referendumot tartottak a Nizzai Szerződésről, mert 2001-ben az ír választópolgárok elutasították a – többek között a keleti bővítést is lehetővé tevő – szerződést, a „nem” szavazatok 53,9%-os arányával. Mind az ír, mind az európai politikai elitet meglepte a „nemek” győzelme. A részvételi arány nagyon alacsony, 34,8% volt, részben, mert a legtöbb ír politikai párt a megelőző népszavazások eredményének tükrében nem tartotta szükségesnek az erőteljes mobilizációt. A „nem” kampány azonban eredményes volt, mind a mozgósításban, mind a szerződés kétséges pontjainak kiemelésében. A Nizzai Szerződést Írország 2002 októberében ratifikálta. A semlegességgel kapcsolatos kétségek elűzésére az ezt beiktató alkotmánymódosítás egyben azt is az alkotmányba vezette, hogy Írország nem lesz egy uniós kölcsönös védelmi megegyezés része. Ez, valamint az erős „igen” kampány végül a szerződés 62,9%-os elfogadásához vezetett, 49,5%-os részvétel mellett. A szerződés tehát hatályba léphetett, bár a tudományos körökben több vita zajlott le az „ismételt” népszavazás demokratikus voltáról. Ahogy több más tagállamban, Írországban sem tartották meg végül az Alkotmányszerződésről szóló, tervezett népszavazást, szükségességét az íreknél nem is lehetett volna megkérdőjelezni.

A Lisszaboni Szerződés ratifikációját egyedül Írország tervezte népszavazással megerősíteni a 27-ek közül, ez azonban ismét nehézségeket okozott, hiszen a 2008 júniusában tartott referendumon 53,1%-os részvétel mellett ismét a „nem” szavazatok győztek, 53,4%-kal. E szavazás egyik érdekessége, hogy a viszonylag magas részvételi arány sem vezetett pozitív döntéshez: az eredmény az ír társadalom megosztottságát is tükrözte, hiszen az értelmiségi, magasabban képzett polgárok sokkal

¹⁷ M. Gallagher: Ireland: the referendum as a conservative device? In: M. Gallagher – P.V. Uleri (eds.): The referendum experience in Europe. Macmillan, London 1996. 86. o.

többen szavaztak igennel, mint a fizikai munkások.¹⁸ Szerencsétlenül alakult az is, hogy az „igen” kampány nem sokat tett az ellenkező oldal által a kampányban felvetett, de a szerződés tartalmához nem kapcsolódó, hanem inkább az ír társadalom belső problémáit tükröző kérdések megválaszolására. A negatív eredmény után az uniós intézmények és az ír politikai vezetők együtt próbáltak olyan kompromisszumot találni, amely lehetővé tette az új szavazást és így a ratifikációt. Ez végül az Európai Tanács által elfogadott dokumentumban öltött testet, amely biztosította az ír népet arról, hogy a Lisszaboni Szerződés nem érinti az ír semlegességet, az adórendszert, és nem kényszeríti az országot az abortusszal kapcsolatos politika megváltoztatására sem. Egy másik, jelentősebb kompromisszum az Európai Bizottság tagjainak számára kötődött. Az írek ezek után, 2009 októberében újra szavaztak a szerződésről, pozitív (67,1%) eredménnyel, és 59%-os részvételi aránnyal. Természetesen az újabb megismételt szavazás újra felvetette ennek a gyakorlatnak a demokratikus alapelvekkel való összeférhetőségét.¹⁹ A másik, több esetben felvetett kérdés az volt, hogy a Crotty ítélet valóban kötelezővé teszi-e valamennyi esetben a szerződésmódosítások népszavazás útján történő ratifikációját, a döntés értelmezésében vannak ugyanis kétségek. Jelenleg lehetetlen megjósolni, hogy az „egy szerződés – legalább egy népszavazás” gyakorlatát folytatja-e az ír állam a jövőben.

10. Olaszország

Az olasz alkotmány 71. cikke rendelkezik arról, hogy a jogalkotás kezdeményezése nemcsak a kormány és a parlament tagjainak kezében van, hanem azt 50000 állampolgár is megteheti. 1988 júniusában az európai föderalisták olasz szekciója egy 114000 aláírással ellátott javaslatot küldött a nemzeti parlamentnek, abban egy népszavazás kiírását kéve, amelyben az Európai Parlamentnek jogosítványokat adnának egy, az Európai Uniót létrehozó Európai Alkotmány elfogadására. A javaslatot az olasz parlament mindkét háza támogatta, és 1989-ben elfogadták az erről szóló alkotmánymódosítást. A népszavazást végül az 1989 júniusi

¹⁸ J. O’ Brennan: EU-Déjà vu – Ireland’s No to Lisbon. 21 The Federalist Debate: Papers for Federalists in Europe and the World 2008. 5. o.

¹⁹ G. Barrett: Is a Second Referendum Appropriate in Order to Allow Ireland to Ratify the Treaty of Lisbon?

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263300 (2010.07.30.)

európai parlamenti választásokkal együtt tartották meg, magas részvétellel (81%) és 88% „igen” szavazattal.²⁰

11. Lettország

Lettország egyetlen EU-referendumát a csatlakozásról tartották: a 2004-es bővítési kör utolsó szavazójaként a lettek 2003 szeptemberében járultak az urnák elé. Mivel a lett alkotmány nem rendelkezett népszavazás kiírásának lehetőségéről nemzetközi ügyekben, a Parlamentnek módosítást kellett elfogadnia. A lett szavazók 75,3%-os részvételi aránnyal 67,5%-ban döntöttek a csatlakozás mellett.²¹

12. Litvánia

Litvánia csatlakozási népszavazása 2003 májusában zajlott le, 63%-os részvétellel és az „igen” szavazatok 91,1%-os, túlnyomó többségével. A litván jog népszavazásokról rendelkező részeit többször módosították, és 2002-2003-ban jelentős vita tárgyát képezte, mielőtt a kötelezően megtartott és eredményében is ügyszó formájában mellett döntöttek. Mivel az érvényességhez a minimum 50%-os részvétel is kellett, a litván kampány nagy kihívása a szavazók aktivizálása volt.²²

13. Luxemburg

Az egyetlen luxemburgi uniós referendum a 2005 júliusában az Alkotmány szerződésről tartott népszavazás volt. A magas részvétellel zajló (89%) szavazás eredménye pozitív lett (56,5% igen), bár ez a megelőző francia és holland „nem” miatt végül irrelevánsnak bizonyult. A népszavazás Luxemburgban 1937 óta az első volt, jogilag véleménynyilvánító, de a parlament a döntést magára kötelezőnek ismerte el.²³

²⁰ http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=411%3Ail-primo-referendum-per-la-costituente-europea&Itemid=1&lang=en (2010.07.30.)

²¹ E. Mikkel – G. Pridham: Clinching the ‘Return to Europe’: The Referendums on EU Accession in Estonia and Latvia. 27 West European Politics 2004. 716. o.

²² <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epernbreflith.pdf> (2010.07.30.)

²³ <http://www.uni.lu/content/download/8356/135703/file/referendum.pdf> (2010.07.30.)

14. Málta

Málta, az Unióhoz 2004-ben csatlakozó legkisebb állam, volt az ebben a körben népszavazást tartók közül a belpolitikailag leginkább megosztott az ügyben. Elsőként szavazva az EU-10-ek közül, Málta 2003 márciusában vonult az urnákhoz, és végül igen kis többséggel, 53,65% „igen” szavazattal döntött a tagság mellett. A magas, 91%-os részvételi arány a politikai mozgósítás sikerét mutatta. A 2004-ben csatlakozók közül egyedül Máltán fordult elő, hogy egy jelentős politikai párt aktívan a tagság ellen kampányolt. Egyesek szerint Málta második, uniós „népszavazása” a 2003 áprilisi parlamenti választás volt, amely egy hónappal követte az opcionális és konzultatív népszavazást.²⁴

15. Hollandia

Az Alkotmányszerződés ratifikálásáról szóló népszavazást Hollandiában 2005 júniusában tartották. Hollandia modernkori történetének első, konzultatív referenduma volt ez, bár a holland kormány ígéretet tett az eredmény betartására, ha a részvétel eléri a 30%-ot. Mivel a népszavazásnak nem voltak hagyományai, szabályait is egyszeri alkalmira határozták meg. Annak ellenére, hogy a holland lakosság általában integrációpárti és a főbb politikai pártok megegyeztek az Alkotmányszerződés támogatottságáról, a népszavazáson a 63,3% résztvevő 61,6%-ban nemet mondott a szerződésre. Ezek az adatok a néhány nappal korábbi francia „nem” szavazattal együtt lehetetlenné tették az Alkotmányszerződés elutasításának figyelmen kívül hagyását. A holland eredményt általában az igen kampány kevésbé hatékony voltával és a nemzeti szuverenitás elvesztésének félelmeivel magyarázzák.²⁵

16. Lengyelország

A 2004-ben csatlakozó legnagyobb államban kötelezően kiírt ügydöntő népszavazás döntött a tagságról. 2003 júniusában a lengyel választópolgárok 59%-os részvétellel és 77,45%-os igennel bizonyították, hogy a lengyel euroskepticizmus nem jelent áthatolhatatlan akadályt Európá-

²⁴ M. Cini: Malta Votes Twice for Europe: The Accession Referendum and General Election, March/April 2003. 8 South European Society and Politics 2003. 132. o.

²⁵ http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epem-rb_netherlands_2005.pdf (2010.07.30.)

nak.²⁶ Ez természetesen nem jelentette volna azt, hogy a tervezett, de végül meg nem tartott népszavazás az Alkotmányszerződésről ugyanilyen egyszerűen sikerült volna. Ebben a kérdésben ugyanis a lengyel politikai elit maga is megosztott volt, és ez jelentős nehézségeket okozhatott volna a népszavazásnál: végül a francia és a holland nem tette irrelevánssá a kérdést.

17. Románia

Románia egyetlen uniós kapcsolódású népszavazása azokat az alkotmánymódosításokat hagyta jóvá, melyek lehetővé tették az ország csatlakozását: így ez is a tagsági referendumok közé sorolható. Érdekessége, hogy a többi hasonlószavazáshoz képest viszonylag korán, 2003-ban zajlott le; a kötelezően kiírt ügydöntő népszavazáson végül a választópolgárok 56%-a vett részt, és a 89,7%-nyi igen szavazat biztosította a későbbi csatlakozás lehetőségét.²⁷

18. Szlovákia

A szlovák csatlakozási referendum (az ország eddig egyetlen uniós népszavazása), amelyet 2003. május 16-17.-én tartottak, az uniós bővítések legerősebb igen szavazatát, 93,71%-os támogatottságot hozta. A részvételi arány (52,15%) ugyanakkor a csatlakozási népszavazások történetében a második legalacsonyabb volt, ami különösen azért volt érdekes, mert az érvényességhez szükséges 50%-os részvételi határt csak a szavazás utolsó órájában érték el. Az esetet tovább bonyolította, hogy a szlovák alkotmány ugyan kötelezővé tette a csatlakozási népszavazás megtartását, de nem rendelkezett egyértelműen arról, hogy az ügydöntőnek vagy konzultatívna kell lennie; ez a kérdés jelentős jogi viták tárgya volt, mint az is, hogy mi történik, ha a 50%-os határt nem lépi át a résztvevők száma.²⁸

²⁶ A. Szczerbiak: History trumps government unpopularity: The June 2003 Polish EU Accession Referendum. In: A. Szczerbiak – P. Taggart (eds.): EU enlargement and referendums. Routledge, London 2005. 115. o.

²⁷ S.B. Hobolt: Europe in question: referendums on European integration. Oxford University Press, Oxford 2009. 9. o.

²⁸ K. Henderson: EU Accession and the New Slovak Consensus. In: A. Szczerbiak – P. Taggart (eds.): EU enlargement and referendums. Routledge, London 2005. 96. o.

19. Szlovénia

Szlovénia volt a 2004-ben csatlakozó EU-10 közül a második állam, amely népszavazását megtartotta; a 2003 márciusi referendum egyben az ország eddigi egyetlen uniós népszavazása is volt. Bár a volt jugoszláv alkotmány ismerte a népszavazás intézményét, Szlovéniában a közvetlen demokrácia egyidős az ország függetlenségével: a Jugoszláviától való elszakadásról tartott 1990-es plebiszcitum volt mindkettő kezdet, ezt pedig számos más nemzeti népszavazás követte. Azt, hogy az uniós csatlakozást népszavazással kell megerősíteni, már 1997-ben elfogadta a szlovén parlament. E népszavazás végül abban is különleges lett, hogy az ország ugyanakkor (de másik kérdésre válaszolva) döntött a NATO-hoz való csatlakozásról is. 60%-os részvétel mellett a szlovénok 89.61%-a szavazott igen az uniós és 66.1% a NATO-csatlakozásra, mely utóbbi jóval problematikusabb kérdésnek bizonyult²⁹

20. Spanyolország

A későbbi események tükrében némileg irrelevánssá vált, opcionális és konzultatív spanyol népszavazás az Alkotmányszerződésről máig az ország egyetlen uniós referenduma. A 2005-ös népszavazás alacsony részvételi arányt (42%), de az igen szavazatok határozott győzelmét (76,5%) hozta.³⁰

21. Svédország

A svéd alkotmány ismeri mind az ügydöntő, mind a véleménynyilvánító népszavazás intézményét, és az országnak volt némi tapasztalata a közvetlen demokráciával, mielőtt 1994 novemberében a csatlakozásról szavaztak volna. Mindkét uniós tárgyú svéd referendumot az opcionális és konzultatív kategóriába sorolhatjuk, megtartásuk az alkotmány 8. fejezet 4. bekezdése alapján történt. A csatlakozási népszavazás magas részvételi arányt (83%) és az igenek győzelmét hozta (ez utóbbi 52,8%-a viszont igen csekély többséget mutat). A népszavazás megtartásának ötlete először a két ellenzéki, csatlakozásellenes pártban merült fel, de

²⁹ A. Krasovec – D. Lajh: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. In: A. Szczerbiak – P. Taggart (eds.): EU enlargement and referendums. Routledge, London 2005. p. 47

³⁰ Hobolt: i.m. 9. o.

az uniópárti erők is elismerték szükségességét.³¹ Svédország második euro-referenduma magáról az euróról, a monetáris unióhoz való csatlakozásról szólt. Bár Svédország nem kapott a dán és angol opt-outhoz hasonló felmentést, az euroövezethez mégsem csatlakozott mindeddig. Az e tárgyban tartott népszavazás hasonlított az ugyanilyen témájú, három évvel korábbi dán esethez, amennyiben itt sem sikerült az ország kormányának a várt eredményt elérnie: a svédek 56,1%-os nem szavazattal elutasították a javaslatot, ismét magas részvételi arány, 81,2% mellett, amikor 2003 szeptemberében e kérdésben döntöttek.³²

22. Egyesült Királyság

1975-ben az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak arról, hogy az ország a Községek tagja maradjon-e. Ez a szavazás több szempontból egyedülálló: az ország első és mindeddig egyetlen népszavazása volt, ugyanakkor pedig az első „fordított” csatlakozási, kiválási népszavazás. Az Egyesült Királyságban élő parlamentáris szuverenitás elve azt is jelentette, hogy az eredményében kötelező referendum tartása nem lett volna lehetséges. A népszavazás politikai körülményei a csatlakozás után gyorsan bekövetkező kormányváltásból eredeztethetők: az 1973 elején még hatalmon levő konzervatív Edward Heath kormányát 1974-ben a Munkáspárt váltotta fel, mely a kampányban kötelezettséget vállalt a csatlakozás újratárgyalására és az új körülményekkel együtti tagságról népszavazás tartására. 1975 júniusában a választókat végül a tagság fenntartásáról kérdezték meg. Az igen szavazatok aránya 67.2%, a részvétel 64.5% volt. A kilépés és újabb népszavazások tartásának kérdése újra és újra a politikai napirendre került az Egyesült Királyságban, különösen új vagy módosító szerződések ratifikálásakor. Az Alkotmányszerződés elfogadását pedig kimondottan egy újabb népszavazás kiírásához kötötte a kormány, ez azonban a francia és holland elutasító döntések miatt szükségtelenné vált. Szintén volta javaslatok az eurozónához való kapcsolódás népszavazásra bocsátásától, mindeddig azonban ez sem történt meg.

³¹ O. Ruln: Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues. In: M. Gallagher – P.V. Uleri (eds.): The referendum experience in Europe. Macmillan, London 1996. 171. o.

³² N. Aylott: Lessons Learned, Lessons Forgotten: The Swedish Referendum on EMU of September 2003. 40 Government and Opposition 2005. 540. o.

IV. Nem tagállam országokban tartott népszavazások

1. Svájc

Svájc, annak ellenére, hogy nem az EU tagja, több népszavazást tartott uniós ügyekben, mint bármelyik tagállam. Ez természetesen legalább részben a sajátos svájci alkotmányos berendezkedés következménye, amely jóval többet alkalmazza a közvetlen demokrácia eszközeit, mint a legtöbb európai állam,³³ részben pedig a Svájc és az Unió között fennálló szoros földrajzi, gazdasági, társadalmi kötelékek magyarázzák.

A svájci euro-referendumokat két nagyobb csoportba lehet osztani: a tagsággal (az Unióban vagy az Európai Gazdasági Térségben) kapcsolatosakra és az egyes témákra szorítókozó bilaterális egyezségek jóváhagyásáról szólókra – ez utóbbi ma az EU és Svájc közti kapcsolatok rendezésének preferált módja. Az első csoportba tartozó népszavazások és eredményeik:

- 1992 EGT csatlakozás (50,3% nem)
- 1997 EU csatlakozási folyamat megkezdése (74,1% nem)
- 2001 EU csatlakozási folyamat megkezdése (76,8% nem)

A svájci polgárok tehát minden, a tagsággal kapcsolatos kezdeményezést visszautasítottak. Az együttműködés más formáit támogatták azonban olyan referendumokban, mint az 1972-es EGK-EFTA szerződés jóváhagyásától szóló, számos, a közlekedésről és a szabad mozgásról szóló, a Kohéziós alapoknak a Kelet-Közép-Európai államokra való kiterjesztéséről szóló, vagy a Schengenhez való csatlakozásról szóló népszavazások voltak. Ezeket Svájc támogatta, és valószínűsíthető, hogy folytatódik is az efféle együttműködés.³⁴

2. Norvégia

A norvég-EU kapcsolatok története a tagság visszautasításával van tele: az első két norvég csatlakozási próbálkozást az Egyesült Királyság belépésével kapcsolatos francia ellenkezés gátolta meg, a másik két alkalommal (1972 és 1994), amikor Norvégia a csatlakozási tárgyalásokat lefolytathatta, a norvég nép mondott nemet a tagságra. Bár Norvégia alkotmánya nem ismeri a népszavazás intézményét, a norvég történe-

³³ Zeller Judit: Svájci Államszövetség. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC, Budapest 2007. 157. o.

³⁴ R. Schwok: Switzerland – European Union: an impossible membership? P.I.E. Peter Lang, Brussels 2009

lemben volt példa alkalmazására: elsőként az 1905-ös plebiszcitumnál, mely a Svédországtól való függetlenségről döntött. A második világháború után azonban a két „európai” népszavazáson kívül nem tartottak másikat. 1972-ben a szavazást szeptemberben tartották (annak ellenére, hogy a csatlakozást támogató pártok szerint jobb lett volna az októberi dán népszavazás utánra tenni az időpontot, hogy annak eredménye jó hatással legyen a norvég döntésre). Végül a 79%-os részvétel mellett a szavazók 53,5%-a elutasította a csatlakozást. Az 1994-es népszavazást a csatlakozó államok közül utolsóként, novemberben tartották, ezúttal a dominó-effektusban bízva; a tagságot azonban ezúttal is elutasította a szavazók 52,2%-a, mégpedig magas, 89%-os részvétel mellett. Mindkét esetben mind a norvég politikai pártok, mind a teljes társadalom (városi/vidéki és földrajzi szempontból is) megosztott volt a csatlakozással kapcsolatban; a legnehezebb kérdések a szuverenitás, a halászati és energiapolitika voltak. Norvégia egyelőre nem tervez újabb csatlakozási kísérletet, így az esetleges új népszavazás is teljesen bizonytalan.³⁵

3. Grönland

Grönland az egyetlen olyan terület, amely a tagállamtól való teljes függetlenség megszerzése nélkül kivált az Unióból. A tartomány már Dánia 1973-as csatlakozásakor is a tagság ellen szavazott, de mivel Dánia egésze elfogadta azt, Grönland is a Közösségek része lett. 1979-ben, önállósága növekedésével Grönland új népszavazást tartott, és a kilépés mellett döntött. A halászati jogok kérdésének rendezése után, 1985-ben történt meg a kiválás, de Grönlandra továbbra is vonatkoztak a tengerentúli országok és területekről szóló szerződéses rendelkezések. Mindezt az 1984-ben elfogadott Grönlandi Szerződés tette lehetővé.³⁶

V. Új tagok, új népszavazások

A jövőbeli uniós tárgyú népszavazások egy része biztosan az újbővítési körkhöz fog kapcsolódni: a jelenlegi tagjelöltek (Horvátország, Macedónia, Izland és Törökország) és a Nyugat-Balkán többi, lehetséges tagjelölt államának mindegyike dönthet majd úgy, hogy saját állampolgárait is megkérdezi a csatlakozásról. A tagjelöltek közül Izlandon volt eddig erről komoly politikai vita: egyes izlandi pártok a tagsági kérelem

³⁵ I. Sogner – C. Archer: Norway and Europe: 1972 and now. 33 Journal of Common Market Studies 1995. 389. o.

³⁶ <http://www.nytimes.com/1985/02/04/business/greenland-out-of-eec.html> (2010.07.30.)

benyújtásánál, az uniós belépésről és az eurozónához való csatlakozásról is külön referendumot tartának.³⁷ Ezek közül azonban egyikről sincs még konkrét döntés.

Természetesen a csatlakozási szerződések ratifikációjával kapcsolatban a jelenlegi tagállamoknak is lehetőségük van azok népszavazáson történő megerősítésére: fentebb említettem a francia alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, de különösen a rendkívül ellentmondásos török csatlakozásról más államok is a népszavazás mellett dönthetnek. A jövőbeli szerződésmódosítások pedig természetesen ismét újabb referendumokhoz vezethetnek. Mindemellet, és különösen az Alkotmányszerződéshez és a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó kudarcok tanulságait levonva úgy tűnik, hogy a népszavazást egyre kevesebben fogják alkalmazni politikai célok elérésére, ha arra nincs valódi szükség. Sajnálatos módon az integráció megítélésének különbségei a politikai elit és az átlagos állampolgár nézőpontjából oda vezethetnek, hogy a közvetlen demokrácia alkalmazására egyre kevesebb lehetőség nyílik e kérdésekben. Ezt egyensúlyozhatják ki olyan folyamatok, mint a Lisszaboni Szerződésben helyet kapott európai állampolgári kezdeményezés alkalmazásának megkezdése, mely az uniós polgárok részvételét már közvetlenül az európai szinten tenné lehetővé.

³⁷ <http://www.eubusiness.com/news-eu/1238178722.13> (2010.07.30.)

Az ellenséges vállalatfelvásárlás európai szabályai

I. Az európai vállalatfelvásárlási szabályozás kialakulása

Az 1980-as évekig a vállalatfelvásárlások szabályozása alapvetően csak az Egyesült Államokban¹ és az Egyesült Királyságban volt jelen. A kontinentális Európa legtöbb államában e tőkepiaci jelenségek olyan ritkák voltak,² hogy a jogalkotó a speciális szabályozás megalkotását szükségtelennek ítélte. Az akvizíciók az ajánlattevő és a céltársaság menedzsmentje közti tárgyalások eredményeként jöttek létre, a tőzsdéken kívül. A kontinentális Európában tapasztalható koncentrált tulajdonosi struktúrában az ellenséges vállalatfelvásárlás az irányítást biztosító blokk tulajdonosával történő tárgyalást jelentette. Így ez inkább egy zárt részvénytársaság megvásárlásához volt hasonló.³ E pontról történt elmozdulás az 1980-as évek második felében, amikor az európai

* Dr. Kecskés András, PhD, egyetemi adjunktus, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék, Pécs, kandras@ajk.pte.hu

¹ Az Egyesült Államokban a szövetségi szintű szabályozást az 1968-as Williams Act jelenti, amely az 1934-es Securities Exchange Act módosításának tekinthető. Roberta S. Karmel: Transnational Takeover Talk: Regulations Relating to Tender Offers and Insider Trading in the United States, the United Kingdom, Germany and Australia. 4 University of Cincinnati Law Review 1998. 1135. o.

² Az elmúlt két évtizedben mutatott csak a vállalatfelvásárlások száma növekedést az Európai Unióban. Az 1990-es évek jelentős vállalatfelvásárlási hulláma idején az európai M&A piac számára gyors fejlődést hozott, így az majdnem beérte az amerikai 1999-re. Az európai piacon 1999-ben 369 ellenséges ajánlat volt (szemben a 20 amerikaival). Ez jelentős növekedés, hiszen 1996-ban csupán 14, 1997-ben 7, 1998-ban 5, 2000-ben pedig 35 volt. A 2000. évi tőzsdei összeomlása ugyanakkor jelentősen visszavetették az európai M&A aktivitást (41%-os csökkenés volt tapasztalható). A csökkenés tovább folytatódott 2001 és 2003 között, de 2003 és 2007 között már növekedés volt tapasztalható a monetáris politikában és a részvénypiacon tapasztalható változásoknak köszönhetően. Így az M&A tranzakciók száma a 2001-2007-ig terjedő időszak vonatkozásában évi 200-al emelkedett. A 2001-től az M&A aktivitásban tapasztalható növekedés az Európai Unióban a piaci integritás magasabb szintjével és a hozzáférhető új finanszírozási mechanizmusokkal magyarázható. Ld. Joseph A. McCahery – Erik P. M. Vermeulen: Does the Takeover Bids Directive Need Revision?, TILEC Discussion Paper No. 2010-006. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547861 14-15. o. (2010.05.26.)

³ Ld. Clas Bergstrom – Peter Högfeldt – Jonathan R. Macey – Per Samuelsson: The Regulation of Corporate Acquisitions: A Law and Economics Analysis of European Proposals for Reform. 2 Columbia Business Law Review 1995. 505. o.

tőzsdéken is megfigyelhető lett a vállalatfelvásárlási aktivitás növekedése. Ekkor jelent meg az a gyakorlat, hogy az ajánlatok közvetlenül a részvényeseket célozták meg, sok esetben a céltársaság menedzsmentjével folytatott minden előzetes tárgyalás nélkül, vagy amennyiben a tárgyalások kudarcba fulladtak. E kihívásra válaszul az Európai Unió tagállamai először bizonyos önszabályozó elemeket fogadtak el, később pedig kötelező jogi szabályozást alkottak.⁴

A 21. század első évtizedének végére a vállalatfelvásárlások már általános jelenségnek tekinthetők szinte minden európai tőkepiac vonatkozásában. A legtöbb akvizíció lebonyolítása továbbra is zökkenőmentesen zajlik: ezek vagy barátságos ajánlatok, vagy esetleg olyan kötelező ajánlatok, amelyet már az irányító részesedést biztosító részvénytulajdonos megszerzése után kerülnek megtételre. A vállalatfelvásárlások területén jelen lévő két különleges helyzet ugyanakkor a jogi szabályozás megalkotása vonatkozásában továbbra is kihívásokat rejt. Ezek az ellenséges felvásárlások, illetve a határokon átívelő ajánlatok. Az előbbi esetben a megnevezés némiképp félrevezető lehet. Ha ugyanis az ajánlat bejelentésekor az ajánlattevő nem rendelkezik a céltársaság menedzsmentjének támogatásával, akkor az ajánlatot ellenségesnek szokták minősíteni. Ha az ajánlattevő bírja a céltársaság menedzsmentjének támogatását, akkor barátinak tekintik az ajánlatot.⁵ Tehát az ajánlatok elsődlegesen a menedzsment szempontjából kerülnek megítélésre. Ez ellentmond annak, hogy a céltársaság részvényesei számára ezek a tranzakciók gyakran meglehetősen magas prémiumot jelentenek.⁶ Az ellenséges felvásárlás esetében tehát a menedzsment és/vagy az irányító részvényes ellenzi az ajánlatot, és ez okból esetlegesen védekező eszközöket alkalmaz. Ebben a vonatkozásban „háborús játékra” kezd hasonlítani a felvásárlás, taktikai lépésekkel mind az ajánlattevő, mind a céltársaság oldalán. Itt olyan kérdések megválaszolása szükséges a megfelelő jogi szabályozás kialakítása során, mint hogy mit tekinthetünk a menedzsment és az igazgatótanács alapvető szerepének, és hogy engedélyezhetőek e különböző védekező eszközök. Komoly szerepet kapnak azok az

⁴ Ld. Erik Berglöf – Mike Burkart: European Takeover Regulation. 18 Economic Policy 2003. 186. o.

⁵ Ld. Dmitry Tuchinsky: The Takeover Directive and Inspire Art: Reevaluating the European Union's Market for Corporate Control in the New Millennium. 3 New York Law School Law Review 2006-2007 694. o.

⁶ Uo. 695. o.

elméleti ütközőpontok, amelyek az igazgatóság szerepének a részvényesi jólét emelésére történő korlátozása,⁷ vagy annak a társaság függetlenségének fenntartására, illetve az egyéb érdekeltek érdekeinek védelmére történő kiterjesztése kapcsán alakultak ki.⁸ Ez utóbbi azt eredményezheti, hogy a menedzsment a stakeholder-ek érdekében elfogadott védekező intézkedéseivel megfosztja a részvényeseket a kontroll-prémium lehetőségétől.⁹ Időről-időre megfogalmazódik, hogy nem lenne-e helyes a társaság hosszú távú folytonos gazdasági integritását és növekedését az aktuális befektetői érdekek fölé helyezni. Ebben az esetben viszont azzal a problémával szembesülünk, hogy a menedzsment önérdékű magatartásával veszélyeztetheti a részvényesi jólétet.

A második problémakör pedig azon az alapon áll, hogy a kormányok illetve az irányításuk, felügyeletük alatt működő felügyeleti szervek megpróbálnak befolyásolni, egyes esetekben pedig megakadályozni bizonyos tranzakciókat. Alkalmazásra kerül szervezett egyesülések segítségével „national champion”, nemzeti bajnok társaságok létrehozatala, bár egyszerűbb megoldásnak tűnik tranzakciók megakadályozása a nemzeti érdekre hivatkozva, vagy jogszabályi tilalmak, gátak elhelyezése a szabályozási környezetben, ezzel is biztosítva a gazdasági patriotizmust.

II. Az irányelv létrejöttének rövid története

Az Európai Unió a vállalatfelvásárlásokat az egységes integrált tőkepiac létrehozatala érdekében szándékozik szabályozni.¹⁰ Az első komolyabb lépést e tekintetben az Európai Bizottság „Fehér Könyve” jelentette, amely kiemelte, hogy fejleszteni szükséges a részvényekre vonatkozó

⁷ Ezt a nézetet képviselik az Egyesült Államokban például Frank H. Easterbrook és Daniel R. Fischel professzorok. Frank H. Easterbrook – Daniel R. Fischel: *The Proper Role of a Target's Management in Responding to a Tender Offer*. 6 *Harvard Law Review* 1981. 1161. o.

⁸ A long-term shareholder and social welfare theory képviselői szerint a vállalatok nem csupán a részvényesek gazdasági előnyszerzését szolgálják, hanem tágabb, társadalmi céljuk is van. Ld. E. Norman Veasey: *Musings on the Dynamics of Corporate Governance Issues, Director Liability Concerns, Corporate Control Transactions, Ethics, and Federalism*. 2 *University of Pennsylvania Law Review* 2004 1015. o.

⁹ Ld. Martin Lipton: *Takeover Bids in the Target's Boardroom*. 1 *Business Lawyer* 1979. 101. o.

¹⁰ Ld. Tuchinsky: i.m. 691. o.

nyilvános ajánlattételekhez kapcsolódó szabályozást a tagállamok közötti jelentős különbségek miatt.¹¹ Ennek alapján a Bizottság 1989-ben javaslatot tett közzé a 13. társasági jogi irányelvről, amely a vállalatfelvásárlásokat volt hivatva szabályozni. A tervezet az Egyesült Királyság „City Code on Takeovers and Mergers”-én alapulva¹² már tartalmazta a részvényesekkel szembeni egyenlő elbánás alapelvét, és kötelezettségeket fogalmazott meg mind az ajánlattevő, mind a céltársaság igazgatótanácsának irányába.¹³ A 13. társasági jogi irányelv tervezete ugyanakkor megbukott a Németország és az Egyesült Királyság részéről tapasztalható kritikák keresztüztüében. Az Egyesült Királyság – bár a szabályozás a City Code-on nyugodott – attól tartott, hogy a nem törvényi szabályozást képviselő City Code kodifikálása aláasta volna vállalatfelvásárlási szabályozásának fő erősségeit: a gyors és rugalmas alkalmazkodás lehetőségét. Az európai gazdasági élet szereplői ugyanakkor attól tartottak, hogy az irányelv gyakori és felelőtlen pereskedéshez vezetne.¹⁴

Ezt követően a tagállamokkal folytatott kiterjedt konzultáció eredményeképpen a Bizottság egy új javaslatot nyújtott be az európai vállalatfelvásárlást szabályozó irányelvre vonatkozóan 1996-ban. Bár ez az előző javaslaton alapult, nem követelt meg kötelező vételi ajánlatot valamennyi részvényre vonatkozóan az irányító befolyást elérő személytől.¹⁵ Az Európai Parlament elfogadta a javaslatra vonatkozó közös álláspontot néhány módosítással. A politika befolyását e tekintetben jól demonstrálja, hogy a Jogi Ügyek Bizottságának rapporteurje előterjesztésében azt javasolta, hogy a felügyeleti hatóságoknak joguk legyen engedélyt adni a céltársaságok

¹¹ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (1985 június) 35. o. 139. pont, http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf, illetve függelék 29. o. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en_annexe.pdf (2010.04.19.)

¹² Dr. Li-Juan Chen: The Defensive Measures in Case of Takeover Under German Takeover Act and Delaware Corporate Law. 2 National Taiwan University Law Review. 2007. 101. o. Ld. még Vanessa Edwards: The Directive on Takeover Bids. 4 European Company and Financial Law Review 2004. 418. o.

¹³ Berglöf – Burkart: i.m. 185-186. o., William Magnuson: Takeover Regulation in the United States and Europe: an Institutional Approach. 1 Pace International Law Review. 2009. 229. o.

¹⁴ Magnuson: i.m. 230. o., Edwards: i.m. 420. o.

¹⁵ Edwards: i.m. 421. o.

igazgatóságainak arra, hogy védekező intézkedéseket fogadjanak el a részvényesek megkérdezése nélkül. A hivatkozott rapporteur egy német kereszténydemokrata politikus, Klaus-Heiner Lehne volt, aki Düsseldorfot képviselte. Lehne-t minden kétséget kizáróan befolyásolta, hogy egy düsseldorf-i német társaságot, a Mannesmann-t előzőleg nem sokkal vásárolta fel¹⁶ az egyesült királyságbeli Vodafone, Németország második világháborút követő első sikeres ellenséges vállalatfelvásárlási akciójában.¹⁷ 2001. július 4-én tizenkét évnyi egyeztetést követően bocsátották szavazásra a tervezetet az Európai Parlamentben, de 273-273 szavazattal¹⁸ szavazategyenlőség miatt megbukott a javaslat.¹⁹ A Bizottság úgy szándékozott kilendíteni a vállalatfelvásárlási irányelv ügyét a holtpontról, hogy felkért egy vállalati jogi szakértőkből álló csoportot Jaap Winter professzor²⁰ vezetésével, hogy fogalmazzák meg e kérdésben javaslataikat. A kulcs a sokat hangoztatott „level playing field” létrehozása volt. A Winter-bizottság jelentésében az áttörési szabállyal, és további innovációkkal állt elő, amely a részvényesekkel szembeni egyenlő elbánást volt hivatott biztosítani.²¹ A munkacsoport

¹⁶ A Vodafone által a német Mannesmann-ra 1999-ben leadott 141 milliárd euró értékű ajánlat volt a második világháború utáni Németország első sikeres ellenséges felvásárlása. A korábbi sikertelen ajánlatokra példa a Krupp 1997-es ajánlata a Thyssen AG-re, amelynek kezdetben ellenállt a Thyssen, majd egy baráti ügyletben a Krupp irányítást szerzett a Thyssen AG acél üzletágában. Christian Kirchner – Richard W. Painter: Towards a European Modified Business Judgment Rule for Takeover Law 1. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=247214 (2010.05.20.)

¹⁷ Ld. Magnuson: i.m. 231. o.

¹⁸ Ld. Michel Menjucq: The European Regimes on Takeovers. 3 European Company and Financial Law Review 2006. 222. o.

¹⁹ Ld. Tuchinsky: i.m. 700. o.

²⁰ Jaap Winter a De Brauw Blackstone Westbroek amszterdami ügyvédi iroda partnere, szakterületébe tartoznak az M&A tevékenységek, a vállalatirányítás és a vállalati jogi perek. Az Amszterdami Egyetemen továbbá a Nemzetközi Vállalati Jog professzora. 2003-ban a Columbia Law School vendégprofesszora volt New York-ban. Elnöke volt a 2001-ben felállításra került szakértői csoportnak, mely először az európai vállalatfelvásárlási irányelvvel kapcsolatban, majd a későbbiekben az európai társasági jog reformjával kapcsolatban készítette el jelentését.

²¹ Ld. Jaap Winter: We All Want to Go to Heaven but Nobody Wants to Die. 1 European Company Law 2004.

2002-ben publikált jelentésére²² alapozva az irányelvre vonatkozó új javaslatot 2002 októberében adta ki a Bizottság. Ennek három sarokköve volt a minimum szabályozást illetően: a „level playing field” megteremtése az Európai Unióban a részvényesekkel szembeni egyenlő elbánás biztosításával a tagállamok között, a „méltányos ár” meghatározása, amelyet a részvényesek számára kell kifizetni, és a többségi részvényes kiszorítási joga.²³

Ugyanakkor ez a tervezet ismét komoly kritikával szembesült. Svédország súlyos kritikával illette az áttörési szabályt, kifejtve hogy tőzsdei társaságainak több mint a fele rendelkezik eltérő szavazati jogokat megtestesítő részvényosztályokkal. Más országok, hasonló jogi berendezéssel, szintén támogatták a svéd aggályokat. Németországnak is kétségei voltak, ugyanis Európa legnagyobb autógyártóját, a Volkswagent, az alsó-szászország által birtokolt jelentős részvényt pakett, és a 20 %-nál magasabb szavazati jog gyakorlását korlátozó jogszabály védte az esetleges ellenséges felvásárlásokkal szemben. Az Európai Parlament e kétségekre egy jelentéssel is válaszolt, melynek szerzői az áttörési szabályt kritizálták abban a tekintetben, hogy az nem kellően meggyőző és nagyon inkonzisztens.²⁴

Hónapokon keresztül zajló tárgyalások után, és sok felajánlott kompromisszum árán, az olasz elnökség újra megvizsgálta az igazgatótanács semlegességét előíró, és az áttörési szabályok opcionálissá tételének lehetőségét. Ez az új kompromisszum feloldotta számos ország félelmeit, és a javaslat széleskörű támogatást kapott. Így elfogadásra kerülhetett azon kifogások ellenére is, amelyek mind tudományos, mind kormányzati oldalról érkeztek.²⁵ A kompromisszumok ugyanakkor jelentősen felpuhították az elfogadott szabályozást. Ezzel kapcsolatban például Frits Bolkestein belső piaci

²² Ld. The Report of the High Level Group of Company Law Experts on Issues Related to Takeover Bids, 2002. január 10.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=315322 (2010.04.15.)

²³ Ld. Andrea Guacero: Recent Developments in European and Corporate Law. *Cardozo Journal of International and Comparative Law Review* 2004. 1. sz. 96. o.

²⁴ Ld. Barbara Dauner-Lieb – Marco Lamandini Reinier: The New Proposal of a Directive on Company Law Concerning Takeover Bids and the Achievement of a Level Playing Field (European Parliament Working Paper. (2002) 55. o. <http://www.jura.uni-duesseldorf.de/dozenten/noack/texte/sonstige/study.pdf> (2010.05.03.)

²⁵ Ld. Magnuson: i.m. 232- 233. o.

biztos csak úgy jellemezte az irányelvet, hogy az „nem éri meg a papírt, amire írták”.²⁶

A 13. társasági jogi irányelv elfogadása tehát egy több mint 10 éves folyamat eredménye.²⁷ A szabályozás azon alapul, hogy a vállalatfelvásárlási ajánlat számos előnyt rejt a vállalatok, a befektetők, és végső soron az európai gazdaság számára is. A vállalatfelvásárlások helyes szabályozásuk esetén hatékony előmozdítói lehetnek az értékteremtésnek. Előmozdítják ugyanis a vállalatok újrastrukturálását és konszolidációját, amely megteremti annak lehetőségét, hogy optimális működést érjenek el. Ez pedig szükséges az európai piacon és a globális piaci versenyben történő eredményes helytálláshoz. Hozzájárulnak ahhoz, hogy helyes vállalatvezetési gyakorlat kerüljön kialakításra, illetve, hogy emelkedjen a vállalatirányítás színvonala és a vállalatok teljesítménye. Továbbá a vállalatfelvásárlások fegyelmezik a menedzsmentet és elősegítik a versenyképességet. E tranzakciók szintén előnyösek a befektetőknek, mivel lehetővé teszik, hogy nagyobb hozamot érjenek el befektetéseikkel.²⁸ A javaslatok önmagukban az akadémiai szféra és az uniós bürokrácia ésszerű megfigyeléseiből származtathatóak. E gondolatok ugyanakkor akár az Európai

²⁶ Ld. Edwards: i.m. 417. o.

²⁷ Ld. Chen: i.m. 101. o.

²⁸ Számos elméleti megközelítés hangsúlyozza ugyanakkor az ajánlattevő társaság menedzsmentjének önérdékű törekvéseit a céltársaság felvásárlása kapcsán, és mutat rá arra, hogy ezen akvizíciók nem tekinthetők minden szempontból előnyösnek. Ilyen elméleti megközelítés például a birodalomépítő elmélet. Az elmélet szerint az ajánlattevő egyszerűen túlfizet, hogy minél nagyobb vállalatbirodalmat tudjon létrehozni. Roll professzor megfigyelése szerint is a vállalatfelvásárlások során az ajánlattevők tendenciaszerűen hajlamosak túlfizetni. Ezt a hübrisz elméletben fejtette ki. Bemutatta, hogyan vezethet a személyes egoizmus és gőg túlfizetéshez (ugyanakkor nyilván ez nem jelent alkalmas magyarázatot minden esetben). Ld. Richard Roll: *Empirical Evidence in Takeover Activity and Shareholder Wealth*. In: John C. Coffee Jr. – Louis Lowenstein – Susan Rose-Ackerman (eds.): *Knights, Raiders and Targets*. Oxford University Press, Oxford 1988. 249-250. o., Robert A. Prentice – John H. Langmore: *Hostile Tender Offers and the Nancy Reagan Defense: May Target Boards Just Say No – Should They be Allowed To*. 2 *Deleware Journal of Corporate Law* 1990. 457. o. Szintén az ajánlattevő társaság részvényeseinek szempontjából aggályos lehet a magatartástudományi megközelítést valló kutatók azon megfigyelése, hogy a vállalatok helytelenül a méretüket törekednek maximalizálni és nem a hozamot. Sőt, a magatartástudományi magyarázatok az akvizíció motivációjaként azt is feltűntetik, hogy ez előrelépési, előléptetési lehetőséget biztosíthat a vezető és közép-szintű menedzsment számára az ajánlattevő társaságban.

Bizottságban, akár a Winter-bizottságban fogantak, előre nem látott mértékben ki lettek téve a különböző érdekszférák politikai nyomásának. A tagállamok azon elkötelezettsége, amely hatályos jogi szabályozásuk és vállalatirányítási rezsimjük fenntartására irányult, azt is jelentette egyben, hogy az irányelvnek jelentős rugalmasságot kellett mutatnia a széleskörű támogatásért cserébe. Ennek ellenére nem vitatható, hogy a vállalatfelvásárlási irányelv számos vélhetően érzékeny rendelkezést tartalmaz a tagállamok szempontjából. Ilyen például az együttműködési kötelezettség a tagállamok között a határon átnyúló vállalatfelvásárlások esetére az alkalmazandó jogot és a felügyeleti hatóságokat illetően. Szintén ilyennek tekinthető a vállalatfelvásárlások számos vonatkozásának és átláthatóságának, az információk közzétételének harmonizációja.²⁹

III. Kollíziós jogi kérdések

A határon átnyúló vállalatfelvásárlási ajánlatok esetén alapvető fontosságú az alkalmazandó jog kérdésének rendezése. A 13. társasági jogi irányelv 4. cikkében alapelveként jelenik meg a szabályozások kölcsönös elismerése. A szakasz vizsgálata kapcsán megállapítható, hogy az Európai Unióban az értékpapírjogi szabályozás vonatkozásában a vállalatfelvásárlási ajánlatok harmonizációja sikeresnek bizonyult, és nagy lépést tesz a határon átívelő vállalatfelvásárlási ajánlatok előmozdítása felé. Korábban ugyanis a határon átívelő ajánlatokat minden érintett államban külön volt szükséges elfogadtatni a felügyeleti hatóságokkal, és minden tagállamban külön ellenőriztetni kellett a közzétételi kötelezettségeknek történő megfelelést. Ezt az irányelv hatályba lépésével főszabályként felváltotta a „home state” szabály. Ez azt eredményezi, hogy a vállalatfelvásárlási ajánlatot a céltársaság székhelye vagy bejegyzésének helye szerinti állam joga szerint kell megítélni, ha – és a legtöbb esetben ez a helyzet – az adott társaság részvényei ennek az államnak a tőzsdéjére bevezetésre kerültek.³⁰ Ez a rendszer – teljesen összhangban más értékpapírjogi irányelvekkel – jelentősen egyszerűsíti a vállalatfelvásárlások felügyeletét, ugyanis alapvetően a hazai szabályozás lesz alkalmazandó, és a hazai hatóság

²⁹ Ld. Beate Sjafjell: Political Path Dependency in Practice: the Takeover Directive. 27 Yearbook of European Law 2008. 389. o.

³⁰ Ld. Mathias M. Siems: The Rules on Conflict of Laws in the European Takeover Directive. 1 European Company and Financial Law Review 2004. 469. o.

által hozott döntések kerülnek alkalmazásra más joghatóságok által is. Így az ajánlatot és az egyéb közzétételi kötelezettség alá eső dokumentumokat csak egy alkalommal kell ellenőrizni megfeleléségi szempontból, és elfogadottak tekinthetők az egész közösségben.

IV. A kötelező ajánlattétel

Fontos – a brit City Code szabályozásán alapuló – innovációja az irányelvnek az Egyesült Államok szabályozásához képest³¹ a kötelező ajánlattételi szabály. Ez azt jelenti, hogy ha egy tőzsdei társaságban (céltársaság) egy ajánlattevő a szavazati jogok egy meghatározott százalékát szerzi meg, amely lehetővé teszi számára a társaság irányítását, akkor a lehető legkorábban ajánlatot kell tennie a céltársaság valamennyi – szavazati joggal rendelkező – részvényére méltányos áron.³² A társaság létesítő okiratában meghatározott székhely szerinti tagállam kompetenciájába tartozik annak megítélése, hogy milyen mennyiségű szavazati joggal rendelkező részvények megszerzése biztosít irányító befolyást, és hogy meghatározza ennek kiszámítási módszerét (5.cikk/3).³³ Az irányelv tehát nem határozza meg, hogy mekkora szavazati részesedés tekinthető irányító befolyásnak. Kifogásolható ez alapján, hogy nem ad meg egy konkrét határt,³⁴ vagy legalább egy olyan küszöbértéket, amelyet mindenképp irányító befolyásnak kell tekinteni az Európai Unió valamennyi tagországában. A közösségi minimum keresése közben lemondott arról, hogy szempontokat adjon a céltársaságban a nyilvános vételi ajánlat vonatkozásában jelentős befolyásszerzési küszöbérték meghatározásához.³⁵ Ennek a korlátozott harmonizációnak köszönhetően – bár a kötelező ajánlattétel jelen van a nemzeti szabályozásokban, mégis – jelentős szórást mutat az ennek megköveteléséhez kapcsolódó szavazati befolyás mértéke. Az Európai Unió tagállamaiban érvényes szabályozások vizsgálata kapcsán megállapíthatjuk, hogy a szavazati joggal ren-

³¹ Az Egyesült Államokban a vállalatfelvásárlási szabályozást szövetségi szinten rendező 1968-as Williams Act nem tartalmazza a kötelező ajánlat követelményét, nagyrészt közzétételi és eljárási szabályokat határoz meg.

³² Ld. Magnuson: i.m. 219-220. o., Silja Maul – Daniele Muffat-Jeandet: Die EU-Übernehmerichtlinie. 5 Die Aktiengesellschaft 2004. 226. o., Luca Enriques: The Mandatory Bid Rule in the Takeover Directive: Harmonization Without Foundation? 1 European Company and Financial Law Review 2004. 443. o., Menjucq: i.m. 226. o.

³³ Ld. Edwards: i.m. 433. o.

³⁴ Uo. 434. o.

³⁵ Ld. Gadó Gábor: Társasági jogi reform Európában. Magyar Jog 2006. 6. sz. 335. o.

delkező részvények körülbelül 1/3-ának megszerzéséhez kötött ajánlattétel mintegy „best practice”-nak tekinthető.³⁶ A tagállamoknak garantálni kell továbbá, hogy az ajánlattétel során „méltányos ár” érvényesül. Az irányelv szerint az ajánlatban megjelölt ár minimuma a tagállamok által megszabott időtartamon belül az ajánlattevő vagy a vele összhangban eljáró személyek által ugyanazon értékpapírokért kifizetett legmagasabb összeg. A kérdéses időtartam nem lehet kevesebb 6, de nem lehet több 12 hónapnál.³⁷

A kötelező ajánlattételi szabály korlátozott abban a vonatkozásban, hogy nem terjed ki a szavazati joggal nem rendelkező részvényekre.³⁸ Érdekesnek tekinthető ez a megkülönböztetés a részvényesek között, különösen annak fényében, hogy a közösségi vállalati jogban napirendre került a részvényesi demokrácia megteremtése jegyében az egy részvény-egy szavazat elv erősítése, amely az ez idő tájt elfogadásra került társasági jogi Cselekvési Terv középtávú céljai közé is tartozott.³⁹ A szabályozás alapján nem tekinthető úgy, hogy ezt az elvet az irányelv egyértelműen magáévá tette volna.⁴⁰

Az irányelv a 7. cikk/1-ben úgy rendelkezik, hogy a vételi ajánlat elfogadására nyitva álló időszak nem lehet a vételi ajánlat közzétételétől számított két hétnél rövidebb, és tíz hétnél hosszabb.⁴¹ E szabály is meglehetősen tág mozgásteret biztosít a tagállamoknak.⁴²

³⁶ Commission Staff Working Document – Report on the Implementation of the Directive on Takeover Bids. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/takeoverbids/2007-02-report_en.pdf (2010.05.14.) A legtöbb tagállam a kötelező ajánlattétel kapcsán 30% körüli értéket fogadott el. 9., 13-14. o., Menjucq: i.m. 226-227. o.

³⁷ Ld. Maul – Muffat-Jeandet: i.m. 229. o.

³⁸ Ld. Enriques: i.m. 447. old.

³⁹ Ld. Sárközy Tamás: Társasági törvény, cégtörvény. HVG-ORAC, Budapest 2006. 37. o.

⁴⁰ Guido Ferrarini: One share – One Vote: A European Rule? 2 European Company and Financial Law Review 2006. 165. old.

⁴¹ Ld. Edwards: i.m. 433. old.

⁴² Még szélesebb mérlegelésre ad lehetőséget az irányelv 7. cikkének 2. bekezdése. E szerint a tagállamok előírhatnak ezt az időszakot megváltoztató szabályokat egyedi esetekben. A tagállam engedélyezheti a felügyeleti hatóságnak, hogy a fenti időszaktól eltérést biztosítson annak érdekében, hogy lehetővé tegye a céltársaság számára, hogy az ajánlat megvizsgálása céljából összehívja a részvényesek közgyűlését.

V. A „neutralitási” szabály

A corporate governance vállalatfelvásárlásokkal szembeni védekezésekkel kapcsolatos vitáinak középpontjában két felfogás áll. Egyrészt az igazgatótanács védekezési lehetőségét támogató nézetek azt emelik ki, hogy egy nyilvános részvénytársaság kisérszvényesei képtelenek a korlátozott tapasztalatuknak, illetve a kollektív fellépéssel kapcsolatos problémáknak⁴³ köszönhetően, hogy megalapozott döntést hozzanak egy felvásárlási ajánlat megítélése vonatkozásában. Ezért a vállalatok igazgatótanácsait fel kell hatalmazni védekező intézkedések elfogadására, mivel a társaság e szerve előnyösebb helyzetben van, hogy megvédje a részvényesek és az egyéb érdekeltek érdekeit. A részvényesek választását preferáló elméletek ezzel szemben azt fogalmazzák meg, hogy az igazgatótanácsok önérdekűek a vállalatfelvásárlásra adott válasz tekintetében, és ezért nem szabadna megengedni számukra, hogy védekező intézkedések elfogadásáról döntsenek.⁴⁴

Az igazgatótanács függetlenségét előíró szabály az irányelvben a célból lett kialakítva, hogy alapvetően egyszerűbbé tegye a felvásárlásokat. Az igazgatótanács védekező intézkedései ugyanis vagy ellehetetlenítik

⁴³ A kollektív fellépés problémája a szórt részvényesi struktúrában tapasztalható részvényesei passzivitás magyarázatául szolgálhat. Ezen elmélet szerint egy részvényes szavazata csak csekély mértékben tudja befolyásolni a társaság döntéshozatalát. Az együttes fellépés megszervezése jelentős költségeket róhat a kisérszvényesre, míg hasznai egyetemesek lesznek a vállalatban. Ezen okból számos részvényes bizonyos „apátiával” szemléli a társaságot és a közgyűlési döntéshozatalt a szórt részvényesi struktúrában. Mivel nem célszerű számára jelentős költséget és időt fektetnie a közgyűlési javaslatok megismerésére, nem mérlegeli körültekintően e javaslatokat, hanem egyszerűen a menedzsmenttel szavaz. Amennyiben pedig probléma merül fel, egyszerűen a klasszikus Wall-Street szabályt alkalmazza. Ld. Jeffrey N. Gordon: *Ties that Bind: Dual Class Common Stock and the Problem of Shareholder Choice*. 1 *California Law Review* 1988. 43-47. o., Henry G. Manne: *Some Theoretical Aspects of Share Voting: An Essay in Honor of Adolf A. Berle*. 8 *Columbia Law Review* 1964. 1427. o., Ralph K. Winter Jr.: *State Law, Shareholder Protection and the Theory of the Corporation*. 1 *The Journal of Legal Studies* 1977.

⁴⁴ Ld. Lucian Arye Bebchuk: *The Case for Empowering Shareholders*, Law and Economics Workshop, Berkeley Program in Law and Economics – UC Berkeley 2003. March. <http://escholarship.org/uc/item/1zw819wt> (2010.05.27.). Ld. még Lucian Arye Bebchuk: *The Case Against Board Veto in Corporate Takeovers*. 3 *The University of Chicago Law Review* 2002. 1027. o.

azokat, vagy még költségesebbé és időigényesebbé teszik őket.⁴⁵ Az irányelvben található semlegességi szabály e kérdést úgy rendezzi, hogy az ajánlattételi szándékról való értesülés és az ajánlat lezárása (vagy az ajánlat hatálytalanná válása) között az ajánlat megzavarásához a rivális ajánlat keresését kivéve a céltársaság igazgatótanácsnak meg kell kapnia a közgyűlés előzetes felhatalmazását (9. cikk/2), mindeddig pedig semlegességre van kötelezve.⁴⁶ Ez első ránézésre hátrányt okoz az európai társaságoknak a vállalatfelvásárlások megakadályozásával kapcsolatban, összehasonlítva az amerikai társaságokkal, melyeket nem köt hasonló szabályozás. Nem feledkezhetünk el azonban arról, hogy az Európai Unió legtöbb tagállamában számos lehetőség kínálkozik, hogy az ellenséges felvásárlásokkal szemben megvédje magát egy társaság (például a szavazati jog maximálása, többszörös szavazati jog, szavazati jog nélküli részvények, elsőbbségi részvények).⁴⁷ Így az igazgatótanács védekező intézkedéseinek lehetősége szinte áthidalhatatlan akadályt jelentene az ajánlattevőknek. E szabályozást az amerikai vállalatfelvásárlási elméletekkel összevetve megállapíthatjuk, hogy azt leginkább az ott közvetítő elméletnek számító distributional approach nézőpontjával feleltethetjük meg.⁴⁸

VI. Az áttörési szabály

A 11. cikk, mely minden bizonnyal az irányelv legvitatottabb része, az áttörési szabályokat tartalmazza. Ezek komoly előnyt hordoznak az ajánlattevők számára a (különösen a kontinentális Európában jelentős) vállalatfelvásárlásokat akadályozó mechanizmusok megkerülésében. E szerint a céltársaság alapszabályában az értékpapírok átruházására vonatkozó korlátozások nem alkalmazhatók az ajánlattevővel szemben az ajánlattételt követően az elfogadásra nyitva álló időszakban. Nem

⁴⁵ Ld. Sjaftjell: i.m. 389-390. o.

⁴⁶ Ld. Alexander Zinser: Einer neuer Anlauf: der jüngste Vorschlag einer Übernahmerrichtlinie vom 2.10.2002. 1 Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftrecht 2003.

⁴⁷ Ld. Karel Van Hulle: Aktuelle Entwicklungen im europäischen Gesellschaftrecht. 12 Europäisches Wirtschaft und Steuerrecht 2000. 12.

⁴⁸ Legjelentősebb képviselői Junewicz és Greene, illetve Bebchuk és Gilson. Ld. James J. Junewicz – Edward. F. Greene: A Reappraisal of Current Regulation of Mergers and Acquisitions. 4 University of Pennsylvania Law Review 1984., Lucian A. Bebchuk: The Case Against Board Veto in Corporate Takeovers. 3 The University of Chicago Law Review. 2002., Lucian Arye Bebchuk: The Case for Facilitating Competing Tender Offers: A Reply and Extension. 1 Stanford Law Review 1983.

érvényesek ebben az időszakban az ajánlattevővel szemben a céltársaság és értékpapír-birtokosai, valamint az értékpapír-birtokosok egymás között megkötött szerződéseiben leírt értékpapír-átruházási korlátozások. Szintén nem érvényesek az alapszabályban, vagy a fenti szerződésekben kikötött szavazati jogokra vonatkozó korlátozások azon a közgyűlésen, ahol a részvényesek a vállalatfelvásárlás elleni esetleges védekező intézkedésekről döntenek. Nem alkalmazhatók továbbá a különleges szavazati jogok, illetve korlátozások az ajánlat lezárását követő első közgyűlésen, amelyet az ajánlattevő az alapszabály módosítására, az ügyvezető szerv megváltoztatására hív össze, ha megszerzi a vállalat szavazati jogokat megtestesítő tőkéjének legalább 75%-át (11. cikk/4).⁴⁹ Ekkor a többszörös szavazati jogot megtestesítő értékpapírok egyenként egy szavazatot érnek. Azt viszont nem határozza meg az irányelv, hogy az elérendő 75%-ba az ajánlattevő által birtokolt többszörös szavazati jogot biztosító részvények szavazatait is bele kell-e számítani. Az áttörési szabály kapcsán nem tekinthető világosnak a 11. cikk/5-ben kifejtett méltányos ellentételezés kérdése sem. Ellentételezést kell ugyanis nyújtani az irányelv rendelkezései alapján azon részvényesnek, akiknek szavazati jogát az áttörési szabály érinti. A természetes logika és a 6. cikk/3⁵⁰ értelmében ezt valószínűleg az ajánlattevőnek kellene fizetnie, de a világos fogalmazás hiányában ez nem állapítható meg. Szintén nem egyértelmű, milyen metódussal kerüljön ez az ellenérték meghatározásra. Az irányelv ennek meghatározását teljesen a tagállamoknak tartja fenn. Ez azt jelenti, hogy ennek szabályozása változni fog tagállamról tagállamra, hacsak nem hagyja e területet szabályozatlanul a tagállam, teljes mértékben a bíróságok hatáskörébe utalva a döntést.⁵¹

Az áttörési szabály célja számos, az ajánlattétel előtt elhelyezett akadály kiküszöbölése. Ez egy alapvető fontosságú törekvés egy jól működő határon átívelő vállalatfelvásárlási piac létrehozatalához. Így a megfelelő, 75%-os cash flow-hoz kapcsolódó jogok megszerzésével a részvényes jogosult lesz, hogy megváltoztassa az alapszabályt (és

⁴⁹ Ld. Edwards: i.m. 437. o.

⁵⁰ Az irányelv 6. cikkének 3. bekezdése tartalmazza az e, pontjában, hogy a vételi ajánlatnak tartalmaznia kell a 11. cikk (4) bekezdésében megállapított áttörési szabály eredményeként esetlegesen megszűnő jogok miatt felajánlott kártalanítást, az összeg megfizetésének és kiszámításának módját.

⁵¹ Ld. Sjaafjell: i.m. 391. o.

esetlegesen más alapvető fontosságú dokumentumot), eltávolítson bármilyen a vállalat feletti irányítás megszerzését akadályozó korlátot, amelyet akár céltársaság részvényesei fogadtak el az ajánlattételt megelőzően.⁵² Az áttörési szabályt az azt övező ellentmondásos vélemények miatt a tagállamok nagy többsége nem alkalmazza, de választhatóvá teszi azt honos vállalatai számára.⁵³

VII. Az opcionális és a reciprocitás

A fent tárgyalt két szabály jelentősen könnyíti a vállalatfelvásárlások sikeres lebonyolítását az unióban. Az irányelv 12. cikke viszont fakultatívvá teszi az ajánlattevő érdekeit biztosító rendelkezések érvényesülését. Felhatalmazza ugyanis a tagállamokat, hogy azon társaságaikat, amelyek létesítő okirat szerinti székhelye területükön van, mentesítsék a 9. cikk/2-3, és/vagy a 11. cikk alkalmazása alól.⁵⁴ Tehát a neutralitási és áttörési szabály megkerülhetővé vált a tagállamok által, tulajdonképpen csak az irányelvnek az alkalmazandó jogra, a kötelező ajánlattételre, közzétételre és a sell out/squeeze out jogokra vonatkozó szabályozása maradt kötelező erejű. Így nem biztosított teljes körűen a vállalatfelvásárlások területén a level playing field létrejötte, és a kibontakozásukhoz szükséges megfelelő szabályozási környezet.

Az egyenlő esélyek biztosítása végett ugyanakkor a tagállamok többsége alkalmazza az irányelv kölcsönösségi szabályát. Ez lehetővé teszi, hogy azok a vállalatok, amelyekre az áttörési és neutralitási szabály vonatkozik (akár a nemzeti szabályozás, akár saját döntésük alapján) ne alkalmazzák ezeket azokkal az ajánlattevővel szemben, amelyek nem fogadták el az irányelv e cikkeit.⁵⁵ Természetesnek tekinthető ugyanis, hogy a saját jogrendszerüket a vállalatfelvásárlásokkal szemben nyitottabbá tevő tagállamok az egyenlő esélyek (a level playing field) megteremtése végett fenntartják a kölcsönösségi szabály alkalmazásának lehetőségét azon tagállamokkal illetve vállalatokkal

⁵² Ld. Menjucq: i.m. 231. o.

⁵³ Ld. Commission Staff Working Document – Report on the Implementation of the Directive on Takeover Bids.

http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/takeoverbids/2007-02-report_en.pdf 7. o. (2010.05.14.)

⁵⁴ Ld. Mathias M. Siems: Rules on Conflict of Laws in the European Takeover Directive. 4 European Company and Financial Law Review 2004. 460. o.

⁵⁵ Ld. Menjucq: i.m. 232. o.

szemben, amelyek nem alkalmazzák a vállalatfelvásárlásokat megkönnyítő opcionális 9., illetve 11. cikket. Ez nagyobb manőverező készséget tesz lehetővé a menedzsment számára a más tagállamokból érkező ajánlatokkal szemben, és alkalmas a vállalkozások közötti egyenlőtlen verseny kiküszöbölésére.⁵⁶ Az alkalmazás másik indoka a szabályozási versenytől (Delaware-effektus⁵⁷) való félelem. Ugyanis a vállalatok a számukra nagyobb mozgásteret engedő államokat részesíthetnék előnyben és székhelyüket áthelyezve előnytelen helyzetet teremtenének a kölcsönösségi elvet nem alkalmazó államok számára. Fontos érv lehet még a tagállamok számára a reciprocitási elv alkalmazása mellett, hogy felruházzák a vállalatokat mindazon rugalmassággal, amelyet az irányelv feljárn.⁵⁸

VIII. A kiszorítás (squeeze-out) és az eladási jog (sell-out)

E jogosultságok csak a céltársaság értékpapírjainak nyilvános vételi ajánlatot követő megszerzése, tehát az összes értékpapírra vonatkozó vételi ajánlat megtétele után élnek (15/1,16/1). Mégpedig akkor, ha az ajánlattevő birtokolja a szavazati jogokat megtestesítő tőke minimum 90%-át, és a céltársaság szavazati jogainak 90%-át, vagy amennyiben az ajánlat elfogadását követően az ajánlattevő a céltársaság szavazati jogokat megtestesítő tőkéjének legalább 90%-át képviselő szavazati jogokat, és az ajánlat részét képező szavazati jogok legalább 90%-át képviselő értékpapírokat megszerezte, vagy szerződésben kötelezte rá magát (15/2).⁵⁹ A tagállamoknak a fenti jogok gyakorlására vonatkozó határt e két lehetőség közül választva kell meghatározniuk. A jogok gyakorlására vonatkozó küszöbértéket 90%-nál magasabban is meghatározhatják, de az nem lehet magasabb, mint a szavazati jogokat megtestesítő tőke 95%-a, illetve a szavazati jogok 95%-a.⁶⁰

A squeeze-out (kiszorítási) jog gyakorlásával a kisebbségi részvényesek kiszorításának lehetősége megszabadítja az ajánlattevőt azon kockázatoktól és költségektől, amelyet a kisebbségi részvényesek folyamatos jelenléte okoz. Így lehetősége van arra, hogy az ajánlat lezárását követő 3 hónapon belül egyoldalú nyilatkozatával

⁵⁶ Uo. 235. o.

⁵⁷ Ld. Halász Vendel: A részvénytulajdonosi és átvétel jogi elemzése. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*. PTE ÁJK, Pécs 2008. 41. o.

⁵⁸ Ld. Report on the implementation of the Directive on Takeover Bids. 8. o.

⁵⁹ Ld. Menjucq: i.m. 227. o.

⁶⁰ Ld. Edwards: i.m. 427-428. o.

megvásárolja a fennmaradó kisebbségi részvényesek papírjait egy méltányos áron. Ez egy hatékony eszköze annak, hogy az ajánlattevő teljessé tegye a vállalat felvásárlását, ami még vonzóbbá teszi az ajánlattételt. Számos tagállam jogában az irányelv következményeként jelent meg először a kiszorítás,⁶¹ és remélhetőleg ez elő fogja segíteni az Európai Unión belüli tranzakciók fejlődését.

A sell out (eladási) jog a kisebbségi részvényeseket vállalatfelvásárlások esetén védő jogosultságok közé sorolható. Biztosítja, hogy a kisebbségi részvényes méltányos áron eladhassa részvényeit az ajánlattevőnek egy sikeres ajánlat lezárását követő három hónapon belül. Ez a szabály képes csökkenteni a céltársaság részvényesein a nyomást, hogy felajánlják részvényeiket akár egy nem kellően attraktív ajánlatot nyújtó ajánlattevőnek.

IX. A 13. társasági jogi irányelv értékelése

Az irányelv által megvalósított harmonizáció sok tekintetben meglehetősen korlátozottnak tekinthető. Az nem jelent problémát, hogy a tagállamok egyes esetekben további szabályokat fogadhatnak el, ugyanakkor az irányelv számos olyan koncepciót tartalmaz, amely további pontosítást igényelne. Ilyennek tekinthetjük például a méltányos ár (equitable price), az egymással összhangban eljáró személyek (acting in concert), de akár az áttörés esetén alkalmazandó kártérítés mibenlétének meghatározását.⁶² Az irányelv leginkább „sántikáló” rendelkezései a társasági joghoz kötődnek, azon belül is a vállalatfelvásárlás elleni védekezésekhez. Az irányelv továbbá számos területet szabályoz, de ugyanakkor engedélyezi az ellenkezőjét is. Erre példa, hogy egyrészt a vállalatfelvásárlás elleni védekező intézkedések átfogó tilalmával találkozhatunk, másrészt az irányelv engedélyezi a tagállamoknak, hogy félretegyék e szabályok alkalmazását. És mivel ez lehetséges a tagállamok számára, nyilvánvalóan jelentős mértékben élnek is ezzel a lehetőséggel. Komoly kritikákkal szembesült a

⁶¹ Ld. példaként Görögország, Spanyolország, Luxemburg, Málta, Szlovénia, Szlovákia esetét.

⁶² Az áttörési szabály kapcsán nem egyértelmű például a 11. cikk/5.-ben meghatározott méltányos ellentételezés. E szerint ugyanis méltányos ellentételezést kell kapnia azon részvényeseknek, akiknek szavazati jogát az áttörési szabály érinti. A természetes logika és a 6. cikk/3 értelmében ezt valószínűleg a felvásárlónak kell fizetnie, de a világos fogalmazás hiányában ez nem állapítható meg. Ld. ennek kapcsán Sfafjell: i.m. 391. o.

szabályozás abban a vonatkozásban is, hogy a közösségi minimum keresése közben lemondott arról, hogy szempontokat adjon a céltársaságban a nyilvános vételi ajánlat vonatkozásában jelentős befolyásszerzési küszöbérték meghatározásához.⁶³

Ezen kérdések harmonizálásának elmaradása szükséges volt az irányelv elfogadásához. Ha egy mélységi, minden kérdést átfogó harmonizáció lett volna a kitűzött cél, akkor a szabályok sokkal szélesebb körét kellett volna elfogadni, és ehhez egyetértésre jutni. Az a megszámlálhatatlan kérdés, amely benne rejlik egy vállalatfelvásárlási helyzetben, nagyon eltérő állásfoglalásokat von maga után. Ezek harmonizálása számtalan részletes szabály kidolgozása árán lenne csak lehetséges.

⁶³ Ld. Gadó: i.m. 335. o.

Kecskés László*
Kovács Kolos**

Egyes angolszász eljárásjogi intézmények tesztje az Európai Bíróság gyakorlatában

I. Anti-suit injunction (Határon átnyúló perlési tilalom)

A tanulmányban elsőként vizsgált eljárásjogi intézmény az angolszász anti-suit injunction (határon átnyúló perlési tilalom). Az Európai Bíróság két nagyhatású ítéletében foglalkozott az említett jogintézménynek a Brüsszeli Egyezményvel, valamint a Brüsszel I. rendelettel való összeegyeztethetősége kérdésével. Azonban mielőtt az ítéletek közelebbi vizsgálatába kezdenénk, szükséges, hogy röviden karakterizáljuk az anti-suit injunction lényeges szabályait, és eljárásjogi hatásait.

1. Az anti-suit injunction jogi természete

Az anti-suit injunction angol bíróságok általi alkalmazása hosszú múltra tekint vissza. A jogintézményt először a common law bíróságok használták writ formájában, annak érdekében, hogy megakadályozzák az egyházi bíróságokat joghatóságuk kiterjesztésében. Később, a XIX. században a Court of Chancery (equity bíróság) kapta meg a lehetőséget anti-suit injunction kibocsátására annak érdekében, hogy megakadályozza egy common law bíróság előtti per kezdeményezését vagy lefolytatását.¹ A jogintézmény szabályai jelenleg törvényen alapulnak, azonban a kibocsátása még mindig a bírói mérlegelés tárgyát képezi az „igazságosság és méltányosság követelményének érvényre juttatása” érdekében.² Az angol jog alapján valakit perbe lehet vonni általános vagy speciális (belföldi vagy külföldi) fórum előtt, kivéve, ha olyan különleges okok állnak fenn, amelyek lehetővé teszik ennek a személynek, hogy megakadályozza az említett fórumok előtti perbebocsátkozást. Az anti-suit injunction is egy ilyen különleges ok az angol jogban. A

* Prof. Dr. Kecskés László, egyetemi tanár, Polgári Jogi Tanszék, Pécs, kecskeslaszlo@ajk.pte.hu

** Dr. Kovács Kolos, doktorandusz hallgató, Polgári Jogi Tanszék, Pécs, kovacskolos@ajk.pte.hu

¹ Clare Ambrose: Can the anti-suit injunctions survive European Community law. 52 International and Comparative Law Quarterly 2003. April. 404. o., Maura E. Wilson: Let go of that case! British anti-suit injunctions against Brussels Convention Members. 36 Cornell International Law Journal 2003-2004. 213. o.

² Supreme Court Act 1981, s 37(1)

jogintézmény alkalmazására akkor kerül sor, amikor a vitában részes fél egy kereseti kérelmet nyújt be egy külföldi bíróság előtt az ellenérdekű fél ellen, aki viszont úgy véli, hogy egy másik ország bíróságának az eljárása megfelelőbb (more appropriate) lenne az adott ügyben. Ebben az esetben a fél kérelmet nyújthat be az angol bírósághoz amellet érvelve, hogy az ellenérdekű fél perlése megakadályozza a másik (megfelelőbb) bíróság joghatósága szerinti további perlést. A bíróság akkor bocsátja ki ezt a végzést, amikor szükségesnek látszik a közbeavatkozás a jogsértés megakadályozása érdekében. A jogintézmény diszkrecionális jellege miatt nehéz egzakt módon behatárolni azokat az eseteket, amikor a külföldi bíróság előtti perlés jogsértést eredményez.³ A jogsértés megállapítására és ezzel együtt az anti-suit injunction kibocsátására leggyakrabban azokban az esetekben kerül sor, amikor a külföldi bíróság előtti eljárás kezdeményezése joghatósági (fórumválasztási) megállapodásba vagy választottbírósági kikötésbe ütközne. A bíróság annak érdekében avatkozik közbe, hogy védelmezze a kérelmező szerződésből fakadó jogait, kivéve, ha a külföldi bíróság előtt perlő fél alapos okkal indokolja azt, hogy miért nem kell a szerződés rendelkezéseihez tartania magát. A közbeavatkozás további gyakori esete az, amikor a külföldi bíróság előtt perlő fél magatartása „oktalan, esztelen” (a továbbiakban: unconscionable).⁴ Ténylegesen a fogalmat leggyakrabban azon helyzetekre alkalmazzák, amikor az angol bíróság az alapügyben eljárni hivatott fórum (natural forum) és a külföldi bíróság előtti perlés „vexatious or oppressive”, azaz a fél eljárása a másik fél zaklatására vagy jogainak csorbítására irányul. Összességében elmondhatjuk, hogy az unconscionable jelentése alá vonhatók mindazon esetek, amelyekben az anti-suit injunctiont kérelmező félnek méltányolható joga (érdeke) van arra, hogy ne vonják perbe külföldi bíróság előtt.⁵ Szükséges leszögezni azt, hogy az angol precedensjog – az *Airbus v Patel*⁶ ügyön alapulva, az úgynevezett „Airbus teszt”-tel – határt szab az anti-suit injunction kibocsátása tekintetében a törvényen alapuló bírói diszkrecionalitásnak. A bíróságnak mindig körültekintően kell eljárnia, ugyanis az anti-suit injunctiont mindaddig nem bocsátja ki, míg meg nem győződik arról,

³ Wilson: i.m. 213-214. o.

⁴ A fogalom leginkább a rosszhiszemű perlés jelentésével azonosítható.

⁵ Stuart Dutson: Breach of an Arbitration or Exclusive Jurisdiction Clause: The Legal Remedies if it Continues. 16 International Arbitration 2000. 89-94. o.

⁶ *Airbus Industrie GIE v. Patel* [1999] 1 AC 119

hogy a külföldi eljárás folytatása ésszerűtlen vagy rosszhiszemű.⁷ Ez közelebbről nézve azt jelenti, hogy a bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a jogvita eldöntése szempontjából ő-e az eljárni hivatott fórum, továbbá meg kell ítélnie, hogy a külföldi bíróság előtti eljárás lefolytatása jogsérelmet jelent-e az injunctionért folyamodó fél számára, valamint figyelembe kell vennie, hogy az injunction kibocsátásával nem fosztja-e meg a külföldi bíróság előtt perlő felet kereseti jogának jogszerű gyakorlatától.⁸

Összegezve azt kell mondanunk, hogy az anti-suit injunction kibocsátása azokban az esetekben lehetséges, amikor ez szükséges valamely jog vagy méltányolható érdek védelme szempontjából. A döntés mindig a bíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik és a mérlegelése során minden releváns tényt és körülményt figyelembe kell vennie. Az angol bíróságok azzal igazolják a jogintézmény szükségességét, hogy anti-suit injunction kibocsátása nélkül a kérelmező fél szerződésből fakadó jogai nyilvánvalóan sérülnének. Egy kontinentális jogrendszerből szemlélve az anti-suit injunction mechanizmusa leginkább a nemzetközi emberi jogi egyezményekben rögzített, alkotmányi védelemben részesített alapjog, a törvényes bíróhoz (bírósághoz) való jog egy sajátos formájának tekinthető.⁹

Az anti-suit injunctionnak az európai joggal való konfliktusa két esetben tipikus: az angol fórumot, amely az anti-suit injunctiont kibocsátja elsőként vagy másodikként hívták fel az eljárás lefolytatására.¹⁰ A Brüsszel I. Rendelet 27. cikkének (1) bekezdése egyértelmű utasítást ad arra az esetre, ha az angol bíróságot másodikként hívták fel, és az elsőként felhívott bíróság megállapítja a joghatóságát. Ebben az esetben az elsőként felhívott fórum köteles eljárni, a később felhívott bíróság pedig köteles ennek javára megállapítani saját joghatóságának hiányát.¹¹ Ez

⁷ Unconscionable, vexatious or oppressive.

⁸ Wilson: i.m. 213-214. o., Ambrose: i.m. 404-405., 409. o.

⁹ Alexander J. Bělohávek: West Tankers as a Trojan Horse with Respect to the Autonomy of Arbitration Proceedings and the New York Convention 1958. 27 ASA Bulletin 4/2009 (December). 652-653. o., Ambrose: i.m. 404-405. o.

¹⁰ Marc Rich & Co AG v. Società Italiana Supianti XX (The Atlantic Empear), Continental Bank NA v. Aekos Cia Naviera SA and others, Aggheliki Charis Compania Maritina SA v. Pagnan S.p.A. (The Angelic Grace)

¹¹ 44/2001 EK Rendelet 27. cikk (1) Amennyiben azonos jogalapról származó, azonos felek között folyamatban lévő eljárásokat különböző tagállamok bíróságai előtt indítottak, a később megkeresett bíróság az elsőként megkeresett bíróság jogha-

alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy amennyiben nincs védelmet igénylő joghatóság, akkor nem lehet helye az anti-suit injunction kibocsátásának sem. Abban az esetben viszont, ha elsőként hívják fel az angol bíróságot az eljárásra, az köteles a joghatóságát gyakorolni. Ez alapján kérdésként merülhet fel az, hogy az európai jog megengedi-e a joghatóság védelmében az anti-suit injunction kibocsátását, vagy az angol bíróságok e gyakorlata az európai jogba ütközik. A kérdésre az Európai Bíróság két nagyhatású ítéletében, a Turner és a West Tankers ítéletben adott választ, amelyeket ismertetése az alábbiakban következik.¹²

2. Turner-ügy

a) Tényállás

Mr. Turner, egy brit állampolgárságú ügyvéd (solicitor), aki a Mr. Grovit által irányított Chequepoint Group nevű, pénzváltó irodák működtetésével foglalkozó cégcsoport alkalmazásában dolgozott 1990-től. A cégcsoport több különböző országban alapított céget foglalt magában: többek között a China Security Ltd.-t, amely kezdetben Mr. Turnert alkalmazta; a Chequepoint UK Ltd.-t, amely 1990 végétől foglalkoztatta tovább Mr. Turnert; a Nagy-Britanniában alapított Harada vállalkozást; valamint a Spanyolországban alapított Changepoint vállalkozást. 1997 májusáig Mr. Turner Londonban folytatta tevékenységét, majd kérésére az alkalmazója áthelyezte Madridba. 1997 novemberében kezdett Madridban dolgozni. 1998 februárjában nyújtotta be a felmondását a Harada társasághoz, amelynél 1997. december 31-e óta állt foglalkozásban. 1998 márciusában Mr. Turner pert indított a Londoni Munkaügyi Bíróság (Employment Tribunal) előtt a Harada ellen. Állítása szerint munkaadói olyan helyzetbe akarták sodorni, amelyre hivatkozással jogellenesen szüntették volna meg a munkaviszonyát. A Harada a joghatóság hiányára hivatkozással kifogást emelt, amelyet a bíróság elutasított,

tósága megállapításáig hivatalból felfüggeszti az eljárást. (2) Amennyiben az elsőként megkeresett bíróság joghatóságát állapítják meg, a később megkeresett bíróság ennek javára megállapítja saját joghatóságának hiányát.

¹² Fuglinszky Réka: Az anti-suit injunction (a határon átnyúló perlési tilalom) Angliában, különös tekintettel a jogintézmény európai joggal való összeegyeztethetőségére. In: Szikora Veronika (szerk.): Kihívások és lehetőségek napjaink magánjogában. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszékének kiadványa, Debrecen 2009. 151-182. o.

mivel megállapította joghatóságát azon az alapon, hogy a Harada az Egyesült Királyságban honos társaság. A bíróság megítélte a kártérítést Mr. Turnernek. A Harada fellebbezést nyújtott be az ítélet ellen a Munkaügyi Fellebbezési Bírósághoz (Employment Appeal Tribunal), amely fellebbezést a bíróság elutasította és az ítéletet hatályában fenntartotta.¹³ Ezzel egy időben a Changepoint társaság keresetet nyújtott be Mr. Turner ellen a Madridi Elsőfokú Bíróságon a munkaviszonyával összefüggésben okozott károk megtérítésére. 1998 decemberében megidéztek Mr. Turnert a spanyol bíróság elé. Mr. Turner a High Court of Justice (England and Wales) előtt kérelmet nyújtott be anti-suit injunction kibocsátására annak érdekében, hogy a bíróság tiltsa el Mr. Grovitot, a Changepoint, valamint a Harada társaságot a spanyol bíróság előtti perléstől. A High Court of Justice kibocsátotta a végzést¹⁴ 1998. december 22-én, de 1999. február 24-én visszautasította annak meghosszabbítását.¹⁵

Mr. Turner fellebbezést nyújtott be a High Court of Justice határozata ellen a Court of Appealhez (England and Wales). A bíróság kibocsátott egy anti-suit injunctiont, amelyben megtiltotta az alpereseknek (Mr. Grovit és társai) a spanyolországi eljárásuk folytatását, valamint Mr. Turner munkaszerződésével kapcsolatos további eljárás kezdeményezését. Az anti-suit injunction kibocsátásának indokaként a bíróság megállapította, hogy a Spanyolországban folytatott eljárások rosszhiszeműek voltak, valamint Mr. Turner Londoni Munkaügyi Bíróság előtti kérelmének a meghíúsítására irányultak. Továbbá a Court of Appeal figyelembe vette a Brüsszeli Egyezménynek az üggyel való releváns kapcsolatát és kimondta, hogy

„mivel a bíróság úgy találta, hogy a további eljárások csak azért tartoznak a Brüsszeli Egyezmény hatálya alá, hogy ezzel zaklassák és elnyomják azt a felet, aki már perbebocsátkozott itt (Anglia), ezért felhatalmazással ren-

¹³ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ). 1-9. bek., Kecskés András: Felelős vállalatirányítás az Egyesült Királyságban, Németországban és Franciaországban. In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok. PTE ÁJK, Pécs 2009. 213-233. o.

¹⁴ „Interlocutory injunction”

¹⁵ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 10-11. bek.

delkezik az angol bíróság arra, hogy a külföldi eljárások felperesét injunction kibocsátása által eltiltsa a perlés folytatásától.”¹⁶

Összességében a Court of Appeal arra az álláspontra helyezkedett, hogy az injunction kibocsátásával nem avatkozott be a spanyol bíróság eljárási joghatóságába, hanem csupán a Brüsszeli Egyezmény helyes alkalmazását segítette elő.¹⁷ Mr. Grovit, a Harada és a Changepoint társaság fellebbezést nyújtottak be a House of Lords előtt, amelyben lényegében azt állították, hogy az angol bíróságok nem rendelkeznek felhatalmazással arra, hogy a Brüsszeli Egyezmény hatálya alá tartozó külföldi eljárások folytatását megtiltó határozatokat bocsássanak ki.¹⁸

b) A House of Lords előzetes határozathozatal iránti kérelme

A House of Lords felismerte, hogy az ügy érdemi eldöntéséhez az uniós jog értelmezésére van szükség, ezért az Európai Bírósághoz előzetes határozathozatal céljából a következő kérdést intézte.

„Összegeyztetetlen-e az 1968. szeptember 27-én Brüsszelben aláírt, a Polgári és Kereskedelmi Ügyekben a Joghatóságról, valamint a Határozatok Elismeréséről és Végrehajtásáról szóló Egyezménnyel olyan határozatok kibocsátása, amelyek megtiltják az alpereseknek, hogy egy másik, az Egyezményben részes tagállamban jogi eljárásokat kezdeményezzenek vagy folytassanak, ha az említett alperesek rosszhiszeműen járnak el azzal a szándékkal, hogy az angol bíróságok előtti jogszerű eljárást meghiúsítsák vagy akadályozzák?”¹⁹

Az előzetes határozathozatalra irányuló kérelmében a House of Lords részletesen ismertette az anti-suit injunction jogintézményét. Kiemelte azt, hogy habár a jogintézmény az esetjogban alakult ki, mára azonban törvényi szabályozáson alapul és

¹⁶ Turner v. Grovit [2000] 1 QB 356. o. Idézi Thalia Kruger: The anti-suit injunction in the European judicial space: Turner v Grovit. 53 International Law and Comparative Law Quarterly 2004. 1031-1032 o.

¹⁷ Colomer's Opinion on Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 20 November, 2003 (ECJ). 8-9. bek.

¹⁸ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02). 27 April, 2004 (ECJ) 12-14. bek.

¹⁹ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02). 27 April, 2004 (ECJ) 18. bek.

„a High Court mindazon esetekben kibocsáthat injunctiót (határozott vagy határozatlan időre), amikor azt a bíróság helyesnek és igazságosnak tartja”.²⁰

Hangsúlyozta, hogy az anti-suit injunctió nem tartalmaz döntést a külföldi bíróság joghatóságára vonatkozóan, ebből kifolyólag nem is tiltott a Brüsszeli Egyezmény értelmében. Ugyanis az anti-suit injunctió azon a vélelmen alapul, hogy az angol bíróságok az előttük függőben levő ügyekben „in personam” joghatósággal²¹ rendelkeznek a felek vonatkozásában. Ebből kifolyólag az angol bíróságoknak joguk van a felek számára kötelező magatartási szabályok előírására, többek között megtilthatják a feleknek más bíróságok előtti eljárások kezdeményezését vagy lefolytatását. Ezen szabályok nem korlátozzák más bíróságok szuverenitását, csak azt határozzák meg a felek számára, hogy az angol bíróságok elvárásainak megfelelő magatartást tanúsítsanak. A House of Lords leszögezte, hogy az Egyezmény szövegében semmi sem található, ami megakadályozná a perlést tiltó határozatok – mint amilyen az anti-suit injunctió is – meghozatalát, sőt ez egy hatékony módszer az összeegyeztethetetlen ítéletek megelőzésére, amely törekvés egyébként az Egyezmény célkitűzései között szerepel. Végül a House of Lords az anti-suit injunctió megóvása érdekében külön kihangsúlyozta, hogy az tény, hogy ezen jogintézmény más uniós tagállamokban nem létezik, mindaddig nem jelentett problémát, ameddig a Brüsszeli Egyezmény célja nem az egységesítés, hanem sokkal inkább a világos joghatósági szabályok megalkotása volt.²²

Végezetül a House of Lords az előzetes határozathozatal iránti kérelmében felsorolta azokat a lényeges körülményeket, amelyek alátámasztják az anti-suit injunctió kibocsátását az eljárás tárgyául szolgáló ügyben. Ezek a következők:

- a kérelmező egy Angliában folyamatban lévő eljárás részese;
- az alperesek rosszhiszeműen indítottak eljárást a kérelmező ellen más bíróság előtt abból a célból, hogy akadályozzák vagy megghiúsítsák az Angliában már folyamatban lévő eljárást;

²⁰ Supreme Court Act 1981, s 37(1)

²¹ A feleknek a perrel kapcsolatos, illetve a peren kívüli egyéb magatartásának kizárólagos meghatározására irányuló joghatóság.

²² Belsőhávek: i.m. 654. o., Kruger: i.m. 1032-1033 o., Ambrose: i.m. 410. o.

- a Court of Appeal megállapította, hogy az alperesekkel szembeni injunction kibocsátása az azt kérelmező fél jogos érdekeinek védelme érdekében szükséges.²³

c) Az Európai Bíróság döntése

Az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy egy végzés kibocsátása akkor minősül egy külföldi bíróság joghatóságába való beavatkozásnak, ha nem felel meg a Brüsszeli Egyezmény által kialakított szabályozási rendszernek. Ezen túlmenően rámutatott arra, hogy ezt a közbeavatkozást nem igazolhatja az a tény, hogy az csak indirekt módon valósult meg és csupán arra irányult, hogy megakadályozza a félt az eljárás sikerének megghiúsításában, mivel a határozat igaz, hogy a fél eljárást megghiúsító magatartása ellen irányult, azonban szükségképpen magában foglalta egy másik (Egyezményben részes) tagállam előtti eljárás megfelelőségének az értékelését is. Így a határozat ellentétes az Egyezmény által lefektetett kölcsönös bizalom (mutual trust) alapelvével és egy bíróságot is akadályoz az eljárásában. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy e megállapítását azonban nem lehet alkalmazni azokban a különleges esetekben, amikor a bíróság felülvizsgálja egy másik részes tagállam joghatóságát a külföldi határozatok elismerése és végrehajtása kapcsán.²⁴

Az Európai Bíróság ítéletében megállapította, hogy az uniós tagállamok bíróságai között fenn kell állnia a kölcsönös bizalom alapelvének, mivel ez az alapelv tette lehetővé a joghatósági rendszer kialakítását és a határozatok elismerésének és végrehajtásának egyszerűbb eljárását. Az, hogy egy bíróság megtiltja a félnek, hogy egy külföldi fórum előtt folytasson eljárást, szükségszerűen a másik bíróság joghatóságába történő beavatkozást jelenti, amely beavatkozás összeegyeztethetetlen a Brüsszeli Egyezmény rendszerével. Az Európai Bíróság nem fogadta el azt az érvelést, miszerint azért nem valósult meg közvetlen beavatkozás, mert az injunction közvetlenül a feleket kötelezte és nem a külföldi bíróságot. Ehhez képest kimondta, hogy még egy tényleges indirekt beavatkozás is ellentétes lenne az Egyezménnyel.²⁵ Ezen túlmenően a Bíróság

²³ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ) 17. bek.

²⁴ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ) 26-28. bek., 31 bek.

²⁵ Coloner főtanácsnok véleménye a Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ) ügyben. 30-33. bek.

nem fogadta el azt az érvelést sem, hogy az anti-suit injunction hozzájárulhatna az Egyezmény azon céljának megvalósulásához, amely az összeegyeztethetetlen ítéletek visszaszorítására irányul.²⁶ Ehhez kapcsolódóan még kimondta, hogy az anti-suit injunction intézménye nincs összhangban az Egyezmény további szabályaival sem.²⁷

Az Európai Bíróság látszólag egyértelműen foglalt állást az anti-suit injunction európai joggal való összeegyeztethetlenségével kapcsolatban, azonban – mint ahogy a soron következő jogesetből láthatjuk – az angol jogalkalmazás továbbra is használta a jogintézményt, és a House of Lords továbbra is a szükségessége, sőt a közösségi jog szempontjából a hasznossága mellett érvelt.

3. West Tankers-ügy

a) Tényállás

2000 augusztusában a Front Comor, a West Tankers tulajdonában lévő, és az Erg Petroli SpA (a továbbiakban: Erg) által bérelt hajó Siracusában az Erg tulajdonában álló mólónak ütközött, és károkat okozott. A hajóbérleti szerződésre az angol jog volt irányadó, és ezen szerződés egy londoni választottbíróság joghatóságát megállapító kikötést is tartalmazott. Az Erg a biztosítóihoz, az Allianzhoz és a Generalihoz fordult, hogy a biztosítási összeg mértékéig megtérítse a károkat. Az e mértéket meghaladó károkat egy londoni választottbíróság előtt érvényesítette a West Tankers-szel szemben. A West Tankers tagadta, hogy felelős lenne az ütközéssel okozott károkért. Miután az Allianz és a Generali a biztosítási szerződések alapján megtérítették az Ergnek az általa elszendvedett kárt, 2003 júliusában keresetet nyújtottak be a West Tankers ellen a siracusai bíróság előtt az általuk az Erg számára kifizetett összeg visszakövetelése iránt. Arra hivatkoztak, hogy a Codice Civile (olasz polgári törvénykönyv) szerinti törvényi engedmény alapján megilletik őket az Erg követelési jogai. A West Tankers a választottbírósági megállapodás alapján kifogást emelt e bíróság joghatóságával szemben. Ezzel párhuzamosan 2004 szeptemberében a West Tankers eljárást indított a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) előtt, amelyben annak megállapítását kérte, hogy az

²⁶ Az Egyezmény e jelenségre vonatkozó szabálya *lis alibi pendens* (2. cikk i) pont) néven váltak ismertté.

²⁷ Gregory Paul Turner v. Felix Fareed Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ) 24-31 bek.

említett választottbíróági megállapodás alapján a közte és az Allianz és a Generali között felmerült jogvitát választottbíróági úton kell rendezni. A West Tankers ezenkívül még olyan intézkedés meghozatalát is kérte, amellyel a High Court of Justice eltiltja az Allianzt és a Generalit attól, hogy a választottbíróágtól eltérő másik bíróság előtt folytassanak eljárást, és különösen attól, hogy a siracusai bíróság előtti eljárást folytassák. 2005. március 21-i ítéletével a High Court of Justice helyt adott a West Tankers kérelmeinek, és kibocsátotta az Allianz és a Generali ellen a kérelmezett anti-suit injunctiont. A biztosítók fellebbezést nyújtottak be az ítélettel szemben a House of Lords előtt. Arra hivatkoztak, hogy az ilyen intézkedés kibocsátása ellentétes a Brüsszel I. rendelettel.²⁸

b) A House of Lords előzetes határozathozatal iránti kérelme

A House of Lords megállapította, hogy az anti-suit injunction és a Brüsszel I. rendelet összeegyeztethetőségének kérdésére adható válasz nem olyan egyértelmű, mint ahogy a felek azt fellebbezésükben állították, ezért a következő kérdést intézte az Európai Bírósághoz.

„A Brüsszel I. rendelettel összeegyeztethető-e, ha valamely tagállam bírósága olyan határozatot fogad el, amellyel megtiltja valakinek, hogy másik tagállamban eljárást indítson, vagy folytasson, azzal az indokolással, hogy az ilyen eljárás választottbíróági megállapodást sértene?”²⁹

A House of Lords határozatában kifejtette, hogy álláspontja szerint mi lenne a feltett kérdésre adott helyes válasz. Lord Hoffmann (a House of Lords bírója) érvelésében leszögezte, hogy az Európai Bíróság Turner-ügyben adott érvrendszere ebben az esetben nem alkalmazható, ugyanis a Bíróság ott a következőt állapította meg.

„Ha egy másik részes állam bírósága előtti eljárást megindítását vagy folytatását perlési tilalom akadályozza, akkor az ezen bíróság joghatóságába történő beavatkozásnak minősül, ami összeegyeztethetetlen a Brüsszeli Egyezmény rendszerével, és aláássa annak hatékony érvényesülését. Az Egyezmény (Rendelet) egy teljes spektrumát tartalmazza a joghatóság részes államok közötti kijelölésére vonatkozó egységes rendelkezéseknek és

²⁸ Belsőhlávek: i.m. 647-649. o., Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc. (Case C-185/07) February 10, 2009 (ECJ) 9-13. bek.

²⁹ Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc. (Case C-185/07). February 10, 2009 (ECJ) 18. bek., Jacob Grieson: Comment on West Tankers Inc. v. RAS Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A. (The Front Comor). 26 Journal of International Arbitration 6/2009. 893. o.

[...] ezen szabályok helyes alkalmazásához mindegyik tagállam bíróságának bizalmat kell tanúsítania a másik tagállam bírósága felé”.³⁰

Ezzel ellentétben Lord Hoffmann mellett érvelt, hogy ezen egységes szabályok rendszere nem érvényesül a választottbíráskodás vonatkozásában, mivel az nem tartozik a Rendelet hatálya alá a 1. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében,³¹ továbbá a választottbíráskodás fogalmába nemcsak maga a választottbírói eljárás, valamint a választottbírói határozatok elismerése és végrehajtása tartozik bele, hanem minden olyan állami bírósági eljárás, amelynek tárgya a választottbíráskodás. Mivel az anti-suit injunction a választottbírói eljárás lefolytatását segíti elő, a kibocsátására irányuló eljárásra éppúgy vonatkozik a Rendelet 1. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti kivétel.³²

Ezt követően Lord Hoffmann rámutatott az Európai Bíróság esetjogából két ítéletre, amelyekben a Bíróság értelmezi a Rendelet választottbíráskodásra vonatkozó kivételszabályát. A *Marc Rich & Co. A. G. v. Society Italiana Impianti PA.* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a választottbírói eljárásra vonatkozó kivétel nem csupán magára a választottbíráskodásra, hanem mindazon bírósági eljárásokra is vonatkozik, amelyeknek tárgya a választottbíráskodás.³³ A *Van Uden Maritime B. V. v. Deco-Line* ügyben pedig az Európai Bíróság úgy határozott, hogy választottbírói tárgyú bírósági ügyeknek kell tekinteni azokat az ügyeket is, amelyek arra irányulnak, hogy megvédjék a jogvita választottbírói úton történő elintézéséhez való jogot.³⁴ Lord Hoffmann e teszt alkalmazásával mellett érvelt, hogy az anti-suit injunction kibocsátása a választottbírói kivételszabály hatálya alá esik, amennyiben a célja az, hogy

³⁰ Gregory Paul Turner v. Felix Fared Ismail Grovit and Others (Case C-159/02) 27 April, 2004 (ECJ). 27. és 29. bek.; Erich Gasser GmbH v. MISAT Srl Case (C-116/02) 9 December, 2003 (ECJ) ítélet

³¹ Grierson: i.m. 893. o.

³² Juliane Kokott véleménye az *Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc.* (Case C-185/07) 2008. szeptember 4. (ECJ) ügyben. 30. bek.

³³ *Marc Rich & Co. A.G. v. Society Italiana Impianti PA.* (Case C-190/89) February 25, 1991 (ECJ)

³⁴ *Van Uden Maritime B.V. v. Deco-Line*, (Case C-391/95) 17 November 1998 (ECJ)

„maradéktalanul biztosítsa a jogvita választottbíróóság általi elintézésének szerződésből fakadó jogát.”³⁵

Ezen túlmenően Lord Hoffmann felvetette annak a lehetőségét, hogy a tagállami bíróságok részére engedélyezni kellene az anti-suit injunction kibocsátását a választottbíráskodással összefüggésben. Az anti-suit injunctiont úgy mutatta be, mint

„egy, a bíróságok kezében levő fontos és értékes eszköz, amely a választottbíráskodás feletti felügyeleti hatáskör gyakorlását teszi lehetővé.”³⁶

Az előzetes határozathozatalra irányuló kérelmében a House of Lords kifejtette,

„hogy a választottbíróósági megállapodás kívül esik a Rendelet által a joghatóság kijelölésére létrehozott rendszeren. Az vitán felül áll, hogy a Rendelet értelmében a Tribunal di Syracuse (siracusai bíróság) joghatósággal rendelkezik a szerződésen kívüli okozott károk megtérítésére irányuló kérelem elintézésére, azonban a választottbíróósági kikötés egy olyan megállapodás, amely nem tartozik ezen joghatóság alá, ezért meg kell felelnie az angol bíróság (Commercial Court) által támasztott követelményeknek.”³⁷

c) Az Európai Bíróság döntése

Az Európai Bíróság nem követte a House of Lords érvelését, ehelyett Kokott főtanácsnok véleményének figyelembevétele által a következőképpen válaszolta meg a kérdést.

„Ha a tagállami bíróság olyan intézkedést fogad el, amellyel megtiltja valakinek, hogy másik tagállam bíróságai előtt eljárást indítson vagy folytasson, azzal az indokolással, hogy az ilyen eljárás egy választottbíróósági megállapodással ellentétes lenne, úgy az összeegyeztethetetlen a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelettel”³⁸.

Az Európai Bíróság indokolásában elfogadta, hogy az eljárás, amely az anti-suit injunction kibocsátásához vezetett, nem esik a Rendelet hatálya alá, mivel az eljárás tárgya választottbíráskodás volt. Azonban a Bíróság

³⁵ Grierson: i.m. 893-894. o.

³⁶ Bëlohávák: i.m. 666-667. o., Grierson: i.m. 893. o.

³⁷ Grierson: i.m. 894. o.

³⁸ Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc. (Case C-185/07) February 10, 2009 (ECJ) ítélet

mégis úgy döntött, hogy a Rendelet hatálya alá nem tartozó eljárás is járhat olyan következménnyel, amely gátolja a Rendelet hatékony érvényesülését, mégpedig azáltal, hogy megakadályozza a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatósági összeütközés szabályainak egységesítésére és az ugyanezen ügyekben hozott határozatok szabad mozgására irányuló célkitűzés megvalósulását. Különösen akkor történhet ez így, ha az ilyen eljárás megakadályozza azt, hogy valamely másik tagállam bírósága a Rendelet alapján őt megillető joghatóságát gyakorolja.³⁹ További magyarázatában a Bíróság kifejtette, hogy a választottbírósági megállapodás érvényességére vonatkozó előzetes kérdést is magában foglaló, a siracusai bíróság előtt folyamatban lévő ügy a Rendelet hatálya alá tartozik,

„így annak anti-suit injunction kibocsátásával történő megakadályozása, hogy a Rendelet 5. cikkének 3. pontja alapján a jogvita eldöntésére szabály szerint joghatósággal rendelkező tagállami bíróság a Rendelet 1. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján határozzon arról, hogy a Rendelet alkalmazható-e az elé terjesztett jogvitára, szükségszerűen azt jelenti, hogy ezt a bíróságot megfosztják attól a jogától, hogy a Rendelet alapján saját joghatósága felől határozzon.”⁴⁰

Ehhez kapcsolódóan, Kokott Főtanácsnok véleményének figyelembevételével megállapította a Bíróság, hogy az olyan anti-suit injunction, mint amilyen az alapeljárásban szerepel, nem tartja tiszteletben a Bíróság Brüsszeli Egyezményre vonatkozó joggyakorlatából levezethető azon általános elvet, amely szerint valamennyi bíróság jogosult a rá alkalmazandó szabályok alapján megvizsgálni, hogy rendelkezik-e joghatósággal az elé terjesztett jogvita eldöntésére. Azáltal, hogy az ilyen anti-suit injunction megakadályozza a másik tagállam bíróságát abban, hogy a Rendelet alapján eldöntse, hogy alkalmazhatóak-e rá az említett Rendelet szabályai, ellentétben áll a tagállamok által egymás jogrendszerei és igazságszolgáltatási szervei iránt tanúsított kölcsönös bizalommal, amelyen a Rendelet joghatósági rendszere alapul.⁴¹

Az Európai Bíróság rámutatott annak a veszélyére, ha az anti-suit injunction megakadályozná a Tribunale di Siracusát abban, hogy maga

³⁹ Bělohávek: i.m. 664-665. o., Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v West Tankers Inc. (Case C-185/07) February 10, 2009 (ECJ) 24. bek.

⁴⁰ Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc. (Case C-185/07) February 10, 2009 (ECJ) 28. bek.

⁴¹ Uo. 29-30. bek.

vizsgálja meg a választottbíróvási megállapodás érvényességének vagy alkalmazhatóságának előzetes kérdését. Ebben az esetben az egyik fél pusztán a választottbíróvási megállapodásra való hivatkozással kivonhatná magát az eljárás alól, és a felperes, aki szerint ez a megállapodás semmis, hatálytalan vagy nem teljesíthető, nem vehetné igénybe azt az állami bíróságot, amelyhez a Brüsszel I. rendelet 5. cikkének 3. pontja alapján fordult, és ezzel megfosztaná az őt megillető bírói jogvédelem egyik formájától.⁴²

Szükséges még megjegyezni azt, hogy Kokott Főtanácsnok véleményében amellet érvelt, hogy egy egyoldalú perlési tilalom nem alkalmas eszköz az ilyen vitás helyzet feloldására. Különösen akkor nem, ha más tagállamok is követnék az angol példát, és szintén perlési tilalmakat rendelnének el, ugyanis akkor kölcsönös tilalmak állnának fenn. Végül az a bírászkodás győzne, amelyik a perlési tilalmak figyelmen kívül hagyását súlyosabb szankcióval tudja sújtani. Kokott felhívta a figyelmet arra, hogy a helyzet ilyen kényszerítő eszközök révén történő megoldása helyett a jog is kínál megoldást. Ilyen megfelelő megoldás lehetne a választottbíráskodásnak a Brüsszel I. rendelet rendszerébe történő bevonása. Végezetül Kokott leszögezte, hogy ezen esetek kivételesek, ezért egy teljes egyértelműséggel megfogalmazott választottbíróvási kikötés esetén az állami bíróságnak nincs oka arra, hogy a feleket ne utasítsa a New York-i Egyezménynek⁴³ megfelelően a megkeresett választottbíróvási eljárásra.⁴⁴

II. Mulasztási ítélet (default judgment) – a Gambazzi-ügy

Az angol jog, a kontinentális jogokhoz hasonlóan ismeri az alperes perbeli marasztalását, annak a perben tanúsított mulasztására alapozva. Azonban, ahogy azt a következő jogesetből látni fogjuk, az angol jog mulasztási ítélet koncepciója a kontinentális jogrendszerrel dolgozó jogász számára igencsak idegenül hat, hiszen a bíróság az eljárásból kizárhatja az alperest valamely perbeli határozat nem vagy nem megfelelő teljesítése miatt, és ezáltal a továbbiakban nem tekinti őt az eljárás részesének. A bíróság ezt követően a rendelkezésére álló bizonyítékok

⁴² Uo. 31. bek.

⁴³ A külföldi választottbíróvási határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló New York-i Egyezmény (1958. június 10.)

⁴⁴ Juliane Kokott véleménye az Allianz SpA and Generali Assicurazioni Generali SpA v. West Tankers Inc. (Case C-185/07) 2008. szeptember 4. (ECJ) ügyben. 72-73. bek., Bëlohávák: i.m. 659. o.

alapján, az alperes mulasztását figyelembe véve hozza meg ítéletét. Azonban egy angol bíróság által hozott mulasztási ítélet nem angolszász jogrendszerű uniós tagországban való elismerése és végrehajtása problémákat eredményezhet, valamint újabb kérdéseket vethet fel a Brüsszel I. rendelet hatékony érvényesülésével kapcsolatban. A következő fejezetben az Európai Bíróság által az angol mulasztási ítélet vonatkozásában tett megállapításait és a jogintézménynek a Brüsszel I. rendelettel való összeegyeztethetőségére kialakított tesztjét ismertetjük.⁴⁵

1. Tényállás

A Daimler Chrysler Canada Inc. (a továbbiakban: Daimler Chrysler) és a CIBC Mellon Trust Company (a továbbiakban: CIBC) kérelmére az angol bíróság 1996 júliusában ideiglenes intézkedésként felfüggesztette Marco Gambazzi (svájci állampolgár) rendelkezési jogát vagyona felett (*freezing order*). E *freezing order* egy jövőbeli ítélet végrehajtásának biztosítása érdekében megtiltotta számára, hogy vagyona felett rendelkezzen. 1997 februárjában a High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division a Daimler Chrysler és a CIBC kérelmére új változatban bocsátotta ki a *freezing order*-t, kiegészítve több olyan rendelkezéssel, amelyek kötelezték Mr. Gambazzit, hogy hozzon nyilvánosságra vagyonával kapcsolatban bizonyos információkat, valamint hogy szolgáltatson ki bizonyos dokumentumokat, amelyek az alapeljárással is kapcsolatosak voltak (*disclosure order*). Mr. Gambazzi nem, vagy legalábbis nem teljes mértékben tett eleget a *disclosure order*-ekben foglaltaknak. Ezért az angol bíróság a Daimler Chrysler és a CIBC kérelmére kibocsátott egy további intézkedést (*unless order*). Ez utóbbi tudatta Mr. Gambazzival, hogy amennyiben meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a kért információk közlésére vonatkozó kötelezettségének, úgy az alapeljárásban a továbbiakban védekezését nem veszik figyelembe, és az eljárásban sem vehet részt. A *freezing order*, a *disclosure order* és az *unless order* ellen Mr. Gambazzi különböző jogorvoslatokkal élt, sikertelenül. Mr. Gambazzi az újabb *unless order*-t követően sem tett a megszabott határidőben teljes mértékben eleget a kötelezésnek. Az angol bíróság ezt *contempt of Court*-nak (bíróság megsértése) minősítette, és – amint azt az *unless order*-ben is jelezte – kizárta őt az eljárásból

⁴⁵ Terence Ingmann: *The English Legal Process*. Oxford University Press, Oxford 2006. 329-400. o., P. Wautelet: Article 32 section 8. In: Ulrich Magnus – Peter Mankowski: (eds.): *Brussels I Regulation*. München 2007. 32. cikk 8. pont.

(*debarment*). Az alapeljárásban ezt követően Mr. Gambazzit távolmaradó alperesként kezelték. A High Court of Justice az 1998. december 10-én hozott mulasztási ítéletben (*default judgment*), kötelezte Mr. Gambazzit, hogy a kereseti kérelmek alapján kártérítés címén fizessen meg a Daimler Chrysler és a CIBC részére közel 170 millió és 71,6 millió CAD-t, valamint további közel 130 millió USD-t.⁴⁶

Az ítéletet végrehajtását kérte a Daimler Chrysler és a CIBC Olaszországban. A Corte d'Appello di Milano (milánói bíróság) 2004 decemberében végzéssel végrehajthatónak nyilvánította a Mr. Gambazzit fizetés teljesítésére kötelező angol ítéletet és végzést. Mr. Gambazzi e végzés ellen kifogást nyújtott be, amelyben amellet érvelt, hogy a High Court határozatai Olaszországban nem ismerhetők el, mivel a Brüsszeli Egyezmény 27. cikkének 1. pontja értelmében a közrendbe ütköznek, ugyanis azokat a védelemhez való jog és a kontradiktórius eljárás elvének megsértésével fogadták el. Az e kifogást elbíráló milánói bíróság 2007. június 27-i végzésével felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesztette az Európai Bíróság elé, amelyben lényegében arra kereste a választ, hogy a megkeresett állam bírósága a közrendre hivatkozással megtagadhatja-e egy polgári jogi ítélet elismerését, amelyet azt követően hoztak, hogy az alperest bírósági kötelezés nem teljesítése miatt kizárták az eljárásból, és így akadályoztatva volt a védelemhez való joga gyakorlásában.⁴⁷

2. Az Európai Bíróság döntése

Az Európai Bíróság az előzetes határozathozatalra bocsátott kérdésre, a Brüsszeli Egyezmény 27. cikk 1. pontjának értelmezésével ítéletében a következő választ adta.

„Az e cikkben szereplő közrendi záradékra tekintettel a megkeresett állam bírósága figyelembe veheti azt a tényt, hogy a határozatot meghozó állam bírósága az alperes meghallgatása nélkül határozott a felperes kérelmeiről, mert az eljárásban szabályszerűen félként részt vevő alperest az eljárásból végzéssel kizárták amiatt, hogy nem tett eleget az ugyanazon eljárás keretében korábban hozott végzésben számára előírt kötelezettségeknek, ha a bíróság számára az eljárás általános értékelésének végeztével, az összes

⁴⁶ Juliane Kokott véleménye a Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company (C-394/07) 2008. december 18 (EB) ügyben. 4-12 bek.

⁴⁷ Uo.

körülményre tekintettel úgy tűnik, hogy az eljárásból való kizárás a meghallgatáshoz való jog nyilvánvaló és aránytalan megsértése volt.”⁴⁸

A Bíróság indokolásában arra kereste a választ, hogy mikor minősül a Brüsszeli Egyezmény – implicit módon a Brüsszel I. rendelet – alapján közrendbe ütközőnek egy olyan mulasztási ítélet (default judgment), amely meghozatalát megelőzően a peres felet az eljárásból kizárták.

Mr. Gambazzi a Bíróság előtt kifejtette, hogy a High Court of Justice marasztaló ítélete az Egyezmény 25. cikke alapján nem is tekinthető határozatnak, mivel azt nem a kontradiktórius eljárás elve és a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartása mellett hozta az angol bíróság, így a végrehajtása nem is lehetséges. Az Európai Bíróság Mr. Gambazzi érvelésével szemben megállapította: ahhoz, hogy az ilyen határozatok az Egyezmény hatálya alá tartozzanak, elegendő, hogy olyan bírósági határozatokról legyen szó, amelyek – mielőtt azok elismerését vagy végrehajtását valamely, a határozatot meghozó államtól eltérő államban kérték – a határozatot meghozó államban különböző módozatú, kontradiktórius eljárás tárgyát képezték, vagy képezhették volna.⁴⁹ A Bíróság Kokott főtanácsnok véleményét is figyelembe véve kimondta, hogy a tény, hogy a bíróság az eljárásban szabályszerűen részt vevő alperest távollévőnek tekintve hozott határozatot, nem elegendő ahhoz, hogy megkérdőjelezze a hozott határozatok minősítését. E körülmény kizárólag az említett határozat a megkeresett állam közrendjével való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor vehető figyelembe.⁵⁰

A Bíróság a Krombach v. Bamberski ügyben⁵¹ értelmezte a Brüsszeli Egyezmény 27. cikke 1. pontja által szabályozott közrend fogalmát. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy e fogalom alkalmazásához akkor folyamodhat egy részes állam bírósága annak érdekében, hogy ne ismerjen el valamely, más szerződő állam bíróságától származó határozatot, ha a másik szerződő államban hozott ítélet elismerése vagy végrehajtása a megkeresett állam jogrendjének valamely alapvető elvét sértené, ezért elfogadhatatlan ellentétben állna annak közrendjével. E jogsértés valamely, a megkeresett állam közrendjében alapvetőnek számító

⁴⁸ Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company (C-394/07) 2009. április 2. (EB) ítélet

⁴⁹ Uo. 21-25. bek.

⁵⁰ Juliane Kokott véleménye a Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company (C-394/07) 2008. december 18. (EB) ügyben. 24. bek.

⁵¹ Dieter Krombach v. André Bamberski (C-7/98) 2000. március 28.

jogszabály vagy alapvetőnek tekintett jog nyilvánvaló sérelmét kell, hogy okozza.⁵² Az előzetes határozathozatalra bocsátott kérdésben a védelemhez való jog gyakorlásának korlátozása vonatkozásában kérte a milánói bíróság annak megállapítását, hogy az így meghozott ítélet közrendbe ütközőnek minősül-e. A Bíróság megállapította, hogy a védelemhez való jog kiemelkedő szerepet tölt be a tisztességes eljárás megszervezésében és lefolytatásában, továbbá szerepel azon alapvető jogok között, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományában, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések nyújtotta iránymutatásokban gyökereznek, így azt mindenképpen alapvetőnek tekintett jogként kell értelmezni.⁵³ Ezt a gondolatsort továbbvíve a Bíróság leszögezte, hogy e jog nem korlátlan jogosultságként jelenik meg, hanem tartalmazhat korlátozásokat is. Mindazonáltal e korlátozásoknak meg kell felelniük az intézkedés által követett közérdekkü célnak, és az elérni kívánt célra tekintettel nem jelenthetik az így biztosított jogok nyilvánvaló és aránytalan sérelmét.⁵⁴ Az eljárásban résztvevő Egyesült Királyság Kormánya kifejtette, hogy a freezing order, a disclosure order és az unless order intézményének célja az igazságszolgáltatás méltányosságának és eredményességének a biztosítása, és az ilyen cél alkalmas a védelemhez való jog korlátozásának igazolására. Az Európai Bíróság elfogadta ezt az érvelést, de hozzáfűzte, hogy az ilyen szankciók azonban nem lehetnek nyilvánvalóan aránytalanok az elérni kívánt célhoz, vagyis a gondos igazságszolgáltatás érdekében az eljárás eredményes lebonyolításának biztosításához képest. A Bíróság ítéletében leszögezte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megítélése, hogy az ügy konkrét körülményeire tekintettel a korlátozás e követelményeknek megfelel-e.⁵⁵

Szükségesnek tűnik, hogy ismertessük Kokott főtanácsnok véleményében megjelenő azon indokolt különbségtételt, amit a Krombach-ügy és jelen ügy tényállásának közrendbe ütközésre tekintettel történő eltérő megítélésekor a tagállami bíróságnak figyelembe kell venni.

- A Krombach-ügyben maga a Bíróság meg tudta állapítani, hogy a származási állam bírósága által lefolytatott eljárás nyilvánva-

⁵² Uo. 37. bek.

⁵³ Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company ügy 28. bek.

⁵⁴ Uo. 29. bek.

⁵⁵ Uo. 34. bek.

lón megsértette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogot. Az ügyben büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári jogi igény elbírálásáról volt szó. A bíróság megtagadta az alperestől azt a lehetőséget, hogy ügyvéd útján védekezzen, mivel az alperes nem tett eleget egy személyes megjelenésre történő kötelezésnek. Ugyanakkor az alperes részéről a személyes megjelenésre történő kötelezés teljesítése azzal a kockázattal járt volna, hogy bűncselekmény elkövetése miatt letartóztatják. Az alperest soha nem hallgatták meg, nem állt rendelkezésére semmilyen védekezési lehetőség és semmilyen jogorvoslattal nem élhetett.⁵⁶

- Ezzel szemben a jelen ügyben a származási állam bírósága által lefolytatott eljárás igen bonyolult. Az eljárás különböző szakaszaiban az alperest több alkalommal meghallgatták, és különféle jogorvoslati lehetőségek álltak rendelkezésére. Emellett a különböző ideiglenes intézkedések (freezing order, disclosure orders, unless orders) szorosan összefüggtek az alapeljárással, következésképpen a mulasztási ítélettel (default judgment) is. Ezek lényegében arra szolgáltak, hogy a felperes pernyertessége esetén lehetővé tegyék az ítélet végrehajtását. A közrendre vonatkozó vizsgálatnak kizárólag a mulasztási ítélet alapján, a korábbi eljárási cselekmények figyelembevételének mellőzésével történő vizsgálata – ahogy az a Krombach-ügyben elegendőnek bizonyult – túlságosan leszűkítő volna. Az eljárás egészét figyelembe kell venni, és a kérdést a körülmények összességére tekintettel kell mérlegelni.⁵⁷

A Bíróság a főtanácsnoki indítvány érvelését elfogadva felállított egy tesztet, amelynek alkalmazásával a tagállami bíróság eldöntheti, hogy az előtte folyamatban lévő ügy alapjául szolgáló – egy másik részes tagállam által kibocsátott – határozat, a peres fél védelemhez való jogának korlátozás miatt a tagállam közrendjébe ütközik-e. A Bíróság álláspontja szerint a tagállami bíróságnak nem csupán azokat a körülményeket kell figyelembe venni, amelyek között a High Court of Justice eljárásának végén meghozta a végrehajtani kért határozatokat, hanem azokat a körülményeket is, amelyek között az eljárás korábbi szakaszában elfogadta

⁵⁶ Dieter Krombach v. André Bamberski (C-7/98) 2000. március 28. (EB) ítélet 12-17. bek.

⁵⁷ Juliane Kokott véleménye a Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company (C-394/07) 2008. december 18. (EB) ügyben. 46-48. bek.

a disclosure ordert és az unless ordert.⁵⁸ A kérdést előterjesztő bíróságnak a következőket kell megvizsgálania.

- Volt-e, és ha igen, milyen mértékben volt lehetősége Mr. Gambazzinak arra, hogy a disclosure order elfogadása előtt, annak tárgyára és hatályára vonatkozóan meghallgassák.
- Milyen jogorvoslati lehetőségek álltak Mr. Gambazzi rendelkezésére a disclosure order meghozatalát követően ahhoz, hogy azok megváltoztatását vagy visszavonását kérje. Ezzel összefüggésben meg kell állapítani, hogy az érdekeltnek lehetősége volt-e előadni minden olyan ténybeli és jogi körülményt, amelyek álláspontja szerint alkalmasak kérelmének alátámasztására, valamint azt, hogy e körülmények a kontradiktórius eljárás tiszteletben tartása mellett alapos megvizsgálásra kerültek-e, avagy éppen ellenkezőleg, csupán korlátozott mértékben volt lehetőség kérdések felvetésére.
- A disclosure order Mr. Gambazzi általi be nem tartását illetően, ellenőrizni kell, hogy kontradiktórius bírósági eljárás keretében lehetséges volt-e hivatkozni a Mr. Gambazzi által felhozott indokokra, köztük azon állításra, hogy Mr. Gambazzi a kért információk kibocsátásával szakmai titkot sértett volna, amelynek megőrzésére ügyvédi hivatásánál fogva köteles, és ezáltal tette büntetőjogilag üldözendő cselekménynek minősülne.
- Az unless order kibocsátását illetően, azt kell feltárni, hogy Mr. Gambazzi rendelkezésére álltak-e olyan eljárási garanciák, amelyek biztosították számára a meghozott intézkedés vitatásának tényleges lehetőségét.
- A High Court of Justice határozatait illetően, amelyekkel a High Court of Justice az alperest távollévőnek tekintve határozott a felperes kérelmeiről, azt kell feltárnia, hogy e kérelmek megalapozottságát ekkor vagy az eljárás korábbi szakaszában megvizsgálták-e, és Mr. Gambazzinak ekkor vagy az eljárás korábbi szakaszában lehetősége volt-e kifejtetni erre vonatkozó álláspontját és rendelkezett-e jogorvoslati lehetőséggel.⁵⁹

Az Európai Bíróság rámutatott arra, hogy a milánói bíróságnak az így elvégzett vizsgálat által feltárt körülményeket mérlegelnie kell annak

⁵⁸ Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc., CIBC Mellon Trust Company (C-394/07) 2009. április 2. (EB) 41. bek.

⁵⁹ Uo. 41-46. bek.

érdekében, hogy megállapítsa, a High Court of Justice által elérti kívánt eredményes igazságszolgáltatás céljára tekintettel Mr. Gambazzi kizárása az eljárásból a meghallgatáshoz való jog nyilvánvaló és aránytalan megsértésének tűnik-e.⁶⁰

Ez az érvelés egy új nézőpontot kínál a tagállamok bíróságainak a tekintetben, hogy egy másik tagállam bírósága által meghozott ítélet a fórum közrendjébe ütközik-e. Ezen túlmenően a Gambazzi ítélet – a Turner és a West Tankers ítélethez hasonlóan – szintén egy sarkalatos pont az Európai Unión belül a common law-ra épülő angol jog és az úgynevezett „civil law countries” (polgári törvénykönyvet alkalmazó országok) között zajló jogharmonizáció folyamatában. Ezen folyamat várhatóan további neuralgikus problémákra fog rámutatni, és minden bizonnyal további részletesebb kutatásra ad lehetőséget.

⁶⁰ Uo. 47. bek.

Király Lilla*
Paula Stojčević**

Több-résztvevős perek és a jogi segítségnyújtás

I. Bevezetés

A több-résztvevős perek kifejezésnek különböző megfelelői (*csoportos fellépés, csoportos per, tömeges követelés, képviseleti per, társasági követelés, közös fellépés, egyesített igény*) alakultak ki a világ különböző jogrendszereiben.¹ Ez a tanulmány az egyes kifejezések és a kollektív jogvédelmi mechanizmusok legáltalánosabb jellemzői feltárására törekszik az egyes jogrendszereken belül. Tekintettel arra, hogy az általunk vizsgált kollektív jogvédelem modelljeinek elemei részben a civil-law jogrendszerből, részben a common-law jogrendszerből származnak, ezért mindkét jogcsalád polgári eljárásjogának alapvető jellemzése elkerülhetetlen feladat. A „kollektív jogvédelem” pontos definiálásához a hagyományos két résztvevős polgári peres eljárás terminológiáját hívjuk segítségül, mivel a két résztvevős polgári peres eljárás fogalom bővítésével jött létre a kollektív jogvédelem intézménye. Ez különösen megfigyelhető a kollektív jogvédelmi modellek fejlődési folyamatában az EU tagállamokon belül. Következésképpen, fontos, hogy legalább egy rövid áttekintést adjunk az EU kollektív jogvédelmi mechanizmusai kialakulásának történelmi és jogi háttéréről. A tanulmány középső része, négy jogrendszerben² (német, magyar, amerikai, valamint horvát) található

* Dr. Király Lilla, adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi és Jogszociológiai Tanszék (Több résztvevős perek Magyarországon, A több-résztvevős perek és a jogi segítségnyújtás), kiralyli@ajk.pte.hu

** Paula Stojčević mag.iur. tanársegéd, Polgári Jogi Tanszék, Eszék, pstojcev@pravos.hr (Bevezetés, A német modell, Több-résztvevős perek modelljei az EU-n kívül, Összefoglalás)

¹ Class action – skupna tužba – csoportos keresetindítás, group action – grupna tužba – csoportos fellépés, mass claim – masovna tužba – tömeges követelés, representative action – reprezentativna tužba – reprezentatív per, association or interest group action / joint action (Verbandsklage) – udružna tužba – társasági követelés, multi-party action – višestranačka tužba – több résztvevős per. Ezzel a szerzők lehetséges terminológiai megoldásokat adnak a kollektív jogvédelem különböző mechanizmusaira, amelyekről több szó esik majd a tanulmányban.

² A német, magyar és a horvát jogrendszer a civil-law jogcsaládjába tartozik, még az amerikai jogrendszer a common-law jogcsaládjába tartozik. Nikola Gavella: Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu. Pravni fakultet, Zagreb 2005. 18. o.

jogforrásokkal és a csoportos jogvédelem főbb sajátosságaival foglalkozik. Végül, a csoportos jogvédelem és a jogi segítségnyújtás közötti kapcsolat feltárása arra szolgál, hogy a jogsegély szerepét megvizsgáljuk a csoportos jogvédelemi mechanizmusok hatékonysága, fejlődésének, valamint jövőbeli alkalmazási lehetőségeinek szempontjából. A polgári peres eljárás általánosan ismert jogintézmény az olyan alanyi jogok védelmére, amelyeket az állami igazságszolgáltatás³ védelemben részesít. A két jogcsaládban (civil-law, common-law) azonban más-más szabályok vonatkoznak a polgári eljárásokra. A civil-law országok jogelveit olyan alapelvek irányítják, amelyek minden ország⁴ alkotmányában a bírói út igénybevételére vonatkozó biztosítékként szerepelnek. A civil-law jogcsaládba tartozó polgári peres eljárás legjelentősebb alapelvei a résztvevő felek rendelkezési elvén, a felek által biztosított bizonyítékok bíróság elé tárásán (tárgyalási elv), valamint a közvetlenség elvén alapulnak, amelyek összességében a joghoz való hozzáférést és az esélyegyenlőség elvét garantálják a kontradiktórius eljárásban.⁵ A common-law országok jogrendszerének alapelvei és eljárási szabályai a szokásjogból, mint fő jogforrásból erednek, ezért ezt a jogrendszert esetjogon alapuló jogrendszernek⁶ is nevezzük. A common-law jogcsaládjába tartozó polgári peres eljárás alapvető elvei közé tartozik a tárgyalás előtti bizonyítási eljárás (discovery disclosure), az esküdtszéki tárgyalás, a költségekre vonatkozó „American Rule” szabály (mindkét fél a saját költségét viseli), az eshetőleges díj megállapodások a jogi képviselővel (amelyek nagyban eltérnek a civil-law családjába tartozó polgári eljárás szabályaitól), és a csoport nevében indított per.⁷

Ahogy arról már korábban szó esett, maga a kollektív jogvédelem intézménye abból a felismerésből származott, hogy a polgári peres eljárás fogalomrendszerének szélesítésére volt szükség. Logikusan közelítve meg a fogalom lényegét, a kollektív jogvédelem alapvető sajátosságai és az általános definíció létrehozásának a legkönnyebb módja a kollektív eljárás fogalmának a hagyományos polgári peres eljárás fogalmával történő összekapcsolása. Ugyanis keletkezési módjának ismerete hiá-

³ S. Triva – M. Dika: Građansko parnično procesno pravo. Narodne novine, Zagreb 2004. 3. o.

⁴ Gavella: i.m. 11-19. o.

⁵ Triva – Dika: i.m. 127-158. o.

⁶ Gavella: i.m. 18-20. o.

⁷ B. Hess: Aktuelle Brennpunkte des transatlantischen Justizkonflikts. Die Aktiengesellschaft 2005. 897. o.

nyában lehetetlen felfogni vagy definiálni a kollektív jogvédelem fogalmát, vagy annak mai formáit. Ezért először is betekintünk a kollektív jogvédelem kialakulásának folyamatában az EU jogforrási háttérnek alapulvételével. Húsz évvel ezelőtt Cappelletti és Garth az „*Access to Justice*” című négykötetes műben⁸ kifejtette, hogy a jogrendszerrel szembeni egyik legnagyobb kihívás az egyéni jogérvényesítésen történő továbblépés lehetséges módozatainak kidolgozása lesz. Olyan mechanizmusokra volt szükség, amelyek során a csoportok és a magánszemélyek is érvényesíteni tudták érdekeiket, illetve meg tudták védeni törvényes jogaikat, máskülönben a törvény előtti egyenlőség csak az egyén számára lehet realitás, a csoport(ok) számára nem. Először is jogi képviselést biztosítására volt szükség a csoportok számára – különösen a hátrányos megkülönböztetés, a katasztrófák áldozatai és a hibás termékek által érintett fogyasztói csoportok esetében – annak érdekében, hogy a bíróságokhoz fordulás jogát gyakorolhassák. Ahogy azonban a csoportos keresetek vagy a „több részttevős” perek elterjedtek, nehézségekbe ütköztek a bíróságok előtti eljárásban, mivel az eljárási szabályok rendszerint az egyéni jogérvényesítést helyezték előtérbe.⁹ Figyelembe véve a felsorolt jogterületek kollektív jogvédelmi szabályzatainak komplexitását, azt lehetetlen bemutatni, ezért jelen tanulmány a fogyasztóvédelem területének áttekintésével foglalkozik.

A kollektív jogvédelem szabályozására – a fogyasztóvédelem területén – először az 1984. évi¹⁰ Európai Bizottság által kibocsátott Zöld Könyvben került sor az Unióban. Néhány EU tagállam nemzeti jogszabálya

⁸ Mauro Cappelletti szerkesztésében a Firenzei „Joghoz jutás” átfogó világméretű vizsgálata a 70-es években. Mauro Cappelletti – Bryant Garth (eds.): *Access to Justice. The World Survey. Vol. I. Book I.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1978.; Mauro Cappelletti – Bryant Garth (eds.): *Access to Justice Vol. I. Book II.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1978.; Mauro Cappelletti – John Weisner (eds.): *Access to Justice, Promising Institutions. Vol II., Book II.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1979.; Mauro Cappelletti – Bryant Garth (eds.): *Access to Justice, Emerging Issues and Perspectives. Vol III. Book II.*; Mauro Cappelletti – Bryant Garth (eds.): *Access to Justice, Emerging Issues and Perspectives. Vol III. Book II.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1979.; Klaus-Friedrich Koch (ed.): *The Anthropological Perspective. Vol IV. Book II.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1979.

⁹ P. H. Lindbloom: *Individual Litigation and Mass Justice: A Swedish Perspective and Proposal on Group Actions in Civil Procedure.* *The American Journal of Comparative Law* 1997. 805., 817.o.

¹⁰ Európai Bizottság közleménye a fogyasztói jogorvoslatokról. COM(84)692, 12.12.1984.

már előtte is szabályozta a „képviselési per” valamilyen formáját, amely lehetővé tette a jogvédelem biztosítását a fogyasztóvédelmi szervezetek számára, az általuk képviselt fogyasztók esetében. Ezek a „képviselési perek” azonban nem bizonyultak elég hatékonynak, mivel a fogyasztóvédelmi szervezetek általában nem tudták sem megelőlegezni, sem felvállalni a peresztéssel járó költségeket. Az EU tagállamok egy részében a jogalkotó a fogyasztói csoportok érdekeinek védelmét és képviselését az ügyész vagy valamilyen más meghatalmazott állami szerv feladatává tette. Figyelembe véve az EU tagállamok kollektív jogvédelmi szabályozásainak a következetlenségét és komplexitását, az EU Bizottság a Zöld Könyvben megállapította, hogy a nemzeti kollektív jogvédelmi mechanizmusok összeegyeztetése lehetetlen.¹¹ Az európai kollektív jogvédelmi megoldások különbözőségét talán legjobban az európai jogszabályi környezetre tett költői hasonlattal szemléltethetjük, amely szerint a jelenlegi állapot olyan, mint „egy eltérő kollektív jogvédelmi mechanizmusokból álló műalkotás.”¹²

Ez az egyik oka annak, hogy a kollektív jogvédelem definíciója annyira komplex, mivel egyesíti magában a szabályozások eltérő formáit. A jogintézményt a következő általános jellemzőkkel definiálhatjuk:

„próbaperek (test cases), amelyben több lehetséges felperes hasonló követelésének megítélésére vagy több vádlott védelmében tartott tárgyalás; a közérdek védelmében fellépő egyének vagy csoportok által kezdeményezett eljárások, például környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, a közigazgatási ügyekben; olyan eljárások, amelyek több felperes hasonló jellegű jogvitáinak megoldására irányul egy közös alperes vagy alperesek egy csoportja ellen; több vádlott képviselése az olyan büntetőeljárásokban, amelyek közös bűnelkövetésen alapulnak; valamint bármely csoporthoz kötött eljárás: osztályérdek, lobbizás tevékenység törvénykezési eljárásban.”¹³

¹¹ C. Hodges: Global Class Actions Project: Summary of European Union Developments. 2007, 1-2. o. http://www.law.stanford.edu/library/globalclassaction/PDF/EU_Report_2007.pdf (2010.08.15.)

¹² Sorabji et al.: Improving Access to Justice through Collective Actions—Developing a More Efficient and Effective Procedure for Collective Actions. 2008, 3. o. [http://www.civiljusticecouncil.gov.uk/files/Improving Access to Justice through Collective Actions.pdf](http://www.civiljusticecouncil.gov.uk/files/Improving%20Access%20to%20Justice%20through%20Collective%20Actions.pdf) (2010.08.25.)

¹³ D. Fleming: Responding to New Demands: Legal Aid and Multi-party Actions. In: The Transformation of Legal Aid: Comparative and Historical Studies. Oxford University Press, Oxford 1999. 261. o.

A bevezető elején kifejtett megközelítés alapján, ha a polgári peres eljárás fogalmát összehasonlítjuk a kollektív jogvédelem fogalmával, akkor a kollektív jogvédelem vonatkozásában az alábbi megállapításra jutunk. A kollektív eljárások, vagyis bizonyos csoportok vagy érdekképviseleti szervek által indított perek szintén részei a polgári peres eljárásnak függetlenül a két-résztevős és kollektív eljárások közti különbségektől, mint például az eljárás megindítását motiváló jogi érdek fennállása.¹⁴ A jogi érdek fennállása az egyik alapkövetelménye a hagyományos polgári peres eljárás megindításának. A két ellenérdekű fél részvételével lefolytatásra kerülő polgári perekben annak van joga eljárást indítani, akit a jogvédelmi igény megillet, és amelyet a bíróság ítéletében megállapít.¹⁵ A kollektív eljárás azonban általában a közérdek akaratának – szociális szempontokat is előtérbe helyező – érvényesítésére szolgál.¹⁶ Az alanyi jog megsértéséből eredő magánjogi viták azonban kiindulópontként szolgálhatnak a kollektív jogi érdek védelmére is. Ez igazolja a kollektív jogvédelmi eljárás polgári peres eljárás kereteibe történő beillesztését.¹⁷ Természetesen a jogi érdek fennállása nem az egyetlen különbség a két-résztevős és a kollektív peres eljárások között. Különbségek vannak még a résztvevő felek, a képviseleti szabályok, a jogvita tárgya, a bizonyítás, a költségviselés, az ítélet fajtái és kötőereje között is. A különbségek nem csak e két jogintézményt összehasonlítása során jelentkeznek, mivel a kollektív jogvédelem mechanizmusain belül is nagy különbségek vannak. A legnagyobb különbséget az amerikai csoportos per

¹⁴ Ld. W. H. Van Boom: *Collective Settlement of Mass Claims in The Netherlands*. 2009, 4. o. <http://ssrn.com/abstract=1456819> (2010.08.25.); Greiner: i.m. 125-131. o.

¹⁵ Triva – Dika: i.m. 139. o.

¹⁶ Meg kell említenünk, hogy bár az amerikai csoportos per a szélesebb közérdek érvényesítésére szolgál (elsősorban a marasztalásra és megállapításra irányuló kereseti követelések tekintetében a fogyasztóvédelem, környezetvédelem és antidiskrimináció területén) mégis a magánjogi perekhez sorolják őket. Ezt támasztja alá a csoportos per definíciója is, mely szerint a csoportos perket a felek maguk indítják vagy képviseleti felperest vesznek igénybe az eljárásban. A 23 RFCP szabály a kártérítési igények esetében a csoportos kártérítési pert alkalmazását szabályozza, amely esetben felperesi képviselő eljárására nem is kerülhet sor, ami szintén ezeknek a pereknek magánjogi jellegét hangsúlyozza. Ld. R. Mulheron: *The Class Action in Common Law Legal Systems: A Comparative Perspective*. Oxford-Portland, Oregon 2004. 5. o.

¹⁷ C.H. (Remco) van Rhee – R. Verkerk: *Civil Procedure*. In: J. M. Smits (ed.): *Elger Encyclopedia of Comparative Law*. Maastricht University, Maastricht 2006. 120-121. o.

(class action) és a jogvédő szervezetek által indított (association claim) között figyelhetjük meg, amelyek inkább a civil-law jogcsaládban terjedt el. Az eltérések sokszínűsége azonban lehetetlenné teszi, hogy ebben a tanulmányban ennek részleteit kifejthessük, ezért a különböző jogrendszerek kollektív jogvédelmi modelljeinek bemutatása közben térünk ki azok legjelentősebb hasonlóságaira és különbségeire.

Egyértelműen megállapítható, hogy a hagyományos polgári peres eljárással ellentétben, amelynek európai alapjait a múlt század elején már lefektették,¹⁸ a kollektív jogvédelem szabályai még csak kialakulóban vannak, legalábbis az európai térségben. Annak ellenére, hogy létezik már néhány formája a nemzeti jogrendszerekben, amelyek az adott jogrendszer sajátosságaihoz illeszkednek, de összességében nem bizonyultak megfelelőnek a csoportok megsértett vagy fenyegetett jogainak érvényesítésében. A hatékony közösségi jogi szabályozás az EU tagállamok számára felszámolhatná a jelenlegi nehézségeket, és lehetővé tenné a kollektív jogvédelmi mechanizmusok érvényesítését az EU területén belül.¹⁹ Több, jelenleg létező európai és Európán kívüli modell összehasonlítása segítségül szolgálhat az egyes modellek hátrányainak és előnyeinek feltérképezéséhez. Ez a tanulmány természetesen nem vállalkozhat a legjobb megoldás kidolgozására, de talán segíthet a jelentősebb problémák felismerésében, amelyek közül több napirendre kerülhet a jövőben, a kollektív jogvédelem további fejlődési irányának megvitatásakor.

¹⁸ M. Cappelletti: *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Claredon Press, Oxford 1989. 18-20. o.

¹⁹ Figyelemre méltó viták bontakoztak ki a lehetséges reformokról európai és nemzeti szinten. A problémák a kollektív kártérítési igényt érvényesítő eljárásokban a felperesi képviselő szerepére, a csoportos igények finanszírozására, különösen az alacsony pertárgyértékűekre vonatkoznak de a vita lényege, hogy vajon a magán kártérítési igényeket a végrehajtást kiegészítő mechanizmusként értékeljük-e és lehetséges-e ezen a módon egyensúlyt találni a polgári eljárások és a csoportos igények finanszírozási rendszerében úgy, hogy a túlzott pereskedést és annak költségeit elkerüljük. Kérdésként merül fel továbbá, hogy az EU rendelkezik-e megfelelő jogalkotási eszközökkel a csoportos vagy több résztvevős perek jogi szabályozásának összhangba hozatalára, és ez általánosan vagy különálló jogterületekre nézve alkalmazható-e? Ezek megválaszolatlan kérdések, ma még az is kérdéses, hogy vajon be kellene-e vezetni a kollektív jogorvoslatot vagy sem, és ha igen milyen kiegyenlítő mechanizmusokra lenne szükség ennek megvalósításához? Hodges: i.m. 6. o.

II. A német modell

A német jogrendszer a legjelentősebb képviselője a civil-law jogrendszerbe tartozó német alcsoportnak. Az alkotmány biztosítja a joghoz jutást és a tisztességes eljárás lefolytatásának követelményét. A rendelkezési és a tárgyalási elv a német polgári eljárásjog legfontosabb alapelvei,²⁰ melyeket – többek között – az 1877. évi²¹ Polgári Peres Eljárás Törvénykönyve tartalmaz. Az „egyesített igény” (Verbandsklage) 1896 óta szabályozott, azóta, amióta a tisztességtelen versenyről szóló törvény²² részeként hatályba lépett, és még a mai napig az egyik legelterjedtebb kollektív jogvédelmi szabály a német jogban. Az „egyesített igény” kezdetben ideiglenes intézkedés iránti kérelem formájában biztosított jogvédelmet a megtévesztő reklámok ellen, 1965-ben azonban a „képviselési per” intézményét kiterjesztették a fogyasztóvédelemre is. Később az „egyesített igény” több jogterületen beillesztésre került a hatályos joganyagba, ezek közé tartozik az 1977. évi szerződés-kötés általános feltételeit szabályozó törvény,²³ a 2002. évi ideiglenes intézkedésről szóló törvény,²⁴ az 1998. évi német versenytörvény,²⁵ 2004. évi távközlési törvény²⁶ és a 2002. évi szövetségi környezetvédelmi törvény.²⁷

Egyértelmű, hogy ma már az „egyesített igények” széles körben elterjedtek, főként a fogyasztóvédelem és a környezetvédelem területén.²⁸

²⁰ A német alkotmány (Grundgesetz, GG, 1949) 2. és 103. cikkelyei. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke szintén biztosítja az alapvető emberi jogokat. D. Baetge: Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation. 3. o. http://law.stanford.edu/library/PPDF/.../Germany_National_Report.pdf (2010.09.10)

²¹ Zivilprozessordnung [ZPO] 1877 január, Bundesgesetzblatt I (BGB1. I) az utolsó lényeges módosítása 2001-ben, ami 2002 január 1-én lépett hatályba. Baetge: i.m. 2. o.

²² Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vagy UWG (a törvény utolsó reformjai 2004. július 3-án léptek hatályba BGB1. I.).

²³ Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen or AGB-Gesetz, 1976. december 9. (BGB1. I.)

²⁴ Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstoßen, amely hatályba lépett 2002. augusztus 27-én (BGB1. I.).

²⁵ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen or GWB 1998. augusztus 26. (BGB1. I.)

²⁶ Telekommunikationsgesetz (TKG), 2004. június 22. (BGB1. I.)

²⁷ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BNatSchG 2002. március 25. (BGB1. I.)

²⁸ Wettbewerbszentrale (Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs), amely központja a Frankfurt melletti Bad Homburgu, és mint a legjelentősebb kereskedel-

Ezért úgy próbáljuk meghatározni az „egyesített igény” jellemzőit, hogy megvizsgáljuk az adott jogterületeket szabályzó törvények által nyújtott jogvédelmi lehetőségeket. Az egyesített igényekre a Polgári Eljárási Törvényben található alapelvek és eljárási szabályok vonatkoznak, amennyiben azokat egy másik jogszabály speciális rendelkezései felül nem írják.²⁹ Egy jogi személy, amely egyben fogyasztói vagy kereskedői érdekképviselői szervezet is, és bizonyos számú taggal és a megfelelő pénzügyi fedezettel rendelkezik az általa képviselt csoport érdekeinek képviseletéhez, „egyesített igényt” nyújthat be a bíróságon. A per elindítása előtt a szervezet köteles a jogsértőt a jogsértő cselekedet abbahagyására felszólítani, és egy olyan tartalmú nyilatkozat aláírását kérni tőle, amely szerint a jövőben tartózkodni fog további jogsérelem elkövetésétől. Amennyiben az ellenfél a nyilatkozat aláírását megtagadja, a szervezet „egyesített igényt” nyújthat be a bírósághoz a jogsértő ellen.³⁰ Mivel a csoport minden egyes tagja nem tekinthető az eljárás alanyának, ezért a csoport tagjait az igény benyújtásáról sem kell értesíteni. Az ítélet jogereje csak és kizárólag az eljárás alanyai jogaira és kötelezettségeire terjed ki, így nincs akadálya annak sem, hogy a csoport tagjai egyénileg indítsanak eljárást az „egyesített igény” elbírálásának időtartama alatt.

Az „egyesített igényeket” szabályzó német törvények nem rendelkeznek az eljárásba történő „belépésről” (opt-in) és „kilépésről” (opt-out), mivel azokat nem tartják célravezető megoldásnak.³¹

Mára azonban egyértelművé vált, hogy a német jogrendszerben szükség van új kollektív jogvédelmi mechanizmusok bevezetésére. Ez a javaslat a bíróságoktól eredt, a Deutsche Telekom ügy kapcsán, amely a legnagyobb kollektív igényérvényesítésre irányuló jogvita az eddigi német jogtörténetben a részvényesek által benyújtott több ezer kereseti igény

mi védelmi szervezet 2006-ban több mint 600 igényt nyújtott be, és a berlini Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), mint a legjelentősebb fogyasztóvédelmi szervezet együtt a regionális központokkal 450 igényt nyújtott be 2000 és 2005 között. Éves jelentés 2006 (Verbraucherschutzbilanz 2006: Gerichtserfolge serienweise- aber Verbraucher gehen leer aus). www.vzbv.de (2010.09.10.)

²⁹ Az Ideiglenes intézkedést szabályozó törvény szabályai között találunk egy kivételt. Baetge: i.m. 14. o.

³⁰ A felszólítás eljárási előfeltétel, amely szükséges az együttes igény eljárás indításához.

³¹ Baetge: i.m.13-21.

miatt. A 2005-ben a tőkepiaci modell³² törvény³³ részeként bevezetett „típusos eljárásban” a hasonló jövőbeli problémák megoldását látták. A törvény szándéka a kártérítési igény érvényesítésének megkönnyítése volt a részvényesek számára úgy, hogy hatékony eljárást biztosítva, csökkentette annak költségeit. A bíróság köteles minden egyes jogkérdés vonatkozásában lefolytatni a bizonyítást és döntést hozni. Az ítélet jogereje pedig minden részvényt köti, aki az eljárás alanya volt. Ez a megoldás nem csak felgyorsítja és hatékonyabbá teszi az eljárást, de a jogbiztonsághoz is hozzájárul.

A „típusos eljárás” egy kérvény benyújtásával indul a helyi bíróságon. A kérvényezőnek valószínűsítania kell, hogy az eljárás során hozott döntés precedens értékű lesz majd a későbbi típusos eljárások tekintetében is. A kérvényt benyújthatja mind a felperes, mind az alperes, ha a „típusos eljárásban” félként részt vehet. Rendszerint több kérvény érkezik egyszerre,³⁴ amelyek közül a bíróság választja ki azt, amelyikből „típusos eljárás” válik. A bíróság elé a kérvény úgy terjeszthető, hogy abban a kérvényező igénye mellett az összes potenciális kérvényező követelése is részletezésre kerül az eljárás tárgyához kapcsolódóan. Miután a bíróság meghatározza a „típusos eljárást”, továbbítja azt a fellebbviteli bírósághoz (Oberlandesgericht), amely lefolytatja a bizonyítási eljárást, és döntést hoz. Miután a bíróság döntött a „típusos eljárás” lefolytatásáról, lesz egy „típusos felperes” és a többi felperes, akiknek az ügyében egészen addig nem születik döntés, amíg a „típusos eljárásban” az ítélet kihirdetésre nem került.³⁵ A felperesek nem résztvevői az eljárásnak, ezért nincs lehetőségük abba „belépni” vagy abból „kilépni”. Ennek ellenére az olyan jogosult, aki nem nyújtott be kérelmet az eljárás megindítására, érdekelt félként csatlakozhat a „típusos eljáráshoz”. A „típu-

³² A törvényt 2005-ben lépett hatályba és 2010 november 1-jéig marad érvényben. Amennyiben a szabályokat alkalmazhatónak találják ezen időszak alatt, akkor a Polgári Eljárásjogi Kodex részévé válik.

³³ Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten 2005. augusztus 16. (BGBI. I.)

³⁴ Ha 10 vagy több kérelem érkezik az állami körzeti bírósághoz ugyanazon igény tekintetében, akkor az a fellebbviteli bírósághoz továbbítja őket.

³⁵ A „típusos eljárás” indításáról szóló bírósági döntést az interneten teszik közzé. A bíróság felfüggeszt minden kapcsolódó jogvitát és a felfüggesztés sorrendjében figyelmezteti a felpereseket, hogy érdekelt felekként kezelik őket (Beigeladene). Az érdekelt felek helyzete a beavatkozóéhoz (Nebenintervenient) hasonlít, aki jogosult a polgári peres eljárás egyéb alanyai közé sorolunk. Baetge: i.m. 19.o.

sos felperesnek” lehetősége van ugyan a keresettől történő elállásra, ami ha a „típusos eljárás” megindítása után történik, akkor a „típusos eljárásban” született végső döntés hatálya ki fog terjedni rá. Tehát a „típusos eljárás” során született végső döntés kötőereje kiterjed a „típusos felperes(ek)re”, de az érdekelt félként résztvevő jogosultakra csak akkor, ha lehetőségük volt a bizonyítási eljárásba történő részvételre, ami befolyásolta a végső döntés talmát is.³⁶ Miután a „típusos eljárásban” döntés született a fellebbezési bíróságon, a helyi bíróság döntést hoz az összes többi kapcsolódó, függőben lévő jogvitában.

Németországban jelenleg a kollektív jogvédelmi mechanizmusok jövőbeli fejlődési iránya körül folyik a vita. A német jogtudósok 1998-ban³⁷ a német kollektív jogvédelmi rendszer módosításairól született, első konkrét reform javaslat kidolgozásával bátorították a folyamatot, amelyek közül jó néhányat elfogadtak, például az „egyesített igény” jogintézményét kiterjesztették a fogyasztóvédelem és a tisztességtelen verseny területein kívüli jogvitákra is. Szintén jelentős előrelépés történt a „típusos eljárás” bevezetésével is, amely azonban még mindig csak kísérleti fázisban van. A jogszabálmódosítást követően³⁸ a „típusos

³⁶ A német tudományos álláspont szerint az amerikai csoportos per, melyben a csoport tagjai nem aktív részesei az eljárásnak, megsérti a meghallgatáshoz való alapvető emberi jogot (Recht auf rechliches Gehör). A német típus eljárásokban az érdekelt felek szerepvállalása erősen hangsúlyos, mivel a végső döntés hatással van a jogaikra és kötelezettségeikre. Uo. 20. o.

³⁷ A Max Planck nemzetközi intézet javaslatot tett az egyesített igények kiterjesztésére minden olyan területre ahol egyének érdekei hasonló módon sérülhetnek ugyan azon személy (alperes) által, és akinek jogos érdekeit képviselői per útján érvényesíteni lehet. A javaslat szintén tartalmazta a típus eljárás bevezetését. Azonban a legérdekesebb az amerikai csoportos perhez hasonló eljárás bevezetésére tett javaslat (főleg ha figyelembe vesszük, a német doktrína amerikai csoportos perről alkotott véleményét) amely egy kilépéses elven alapszik. Astrid Stadler professzor szintén jelentős javaslattal állt elő, amely egy belépésen alapuló „önkéntes” csoportos perre vonatkozott. Hans W micklitz professzorral együtt egy új tömeges panaszokat szabályozó törvény (Verbandsklagegesetz) bevezetését sürgette, amely szabályozná a csoportos pert és a típus eljárást. Uo. 28-30.

³⁸ A tőkepiaci törvényt az eljárások időtartama miatt kritizálták, különösen az első fázist amikor a körzeti bíróság dönt a típus eljárásról, majd továbbítja azt a fellebbezési bíróságra, hogy az lefolytassa és döntést hozzon. Továbbá nincs olyan hatékony szabályozás, amely a feleket megegyezésre szorítaná, az eljárás költségeinek megosztása sem ösztönzi a felperest a megegyezésre. Uo. 31. o.

eljárás” szabályozása várhatóan a Polgári Eljárásjogi Törvénykönyv része lehet.³⁹

III. Több részttevős perek Magyarországon

A bírósághoz fordulás joga alapvető emberi jogként és állampolgári alapjogként is elismerést nyert a világ demokratikus országaiban, köztük Magyarországon⁴⁰ is. A hagyományos magyar polgári permodell szerint a közösséget megillető jogot csak az állam érvényesítheti. Egyetlen magánszemély sincs feljogosítva, hogy a csoport nevében, a csoportot ért közösségi sérelem okán perrel fellépjen. A magyar Polgári Perrendtartásban ennek megfelelően az individuális, egyéni perlés uralkodik alapelveként, az „individuális szemléletű polgári permodell”⁴¹ pedig teljesen érdektelen a közösségi érdekek jogi formában való megjelenítésének igényével szemben. A magyar tételes jogi szabályozás a rendszerváltozás után sem volt különösebben fogékony a kollektív jogvédelem eszközeinek jogrendszerbe történő beillesztésére, kísérlet azonban volt a „specializált ügyész”, a „szószóló” bevezetésére.⁴² Napjainkban azonban egyre inkább szükség van a közös jogérvényesítést célul tűző csoportok eljárásbeli legitimációjára. Annál is inkább, mivel az alanyi jogok közös érvényesítésének lehetősége hosszú évek óta rendelkezésre áll a világ számos országában.

A csoportos jogérvényesítés lehetőségének megteremtése az utóbbi évtizedben számos olyan, elsősorban európai országban is napirendre került, ahol a jogi kultúra és a negatív tapasztalatok alapján e jogi megoldás meghonosítása korábban komoly ellenállásba ütközött. E változás alapvető oka annak felismerése, hogy a modern, globalizálódó társadalomban nagyszámú egyént vagy éppen jogi személyt érnek az élet számos területén olyan jogséremlmek, amelyek orvoslására a jogérvényesítéssel járó nehézségek és az egyedi igények összegéhez képesti magas költségek, vagy éppen a sérelmet elszenvedők társadalmi státusza miatt nem kerül sor. Ilyen terület lehet különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó szabályok, a ver-

³⁹ Uo.

⁴⁰ Magyar Köztársaság Alkotmánya 57. § (1) bek.

⁴¹ Kengyel Miklós: A jogérvényesítés akadályai és a „joghoz jutás” lehetőségei a polgári igazságszolgáltatásban. Jogtudományi Közlöny 1988. 4. sz. 185.o.

⁴² Gátos György: Perbeli igényérvényesítés közösségi érdeksérelem esetén. Az amerikai „Class Action”. Magyar Jog 1992. 2. sz. 100-103.o.

senyjogi vagy a környezetvédelmi szabályok megsértésével okozott joghátrányok.⁴³

Az Országgyűléshez 2010. február 22-én benyújtott (T/11332) törvényjavaslat alapján jelentős számú természetes vagy jogi személy jogát érintő jogvita esetén a bíróság jóváhagyása mellett, kérelemre csoportos keresetindításra van lehetőség, amennyiben a perben közösen érvényesíteni kívánt jog lényegileg hasonló ténybeli (objektíven meghatározható) alapokon nyugszik. Csoportos keresetindítást kezdeményezhet bármely természetes vagy jogi személy, aki a jogvita eldöntésében közvetlenül érdekelt, illetve az a társadalmi szervezet, aki a jogvita tárgyával kapcsolatosan érdek képviselőt lát el. Csoportos keresetindítás kezdeményezésére jogosult továbbá az ügyész és a hatáskörébe tartozó ügyben a közigazgatási szerv. A tervezet elsődleges céljának tekinti, hogy a csoportos jogérvényesítést olyan társadalmi csoportok számára tegyék elsősorban elérhetővé, amelyek egyéni jogérvényesítését anyagi lehetőségeik és egyéb körülmények korlátozzák.

Csoportos keresetindítás alapján indított perben a felperesek között a Pp. 51. § a) pont szerinti egységes *pertársaság* jön létre azzal, hogy egyezés és a jogról való lemondás kizárólag a jogi képviselő jóváhagyásával vagy valamennyi felperes egyhangú döntésével érvényes. A felperesi félként szereplő csoport tagjait, kötelezően, egy jogi képviselő képviselheti. A Javaslat szerint az ügyvédi megbízási szerződést, amely a csoportos kereset indító felperesi felek belső viszonyait rendezi, az ügyvédi titoktartás biztosítása mellett, a bíróság részére be kell mutatni. A Javaslat külön rögzíti, hogy a csoportos keresetindítás engedélyeztetése esetén a felperesnek joga van a vitában érdekelt csoport tagjait felhívni a keresethez való csatlakozáshoz, mivel egyébként az jogszabályokba, illetve például az ügyvédi etikai szabályokba ütközhetne. Ugyanakkor, éppen a közismert hátrányos nemzetközi tapasztalatokra tekintettel is, fontos elkerülni azt, hogy a felperesek „toborzásával”, indokolatlan előnyök ígéretével a jogintézményt visszaélés szerűen alkalmazzák. Csoportos keresetindítás esetén a felperest terhelő perköltség előlegezéséért a csoportos keresetindítást kezdeményező fél felelős, továbbá a csoportos keresetindítást kezdeményező felet a perköltség megfizetése tekintetében, személyes költségmentességére tekintet nélkül, készfizető kezesség terheli. A csoportos keresetindítás feltételeinek fennállásáról a bíróság külön végzésben dönt, amely önálló fellebbezéssel támadható. A

⁴³ T/11332. számú törvényjavaslat általános indoklása 5. o.

Javaslat lehetővé teszi, hogy a jogerős ítélet nyilvánosságra hozatalát követően a csoport *perben nem álló* tagja kizárhassa azt, hogy az ítélet jogereje rá is kiterjedjen, melyre a Javaslattal az ítélet közlésétől számított egy éves határidőt állapít meg.

A törvényjavaslat nem aratott osztatlan sikert szakmai körökben. A Budapesti Ügyvédi Kamara⁴⁴ a köztársasági elnökhöz⁴⁵ címzett levelében a következőképp foglalta össze aggályait.⁴⁶

„A törvény, lényeges alkotmányos rendelkezések megkerülésével, változást jelent a jogrendszer alapvető működésében, ezen kívül jelentős feszültségek kiváltója lehet, amelyek kezelésére a bírói testületet, a jogi képviselőket sem normatív szabályokkal, sem kellő felkészítéssel nem támogatták.”⁴⁷

A Kamara kifogásolja, hogy a törvény előkészítése során nem végezték el a szükséges hatástanulmányokat, amelyek nélkül a jogszabály bevezetése a jogbiztonság szempontjából igen kockázatos és a jogalkotó céljától eltérő alkalmazáshoz (esetlegesen visszaélésekhez) vezethet.⁴⁸ A káros gazdasági kihatások azonban nemcsak a kártérítésre kötelezett vállalkozásokat érinthetik, hanem a jogvita másik oldalán álló egyének csoportját is. A kollektív jogérvényesítés esetén az egyének kompenzálásának módja sokszor méltánytalan, és nem elégíti ki a résztvevők várakozásait. A felduzzasztott adminisztráció, az ügyvédi és más költségek következtében a csoport tagjainak alig 45%-a jut csak a peresített összeg töredékéhez. Ahhoz, hogy a csoportos keresetindítás a magyar jogrendszerbe beilleszthetővé váljék, meg kell oldani azokat az alkotmányos problémákat, amelyeket a törvény fölvet. Ilyen például az „opt-out” szabály, amely az alapelvekkel ellentétes értelmezésre ad lehetőséget

⁴⁴ Elnöke Dr. Réti László

⁴⁵ Dr. Sólyom László köztársasági elnök (2005-2010)

⁴⁶ A törvényjavaslathoz kapcsolódó panaszlevelet kapott a zárószavazás előtt az Igazságügyi és Rendészeti Miniszter (dr. Forgács Imre) is. 2010. február 19. Üsz: E/1002/35

⁴⁷ Budapesti Ügyvédi Kamara elnökének a köztársasági elnökhöz intézett levele, 2010. március 4. Ügyszám: E/1003/04

⁴⁸ A kollektív keresetekkel való visszaélés nem ismeretlen a jogintézményt ismerő nyugati országokban. Az USA-ban jelentős gazdasági károkat okoz a nagy összegű keresetek tömege. Az USA gazdaságát évente közel 250 milliárd dollárral rövidíti meg a kollektív jogérvényesítés folyamánként kifizetett kártérítések. Vö. H.-J. Rabe: Kollektivklagen. ZEuP 1/2010; M R Bloomberg – C E Schumer: Sustaining New York's and the Us's Global Financial Services Leadership. 2007.

azzal, hogy a csoport tagjai egy éven belüli nyilatkozatukkal kivonhatják magukat az ítélet hatálya alól (abban az esetben, ha nem álltak perben), így mentesülve egyrészt a pervesztesség, másrészt a „res iudicata” terhétől (ez utóbbtól egyoldalúan), mivel ez esetben további pereket indíthatnak az alperes ellen.⁴⁹ Továbbá, problémát jelent, hogy maga a csoport fogalma sincs egyértelműen definiálva. Alkotmányos követelmény,⁵⁰ hogy a norma szövegezése világos, érthető és egyértelműen értelmezhető legyen. Ezzel szemben a törvény nem határozza meg pontosan a „jelentős számú” sem a „hasonló ténybeli alapokon” fogalmát, annak ellenére, hogy mindkét kifejezés jelentős kihatással van a jogvita alakulására. A Kamara kifogásolta továbbá a képviselő jogállásával, az ügyész szerepével, a perköltséggel kapcsolatos szabályozást is. A kifogásokat figyelembe véve a *köztársasági elnök* a törvényjavaslatot 2010.03.10-én megfontolásra visszaküldte⁵¹ az Országgyűlésnek, amelynek indoklásában kifejtette aggodalmát a lehetséges visszaélésekkel kapcsolatban, és felvetette annak szükségességét, hogy

„a jogalkotónak az egyes lehetséges ügykörökre (tehát például a fogyasztóvédelemre, a termékfelelősségre, a versenyjogra stb.) vonatkozóan részletes és speciális szabályokat kell kidolgoznia, szemben a Törvény általános, minden ügyre hatályos szabályaival.”

Továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy a 2009. évi CXX. törvény (új Ptk. tervezete) 2.96. § (1) bekezdése⁵² alapján csoportos keresetindítás szabályai alkalmazhatóak lennének a személyhez fűződő jogok érvényesítésére is, ez pedig káros következményekkel járhat. Kiemelt probléma, hogy a csoportos keresetindítás engedélyezése együtt jár az alperesi oldalon álló fél aránytalanul hátrányos perbeli megkülönböztetésével is. Ezt egyfelől a felperesek számának módosíthatóságával, valamint a felperesi oldalon álló csoport tagjai körében lényegesen és aránytalanul kisebb perben állással együtt járó kockázati tényezőkkel függenek össze.

“A Törvénnyel szembeni érdemi kifogásokat hosszan lehetne folytatni: nem kellőképpen egyértelmű a csoportos keresetindítás megengedhetősé-

⁴⁹ Csabai Virginia: Érvek pro és kontra: A csoportos kereset Magyarországon. Jogi Fórum 2010.04.12., <http://www.jogiforum.hu/hirek/22851> (2010.07.12.)

⁵⁰ 42/1997 (VII. 1.) AB határozat

⁵¹ 11332/15 Irsz. a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele

⁵² Ez a törvény nem lépett hatályba a 111/E/2008. AB határozat „A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról” alapján.

ge, tehát a csoportképzés fogalmai, nem tisztázottak a felperesi csoporton belüli viszonyok és a döntéshozatali szabályok, miként a képviselői szabályai sem, különösen arra az esetre, ha az ügyész vagy közigazgatási szerv kezdeményezi az eljárást. Problémásak az egyezség és annak jóváhagyására vonatkozó és a perköltség viselésének a szabályai, különösen az opt-in és az opt-out lehetőségei tekintetében, valamint a csoportos keresetindítást kezdeményező társadalmi szervezet perköltség-ellentételezése is.”⁵³

IV. Több-résztvevős perek az EU-n kívül

1. Az amerikai modell

Az Amerikai Egyesült Államok (USA) jogrendszere a common-law jogcsaládba tartozik,⁵⁴ és az angol jogelvek mentén fejlődött, ami még ma is nagy befolyással van az amerikai magánjog nyelvezetére, elveire és jogintézményeire.⁵⁵ Az amerikai polgári eljárás, amelynek szabályait az FRCP (Federal Rules of Civil Procedure) tartalmazza, az egyéni érdekeket hangsúlyozó, liberális permodellt követ, amelyben az állam legfőbb célja az élet, szabadság és tulajdon védelmének biztosítása.⁵⁶ Alapelvei a jogbiztonság⁵⁷ követelményének,⁵⁸ a felek rendelkezési jogának és esküdszéki tárgyalásnak a garantálása. Az eljárásnak három szakasza van: kereseti kérelem benyújtása, majd a bizonyítékok tárgyaláson kívüli feltárása (discovery) és a bírósági tárgyalás,⁵⁹ mint végső szakasz.⁶⁰ Az amerikai jogrendszert tekintik a „csoportos fellépés” hazá-

⁵³ 11332/15 Irsz. a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele

⁵⁴ Anglia, USA, Kanada és Ausztrália mellett számos afrikai, ázsiai, óceániai ország jogrendszere tartozik a szokásjog jogcsaládba. Gavella: i.m. 20. o.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Ezt az értelmezést az angol filozófustól John Locke-tól vették át 1690-ből, amely tovább erősíti az angol jogi gondolkodás és az amerikai jogrendszer közti kapcsolatot. Uo. 19. o.

⁵⁷ U. S. Const. amend. V, XIV § 1. Nowak/Rotunda, Constitutional Law, 1995, Ch. 13

⁵⁸ A jogszerű eljárás alkotmányos biztosítása magában foglalja az alapvető polgárjogokba (élet, szabadság és tulajdon) való önkényes és törvénytelen beavatkozás tilalmát és az állam kötelezettségét, hogy biztosítsa a sértett jogok igazságos védelmét. Továbbá, a pártlan eljárás tartalmazza az információhoz jutás jogát (értesítés), a védelmi eljárás lefolytatásához való jogot és a pártatlan eljárás jogát. Eicholtz: i.m. 55-56. o.

⁵⁹ A civil-law és a common-law jogcsalád jogintézményei rendkívül különböznek és az amerikai jogrendszer némely kifejezésére nincs horvát vagy magyar megfelelő kifejezés, ezért az eredeti megnevezés is szerepel a szövegben.

⁶⁰ Eicholtz: i.m. 55-60. o.

jának,⁶¹ de a „csoportos fellépés” alapjának számító „képviselési fellépés” modell az angol jogrendszerből a származik, a XII. századból. A „csoportos fellépést” eredetileg az 1938. évi⁶² FRCP 23. szakasza szabályozta, amelyet 1966-ban lényegesen módosítottak, a „csoportos fellépés” korábbi fajtáinak elhagyásával. 1998-ban és 2003-ban ezt részben ismét módosították, azonban a 23-as szabály lényege hatályban maradt, ezért a jelenlegi szabályozás nagy részben az 1966. évi rendelkezést tükrözi.⁶³ A csoportos fellépés eljárási szabályainak legutóbbi változtatásait az egységes szabályozás hiánya és az esetjogban fennálló különbségek indukálták. A 2005. évi Csoportos fellépés pártatlanságáról szóló törvény (Class Action Fairness Act of 2005 (CAFA) – amely gyakorlatilag szövetségi szintre emel sok olyan csoportos fellépést, amelyet másképp a tagállami bírósági szinten kellene tárgyalni – sikeres támogatói azzal érveltek, hogy eltérő a csoportos fellépés törvényi értelmezése és gyakorlata, továbbá a csoportos fellépés kihatással lehet más tagállamok polgáira (néhány esetben akár 49 másik államban).⁶⁴

„A CAFA jelentősége, hogy két területre is kihatással van: a több tagállamban felmerülő igényeket magában foglaló, több tagállami csoportos fellépés feletti szövetségi bírászkodásra és a különböző típusú csoportos fellépések szövetségi bíróságon megegyezéssel történő lezárására is. A bírászkodás területén a CAFA a szövetségi körzeti bíróságok korábbi hatáskörét jelentősen kiterjesztette az olyan csoportos fellépésekre melyeknél a tagállami követelések feljogosítják a szövetségi bíróságokat a 100 vagy több taggal rendelkező ügyek tárgyalására, és melyekben a pertárgyérték több mint 5 millió dollár feletti. A szövetségi hatáskör több tagállami csoportos fellépésre való kibővítése érdekében a CAFA engedélyezi a törvény alá tartozó ügyek áttételét a szövetségi bíróságokra. A megegyezés terén a CAFA jelentősen korlátozza azt, hogy hogyan lehet kárpótolni a

⁶¹ Mulheron: i.m. 9. o.

⁶² A csoportos fellépést az 1842. évi Egyenlőség 48-as Szabálya szabályozta és szigorúan olyan ügyekben használták melyek az egyenlőség szabályai alapján folytak le. Az 1938. évi 23-as szabályt megelőző, 1912. évi 38-as szabály, úgyszintén a azokban az ügyekben használták melyek az egyenlőség szabályai alapján folytak le. A két szabály közti különbség a távolmaradó felekre hatályos ítéletben volt melyet a 38-as szabály jelentősen korlátozott a korábbi 48-as szabállyal ellentétben. R. H. Klonoff: *Class Actions and other Multi-party Litigation in a Nutshell*. Thompson/West, 2007. 17. o.

⁶³ Uo. 19-23. o.

⁶⁴ N. M. Pace: *Class Actions in the United States of America: An Overview of the Process and the Empirical Literature*. 3. o. http://www.law.stanford.edu/library/globalclassaction/PDF/.../USA__National_Report.pdf (2010.08.15.).

csoporthat képviselő tanácsot az úgynevezett »kupon egyezség« esetében,⁶⁵ és az elmaradt jövedelem vonatkozásában,⁶⁶ valamint tiltja az olyan egyezségeket létrehozását, amelyek szerint az eljáró bíróság illetékességi területén lakóhellyel rendelkező feleket bármiféle előnyhöz juttatná a másik tagállamban lakóhellyel rendelkező felekhez képest.⁶⁷

A csoportos fellépés definíciójából kiderül, hogy az különbözik a kollektív jogvédelem más mechanizmusaitól.

„[...] A pertársaság szerinti polgári peres eljárás szabályai lehetővé teszik, hogy az ugyanazon alperes vagy alperesekkel szembeni felperesi követelést egy eljárás keretében döntsön el a bíróság. A csoportos fellépés egy olyan eljárás mely lehetővé teszi, hogy egy bizonyos számú személyek követelése vagy részkövetelése ugyanazon alperes ellen, ugyanabban a perben kerüljenek elbírálásra. A csoportos fellépés keretében egy vagy több személy (képviseleti felperes) perelhet a saját vagy egy bizonyos számú személy (a csoport) nevében, akik ugyanazon vagy hasonló tény és jogalaptól származó követelés címzettjei, mint a felperesi képviselő („közös ügy”⁶⁸). Csak a felperesi képviselő alanya a pernek, a csoporttagokat általában nem tekintik a per alanyainak, csupán nyilvántartásba veszik őket. A csoporttagokat köti az ítélet jogereje tekintet nélkül arra, hogy az kedvező vagy sem rájuk nézve, annak ellenére, hogy többnyire nem vállalnak aktív szerepet a perben.”⁶⁹

A definíció nevesíti a csoportos fellépés lényeges jellemzőit: az eljárás alanyaira, a követelés tárgyára és a jogerős ítélet kötőerejére vonatkozó szabályozást. Az FRCP 23-as szabályának előfeltételeit⁷⁰ vizsgálva – amelyeknek eleget kell tenni ahhoz, hogy a bíróság a csoportos fellépést hitelesítse – négy feltételnek kell megfelelnie: a számszerűség, a közös jogalapú igény, a képviselet jogszerűsége, továbbá a csoportos fellépésnek a 23-as szabály (b)(1), (b)(2) vagy (b)(3) kategóriájába kell tartoz-

⁶⁵ A „kupon egyezségeket” olyan megállapodások, amikben a csoport tagjai kupont kapnak azért, hogy kedvezményesen vásárolhassanak az alpereseknél a jövőben.

⁶⁶ „Az „elmaradt jövedelem” egyezségeket (net lost settlements) olyan megállapodások, amelyek a csoport tagjai pénzügyi veszteségeit kompenzálják.

⁶⁷ Klonoff: i.m. 24-25. o.

⁶⁸ „A csoporttagok és a felperesi képviselők jogvitája ugyanazon jog és tényalaptól kell, hogy származzon és ugyanazon joggyakorlat alkalmazható rá.” Pace: i.m.7.o.

⁶⁹ Mulheron: i.m. 5.o.

⁷⁰ Mielőtt a bíróság elkezdi megvizsgálni, hogy a csoportos fellépés a 23-as szabály mind a 4 feltételének eleget tesz, elengedhetetlen, hogy megállapítást nyerjen, mely szerint 1. a csoport létezik és tagjai egyesével beazonosíthatóak 2. a csoport képviselői a csoport tagjai 3. hogy a követelés jogalapja tényleges fennáll és nem éviült el. Klonoff: i.m. 21. o.

nia.⁷¹ A 23-as szabályból nyilvánvaló, hogy a csoportos fellépés definíciója által nevesített alapvető jellemzőktől függetlenül, egy csoportos fellépés bizonyos fajtájának jellegzetességeit és a rá vonatkozó eljárési szabályokat az határozza meg, hogy a 23-as szabály melyik bekezdése alá tartozik. Jelen tanulmányban a szakasz bekezdései közül a 23(b)(3)-ban szabályozott csoportos fellépést választottuk, amire példa a kártérítési követelés⁷² a fogyasztóvédelmi ügyekben.

Az eljárás kártérítési igényt tartalmazó kereseti követeléssel indul a „csoportos fellépés” keretében, amelyben az eljárás felperesi alanyai egyesével megjelölésre kerülnek. Gyakran már a követelés megfogalmazásából is kiderül, hogy a felperes a saját vagy más személyek csoportja nevében is követelést terjeszt elő. Néhány esetben a kereseti követelés megfogalmazása ugyan nem csoportos fellépésre utal, de a felek közti kommunikációból egyértelműsíthető a felperes képviselőként történő fellépése a csoportos eljárásban. Az alpereseket akkor értesítik a csoportos eljárás megindításáról, amikor a felperesek a csoportos fellépés hitelesítését kérik a bíróságtól. A közlés módjától függetlenül, az eljárás az alperes értesítésével kezdetét veszi. A tárgyalás előtti eljárési szakaszra nézve a pertársaság eljárési szabályai alkalmazandók a „csoportos fellépés” eljárásra is. Amennyiben a felek eleget tettek a jogszabályi feltételeknek, ebben a szakaszban az ügy áttételét kérhetik a szövetségi bírósághoz. A hitelesítési kérelem elbírálásakor a bíróság azt vizsgálja, hogy a kollektív eljárás célravezetőbb-e mint az egyéni, azaz, hogy a képviselőt ellátó felperesek a csoport többi tagjával megegyező igényt kívánnak-e érvényesíteni, és hogy ez alapján a pernyertességük valószínűsíthető-e. Amennyiben a bíróság elutasítja a hitelesítési kérelmet, ez önmagában nem jelenti a követelés elutasítását is, ekkor a felpe-

⁷¹ Minden kategória meghatároz egy bizonyos fajtájú csoportos fellépést és a következőket különböztetjük meg: marasztaló és megállapítási keresetre vonatkozó csoportos fellépés a 23(b)(2) és 23(b)(1)(A) alapján (társadalmi változást vagy intézményes reform bevezetését elősegítő polgári jogi jogesetek); pénzügyi követelésre irányuló csoportos fellépés a 23(b)(3) és 23(b)(1)(B) alapján (tömeges káresemények, részvényesi kárigények, fogyasztói követelések, trösztellenes ügyek), és egyes ügyek (egy csoportos fellépésnek több jogalapja van). Pace: i.m. 2. o.

⁷² Ahogyan korábban is említettük, a 23(b)(3) és 23(b)(1)(A) kategória sokkal szélesebb és a pénzügyi kárpótlásért fellépő csoportok különböző fajtáit is magában foglalja, és nem szükséges mindegyiket külön elemezni, hiszen más jogrendszerekben ugyancsak a fogyasztóvédelmi területen lévő kollektív jogvédelmi formákra koncentráltunk.

resek jogosultak egyéni eljárás kezdeményezésére, melyre a pertársaság általános szabályai vonatkoznak, de a felek hitelesítési kérelemmel újra a bírósághoz is fordulhatnak.

Amennyiben a bíróság csoportos fellépést hitelesít, a felperesi képviselők értesítik⁷³ a csoporttagokat az eljárás megindításáról és a kiválási jogukról.⁷⁴ A jogerős ítélet kötőereje azokra a csoporttagokra terjed ki, akik nem éltek az eljárásból történő kilépési jogukkal, azok a tagok pedig, akik kiléptek, egyéni eljárás indítására jogosultak. A tárgyalás lefolytatása szempontjából a pertársaságra vonatkozó általános szabályok az irányadók a „csoportos fellépésre” is. A jogerős ítélet hatálya érvényes az eljárás minden résztvevőjére, vagyis a felperesre, az alperesre és a csoporttagokra is. Azonban a csoportos fellépés alapján lefolytatott eljárásokban ritka az ítélethozatal, mert a felek gyakran peren kívül megegyeznek az eljárás lezárása előtt. Az egyezség tartalmazza: a csoporttagok számát, minden tag egyéni követelésének és az összes követelések összegét, továbbá az összeg tagok közti eloszlásának módját és az ügyvédi díjakat és más kiadásokat. A bíró jogosult felülvizsgálni és ezt követően jóváhagyni az egyezség tartalmát,⁷⁵ ez által védve azoknak a csoporttagoknak az érdekeit is, akik nem vesznek közvetlenül részt az eljárásban, illetve a képiséleti felperes és alperes jogait is. Bizonyos esetekben újabb értesítést küldenek a csoporttagoknak az egyezség tartalmáról és azon lehetőségéről, hogy a teljesítési határidőket kifogásolják, valamint az egyezségből történő kiválási jogról.

Eltérően legtöbb európai ország jogrendszerének több-résztvevős pereitől, az amerikai „csoportos fellépésre” vonatkozó szabályozás már jó ideje hatályban van, mely jól példázza a hasznosságának (sértettek nagy csoportja jogvédelmének biztosítása) mértékét, amit az elmélet és az

⁷³ A csoporttagok értesítésének díját a csoporttanács által kijelölt ügyvédek állják, de ha a felek egyezséget kötnek vagy pernyertesek lesznek, ezeket a költségeket az alperesekre terhelhetik. Pace: i.m. 40. o.

⁷⁴ A másik két kategóriában a 23(b)(1) és (b)(2)-ben kötelező a csoportban való részvétel és nincs értesítési kötelezettség. Kivétel: a bíróság megengedheti a csoporttagoknak, hogy kilépjenek az eljárásból, vagyis kiválnak és ezekben az esetekben a bíróság megfelelően értesíti a feleket. Klonoff: i.m. 22. o.

⁷⁵ Amikor a bíró egy egyezség elfogadásáról dönt, figyelembe veszi a kártérítési összeg kompenzációs mértékét, indokoltságát, és kielégítő jellegét. A bíró határozza meg az ügyvédi díj mértékét is és különösen ügyel arra, hogy az összeg a kártérítési összegből, egy közös alapból vagy az alperestől származik-e, a csoportnak fizet kártérítési összeg felül. Pace: i.m. 41. o.

esetjog is megerősít. Annak ellenére, hogy az amerikai jogrendszerben régi hagyományai vannak a „csoportos fellépés” alkalmazásának, meglepő módon ennek esetjogi fejlődését szisztematikusan nem követik, így hatékonyságáról és alkalmazhatóságáról még mindig nem állnak rendelkezésre részletes elemzések. A „csoportos fellépés” még mindig mint „a megmentő lovag”⁷⁶ vagy mint a „Frankenstein”⁷⁷ szerepel a közfelfogásban. Ennek megfelelően, a „csoportos fellépést” vizsgáló szakemberek két részre oszlanak: azokra, akik a társadalmi változásban, a jogszerűtlen szolgáltatói magatartások megszüntetésben és jövőbeli hasonló ügyek megelőzésében való hatékonyságát hangsúlyozzák; és vannak azok, akik szerint a „csoportos fellépés” a vállalatok jogszerűtlen működése miatti kártérítési felelősség megállapításának megkönnyítéséhez és az ügyvédek meggazdagodásához vezetnek. Mindazonáltal, az a tény, hogy a csoportos fellépés alkalmazása a kollektív jogvédelemi igény biztosítása szempontjából szövetségi és állami szinten egyaránt régóta jelen van, a széleskörű alkalmazhatóságot bizonyítja⁷⁸ és a jogszabályi

⁷⁶ Ezt a kifejezést az amerikai csoportos fellépés nemzeti beszámolójának a szerzője, Nicholas M. Pace használta. Pace: i.m. 95. o. Számos más szerző művében található hasonló kifejezéseket, mint az „évszázad legfontosabb ügyrendi fejlődése”. Pl.: JP Fullam: *Federal Rule 23-An Exercise in Utility* (1972) 38 J of Air Law and Commerce. 369-388. Ld. R. Mulheron: *The Class Action in Common Law Legal Systems: A Comparative Perspective*. Oxford-Portland, Oregon 2004. 4. o.

⁷⁷ Ez a kifejezés „Frankenstein szörny” az *Eisen v. Carlisle and Jacquelin*, 391 F 2nd 555, 572 (2nd Cir 1968) (Lumbard CJ) ügyből származik, ahol először használták. „Jelen bíróság megfelelő lépése, hogy megerősítse a körzeti bíróságot és véget vessen ennek a Frankenstein szörnynek, mint csoportos fellépésnek.” Mulheron: i.m. 3. o.

⁷⁸ Meg kell említeni, hogy a legtöbb USA-beli tagállamnak van csoportos fellépése vonatkozó szabályozása és ezek nem különbözik annyira a 23-as Szabálytól ami a szövetségi csoportos fellépéseket szabályozza (Mississippi kivétel, mert itt nincs csoportos fellépés, Virginiában nincs külön jogszabályi rendelkezés erre, de y szokásjogi alapon megengedett a csoportos fellépés; Iowa és Észak-Dakota az Uniform Class Action Rule-t követi, Nebraska és Wisconsin a Field Code-ot követik úgyszintén Kalifornia ami egy az FRCP 23-al azonos szabályt alkalmaz; Missouri és Észak-Carolina a 23-as szabály eredeti verzióját használja, míg Georgia és Nyugat-Virginia csak nemrégiben adoptálták a 23-as szabály új verzióját, a többi állam a 23-as szabály valamilyen módosított formáját használja) Az alkalmazás a szövetségi és állami szinten is nagyon széles és magába öleli a tömeges kárigényeket, biztosítási csalásokat és az alkalmazottak szembeni diszkriminációt etc. A csoportos fellépés eljárás számára a kizárás vagy korlátozás lehetősége a kis perértékű ügyekre, családi kap-

alapok módosítás nélküli stabilitása a „csoportos fellépés” állandóságát és hatékonyságát bizonyítják. Ez részben a gyakorló jogászok, különösen a bírók és az ügyvédek, illetve a jogtudósok és az érdekcsoportok képviselőinek köszönhető, akik igyekeznek – a hiányosságokra, szükséges módosításokra folyamatosan rámutatva – e jogintézményt a jogvédelmi rendszer olyan létfontosságú részeként fenntartani, amiért ezt korábban megalkották. A csoportos fellépés általános helyzetéről az amerikai jogrendszerben tömören azt mondhatnánk, hogy a „csoportos fellépés egy olyan jogvédelmi mechanizmus, ami általában véve sikeres, de ettől függetlenül szükség van további fejlődési irányvonalak kidolgozására is a jövőben.”⁷⁹

2. Több-résztvevős perek Horvátországban

A horvát jogrendszernek a civil-law jogrendszerbe való beilleszkedését legszembeütőbben a polgári eljárásjogban láthatjuk, melyben a római jogból származó alapok köszönnek vissza és a német jogi szabályozás elemeire támaszkodva. A horvát polgári eljárást a Polgári Peres Eljárásról szóló törvény⁸⁰ szabályozza melynek egyre fontosabb alapelve a szóbeliség a közvetlenség,⁸¹ a tárgyalási és rendelkezési elv biztosítása. Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió nagy lépéseket tett annak érdekében, hogy biztosítsa a fogyasztók számára az ingyenes „joghoz jutást” és ezzel jelentősen hozzájárult a belső piac hatékonyabb működéséhez is. Sok európai ország, a fogyasztók közvetlen jogi védelme mellett – amelyet a szolgáltatók ellen indított eljárások biztosítanak – bevezette a közvetett kollektív jogi védelem lehetőségét, ami a fogyasztók érdekeit egy fogyasztó védelmi szervezet útján képviseli. A horvát törvényhozásnak az *acquis communautaire-rel* való összehangolása közben jelentős változtatásokra került sor ahhoz, hogy a fogyasztó védelem területén ugyan olyan szintű védelmet tudjon biztosítani, mint az EU. Ezért a 2003. évi fogyasztó védelmi törvény⁸² többek között tartalmazta az

csoportokra, adófizetési ügyekre vonatkozik, valamint adminisztratív eljárásokra és más, törvény szerinti eljárásfajtákra. Pace: i.m. 2., 4. o.

⁷⁹ Uo. 95. o.

⁸⁰ Hivatalos Közlöny 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 84/08

⁸¹ Az eredeti, 1990. évi Alkotmányban nem szerepelt a meghallgatás jogának alkotmányos biztosítása. Miután Horvátország is része lett az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogokról szóló 1950-es Európai Egyezményének, 1997-ben az Alkotmány 29. cikkelye az ECHR 6. cikkelyét átvette. Triva – Dika: i.m. 16. o.

⁸² Official Gazette No. 79/07, 125/07, 79/09

úgynevezett „egyesített pert” (a képviseleti perindítás lehetőségét, amely megegyezik a német *Verbandsklageval*),⁸³ amely általában véve lehetővé teszi a fogyasztók védelmét és a kollektív érdekek érvényesítését is.

A fogyasztóvédelmi törvény rendelkezéseinek értelmében a fogyasztó védelmi szervezet, mint felperes jogosult bírósági eljárást indítani a fogyasztók védelmének érdekében *in abstracto*, amelyben a szolgáltató (alperes), bizonyos magatartásának tiltása válik szükségessé és melyet egyedileg – az adott ügyre vonatkozóan – kell megállapítani. Szintén igényként érvényesítheti a felperes az eljárásban azt, hogy az alperes a nem megengedhető üzleti gyakorlatától a jövőben tartózkodjon: ilyen lehet például a fogyasztói szerződésbe foglalt méltánytalan feltételek kikötése, a félrevezető, megtévesztő hirdetések közlése. Természetesen a fogyasztó védelmi szervezetek csak azokban az esetekben indíthatnak csoportos pert, amelyekben a törvény felhatalmazást ad rá. Mivel a fogyasztó védelmi törvény nem rendelkezik másként, a fogyasztó védelmi szervezetek nem érvényesíthetnek kártérítési igényt a kereskedők bizonyos jogtalan eljárásaiból fakadó hátrány okozása miatt. A törvény lehetővé teszi, hogy több szervezet is közös pert indítson ugyan azon alperes ellen, és ilyen esetben a bíróságnak kötelessége ugyanúgy döntenie az összes követelés vonatkozásában. A fogyasztó védelmi törvény hatályos rendelkezéseinek értelmében a végső döntésnek „*inter partes*” érvényűnek kell lennie a szervezet, mint felperes, és a szolgáltató, mint alperes vagy bármely más alperes között, ha a jogvita alanyaiként vesznek részt az eljárásban. Az a lehetőség, hogy az ítélet jogerejét kiterjesszék a vitában részt nem vevő fogyasztókra és fogyasztó védelmi szervezetekre, lehetővé tenné, hogy az ilyen ítéleteket a szolgáltató elleni újabb, például kártérítési jogvitákban, precedens értékű döntésként értékeljék. Ezért a Fogyasztóvédelmi Törvény⁸⁴ 2009. évi módosításával a jogerős ítélet joghatályát pontosították a harmadik félre(felekre) vonatkozóan, továbbá a kollektív fogyasztói jogokat⁸⁵

⁸³ Mihajlo Dika professzor használta a közös (csoportos) per kifejezést az Udružna tužba kao instrument apstraktne zaštite potrošača c. írásában. 3 Hrvatska pravna revija 2003 37. o.

⁸⁴ A Fogyasztóvédelmi Törvény 138 és 138a cikkelye (Hivatalos Közlöny 79/08). Ld. A. Uzelac: Proceedings before the court. In: A. Grgić et al: A guide to Anti-discrimination Act. Government of the Republic of Croatia, Office for Human Rights, Zagreb 2009. 109. o.

⁸⁵ Uo.

érintő eljárásokban hozott jogerős ítélet jogerejét illetően. Azonban, ha a kereseti követelést korábban elutasították, a kereskedő nem hivatkozhat erre a későbbiekben az olyan fogyasztók vagy fogyasztó védelmi szervezetek ellen, amelyek félként nem szerepeltek a korábbi jogvitában. Az ítéletek érvényessége alanyi korlátainak kiterjesztése hozzájárulhat azon célok teljes megvalósításához, amelyek miatt a csoportos pert bevezették a horvát jogrendszerbe, vagyis, hogy a csoportos per a jogvédelem körében általánosan elfogadott megelőző funkcióját betölthesse. Általános érvényessége megnyilvánul abban a tényben, hogy a szervezetek jogosultak eljárást indítani tekintet nélkül arra, hogy a fogyasztói jogok csak veszélyben vannak vagy meg is sértették őket. Ha a bíróság úgy találja, hogy a kereset megalapozott, akkor az ítéletnek visszatartó hatása lesz a kereskedő tevékenységére és megelőző hatása lesz a jövőbeli hasonló cselekedeteire nézve. A legfontosabb azonban az, hogy az ítélet jogerejének alanyi kiterjesztése lehetővé teszi, hogy az ítélet a jogvita alanyaiként részt nem vett fogyasztókra és fogyasztó védelmi szervezetekkel szemben is ugyan azt a visszatartó és megelőző hatást gyakorolja.⁸⁶

Nemsokkal a közös perlés (vagy szervezeti igény)⁸⁷ fogyasztó védelmi törvénybe való bevezetése után, ezt a modellt kiterjesztették a 2008. évi anti-diszkriminációs törvény⁸⁸ hatálya alá tartozó perekre is, ezzel lehetővé téve eljárás indítását azon személyek és szervezetek számára, akik nem „áldozatként“ perelnek. A jogképesség feltételei a közös (szervezeti) pereknél nem különösebben térnek el az egyéni anti-diszkriminációs per feltételeitől, az egyetlen különbség az emberi jogokkal foglalkozó szervezetek legitimitására fektetett erősebb hangsúly. Azonban hatalmas különbség van azon feltételek között, amelyek a közös per indításához szükségesek. Az eljárást indító szervezet vagy testület, mint felperes, nem kell hogy kikérje a potenciális áldozatok engedélyét a kereset benyújtásához. Mivel azonban a kereset benyújtásához a felperes érdekének fennállónak és jogosnak kell lennie, bizonyítani kell, hogy egy kérdéses csoport jogainak és érdekeinek védelme a cél a perben, vagy általánosságban az anti-diszkrimináció a per tárgya, amelybe beletartozik a kérdéses

⁸⁶ Dika: i.m. 37. o.

⁸⁷ Professor Alan Uzelac használta a „associational claim“ (szervezeti igény) kifejezést a „A guide to Anti-discrimination Act“ című művében. 105-108. o.

⁸⁸ Official Gazette No. 85/08

csoport egyenlő bánásmódhoz való jogának védelme is. A csoportos perben a végső, jogerős döntésnek – ha a diszkriminációt megállapították – „*ultra partes*” hatása van. Ennek a hatásnak köszönhetően a bíróság döntése a diszkrimináció megállapítása vonatkozásában kiterjed nem csak a résztvevő felekre, vagyis az egyesület, testület, vagy más szervezet, mint felperes és a természetes vagy jogi személy alperes, hanem a diszkriminációt elszenvedett csoport minden tagjára is. Az ítélet hatályának alanyi kiterjesztése lehetővé teszi a csoport tagjai számára, hogy hivatkozzanak a jogerős döntésre a későbbi ügyekben az alperes ellen. Mivel a csoportos perben nem lehet kártérítést követelni, ez a hivatkozás különösen akkor lesz érdekes, ha a későbbi követelés egyéni lesz, mert a bíróságnak ez esetben már nem kell megállapítani az alperes felelősségét. Azonban, ha a diszkrimináció megállapítása iránti kérelmet elutasítják, akkor annak a csoport tagjai, mint felperes, és az alperes közti jövőbeli vitákra nézve semmilyen kihatása sincs. Valamint a csoport tagjait nem gátolja semmi abban, hogy egyénileg anti-diszkriminációs panasszal éljenek, miután a közösen is indítottak eljárást a diszkrimináció megállapítására vonatkozóan. Amennyiben, az egyénileg indított peres eljárásban hozott ítélet más, mint a közös kérelem alapján született ítélet, ez megfelelő alapja lehet a perújításhoz.⁸⁹

A horvát törvényhozásban a kollektív jogi védelem, az európai és globális trendek közelítésének eredményeként született. Európa szerte, a kollektív jogorvoslati mechanizmusok különféle eszközeit fogadták el bizonyos társadalmi célok hatékony megvalósításának érdekében. A kollektív jogi védelem eszközeként a csoportos per szerepel a legszélesebb körben, habár megnyilvánulásai különböző jogi rendszerekben jelentősen eltérnek. Ami közös bennük, az az egyén és az állam társadalmi és gazdasági érdekeinek megvalósítására való törekvésük. Egyrészt a csoportos per hozzájárul a bírósági eljárások egyszerűsítéséhez, az egyébként egyéni eljárásokra elpazarolt időt és pénzt megtakarítva, és a joggyakorlat fejlesztéséhez a bíróságok döntéshozási gyakorlatának összehangolása tekintetében. Összegezve, ez nagyban hozzájárul az állam gazdasági és társadalmi érdekeinek érvényesüléséhez. Másrészt kielégíti az egyén gazdasági érdekeit is, mert megadja a perben való részvétel lehetőségét olyan esetekben is, melyekben az egyedüli résztvevőként történő perlés nem lenne

⁸⁹ Uzelac: i.m. 105-107. o.

költséghatékony. Ugyanakkor a csoportos per eszköz lehet az egyének társadalmi céljainak eléréséhez is, mely abban tükröződik, hogy garantálja a bírósághoz fordulás jogát a társadalom egy csoportjának tagjai számára. Szintén, a csoportos per tágabb társadalmi jelentőségének – mind az egyén mind az állam számára – példája, hogy használható úgynevezett teszt-esetekben (test-cases) is, melyek alkalmasak egy új jogszabályi rendelkezés hatékonyságának a vizsgálatára.⁹⁰

Úgy tűnik, hogy a horvát törvényhozásba bevezetett megoldások megfelelnek a csoportos per gazdasági és társadalmi céljainak. Általánosságban elmondható, hogy a fogyasztó védelmi törvény keretein belül alkalmazható csoportos per a gazdasági célok elérésének magasabb fokát célozza, míg az anti-diszkriminációs törvényben bevezetett forma inkább a társadalmi érdekek védelmére koncentrál. Habár ez a két törvény *lex specialis* kategória, mivel főként a fogyasztó védelem és az anti-diszkrimináció sajátos jogi területein használatos és az „egyesített per” szabályozása csak kiegészítő jellegű a jogvédelem szempontjából. Ezért az „egyesített perrel” kapcsolatos egyedi megoldások és azok értelmezései az adott jogszabályokon belül nagyban eltérnek egymástól. Ahhoz, hogy az „egyesített pert” a csoportos perhez hasonlatos kollektív jogvédelmi eszközként definiáljuk és elismerjük, a Polgári Perrendtartásban vagy egy a kollektív jogorvoslati eljárásról szóló speciális törvénybe – más európai országok törvényhozásához hasonlóan (például a *Verbandsklage* a német jogban) – való beiktatása szükséges.

V. A több résztvevős perek és a jogi segítségnyújtás

Az 1970-es évek végén a jughoz való hozzáférést úgy definiálták, mint „a polgárok számára biztosított lehetőséget arra, hogy anyagi jogaitak érvényesítsék, míg más elméletek inkább a peres eljárás résztvevőinek egyenlő megítélését hangsúlyozták”.⁹¹

⁹⁰ „Teszt ügyek”: abban az esetben indítanak bírósági eljárást, ha vannak olyan jogszabályok, amelyek kétértelműek, ellentmondásosak, vagy nem egyformán vonatkoznak különféle csoportokra. Például, egy jogsegély iroda teszt ügyet indíthat, az ilyen jogszabály hatékonyságának és jogszerűségének vizsgálatára.

⁹¹ P. Moorehead – R. Plesence: Introduction. In: P. Moorehead – R. Plesence (eds.): *After Universalism, Re-engineering Access to Justice*. Blackwell Publishing, Oxford 2003. 1-10. o.

„A joghoz jutás a modern jóléti államban a hátrányos helyzetű felek részére biztosított jogi szolgáltatások részévé vált. A cél a peres eljárások során felmerülő, a költségekből, az időtartamból és kommunikációs nehézségekből álló korlátok csökkentése volt.”⁹²

Nyilvánvalóvá vált, hogy a „joghoz jutás” nem korlátozódik csupán a hagyományos polgári eljárásokban jogsegély biztosítására, de tartalmaznia kellett kollektív jogorvoslatokat, amellyel a joghoz jutás fogalma kibővült a fogyasztók jogainak biztosításához rendelkezésre álló, gyors és megfizethető polgári eljáráshoz, beleértve a fogyasztói szervezetek képviselőit is.⁹³

„Az Európai Unióban a »joghoz jutásnak« kiemelkedő fontosságot tulajdonítanak a fogyasztó védelem szempontjából. Az Európai Bizottságnak számtalan ajánlása és Zöld Könyve jelent meg a témában, amelyek összefüggést keresnek a »joghoz jutás« és a belső piac megfelelő működése között.”⁹⁴

A legnagyobb problémát az jelenti, hogy a csoportos vagy több résztvevős perek tárgyalását számos megoldatlan kérdés nehezíti, mivel a legtöbb tagállamban a hatályos szabályok az egyéni jogvitákra alkalmazhatóak. A tömeges igények általában hosszú lefolyású és összetett ügyek, melyek rengeteg költséggel járnak. Ezek az ügyek az ügyvédi irodákat hosszú távon lekötik, ezért mind időben mind pénzben számolva óriási elkötelezettség, amit egy ilyen ügy felvállalása jelent. Így az ügyvédi irodák vonakodnak a több résztvevős perekben ellátandó képviselőtől, hacsak nem teljesen biztos a kilátás a sikerre. Még inkább vonakodnak a peres eljárástól, ha a sikerdíjat sem köthettek ki.⁹⁵

„A sikerdíj kikötés, amely az USA-ban a polgári peres eljárásokban magától értetődően az eljáráshoz tartozik az egyéni pénzkövetelések esetében, csoportos pereknél nem olyan elterjedt. Ennek oka, hogy pervezteség esetében a pénzügyi kockázat a csoport képviselőjéről a csoport ügyvédjére hárul, mivel pernyertesség esetén az ellenérdekű fél csak a saját ügyvédjének díját köteles megfizetni.”⁹⁶

⁹² R. Kocher: Funktionen der Rechtsprechung. Mohr-Siebeck, Tübingen 2007. 95. o.

⁹³ Uo.

⁹⁴ Green paper of the Commission of the 2 September 2000; Recommendation 98/257/EC [OJ 1998L 115/31.]; Directive 98/27/EG

⁹⁵ Fleming: i.m.260. o.

⁹⁶ Mulheron: i.m. 469. o.

A sikerdíj egyáltalán nem ilyen gyakori az európai polgári perekben. A legutóbbi német törvénymódosítás⁹⁷ engedélyezi a sikerdíj alapú perköltségre való igényt, de ezt az ügyvédek és a magán felek közti megállapodásra korlátozza. Mióta felismerték a sikerdíj legnagyobb előnyét, mégpedig hogy a „johoz jutás” megkönnyítésére kiválóan alkalmas a bizonytalan kimenetelű és magas költségigényű ügyekben, kiterjesztése a kollektív jogorvoslatra is indokolt.⁹⁸

Az egyik probléma tehát a költség finanszírozás kérdésének megoldása volt. Sikerdíj kikötés hiányában a közpénzeket használták fel, például a nemzeti jogsegély rendszer forrásait, a perköltség viselésére. A több részttevős perek megreformálásának kényszere akkor merült fel, amikor a jogsegély támogatások kezdtek megszigorodni,⁹⁹ így a hanyatló jogsegély rendszerek a több részttevős perek virágzásához vezettek.

Közösségi szinten olyan kezdeményezések találhatók a „johoz jutás” elősegítése érdekében, mint például a kollektív jogorvoslat intézménye,¹⁰⁰ ennek ellenére nehéz megállapítani az Európai Közösségi szabályozás hatékonyságát a kollektív jogorvoslatok Európai Unió szintjén történő szabályozására. A közösségi szabályozás hiánya miatt pedig még mindig nincs egy meghatározó rendszer, amely a kollektív jogorvoslatok, a sikerdíjak bevezetését vagy bírság kiszabását lehetővé tenné a végrehajtási eljárásban, ezért a kollektív jogorvoslat hatékonyságának fejlesztése máig megoldatlan maradt, ami az ez irányú szükségletek felmérését indokolta¹⁰¹ teszi a jövőre nézve.¹⁰²

A fentiek alapján kérdésként merül fel, hogy a jogsegély hogyan is hat a több részttevős perekre? Először is meg kell állapítanunk, hogy a több részttevős eljárások a nemzeti jogsegély alapján kifizetett támogatásoknak csak kis hányadát alkotják, valószínűleg azért, mert a több részttevős perekben kevés jogsegély iránti igényt jelentenek be, azonban a jogsegély finanszírozásának teljes hiányában ezek a több részttevős jogviták finanszírozási nehézségekkel szembesülnének a

⁹⁷ 2007 októberében a szövetségi kormány új törvényt hozott az ügyvédi díjakról.

⁹⁸ J.T. Johansen – F. Regan: An international ‘best policy’ model and Finnish Legal Aid. In: C. H. Ree – A. Uzelac (eds.): Civil Justice between Efficiency and Quality: From Jus Commune to CEPEJ. Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland 2008. 190. o.

⁹⁹ Fleming: i.m. 260. o.

¹⁰⁰ Zöld Könyv az EK trösztellenes szabályainak megszegése miatti kártérítési perekre vonatkozóan. COM(2005) 672

¹⁰¹ Manfredi ügy (ECJ), C-294-298/04, [2006] ECR I-6619

¹⁰² Hess: i.m. 201. o.

bíróság előtti peres eljárásban.¹⁰³ A fejenként megítélt alacsony összegek miatt egy csoport inkább megengedheti magának az eljárás költségeinek finanszírozását, mint az egyéni jogérvényesítő. Másodsorban, a több résztvevős perek szabályait az érintett résztvevők alakítják, a legtöbb nemzeti jogsegély rendszer nem dolgozott ki erre vonatkozó irányvonalakat, hozzájárulási szabályokat, sem eljárási politikát.¹⁰⁴ Harmadsorban, a közös érdekérvényesítés az egyazon oldalon pereskedő felek között olyan nehézségekbe ütközhet, hogy például egy több résztvevős perben félként eljáró személy magas jövedelme és vagyona miatt, az akár az egész csoport jogsegély kérelmének elutasításához vezethet.¹⁰⁵ Negyedszerre, sok országban¹⁰⁶ nem követelik meg a perköltség fizetését azoktól a kérelmezőktől, akiknek az igénye a tágabb, társadalmilag védett jogi érdek védelmét is jelentheti.¹⁰⁷ Ötödszörre, ahol a csoportos peres eljárásra nincs külön jogszabály és kicsi a valószínűsége annak is, hogy a felperesek kedvező egyéni megállapodásokat kössenek, ott a jogsegély iránti kérelem nagy valószínűséggel elutasításra kerül, viszont ahol létezik csoportos keresetindításra lehetőség az eljáró felek könnyebben részesülhetnek jogsegélyben, még akkor is, ha az egyéni követelések értéke alacsony.¹⁰⁸ Hatodszorra, a jogsegély képes segíteni az olyan társadalmi szervezetekbe tömörülő embereket (például civil szervezetek, vallási csoportok), amelyek jótékonyági alapon igénybe vehetők vagy emberi alapjogi kérdések miatt indítanak eljárást több résztvevős perek formájában. A jogsegély hivatalok által finanszírozott több résztvevős polgári perekben régiók közti szinten¹⁰⁹ nincs olyan protokoll, amely a több résztvevős perek lebonyolítását egységesíti, de vannak költségmegosztási megállapodások, melyeket levélváltásokból ismerünk.¹¹⁰ A jogsegély nagy segítség lehet a több résztvevős perek fejlődésében, mert fejlesztheti az eljárásokat a tekintetben is, hogy a

¹⁰³ Fleming: i.m. 264.o.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ Pl. Ausztráliában. Vö. Fleming: uo.

¹⁰⁷ Fleming: i.m. 265. o.

¹⁰⁸ Uo. 264. o.

¹⁰⁹ Pl. a Copper 7IUD ügy (1997) Ausztralia, Atomsugárzás ügy (1997) Ausztralia Vö: Fleming: i.m. 269-271. o.

¹¹⁰ Fleming: i.m. 269. o.

bonyolult és hosszú ügyeket több ügy összevonásával a jogsegély hivatalok közti koordináció segítségével egyesíthessék.¹¹¹

Vajon a jogsegély a legmegfelelőbb módja a több részttevős perek finanszírozásának? Vajon a közpénzekből biztosított jogsegély alapnak vagy más pénzügyi forrásoknak kellene a több részttevős pereket támogatni például civil szervezet általi képviselet (NGO-k) útján? A szélesebb értelemben vett közérdekű esetek száma növekszik és az eljárási költségek ésszerűsítése is egyre fontosabb: nagyon nagyszámú felperes, magas bizonyítási költségek és az aránylag szerény mértékű személyenként járó kártérítési összegek jellemzik. Összefoglalóan megállapítható, hogy a közérdekű pereskedés a jogsegély biztosításával lesz kivitelezhető az elkövetkező években.¹¹² A jogsegély és a több részttevős perek közti kapcsolat rendkívül fontos tényezői a következők: jogi közreműködés biztosítása, kötelező jogi képviselet és jogi tanácsadás a magánszemély pereskedőknek és a vádlottaknak, a peres felek alacsonyabb fejenkénti költségei, joggyakorlat fejlesztése területi és a határon átnyúló több részttevős peres eljárásokban.

VI. Összefoglalás

A termelés, szolgáltatás és fogyasztás „halmozott” megjelenése, mint társadalmi jelenség, hatással van a személyek közti kapcsolatokra is. Emberek tömegei gyakran esnek félrevezető hirdetések, a környezet-szennyezés, hibás áruk, szolgáltatások következményeinek áldozatául, ezért szükség volt olyan mechanizmusok kialakítására, melyek segítségével a sérelmet szenvedett vagy ennek veszélyével fenyegetett személyek jogai megfelelően védelmezhetővé váltak. A kollektív jogorvoslat első formái – a több részttevős perek – először a szokásjogi (common law) jogrendszerben jelentek meg, melyek közül az amerikai modell: a csoport nevében indított per bizonyult a legsikeresebbnek, és amely számos európai ország szabályozásában visszaköszönt az elmúlt évtizedekben. Azonban ez a folyamat hosszadalmasnak bizonyult, főleg annak köszönhetően, hogy az európai országokban a polgári perekben, többnyire a magánfelek közötti eljárási rend érvényesült szinte kizárólagosan, ezért az EU tagállamoknak át kell értékelniük a két-résztevős per és a pertársaság foglamát. Cappelletti szerint

¹¹¹ Uo. 273. o.

¹¹² R. Clayton: Public Interest Litigation, Cost and the Role of Legal Aid. Public Law 2006. 442. o.

„a polgári peres eljárás szabályainak és hagyományos fogalmainak gyökeres átalakulását, robbanásszerű fejlődését, több országban támogatták és nagy részben keresztül is vitték.”¹¹³

Ebben a folyamatban azonban észrevehetünk bizonyos meghatározható irányvonalakat. Míg a szokásjog családba tartozó jogrendszerekben kidolgozott kollektív jogvédelmi mechanizmusok léteznek, addig a legtöbb EU tagállamban csak az *acquis communautaire-el való összehangolódás során jelentek meg*. A különböző jogrendszerbe tartozó kollektív jogvédelmi mechanizmusokat különböző jogforrások szabályozzák. Néhány országban a polgári törvénykönyvébe foglalt szabályozással találkozhatunk, néhányban pedig a polgári eljárásjogra vonatkozó törvényben találhatóak, megint máshol külön jogszabályok vonatkoznak a kollektív jogvédelmi mechanizmusokra. A különböző jogrendszerek kollektív jogvédelmi mechanizmusai nagyban eltérnek egymástól. A különbség nagyrészt abból fakad, hogy a common-law vagy a civil-law jogcsaládba tartozik-e a nemzeti szabályozás gyökere: a legnagyobb különbség abban rejlik, hogy kit tekintünk az eljárás résztvevőjének, kollektív eljárásban milyen a fél jogi helyzete, ki jogosult a felek érdekeinek képviselőjére és kire terjed ki az ítélet kötőereje, lehetséges-e opt-in vagy opt-out joggal élni, valamint abban, hogy kizárólag megállapításra vagy eltiltásra irányuló kérelmek nyújthatóak-e be vagy a kártérítési igény iránti kérelem is engedélyezett. Ezeket a különbségeket a különböző jogcsaládba tartozó országok eljárási törvényei határozzák meg, nem pedig a kollektív jogvédelmi mechanizmusok közötti eltérések. Ezért beszélünk a kollektív jogvédelem különböző kategóriáiról, csoportos eljárásokról, melyek alapján véve az amerikai csoportos per jellegzetességeit tükrözik, és különböző képviselői eljárások, ahol a próbaperek indítására egyes szervezetek és alapítványok jogosultak. Ez az összehasonlítás lehetővé teszi a kollektív jogvédelmi mechanizmusok közti különbségek és hasonlóságok összegzését. A legfontosabb a kollektív jogvédelmi mechanizmusok szerepének felismerése a joghoz jutásban, az eljárások gazdaságossá és hatékonytá tételében, különösen, ha a perköltség és a megítélt követelés aránya nem kedvez az egyéni eljárás megindításának. Ez a magyarázata annak, hogy miért először a fogyasztóvédelem és a környezetvédelem, majd később az antidiszkriminációs jog területén alakult ki. Figyelembe véve tehát azt a körülményt, hogy a kollektív jogvédelem első formái a fogyasztó véde-

¹¹³ Cappelletti: i.m. 25. o.

lem, környezet védelem és az anti-diszkrimináció területein kerültek szabályozásra, bevezetésének nagy társadalmi jelentősége van, ezért az EU nagy hangsúlyt fektet az annak eléréséhez használt eszközök hatékonyságának fontosságára. Az egyik ilyen eszköz a garantált jogsegély a „joghoz jutás” biztosításához, melyre egy ideje úgy tekintenek, mint az EU belső piacának megfelelő működéséhez nélkülözhetetlen jogintézményre.

Azonban, annak ellenére, hogy a jogsegély fontosságát a joghoz jutás biztosításának érdekében felismerték a kollektív jogorvoslaton belül, az EU- nak jelenleg nincs hatásköre olyan szabályozás kialakításához, amelyek lehetővé tennék a több résztvevős perek gyakorlatának elterjedését. A tanulmányban ismertetett európai országok különböző kollektív jogorvoslati modelljeit vizsgálva nemcsak arra a következtetésre juthatunk, hogy a több résztvevős perek gyakorlatának elterjedését a korábbi hagyományos szerkezetű, a peralanyok kisebb számát felvonultató permodell akadályozta, de a több résztvevős perekre vonatkozó jogi szabályozások sincsenek összhangban a legtöbb tagállami jogrendszer polgári eljárásjogi szabályaival, ami tovább nehezíti ennek széleskörű bevezetését. A kollektív jogorvoslat intézményének megjelenése az európai országok jogrendszerében egyfajta pozitív előrelépésként értékelhető, elterjedésének folyamata azonban igazából csak most kezdődött. Még rengeteg a tennivaló a csoport nevében indított perek szabályozásának kialakításához, a meglévő jogi mechanizmusokkal való összehangolásához és a joghoz jutás legmegfelelőbb módjának biztosításához, olyan jogvitáknál, ahol a jogsegély hiánya vagy a költségek finanszírozásának módja nem teszi lehetővé azt. Az EU-nak – jogalkotóként – folytatnia kell a kollektív jogvédelem létező formáinak összehangolását, melyek jelentősen hozzájárulnak a jogintézmény további fejlődéséhez.

Komanovics Adrienne*
Nives Mazur-Kumrić**

Kettős állampolgárság és nemzeti kisebbségek Magyarországon és Horvátországban

I. Bevezetés

A nemzeti kisebbségek megfelelő és hatékony védelme az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmének egyik lényeges aspektusa, a stabilitás, a demokratikus biztonság és a béke elősegítésének egyik eszköze, amelynek kiemelkedő fontosságára gyakran rávilágítunk.¹ A kisebbségvédelem új, eredeti formáinak megjelenése – főként az anyaországokban – pozitív tendenciának minősíthető, amennyiben hozzájárulnak a fenti cél eléréséhez. Az anyaállamok törvény- és rendeletalkotásában újabban mutatkozik az a tendencia, hogy különleges jogokat biztosítanak saját nemzetiségükhöz tartozó személyeknek, ösztönözve a szerzőket jelen tanulmány megírására. A magyar állampolgársági törvény módosítása pedig – amely kiterjesztette az állampolgárságot a szomszédos országokban élőkre – különösen időszerűvé tette a kérdést. A magyar törvényt a múlt századi történelem fényében kell vizsgálnunk: az 1920. évi trianoni szerződés értelmében az első világháborúban vesztes Magyarország területének közel két-harmadát elvesztette. Ennek következtében nagy létszámú magyar kisebbség él a szomszédos Szlovákiában, Romániában és Szerbiában. Európa más részei sem kerülhették el a XX. század nagy zűrzavarait. A kontinens eme részén emberek tömegei kerültek a határokon kívülre nemcsak úgy, hogy „az emberek átlépték a nemzetközi határokat”, hanem úgy is, hogy a „határok léptek át az emberek feje fölött”.²

Tanulmányunk két részből áll: az első a magyar állampolgárságnak a magyar ősökkel rendelkező személyekre történő kiterjesztésének legiti-

* Dr. Komanovics Adrienne, PhD, egyetemi docens, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, Pécs, adrienne@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Nives Mazur-Kumrić, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tudományok Tanszék, Eszék, nmazur@pravos.hr

¹ Ld. pl. a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 27. cikkét, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját (Strasbourg, 1992. november 5., CETS No.: 148); a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt (Strasbourg, 1995. február 1., CETS No.: 157).

² R. Bauböck: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: a Normative Evaluation of External Voting. 75 Fordham Law Review 2007. 2438. o.

mitásával, valamint a válaszként meghozott szlovák törvény jogszerűségével foglalkozik, míg a második rész azt vizsgálja, milyen hatással volt a korábbi Jugoszlávia felbomlása az ott élőkre.

II. A területi változásokkal kapcsolatos történelmi megbékélés hiánya: a magyar állampolgárságról szóló 2010. évi törvény

A magyar állampolgársági törvény³ már a 2010. május 26-i módosítás előtt is lehetővé tette a kedvezményes honosítást a magukat magyar nemzetiségűnek vallók, vagy azok számára, akiknek felmenője Magyar állampolgár volt, de ehhez mindkét esetben magyarországi lakhellyel kellett rendelkezniük. A 4. § (3) bekezdése szerint: „kérelmére kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki Magyarországon lakik és felmenője magyar állampolgár volt”, ami kivételt jelent a nem magyar állampolgárok honosításához kötelezően előírt nyolc éves periódus alól.⁴

A 2010. áprilisi parlamenti választásokat követően⁵ az új konzervatív kormány egyik elsőként meghozott törvényében állampolgárságot ajánlott fel a határokon túl élő magyarok számára.⁶ Az új szabályok kedvezményes bánásmódot biztosítanak azon kérvények számára, amelyeket olyan nem magyar állampolgárok nyújtanak be, akik bizonyítani tudják, hogy felmenőjük magyar állampolgár volt, vagy *“valószínűsítően”* magyar származásúak, és ami nagyon lényeges, *anélkül, hogy*

³ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.

⁴ „Az (1) bekezdés b)-e) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki Magyarországon lakik és felmenője magyar állampolgár volt.”

⁵ „A 2010. áprilisi választásokon a Fiala Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Szövetség (FIDESZ) kétharmados többséget szerzett a magyar parlamentben. 2004 decemberében a FIDESZ támogatta azt a népszavazást, amelynek célja az volt, hogy a magyarországi lakhellyel rendelkezés követelményének eltörlésével megkönnyítse a magyar nemzetiségűek magyar állampolgársághoz jutását. A népszavazás elbukott az alacsony részvétel miatt (37,5%), habár az igen szavazók aránya 51,57% volt. 2009 októberében a FIDESZ hasonló szellemű törvénymódosítást javasolt, ám az akkori parlamenti többség ezt nem támogatta.” Körtvélyesi Zsolt – Tóth Judit <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/306-hungarian-government-proposes-access-to-citizenship-for-ethnic-hungarians-in-neighbouring-countries>. Valamennyi internetes forrás utolsó látogatásának ideje 2010. július 31.

⁶ A 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról. További részleteket ld. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/306-hungarian-government-proposes-access-to-citizenship-for-ethnic-hungarians-in-neighbouring-countries>.

*megkövetelné: rendelkezzenek magyarországi lakhellyel.*⁷ Az új törvény értelmében a kérelmezőnek nem kell bizonyítania, hogy rendelkezik biztos megélhetéssel és magyarországi lakhellyel, nem kell vizsgát tennie alkotmányos alapismeretekből sem. E lehetőség címzettjei a főként Szlovákiában, Romániában, Szerbiában és Ukrajnában élő magyar etnikumú személyek. A törvény 2010. augusztus 20-án lépett életbe, alkalmazni pedig 2011. január 1-től kell.

A magyar törvényre válaszként, és attól tartva, hogy lakosai közül sokan válhatnak magyar állampolgárrá, *Szlovákia* eltért korábbi, többes állampolgárságot is toleráló álláspontjától. A szlovák állampolgársági törvény – amelyet a magyar állampolgársági törvénnyel egy napon fogadtak el – kimondja, hogy amennyiben egy szlovák állampolgár önkéntesen fölveszi egy másik állam állampolgárságát honosítás útján – azaz nem házasságkötéssel és nem is születéssel – az illető személy elveszíti szlovák állampolgárságát.⁸ *Románia* viszonylag enyhén reagált a magyar törvényre, amelyet több tényező is magyarázhat: például Románia abban az időben súlyos gazdasági válsággal küzdött, illetve a Romániában élő magyar kisebbséget képviselő politikai párt jelentős szerepet játszik a hivatalban lévő kormány parlamenti többségének fenntartásában. Ráadásul Románia hasonló politikát folytat, amikor a Moldáviában élő román kisebbségnek állampolgárságot kínál.⁹ *Szerbia* részéről nem volt heves reakció. Ez több tényezőnek tulajdonítható, mint például annak a

⁷ Az új rendelkezés szövege: „[a]z (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”.

⁸ „Az ellenzék bírálta a törvénymódosítást, mert az pusztán a magyar állampolgársági törvényre adott reakció, valamint rámutatott arra, hogy sok, máshol állampolgárságért folyamodó fiatal álláslehetőségtől fog elesni a változások miatt. Néhány szakértő azt állítja, az új törvény alkotmányellenes, mivel a szlovák alkotmány szerint a szlovák állampolgárságot nem lehet elvenni az állampolgár akarata ellenére [...]” Dagmar Kuša: EUDO Citizenship. 2010. május 27.

⁹ Roxana Barbulescu és Andrei Stavila: EUDO Citizenship. Spiegel Online jelentése szerint: „Románia elnöke növelni akarja az ország népességét és erre különös eszközt használ. Az ország nagylelkűen román útlevelet ad elszegényedett moldávok százezreinek, akik hálásan fogadják egy EU tagállam ezen ajánlatát és Nyugat-Európába özönlenek olcsó munkaerőként. [...] És amikor majd Románia csatlakozik a 25 európai államot magába foglaló, belső határok nélküli schengeni övezethez 2011 márciusában, sok százezer román útlevéllel rendelkező moldáv fog szabadon bejutni az EU-ba”. Benjamin Bidder: Romanian Passports For Moldovans. Entering the EU Through the Back Door. 2010. július 13., <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,706338,00.html>

ténynek, hogy Szerbiában viszonylag alacsony a magyar nemzetiségűek száma, illetve a szerb kormány maga is a magyarhoz hasonló állampolgársági politikát folytat.¹⁰ Szimbolikus jelentőségén túl csupán a szerbiai magyarok számára jelent valamiféle további előnyt a magyar állampolgárság, mivel így egyben EU polgárok lesznek. A hivatalos *ukrán* válasz hiányát is több tényező magyarázza. Először is, egyik politikai erő sem „uralja” a magyarok lakta területet, így stratégiaileg kívánatosabb, ha a politikusok rugalmas álláspontot foglalnak el az ottani szavazók számára érzékeny kérdésben. Másodsorban, az Ukrajnában élő magyar kisebbség kérdésköre politikailag nem olyan robbanásveszélyes, mint Szlovákiában és Romániában.¹¹ Szélesebb kontextusban vizsgálva elmondható, hogy az új magyar törvény nyilvánvaló és jelentős hatással lesz az EU-ban élőkre, amennyiben az Európai Unión kívül élők nagy létszámú csoportjainak teszi lehetővé állampolgárság megszerzését kulturális és etnikai kötelékek alapján, amely más EU tagállamokat is érinthet. Az EU polgárává válás lehetősége, az ebből következő jogok, főként a személyek szabad áramlása jogának megszerzésével, elsősorban a Szerbiában és Ukrajnában élő magyarokat ösztönözheti a magyar állampolgárság megszerzésére. A magyar állampolgárság új rendszere eredményeként nagyszámú külső EU polgárral számolhatunk.

A következő fejezetekben azt vizsgáljuk, hogy összhangban van-e a magyar törvény és az erre adott szlovák válaszlépés Magyarország és Szlovákia nemzetközi kötelezettségeivel.

III. Az állampolgárság fogalma és az állampolgárság megadásának hatásköre

1. Az állampolgárság fogalma

A nemzetközi jog nem határozza meg koherensen az állampolgárság fogalmát, az egyes államok nemzeti joga pusztán egymásnak ellentmon-

¹⁰ Szerbia hasonló módon közelít az állampolgárság kérdéséhez, a honosításhoz nem szükséges szerbiai lakhellyel rendelkezni, elegendő annak bizonyítása, hogy az illető személy szerb nemzetiségű, vagy valamely szerbiai nemzetiségi csoporthoz tartozik. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/306-hungarian-government-proposes-access-to-citizenship-for-ethnic-hungarians-in-neighbouring-countries>.

¹¹ Oxana Shevel: Ukraine: Reactions to the Hungarian Citizenship Law. 2010. július ¹² <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/345-ukraine-reactions-to-the-hungarian-citizenship-law>

dó leírásokat tartalmaz.¹² A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm* ügyben kijelentette:

„Az egyes államok gyakorlata, bírósági döntések és jogi szakírók véleménye szerint az állampolgárság egy jogi kötelék, amelynek alapja a kötődés társadalmi ténye, a lét, az érdekek és az érzelmek valódi kapcsolata, együtt a kölcsönös jogok és kötelezettségek létezésével. Azt mondhatjuk, hogy jogi kifejeződése annak a ténynek, hogy az egyén, amely ezt az állampolgárságot – közvetlenül a jog által vagy pedig a hatóságoknak az aktusa következtében megszerzi – valójában szorosabban kapcsolódik az állampolgársága szerinti állam népéhez, mint bármely más államéhoz. Az azt adományozó államot csak abban az esetben jogosítja fel másik állammal szembeni védelem nyújtására, ha az adott egyén kapcsolata az állammal, amely alapján állampolgárságot kapott, egyszersmind jogi terminusnak is minősül.”¹³

Az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezmény (a továbbiakban Egyezmény) lefekteti, hogy az „állampolgárság” valamely személy és egy állam közötti jogi kötelék, és nem utal a személy etnikai származására.¹⁴ Így az állam szabadon dönthet az állampolgárság megadásának feltételeiről, de a *Nottebohm*-ügy alapján ésszerű kapcsolatnak kell fennállnia az állampolgár és az állam között, amelynek hiányára hivatkozva más állam megtagadhatja az állampolgárság elismerését.¹⁵

Az állampolgársággal kapcsolatos legfontosabb fogalmak közé tartoznak¹⁶ többek között az Egyezményben rögzített alapelvek, nevezetesen az állampolgársághoz való jog, a hontalanság elleni védelem, az a szabály, hogy senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától, valamint, hogy sem a házasságkötés, sem a válás nem érintheti automatikusan a házastársak állampolgárságát.¹⁷ Az Egyezmény továbbá tiltja a diszkriminációt is.¹⁸ Ezen túlmenően megemlíthetjük még azt a két

¹² M. N. Shaw: *International Law*. 5. kiadás. Cambridge University Press, Cambridge 2003. 585. o.; Hargitai J.: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008. 64. o.

¹³ *Nottebohm case*, ICJ Reports 1955. 23. o.

¹⁴ Európai Állampolgársági Egyezmény 2. cikk a) bek., Strasbourg, 1997. november 6., CETS No.: 166.

¹⁵ Hargitai: i.m. 64. o.

¹⁶ Uo. 71-73. o.

¹⁷ 4. cikk. Figyelemre méltó, hogy mint elérendő cél, nem történik utalás a többes állampolgárság elkerülésére. A korábbi egyezményektől eltérően az Egyezmény lehetővé teszi a többes állampolgárságot.

¹⁸ Egyezmény 5. cikke.

alapelve, amely a születés által történő állampolgársághoz jutást szabályozza vagy a leszármazás (*ius sanguinis*), vagy az adott területen születés (*ius soli*) esetében; a családon belüli egységes állampolgárság, illetve a nem visszamenőleges hatály.¹⁹

A Nemzetközi Jogi Bizottság diplomáciai védelemről szóló szerződés-tervezetének (a továbbiakban Szerződés-tervezet)²⁰ 4. cikke az állampolgárság kérdésével is foglalkozik: a természetes személy diplomáciai védelmével kapcsolatban az állampolgárság szerinti állam azt az államot jelenti, amelynek állampolgárságát az adott személy születéssel, leszármazással, utódállam létrejöttével vagy bármely más, a nemzetközi joggal nem ellentétes módon szerezte meg. E meghatározás elemeit, különösen az állampolgárság adományozásának hatáskörét, a következő részekben vizsgáljuk.

2. Az állampolgárság adományozásának hatásköre

a) Az egyes államok hazai joghatósága

Általában véve a nemzetközi jog nem szabályozza az állampolgárság adományozását az egyes államokban, a kérdést az *egyes államok saját hazai illetékességébe tartóznak* tekinti.²¹ A Nemzetközi Jogi Bizottság Szerződés-tervezetének 4. cikke leszögezi, hogy a nemzeti hovatartozás szerinti állam határozhatja meg saját nemzeti jogával összhangban, hogy ki kaphatja meg az állampolgárságát. Mind bírósági döntések, mind egyezmények támasztják alá azt az alapelveket, amely szerint minden állam saját maga határozhatja meg az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit. Így az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Tunézia és Marokkó állampolgársági rendeleteiről* szóló véleményében megállapította, hogy „a nemzetközi jog mai állapota szerint az állampolgár-

¹⁹ Ld. a módosított 1993. évi magyar állampolgársági törvény 1. § (4) bekezdését. „A törvénynek nincs visszaható hatálya. A Magyar állampolgárságra azok a jogszabályok az irányadók, amelyek az állampolgárságra ható tények vagy események bekövetkezésekor hatályban voltak.”

²⁰ Draft Arts on Diplomatic Protection (2006), elfogadva a Nemzetközi Jogi Bizottság 58. ülésénél. Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10).

²¹ ILC Commentary to Art. 4, point (1), 31. o. Ld. továbbá Shaw: i.m. 585. o. Az állampolgárság (citizenship, nemzeti jogi fogalom) és a nemzeti hovatartozás (nationality, nemzetközi jogi fogalom) közti különbségről ld. pl. J. O'Brien: International law. Cavendish Publishing Ltd., 2002. 240. o. „A nemzetközi jog a nemzeti hovatartozással foglalkozik, a személyek és az állam közti kapcsolattal.”

sággal összefüggő kérdések elvben az állam joghatóságában maradnak”.²² Ehhez hasonló módon, az 1930. évi Hágai Egyezmény az Állampolgársági Jogszabályok Konfliktusáról leszögezi, hogy “minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai”. Végül, az Egyezmény 3., az állam illetékességéről szóló cikke előírja, hogy minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az állampolgárai.

b) Összekötő tényezők

Az állampolgárság a személy és az állam közti valamilyen kapcsolattól függ. A Nemzetközi Jogi Bizottság Szerződéstervezetének 4. cikke felsorolja – habár nem kimerítő módon – az állampolgárság adományozásának alapjául szolgáló összekötő tényezőket. A leggyakrabban alkalmazottak a következők: születés helye (*ius soli*), leszármazás (*ius sanguinis*), honosítás,²³ házasságkötés az adott állam állampolgárával,²⁴ vagy jogutód állam állampolgárságának megszerzése.²⁵ A Nemzetközi Jogi Bizottság szerint a nemzetközi jog nem követeli meg az államtól, hogy bizonyítsa *erős vagy valódi kapcsolat* meglétét saját maga és állampolgára között mintegy további tényezőként annak érdekében, hogy gyakorolhassa a diplomáciai védelem nyújtásának jogát, amint az a *Nottebohm*-ügyből következne.

„Az ügy értelmezésére vonatkozó eltérő vélemények ellenére a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy van néhány olyan tényező, amely a Nottebohm-alapvet az adott eset tényállására korlátozza, főként az a tény, hogy a Mr. Nottebohm és Liechtenstein (a felperes állam) közti kapcsolat »rendkívül laza« volt a Mr. Nottebohm és Guatemala (az alperes állam) közti kapcsolathoz képest több, mint 34 évig, amely tény miatt a Nemzetközi Bíróság többször is megállapította, hogy Liechtenstein-nek »nem volt

²² (1923) PCIJ, Ser B, No 4; (1923) 2 ILR 349

²³ A legtöbb állam úgy rendelkezik, hogy idegen állampolgárok honosítás útján csak akkor szerezhetnek állampolgárságot, ha egy meghatározott ideig jogszerűen tartózkodnak az adott állam területén.

²⁴ Előír még egy meghatározott tartózkodási időt is az adott államban, amelyet követően honosítás útján történik az állampolgárság adományozása. Lásd a Nők elleni megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséről szóló egyezmény (1979) 9. (1.) cikke, a Házasság nők állampolgárságáról szóló egyezmény (1975) 1. Cikke, amelyek tiltják az állampolgárság megszerzését ilyen körülmények között.

²⁵ Ld. Draft Arts on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States, elfogadva a Nemzetközi Jogi Bizottság 55. ülésén (1999). Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Supplement No. 10 (A/54/10)

joga kiterjeszteni diplomáciai védelmét Nottebohmra Guatemalával szemben«. Mindez azt mutatja, hogy a Bíróságnak nem állt szándékában egy általános, minden államra vonatkozó szabály kidolgozása, hanem csupán relatív szabályt kívánt alkotni, amely szerint egy Liechtenstein helyzetében lévő államnak valódi kapcsolatot kell tudnia kimutatni saját maga és Mr. Nottebohm között annak érdekében, hogy nevében keresetet nyújthasson be Guatemala ellen, amely állammal pedig Mr. Nottebohmnak rendkívül szoros kapcsolata volt. Nem szabad megfeledkeznünk továbbá arról a tényről, hogy amennyiben a *Nottebohm* kapcsán felmerült valódi kapcsolat követelményét szigorúan alkalmazzánk, az emberek millióit fosztaná meg a diplomáciai védelem előnyeitől, mivel a globalizált gazdaság és a migráció által jellemzett mai világunkban emberek milliói hagyják el nemzeti hovatartozásuk szerinti államukat és kezdenek új életet olyan államban, amelynek állampolgárságát soha nem szerzik meg, vagy olyan állam állampolgárságát szereztek meg születés vagy leszármazás útján, amelyhez csak laza kötélekkel kapcsolódnak.”²⁶

c) Összhang a nemzetközi joggal

Amint azt korábban megjegyeztük, a nemzetközi jog bizonyos korlátokat szab az állampolgárság megadásának. Így az 1930. évi Hágai Egyezmény 1. cikke leszögezi, hogy habár minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az állampolgárai, az ilyen jogszabályt „más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel”. Ugyanígy, a Szerződéstervezet 4. cikk utolsó kitétele kategorikusan leszögezi, hogy az állampolgárság megadásáról szóló döntés nem abszolút. Végül, az Egyezmény 3. cikk (2) bekezdése elrendeli, hogy az állampolgárságra vonatkozó belső jogszabályoknak összhangban kell lenniük a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.

Mindebből következően az államnak tartózkodnia kell más államok ügyeibe történő beavatkozástól, beleértve, többek között, azt a kötelezettséget, hogy nem avatkozik bele más államnak abba a hatáskörébe, amely alapján meghatározhatja az állampolgárság megadásának feltételeit.²⁷ Amint azt korábban jeleztük, az állampolgárság megadásához szükséges valamiféle kapcsolat megléte az állam és az állampolgár kö-

²⁶ ILC Draft Art.s on Diplomatic Protection 33. o. Hivatkozások kihagyva.

²⁷ O'Brien: i.m. 148. o.

zött.²⁸ Ezen kívül, az emberi jogok II. világháború utáni fejlődésének megfelelően az államnak az állampolgárság adományozásával kapcsolatban is meg kell felelnie a nemzetközi emberi jogi elvárásoknak.²⁹ Végül, a nemzetközi normák tiltják az állampolgárság önkényes elvételt.³⁰ Vizsgálódásunkat az alapjogi korlátokra szűkítve megállapíthatjuk, hogy e vonatkozásban a legfontosabb norma a diszkrimináció tilalma fajra, nemre, bőrszínre, nyelvre, vallásra, nemzeti hovatartozásra vagy nemzeti kisebbséggel való kapcsolatra tekintet nélkül.³¹ Az állampolgárság megszerzésének nem önkéntes, diszkriminatív módja például az, amikor házasságkötéskor a nő automatikusan megkapja a férj állampolgárságát, mivel ez ellentétes a nemzetközi joggal. A nők elleni diszkrimináció minden formájának megszüntetéséről szóló egyezmény (1979) 9. cikk 1. bekezdése elrendeli, hogy:

„[a] Szerződő Államok kötelesek a nőknek a férfiakéval egyenlő jogokat biztosítani állampolgárságuk megszerzésére, megváltoztatására vagy megtartására. Különösen kötelesek a nők számára biztosítani azt, hogy sem egy külföldivel kötött házasság, sem a férj által a saját állampolgárságának a házasság alatt történt megváltoztatása ne változtassa meg önmagában a feleség állampolgárságát, ne tegye őt hontalanná vagy ne kényszerítse rá a férjének állampolgárságát. A Szerződő Államok kötelesek a nők számára a férfiakéval egyenlő jogokat biztosítani állampolgárságuk megszerzését, megváltoztatását és megtartását illetően.”³²

Az állampolgárságra vonatkozó nemzeti törvények további korlátozását jelenti a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tiltása,³³ a tisztességes tárgyaláshoz való jog,³⁴ a családi élethez való jog,³⁵

²⁸ Hargitai: i.m. 65. o.

²⁹ Ld. a Universal Declaration of Human Rights 15. cikkét vagy a Convention on the Rights of the Child 7. cikkét, Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights, OC-4/84, HRLJ (1984) Vol. 5., 161. o.

³⁰ További részletekért ld. alább a 4. a) pontban.

³¹ Ld. pl. az ICCPR 26. cikkét, a Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) 4. cikkét.

³² Ld. még az American Convention on Human Rights (ACHR) 20. cikkét, az International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965) 5(d) (iii) cikkét és a Convention on the Nationality of Married Women (1957) 1. cikkét.

³³ ICCPR 7. cikk, ECHR 3. cikk, ACHR 5. cikk

³⁴ ICCPR 14. cikk, ECHR 6. cikk, ACHR 8. cikk

³⁵ ECHR 8. cikk, ACHR 17. cikk

az önkényes kiutasítás tilalma,³⁶ és az idegen állampolgárok kollektív kiutasításának tilalma.³⁷

3. A Magyar állampolgársági törvény: összhang a nemzetközi joggal

Tisztázandó az a kérdés, vajon a 2010. évi magyar állampolgársági törvény összhangban van-e a fentebb röviden ismertetett szabályokkal. Mint bármely más állam, Magyarország is rendelkezik illetékességgel arra, hogy saját joga szerint meghatározza, kik az állampolgárai. Másodszor, annak meghatározásakor, hogy ki jogosult kedvezményes honosításra, az állam és az állampolgár közötti összekötő tényező a magyar felmenő. Ez szintén bevett, általános eset, hiszen a leszármazás, a *ius sanguinis* alapelveinek formájában az állam és az állampolgár közti egyik legfontosabb összekötő tényező. Végül, a korábban említett szempontok egyikét sem sérti a magyar törvény. Ilyen szempont például más államok szuverenitása, területi integritása vagy politikai függetlensége megsértésének tilalma, az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára.

Ebből következően a magyar törvény nem összeegyeztethetetlen a nemzetközi egyezményekkel és a nemzetközi sztenderdekkel. Mindez elvezet bennünket a következő kérdéshez: a szlovák reakció, amely elutasítja a többes állampolgárságot, összhangban van-e a nemzetközi sztenderdekkel. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához előbb meg kell vizsgálnunk, hogyan viszonyul a nemzetközi jog a többes állampolgárság és az állampolgárság elvesztésének kérdéséhez.

IV. Többes állampolgárság és az állampolgárság elvesztése

1. A többes állampolgárság megszerzésének módja

A többes állampolgárság ugyanazon személy által két vagy több állampolgársággal való egyidejű rendelkezés.³⁸ Mivel minden állam szabadon alakíthatja ki saját, állampolgárságra vonatkozó rendszerét, egy személy két vagy több állampolgárságot is szerezhet például születéssel,³⁹ házasságkötéssel vagy honosítással. Az állam megengedheti, hogy azok az

³⁶ ICCPR 13. cikk

³⁷ ECHR 4. Jegyzőkönyv 4. cikk

³⁸ ECN 2(b) cikk

³⁹ Pl. ha magyar szülőknek az Egyesült Államokban születik gyermeke, a gyermek megkaphatja mind az amerikai állampolgárságot a *ius soli* alapján, mind a Magyar állampolgárságot a *ius sanguinis* alapján.

állampolgárai, akik más ország állampolgárságát is megkapják, megtartásuk állampolgárságukat. Ugyanakkor nem minden nemzet ismeri el, hogy állampolgárai egyidejűleg más ország állampolgárságával is rendelkezzenek. A többes állampolgársággal rendelkező személy valamennyi állama saját állampolgárának tekintheti az adott személyt saját joga alkalmazásának tekintetében.⁴⁰ A több állampolgárság tulajdonképpen nem okoz gondot, működési zavart. Problémák merülhetnek fel azonban akkor, amikor egy nemzetközi fórumnak, vagy egy harmadik állam valamely hatóságának vagy bíróságának azonosítania kell a „hatályos” vagy „elsődleges” állampolgárságot. Az állampolgárságok közötti választás óhatatlanul hatással lesz a „végső” döntésre.⁴¹ A politikai következményei az állampolgárság kiterjesztésének emberek bizonyos csoportjára, például az anyaországon kívül élő nemzetiségiekre, heves belső és egyszersmind nemzetközi vitákat eredményezhet.⁴²

2. Korábbi hozzáállás: a többes állampolgárság eseteinek csökkentése

Az 1930-as Hágai Egyezmény szerint az aláíró államok

„meggyőződése, hogy a nemzetközi közösség érdekét szolgálja annak biztosítása, hogy a közösség valamennyi tagja felismerje, minden személy kel, hogy rendelkezék állampolgársággal, és *csak egy állampolgársággal*”.⁴³

A cél tehát az volt, hogy megszűnjön a hontalanság és többes állampolgárság egyaránt. E cél elérése érdekében a legtöbb európai állam belső joga megtiltotta a kettős állampolgárságot, míg számos kétoldalú megállapodás, nemzetközi egyezmény és közbenjáró nemzetközi szervezet megpróbálta kiküszöbölni a kettős állampolgárság valamennyi esetét. Az Európa Tanácsnak a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és többes állampolgárság esetén a hadikötelezettségről szóló 1963. évi egyezménye elrendelte, hogy amennyiben az aláíró állam állampolgára

⁴⁰ A magyar állampolgársági törvény 2. § (2) bekezdése elrendeli, hogy „azt a magyar állampolgárt, aki egyidejűleg más államnak is állampolgára – ha a törvény másként nem rendelkezik –, a magyar jog alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni.”

⁴¹ Hargitai: i.m. 77-78. o.

⁴² Uo. 80. o.

⁴³ Preambulum, kiemelés szerzőktől.

saját akaratából megszerzi egy másik állam állampolgárságát, automatikusan elveszíti eredeti (korábbi) állampolgárságát.⁴⁴

A többes állampolgársággal szembeni ellenállás mögött számos ok húzódik meg. Először is, a többes állampolgárságot érzelmi és pszichológiai okokból mindig is anomáliának tekintették. A többes állampolgársággal szembeni ellenállás a modernkori nacionalizmus kialakulásában gyökeredzik, abban a meggyőződésben, hogy

„minden személy egy »lényeges identitással« rendelkezik, melyet egyetlen nemzethez való hűség és politikai lojalitás jellemez, és éppen ezért egy adott időben csak egy nemzetnek lehet tagja.”⁴⁵

Másodszor, a nemzetbiztonság garantálásának igénye is hozzájárult a többes állampolgársággal szemben megnyilvánuló idegenkedéshez.⁴⁶ Harmadszor, az államok kívánatosnak tartják a konfliktus elkerülését más államokkal a többes állampolgár katonai kötelezettségének teljesítése kapcsán. Így a legfőbb alapelv az volt, hogy a többes állampolgár katonai kötelezettségeit a szokásos tartózkodás szerinti fél területén teljesíti.⁴⁷ Valójában ez a probléma már nem időszerű, mivel az érintett államok egyre nagyobb részében már nincs kötelező sorkatonai szolgálat. Egy 2005-ös felmérés szerint „a világ országainak kevesebb, mint felében létezik még valamiféle kötelező sorkatonai szolgálat.”⁴⁸ Ennek ellenére az 1997-es Egyezmény még mindig tartalmaz számos, a többes állampolgárok katonai kötelezettségére vonatkozó rendelkezést.⁴⁹

⁴⁴ Strasbourg, 1963. május 6., CETS No.: 043; 1. cikk.

⁴⁵ C. Iordachi: Dual Citizenship in Post-Communist Central and Eastern Europe: Regional Integration and Inter-Ethnic Tensions. In O. Ieda – T. Uyama (szerk.): Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo 2006. 105. o.

⁴⁶ A legtöbb országban az állampolgársági törvények értelmében a kettős állampolgár nem lehet a törvényhozó testület, az állami bürokrácia tagja, sőt akár bizonyos „stratégiaiainak” tekintett hivatást vagy tulajdonformát is elzárnak előle, fenntartva ezeket az „egyes” állampolgárok számára. Uo. 110. o.

⁴⁷ A többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és többes állampolgárság esetén a hadikötelezettségről szóló 1963. évi egyezmény 5. cikk.

⁴⁸ D. Brett: Military Recruitment and Conscientious Objection: A Thematic Global Survey. 2005. 4. o. http://www.cpti.ws/cpti_docs/brett/recruitment_and_co_A4.pdf

⁴⁹ Ld. az Egyezmény 21. cikkét, amely előírja, hogy „azon személyek, akik kettő vagy több részes állam állampolgárságával rendelkeznek, csak az egyik részes államban kell, hogy teljesítsék hadikötelezettségeiket”, valamint a többes állampolgárookra „abban a részes államban vonatkozik a hadkötelezettség, amelyben szokásosan tartózkodnak”.

Negyedszer, a többes állampolgársággal szembeni ellenállást olyan pragmatikus államérdekek is motiválták, mint például a költségvetési megfontolások. Minden állam arra törekszik, hogy minél magasabb állami bevételre tegyen szert, és nem szívesen mond le az állampolgáraitól származó bevételekről. Ez a cél azonban könnyen eredményez kettős adóztatást kettős állampolgárok esetén. Előfordulhat, hogy a többes állampolgárságú személynek adókötelezettséget kell teljesítenie a tartózkodása szerinti országban, de ezen kívül még egy vagy több állampolgársága szerinti országban is. Ez arra ösztönözi a polgárokat, hogy kerüljék a többes állampolgárságot. E probléma kiküszöbölése érdekében sok állam kötött egyezményt a kettős adóztatás elkerüléséről.

Végül, azt már említettük, hogy a többes állampolgárság feszültséget okozhat az államközi kapcsolatokban a diplomáciai védelem tekintetében. A fenti érvekhez hasonlóan, ma már ez az állítás sem meggyőző. A Nemzetközi Jogi Bizottságnak a diplomáciai védelemről szóló szerződéstervezete elrendeli, hogy a többes állampolgárságú személy számára bármely állampolgársága szerinti állama (akár közösen is) nyújthat diplomáciai védelmet harmadik állammal szemben.⁵⁰ Egy állampolgárság szerinti állammal szemben felmerülő igény esetén a meghatározó vagy valós állampolgárság szerinti állam eljárást indíthat az állampolgár nevében egy másik, állampolgárság szerinti állam ellen.⁵¹

3. Növekvő tolerancia a többes állampolgársággal kapcsolatban

Amint azt fentebb megjegyeztük, az utóbbi évtizedekben javarészt megszűntek azok az okok, amelyek a többes állampolgársággal szembeni ellenállás mögött meghúzódtak. A kettős állampolgárok száma egyre növekszik, főként a korábban nem tapasztalt mértékű munkaerő-áramlás következtében, amelyet az EU tagországok közötti szabad munkaerő-áramlás tett lehetővé, és amelynek eredményeként jelentős létszámú bevándorolt népesség jött létre, egyre több a különböző állampolgárságú személyek között kötött házasság, és a nemek közti egyenlőség alapelveinek megfelelően az ilyen vegyes házasságokban született gyermekek automatikusan kettős állampolgárok lesznek. Ezek az új jelenségek alátámasztják annak szükségességét, hogy átgondoljuk a többes állampol-

⁵⁰ Szerződéstervezet 6. cikk

⁵¹ Szerződéstervezet 7. cikk

gárság elkerülésére vonatkozó alapelv szigorú alkalmazását.⁵² A fenti általános tendenciákon túl, a helyzet még bonyolultabb Közép- és Kelet-Európában. Iordachi összefoglalásában, ezekben az országokban

„[...] a kettős állampolgárság nem az idegen állampolgárok integrációjának egyik eszköze, hanem főként egy »elképzelt közösség« újbóli létrehozásának eszköze. [...] Újraéled az anyaország és a határain túl élő nemzetiségek integrációjának politikája. [...] Éppen ezért ezekben az államokban [Albánia, Bulgária, Románia, Magyarország és Lengyelország] az új állampolgársági törvényeknek van egy fontos nemzeti dimenziójuk: a diaszpórától való több évtizedes elszigetelődés és a kettős állampolgárság tilalma után ezek az államok többségükben újraélesztették a »pozitív diszkrimináció« politikáját a határokon túl élő, de velük azonos nemzetiségű személyek tekintetében.”⁵³

A többes állampolgárság rohamos terjedésére adott válaszként Magyarország felmondta a volt szocialista országokkal kötött, a kettős állampolgárság tilalmáról szóló kétoldalú megállapodásokat.⁵⁴ Az 1993. évi magyar állampolgársági törvény pedig lehetővé teszi a többes állampolgárságot. A nemzetközi, de legalábbis európai szinten növekvő tolerancia a többes állampolgársággal szemben egyértelműen megmutatkozik az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezményben, amely 4. cikkében nem említi meg az alapelvek között a többes állampolgárság eseteinek csökkentését, mint célt. A preambulumban a szerződő felek utalnak az „államoknak a többes állampolgárság kérdésére vonatkozó eltérő felfogására” és felismerik, hogy „minden állam szabadon döntheti el, hogy belső jogában milyen következményeket fűz ahhoz a tényhez, hogy egy állampolgára egy másik állampolgárságot is megszerez, vagy azzal rendelkezik”. Így e tekintetben a cél az, hogy találjanak „megfelelő megoldásokat a többes állampolgárság következményeire, különösen, ami a többes állampolgárságú személyek jogait és kötelezettségeit illeti”, főként a katonai kötelezettségek tekintetében. A 14(1)a cikk tovább-

⁵² A nemek közti egyenlőség alapelve annyit jelent, hogy a különböző állampolgárságú házastársak számára meg kell engedni, hogy azonos feltételekkel szerezhessék meg házastársuk állampolgárságát, és mindkét házastárs továbbadhassa állampolgárságát gyermeküknek. Explanatory Report to the 1997 European Convention on Nationality. 8. pont. Ld. még Iordach: i.m. 110. o.

⁵³ Iordachi: i.m. 116-17., 124. o.

⁵⁴ Magyarország a Szovjetunióval, Bulgáriával, a Cseh Köztársasággal, Lengyelországgal, a Német Demokratikus Köztársasággal, Mongóliával és Romániával kötött megállapodást. Ld. Hargitai: i.m. 100. o.

bá elrendeli, hogy a részes állam köteles engedélyezni, hogy a születéskor különböző állampolgárságokat megszerzett gyermekek ezeket az állampolgárságokat *megtarthassák*; míg a 15. cikk leszögezi, hogy a részes államok belső jogukban eldönthetik, hogy azok az állampolgárok, akik megszerezték egy másik állam állampolgárságát, vagy azzal rendelkeznek, megtarthatják-e, vagy elveszítik állampolgárságukat.⁵⁵

Habár az esetek nagy részében a többes állampolgárság nem okoz semmilyen problémát, és a többes állampolgárságú személyt minden állampolgársága szerinti állam a saját állampolgárának tekinthet belső joga alkalmazása szempontjából, adódhat olyan szituáció is, amelyben valamelyik állampolgárságnak előnyt kell élveznie a többivel szemben. Az ilyenfajta szituációra a legfontosabb példa a diplomáciai védelem nyújtása egy másik állampolgárság szerinti állammal szemben. Míg az 1930. évi Hágai Egyezmény úgy rendelkezett, hogy az állam nem nyújthat diplomáciai védelmet állampolgárának olyan állammal szemben, amelynek állampolgárságával az adott személy szintén rendelkezik,⁵⁶ a Nemzetközi Jogi Bizottság álláspontja szerint a választottbírószági döntések túlnyomó részt egy másik álláspontot támogatnak, amely szerint:

„[...] a domináns vagy tényleges állampolgárság szerinti állam eljárást indíthat egy állampolgárát illetően annak egy másik állampolgársága szerinti állam ellen. [...] [Jelen dokumentum] nem kísérli meg meghatározni azokat a tényezőket, amelyeket a domináns állampolgárság meghatározásakor figyelembe kell venni. [...] az ilyen tényezők közé tartozik a szokásos tartózkodás helye, az egyes állampolgárság szerinti országokban töltött idő hossza, a honosítás ideje (azaz mennyi ideje volt az adott személy a védelmező állam állampolgára a kereset benyújtása előtt); az iskolai oktatás helye, tanterve és nyelve; foglalkoztatási és anyagi érdekek; a családi élet helye; családi kapcsolatok az egyes országokban, részvétel a társadalmi életben és a közéletben; a nyelvhasználat; az adózás, a bankszámla, a társadalombiztosítás, a látogatások a másik állampolgárság szerinti országba; a másik állam útlevelének birtoklása és használata; a katonai szolgálat. Egyik fenti tényező sem döntő tényező, és az egyes esetek körülményeitől függ a nekik tulajdonított súly.⁵⁷

⁵⁵ A 15. cikk elrendeli, hogy „[j]elen Egyezmény rendelkezései nem korlátozhatják a részes állam azon jogát, hogy belső jogában meghatározza, hogy azon állampolgárai, akik egy másik Állam állampolgárságát megszerzik vagy azzal rendelkeznek, megtarthatják-e állampolgárságukat vagy elveszítik azt [...]”.

⁵⁶ 4. cikk

⁵⁷ ILC Draft Arts, Commentary to Art. 7(3) and (5), 44., 46. o. Kiemelés szerzőktől.

4. Az állampolgárság elvesztése egy másik állam állampolgárságának megszerzésekor és az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezmény

Az állampolgárság elveszíthető az érintett személy kezdeményezésére (önkéntes elvesztés), vagy – és a jelen tanulmány szempontjából fontosabb – *ex lege*, vagy az állam kezdeményezésére (nem önkéntes elvesztés). A nemzetközi jog megengedi az állampolgárság elvesztését *ex lege* vagy az állam kezdeményezésére, feltéve, hogy az érintett állampolgár nem válik hontalanná.⁵⁸ Számos belső állampolgársági törvény rendelkezik az „eredeti” állampolgárság elvesztéséről, ha az állampolgár önkéntesen megszerzi egy másik állam állampolgárságát. A honosítással megszerzett állampolgárság elvesztésére általában akkor kerül sor, ha a honosított állampolgár egy meghatározott ideig egy másik államban élt,⁵⁹ törvénytelen módon szerezte meg az állampolgárságot,⁶⁰ vagy ha nem mondott le korábbi állampolgárságáról. Amint azt már korábban megjegyeztük, az államok saját körülményeik figyelembe vételével szabadon eldönthetik, milyen mértékig teszik lehetővé a többes állampolgárságot.⁶¹

„Az egyes államok helyzetétől függ, hogy megengedik-e, hogy azok, akik önkéntesen szereznek másik állampolgárságot, megtarthatják-e korábbi állampolgárságukat. Néhány államban, főként ahol nagy számban kívánnak megszerezni, vagy szereztek meg állampolgárságot, a másik állampolgárság megtartása úgy értékelhető, mint ami akadályozza az érintett személyek teljes integrációját. Ugyanakkor más államok úgy dönthetnek, kívánatos segíteni az állampolgárság megszerzését azzal, hogy az érintett személyek megtarthatják eredeti állampolgárságukat, és így elősegítik integrációjukat a fogadó államban (pl. az érintett személyek így megtarthatják azt az állampolgárságukat, amellyel családjuk többi tagja rendelkezik, vagy ezzel segítik visszatérésüket a származásuk szerinti országba, amennyiben ezt szeretnék).”⁶²

⁵⁸ Ld. az Európai Állampolgársági Egyezmény 7. cikk 3. bekezdését. „A részes állam belső jogában nem rendelkezhet az állampolgárság elvesztéséről [...], ha az érintett személy ezáltal hontalanná válna,” kivéve, ha az állampolgárságot a kérvényező csalárd módon, hamis adat-szolgáltatással, vagy bármely releváns tény eltitkolása révén szerezte meg.

⁵⁹ Hargitai: i.m. 69. o.

⁶⁰ Pl. hamis adatok közlésével, vagy lényeges adat, információ eltitkolásával: Ld. pl. az 1993. évi magyar állampolgársági törvény 9. cikkét.

⁶¹ Magyarázó jelentés az Egyezményhez, 10. pont.

⁶² Uo. 9. pont.

a) Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma

Az állampolgárságtól való megfosztás tekintetében bizonyos alapelvek korlátozzák az állam szabad döntési jogkörét. A legfontosabb szabályt az Egyezmény 4. cikke fekteti le, amely tiltja az állampolgárságtól való önkényes megfosztást.⁶³ Az állampolgárságtól való megfosztás akkor minősül „önkéntesnek”, ha nincs összhangban a megfosztás elégséges jogalapjához kapcsolódó egyes garanciákkal, valamint eljárásbeli biztósítékokkal.⁶⁴

b) Az állampolgárságtól való megfosztás elégséges jogi alapja

Az elégséges jogalpnak előre láthatónak, arányosnak és törvényben előírtnak kell lennie.⁶⁵ Az Egyezmény 7(1) cikke megadja az állampolgárságtól való megfosztás jogalapjainak teljes listáját.

Az állampolgárság elvesztése *ex lege* vagy a részes állam kezdeményezésére

1. A részes állam nem rendelkezhet belső jogában az állampolgárság *ex lege* vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztéséről, kivéve az alábbi esetekben:

a) *egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése;*

b) a részes állam állampolgárságának megszerzése a kérelmező által elkövetett csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén;

c) önkéntes szolgálat egy külföldi katonai erőnél;

d) *a részes állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás;*

e) a részes állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya;

f) ha egy gyermek kiskorúságának idején megállapítást nyer, hogy már nem állnak fenn a belső jog által meghatározott azon feltételek, amelyek a részes állam állampolgárságának *ex lege* megszerzéséhez vezettek;

g) a gyermek örökbefogadása, ha a gyermek az örökbefogadó szülők egyikének vagy mindkettőnek a külföldi állampolgárságát megszerzi, vagy azal már rendelkezik.

[...]⁶⁶

A negatív megfogalmazásból következik, hogy nem kerülhet sor az állampolgárság elvesztésére, kivéve, ha 7. cikk valamely esete áll fenn.

⁶³ A 4(c) cikk elrendeli, hogy „senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától”. Ez verbatim átvétel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948.) 15.(2.) cikkéből.

⁶⁴ Magyarózó jelentés az Egyezményhez, 35. pont.

⁶⁵ Uo. 36. pont.

⁶⁶ Kiemelés szerzőktől.

Azonban az állam még ilyenkor is engedélyezheti az állampolgárság megtartását.⁶⁷ Az állampolgárság elvesztésének egy további korlátját jelenti az a helyzet, amelyben az érintett személy ezáltal hontalanná válna, kivéve, ha az állampolgárságot jogtalan magatartással szerezte meg.⁶⁸ Jelen tanulmány szempontjából az a) és a d) bekezdés releváns, így elemzésünk is csak ezekre korlátozódik. Az a) bekezdés megengedi, de nem írja elő, hogy a részes állam elrendelje az állampolgárság elvesztését másik állampolgárság önkéntes megszerzésekor. Az „önkéntes” szó jelzi, hogy az állampolgárság megszerzése az érintett személy saját szabad akaratából történt.⁶⁹ Habár az a) bekezdés az állampolgárság elvesztésének teljesen jogos igazolását tartalmazza, amely megoldást a világ sok állama alkalmazza,⁷⁰ Szlovákia a válaszlépésként meghozott törvényét alapozhatta volna akár a 7. cikk d) bekezdésére, akár a 15. cikkre is. Szlovákia tehát érvelhet azzal, hogy a magyar állampolgárság kérvényezése és megszerzése ellentétes a nemzetbiztonsággal, amennyiben az adott személynek a származás szerinti országgal, jelen esetben Szlovákiával szembeni diszlojalitását bizonyíthatja, vagy jelentheti az állampolgári kötelezettségek megszegését.⁷¹ A d) bekezdés általános és elnagyolt megfogalmazása ugyanakkor jogbizonytalanság lehetséges forrásává teszi ezt a jogalapot.⁷² Az Egyezmény 15. cikkének nyelvezete teljesen egyértelmű, amikor leszögezi, hogy bármely részes állam meghatározhatja belső jogában, hogy azok az állampolgárai, akik megszerzik egy másik állam állampolgárságát, elveszítik-e állampolgárságukat. Az állampolgárságtól való megfosztás tiltott jogalapjainak lefektetésén túlmenően az Egyezmény külön is foglalkozik a diszkrimináció kérdésével. Az 5. cikk megtiltja az államok számára, hogy állampolgársággal kapcsolatos szabályokat hozzanak, vagy olyan gyakorlatot folytassanak, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínen, vagy *nemzeti vagy etnikai származáson* alapuló diszkrimináció fogalmát. Ebből következő-

⁶⁷ 16. cikk és Magyarázó jelentés az Egyezményhez 58. pont.

⁶⁸ Egyezmény 7. cikk 3. bek.

⁶⁹ Magyarázó jelentés az Egyezményhez 59. pont.

⁷⁰ Ld. United States Office of Personnel Management, Investigations Service: Citizenship Laws of the World. 2001. március, <http://www.opm.gov/extra/investigate/IS-01.pdf>. Ld. még Gerard-René de Groot és Maarten P. Vink kutatását. Gerard-René de Groot – Maarten P. Vink: Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe. European University Institute, Florence, 2010. <http://eudo-citizenship.eu/docs/Loss.pdf>

⁷¹ Ld. még a hontalanság elkerüléséről szóló 1961. évi egyezmény 8. cikk 3(a)ii) pontjait.

⁷² Groot – Vink: i.m. 28. o.

en az állampolgárság elvesztése önkényesnek minősül, ha diszkrimináció alapul. Érdekes módon a Magyarázó jelentés megjegyzi, hogy az „állampolgárság megvonása *politikai alapon* önkényesnek minősülne”,⁷³ ami azonban nem szerepel az Egyezmény szövegében. Érdeemes megjegyeznünk, hogy az 5. cikk nem tiltja a különbségtétel minden fajtáját. A nemzeti nyelv ismeretének megkövetelése a honosításhoz, vagy az állampolgárság megszerzésének könnyebbé tétele leszármazás vagy születési hely alapján példája lehet a megkülönböztetés, vagy a kedvezményes bánásmód indokolt jogalapjának.⁷⁴ A nyelven alapuló különbségtétel sem szerepel a diszkrimináció tiltott jogalapjai között. Az Egyezmény maga is elrendeli az állampolgárság megszerzésének megkönnyítését bizonyos esetekben.⁷⁵ A Magyarázó jelentés továbbá leszögezi, hogy:

„[a] részes államok kedvezőbb bánásmódban részesíthetik bizonyos államok állampolgárait. Például, az Európai Unió egy tagállama rövidebb szokásos tartózkodási időt követelhet meg honosításhoz más európai uniós tagállam állampolgárától, mint azt a főszabály előírja. Ez az állampolgárságon alapuló különbségtételnek minősülne, nem pedig nemzeti származáson alapuló diszkriminációnak. Éppen ezért szükséges az állampolgárság kérdéskörében különbséget tenni a diszkriminációnak nem minősülő megkülönböztető bánásmód és a tiltott diszkriminációnak minősülő megkülönböztetés között.”⁷⁶

c) Eljárásbeli biztosítékok

Az eljárásbeli biztosítékokkal kapcsolatban az Egyezmény elrendeli, hogy az állampolgárságra vonatkozó határozatoknak írásbeli indoklást kell tartalmazniuk, és közigazgatási vagy bírósági úton felülvizsgálhatók legyenek. Ezek a rendelkezések a hatalom önkényes gyakorlását hivatottak megakadályozni.⁷⁷

⁷³ Magyarázó jelentés az Egyezményhez, 36. pont. Kiemelés szerzőtől.

⁷⁴ Uo. 40. pont.

⁷⁵ Pl. állampolgárai házastársa esetén, valamely állampolgárának gyermekei, azon gyermekek, akiknek valamelyik szülője megszerzi vagy megszerezte az állam állampolgárságát, valamely állampolgára által örökbefogadott gyermekek, azon személyek, akik a területén születtek és ott jogszerűen és szokásosan tartózkodnak, olyan hontalan személyek és menekültként elismert személyek, akik az állam területén jogszerűen és szokásosan tartózkodnak, stb. Ld. a 6. cikk 4. bekezdését.

⁷⁶ Magyarázó jelentés az Egyezményhez, 41-42. pont. Kiemelés szerzőtől.

⁷⁷ A kérelmek elintézése ésszerű határidőn belül (10. cikk); írásbeli indoklás (11. cikk); közigazgatási vagy bírói úton történő felülvizsgálat joga (12. cikk). – Sajnálatos módon Magyarország fenntartásokat tett a 11. és 12. cikk tekintetében.

V. Magyar – szlovák polémia: következtetések

Az állampolgárság fogalma kétségtelenül változik, mert az állam szuverenitásának körvonalai is egyre porózusabbak.⁷⁸ Ennek a változásnak nyilvánvaló bizonyítéka az egyre nagyobb tolerancia a többes állampolgársággal szemben. Ráadásul, az anyaország által az etnikai kisebbségnek biztosított kedvezmények igazolhatóak a nemzetközi jog alapján, amely szerint a kisebbségnek joga van megőrizni és fejleszteni etnikai, nyelvi és kulturális örökségét.

Jóllehet a nemzetközi jog egyáltalán nem tiltja a többes állampolgárságot, sem az állampolgárság elvesztését egy másik állam állampolgárságának megszerzésekor, bizonyos trendek világosan kirajzolódnak. A többes állampolgárság mindennapi realitás, melyet egyre inkább elismernek a nemzetközi közösség tagjai. Az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezmény semleges a többes állampolgárság kívánatosságát illetően, így tehát feladja a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és többes állampolgárság esetén a hadikötelezettségről szóló 1963. évi egyezményben még célként megfogalmazott egyes állampolgárság eszményét. Az állampolgárság elvesztését illetően az Egyezmény leszögezi az állampolgárság elvesztésének lehetőségét egy másik állam állampolgárságának önkéntes megszerzése esetén. Egy felmérés szerint azonban egyre kevesebb állam állampolgárságra vonatkozó jogszabályai őrzik meg az ilyesfajta korlátozásokat.⁷⁹

A 2010 májusában módosított magyar állampolgársági törvény kérésre állampolgárságot ad a külföldön élő magyar etnikumú személyeknek, amennyiben beszélnek magyarul, és rendelkeznek magyar felmenővel, és ez nem sérti Magyarország nemzetközi kötelezettségeit. Látszólag a szlovák válaszlépés is összhangban van a nemzetközi joggal. Ugyanakkor azonban a Szlovákiában született és ott is lakó személyek állampolgárságának automatikus elvesztése úgy tűnik, legalábbis súrolja a nemzetközi normáknak való megfelelés határát. A születés útján szlovák

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=166&CM=8&DF=23/07/2010&CL=ENG&VL=1>

⁷⁸ E. Warner: Unilateral Preferences Granted to Foreign National Minorities by a Kin-State: A Case Study of Hungary's "Status Law". 35 Georgetown Journal of International Law 2004. 379., 381. o.; C. Margiotta – O. Vonk: Nationality law and European citizenship: the role of dual nationality. 3. o.

<http://kcl.ac.uk/content/1/c6/07/52/58/ConstanzaMargiottaandOlivierVonk.pdf>

⁷⁹ Groot – Vink: i.m. 7. o.

állampolgárságot szerzett magyar etnikumú személyek egyértelműen rendelkeznek – és továbbra is rendelkezni akarnak – kapcsolattal Szlovákiával, még azt követően is, hogy megkapják egy másik állam (Magyarország) állampolgárságát. Az az állítás továbbá, amely szerint egy második állampolgárság összeegyeztethetetlen szlovák állampolgári kötelezettségeikkel, túlságosan pontatlan és általános, és így éles ellentétben áll a jogbiztonság követelményével. Végül, a nemzeti kisebbségek védelme, amely szerves része az emberi jogok védelmének, nem tartozik az egyes államokra hagyott kérdéskörök közé.⁸⁰ A nemzeti kisebbség védelme külön kötelessége annak az államnak, amelynek a területén él az adott nemzeti kisebbség, és e védelem minimuma az állampolgárság garantálása.⁸¹

Természetesen a probléma inkább politikai, semmint jogi problémának tűnik. A magyar törvény igencsak sajnálatos, abban az értelemben, hogy úgy tűnik, nem segíti a külföldön élő magyarokat; sőt ellenkezőleg, dilemma elé állítja őket, és ugyanakkor kiváltotta Szlovákia tiltakozását és feszültséggel terhelte meg Magyarország és északi szomszédja viszonyát. A magyar törvény inkább a magyar választópolgároknak kívánt a kedvében járni. Hasonló módon, a szlovák törvény szándékolt célközönsége a szlovák választópolgár, hiszen az új szabályokat a parlamenti választások közepette fogadták el.⁸² A mögöttes politikai motiváció még nyilvánvalóbbá vált a választások után, mivel – bizonyos források szerint – az új kormány azt tervezi, hogy törli a többes állampolgárságot tiltó cikket, és addig is a hatóságok nem fogják alkalmazni ezt a rendelkezést a gyakorlatban.⁸³ Kétségtől 2011. január 1-e a következő fordulópont, amikortól alkalmazandóak az új magyar állampolgársági szabályok, de föltehetően nem lesz túl nagy gyakorlati értéke a magyar diaszpóra számára.

⁸⁰ Ld. pl. a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (1995.) 1. cikkét.

⁸¹ Sajnos, az 1995. évi Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről nem szól a kisebbségek állampolgársági hovatartozásának kérdéséről, amint azt Rainer Bauböck megjegyzte. <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/322-dual-citizenship-for-transborder-minorities-how-to-respond-to-the-hungarian-slovak-tit-for-tat>

⁸² A szlovákiai magyar kisebbség kérdése a választási csatározások egyik központi témája volt. Szlovákia úgy tekint déli és északi szomszédjára, mint olyan entitásokra, amelyek ellenében határozza meg magát a szlovák jog. Where the Slovakian act has most impact? Dagmar Kusá, Country Report: Slovakia, EUDO Citizenship Observatory. European University Institute, 2010. június. 1. o. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Slovakia.pdf>

⁸³ http://index.hu/belfold/2010/07/17/eletbe_lepett_a_szlovak_allampolgarsagi_torveny/

VI. A kettős állampolgárság, mint a Horvátországban élő nemzeti kisebbségek védelmének eszköze

1. Bevezetés

Horvátország viszonyulását a kettős állampolgársághoz a nemzeti kisebbségeket illetően kizárólag a volt Jugoszláv Föderáció felbomlásának komplex jogi-politikai következményein keresztül érthetjük meg. Függetlenné válása után Horvátország eltörölte korábbi jogszabályainak javarészét, és csak azokat tartotta továbbra is hatályban, amelyek nem mondanak ellent az új demokratikus rend követelményeinek. Sőt, a lehető legkisebb mértékben tartotta fenn őket, kizárólag a joghézagok elkerülése érdekében. Az állampolgárság kérdéskörét a horvát szuverenitás kezdetétől fogva, az 1991 elején elindult első kodifikációs hullám központi elemének tekintették. A horvát parlament már 1991. június 26-án elfogadta a Horvát Állampolgársági Törvényt⁸⁴ és így törvényben szabályozta a horvát állampolgárság megszerzésének és megszűnésének előfeltételeit, összekapcsolva ezzel a közjogot és az egyes személyeknek a horvát államhoz való tartozását.⁸⁵ Ez a kapcsolat azonnali következményekkel járt a személyek jogi státuszát illetően nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi jogban is. Ez utóbbi különösen a nemzeti kisebbségek tagjaira vonatkozik, akik annak a leggyakoribb címzettjei.

2. A kettős állampolgárság a Horvát Köztársaság jogrendszerében

a) A Horvát Állampolgársági Törvény (1991)

A Horvát Állampolgársági Törvény (a továbbiakban: a Törvény) egyetlen rendelkezése sem rendelkezik a kettős állampolgárságról *expressis verbis*. Néhány cikke azonban explicit vagy implicit módon utal arra, hogy a horvát állampolgárok birtokolhatják vagy megszerezhetik egy vagy több más ország állampolgárságát. Ez fennáll elsősorban a Törvény 2. cikkével kapcsolatban, amely az alábbi módon rendelkezik:

„[a] Horvát Köztársaság azon állampolgárát, aki egyszersmind külföldi állampolgár is, a Horvát Köztársaság hatóságai kizárólag horvát állampolgárnak tekintik”.

A rendelkezés kimondja a kizárólagosság elvét, ezzel abszolút prioritást ad a horvát állampolgárságnak, miközben megpróbálja kiküszöbölni

⁸⁴ Official Gazette 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994

⁸⁵ V. Ibler: Rječnik međunarodnog prava. Informator, Zagreb 1987. 69. o.

azokat a problémákat, amelyek a kettős vagy többes állampolgárság meglétéből fakadhatnak. A kettős vagy többes állampolgárság elkerülésének reményében fogadta el a horvát parlament a Törvény 8. cikk 1. bekezdés 2. pontját, amely szerint külföldi személy kérelmére honosítás útján megszerezheti a horvát állampolgárságot, amennyiben már lemondott a másik ország állampolgárságáról, vagy bizonyítékot szolgáltatott arra nézvést, hogy le fog róla mondani, amennyiben kérelmét elfogadják.⁸⁶

A kettős állampolgárság előfordulásának jogi úton történő megakadályozására tett minden erőfeszítés ellenére a külföldön élő horvát nemzetiségű személyek körében gyakori a kettős állampolgárság. A kettős állampolgárság megszerzésének egyik módja a horvát állampolgárságról történő lemondás, amelyet követően az adott személy a Törvény 15. cikke alapján, amely a horvát állampolgárság kedvezményes megadásáról rendelkezik,⁸⁷ másodszor is megkapja a horvát állampolgárságot anélkül, hogy vonatkoznának rá a 8. cikk megszorításai, amely cikk a horvát állampolgárság honosítás útján való megszerzésének feltételeit írja elő.⁸⁸ Az emigráns lakosságra vonatkozhat a 11. cikk, mivel az úgy rendelkezik, hogy emigránsok és felmenőik is kaphatnak honosítás útján

⁸⁶ A normát enyhíti a 8a cikk egyik szabálya, amely szerint „a horvát állampolgárság megadásáról szóló garanciát lehet kiadni annak a külföldi személynek, aki kérelmet nyújtott be a horvát állampolgárság megszerzésére, és akinek a kérelem benyújtásakor nem vonták vissza külföldi állampolgárságát, vagy aki nem tudja bizonyítani, hogy visszavonják állampolgárságát, ha megkapja a horvát állampolgárságot, amennyiben megfelel a jelen törvény 8. cikk 1. bekezdésében rögzített többi előfeltételnek”.

⁸⁷ A 15. cikk elrendeli, hogy „[a]z a horvát állampolgár, aki kérelmezte horvát állampolgárságának visszavonását azért, hogy megszerezze egy másik állam állampolgárságát, ahol állandó lakhellyel rendelkezik foglalkozása üzéséhez vagy üzleti tevékenység folytatásához, és amely államban ez az állampolgárság megszerzésének feltétele, visszakaphatja horvát állampolgárságát akkor is, ha nem felel meg a jelen törvény 8. cikk 1. bekezdés 1-4 pontjában rögzített előfeltételeknek”.

⁸⁸ A 8. bekezdés 1. bekezdése szerint „[a]z a külföldi állampolgár, aki kérelmet nyújt be horvát állampolgárság megszerzésére, honosítás útján megkapja a horvát állampolgárságot, amennyiben megfelel az alábbi előfeltételeknek: 1. betöltötte 18. életévét, és nem fosztották meg cselekvőképességétől; 2. lemondott külföldi állampolgárságáról, vagy bizonyítékot szolgáltat arra nézvést, hogy állampolgárságát visszavonják, ha megkapja a horvát állampolgárságot; 3. a kérelem benyújtását megelőzően megszakítás nélkül legalább öt évig állandó lakhellyel rendelkezett a Horvát Köztársaság területén; 4. tud horvátul és ismeri a latin írásmódot; 5. magatartásából arra lehet következtetni, hogy tiszteli a Horvát Köztársaság jogrendjét és szokásait, és elfogadja a horvát kultúrát”.

horvát állampolgárságot, akkor is, ha nem felelnek meg a Törvény 8. cikk 1. bekezdésében rögzített előfeltételeknek.⁸⁹ A 11. cikk rendelkezéseit követve a 16. cikk kifejezetten szabályozza annak lehetőségét, hogy a Horvát Köztársaság határain kívül élő horvát nemzetiségűek megszerezzék a horvát állampolgárságot, amennyiben megfelelnek a Törvény 8. cikk 1. bekezdés 5. pontjában rögzített feltételeknek, és írásbeli nyilatkozatot tesznek, hogy magukat horvát polgárnak tartják. Ugyanakkor a Törvény nem részletezi azokat a feltételeket, amelyek alapján valaki a horvát nemzethez tartozónak vallhatja magát.⁹⁰ Végül meg kell említenünk a 30. cikket, amely több kérdést is fölvetett, főként a diszkrimináció-ellenességgel és a kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatban. Az 1. bekezdés szerint horvát állampolgár az a személy, aki ezt a státuszt a horvát állampolgársági törvény életbe lépését megelőző jogszabályok alapján szerezte meg, míg a cikk 2. bekezdése azt mondja ki, hogy horvát állampolgár a horvát nemzet azon tagja, aki a Törvény hatályba lépésének napján nem rendelkezett horvát állampolgársággal, de rendelkezett állandó lakhellyel a Horvát Köztársaságban, és írásbeli nyilatkozatot tett arra nézvést, hogy horvát állampolgárnak tekinti magát.

⁸⁹ Az adott rendelkezés összefüggésben van a horvát alkotmány 10. cikkével, amely szerint a Horvát Köztársaság védi külföldön élő és lakó állampolgárainak jogait és érdekeit, és erősíti kapcsolatukat hazájukkal, míg a horvát nemzet más országban élő tagjainak különleges védelmet és törődést biztosít. Az emigránsok olyan személyek, akik azért hagyták el Horvátországot, hogy állandó jelleggel külföldön éljenek. Ezen a ponton a külföldi személynek nem kell feltétlenül etnikai értelemben horvát nemzetiségű személynek lennie, elég, ha korábban olyan területen élt, amely korábban Horvátországhoz tartozott (beleértve olyan korábbi államok területét, mint például az Osztrák-Magyar Monarchia). Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001; J. Omejec: Legal Requirements for Acquiring Croatian Citizenship by Naturalization in Comparison with the Naturalization Laws of Some European and Anglo-Saxon Countries. 46 Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1996. 509-511. o.

⁹⁰ A 16. cikk biztosítja a szomszédos államokban, azaz a korábbi jugoszláv köztársaságokban, különösen a Bosznia-Hercegovinában élő horvát nemzetiségűek honosítását, míg a 11. cikk a horvát emigránsok és felmenőik honosítását teszi lehetővé még abban az esetben is, ha nem tudnak horvátul, amely követelményt egyébként a 8. cikk előírja. I. Štiks – F. Ragazzi: Croatian Citizenship: From Ethnic Engineering to Inclusiveness. In R. Bauböck et al. (eds.): Citizenship Policies in the New Europe: Expanded and Updated Edition. Amsterdam University Press, Amsterdam 2009. 345-346. o.

A horvát törvényhozás engedékeny viszonyulása a kettős állampolgársághoz kapcsolatban áll azzal a befogadó etnikai politikával, amely lehetővé teszi a horvát nemzet külföldön élő tagjainak kedvezményes honosítását.⁹¹ Štiks és Ragazzi figyelmeztetnek az ilyen törvényi megoldások radikális jellegér. Nézetük szerint ezek a megoldások eszközül szolgálnak a „*transznacionális nacionalizmus*” kialakításához, azaz olyan nacionalizmus létrehozásához, amely a horvát etnikum alapján kívánja homogenizálni a nemzet lakosságát. Egyrészt, a horvát állampolgárság tekintetében ez az elképzelés támogatta az olyan állampolgárok csoportjának kizárását, akik etnikai hovatartozásuk szerint nem horvátok, másrészt pedig támogatta a horvát etnikumú személyek befogadását, lakóhelyüktől függetlenül.⁹² Ez a fajta politika eltűnőben van. A Horvátország Európai Unióhoz történő csatlakozásával kapcsolatos tárgyalások szükségessé teszik a Törvény módosítását azzal összefüggésben, hogy Horvátország ugyan 2005. január 19-én aláírta az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezményt, ám azt azóta sem ratifikálta.⁹³

Ebből következően a Törvény két alapvető fontosságú alapelvet fektet le: a köztársasági állampolgárság jogfolytonosságának alapelvét és azt, amely szerint a horvát nemzet minden tagja (etnikai horvát) horvát állampolgárnak tekintendő. A horvát nemzet tagjainak ilyen kedvezményes bánásmódban részesítését a korábbi Jugoszlávia más állampolgárai nem kapják meg, ami komoly politikai vitákat indított a nemzeti kisebbségek diszkriminációjával kapcsolatban. Más nemzetek tagjai csak rendes honosítás útján szerezhettek horvát állampolgárságot, ha megfeleltek a Törvény 8., 9., 10., 11. és 12. cikkében előírt feltételeknek.⁹⁴ Bírálatt érte azt a tényt is, hogy a horvát állampolgárság megadását a rendőrség

⁹¹ V. Đ., Degan, *Međunarodno pravo – Drugo osuvremenjeno izdanje*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2006. 499. o.; Iordachi: i.m. 121. o.

⁹² Štiks –Ragazzi: i.m. 339. o.

⁹³ Azt követően, hogy az Európai Állampolgársági Egyezmény hatályba lép Horvátországban, a horvát nemzet állandó jelleggel külföldön élő tagjai számára sokkal nehezebb lesz megszerezni a horvát állampolgárságot, amennyiben nem felelnek meg a horvátországi tartózkodás követelményének. Ez az a feltétel, amely miatt Horvátország eddig még nem ratifikálta az Egyezményt, mivel a közvélemény szerint egy ilyen óriási változás megzavarná a Horvátország és a horvát nemzet külföldön élő tagjainak kapcsolatát, főként Bosznia-Hercegovinában. Uo. 352. o.

⁹⁴ UNHCR – Regional Bureau for Europe, ‘Citizenship and the Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia’, 3 European Series 1997.14-15. o.

és a belügyminisztérium saját belátása szerint bírálta el, míg a felelős testületnek nem kellett a horvát állampolgársági kérelem elutasítását megindokolnia. A kérdés 1993-ban az Alkotmánybíróság elé került, amikor a kérelmező sikertelenül ragaszkodott a Törvény 30. cikkének módosításához.⁹⁵

A fenti honosítási eljáráson kívül horvát állampolgárság szerezhető még az alábbi három módon: leszármazással, azaz horvát állampolgárságú felmenő esetén (*ius sanguinis*), horvát felségterületen történő születéssel (*ius soli*) és nemzetközi egyezmények alapján. A horvát állampolgárság megszerzésének négy módja között bizonyos hierarchia van, amely a *ius sanguinis* alapelv elsőbbségén alapul. A kettős állampolgárság elemzésekor az állampolgárság megszerzésének két módja, a honosítás és a nemzetközi egyezmények alapján történő, további figyelmet érdemel.⁹⁶ A történelem folyamán ez utóbbi volt a *modus vivendi* államok eltűnése és új államok alakulása esetén.⁹⁷ Ennek egyik legnyilvánvalóbb példája a volt Jugoszlávia jogutódlása, amikor a konfliktus utáni, ellenséges környezetben bizonyos népcsoportok kettős állampolgársága vált egyéb problémák megoldásának eszközévé.⁹⁸ Nem sokkal függetlenné válása után Horvátország aláírta első ilyen jellegű egyezményét a szomszédos Bosznia-Hercegovinával. A Horvát Köztársaság és Bosznia-

⁹⁵ Az Alkotmánybíróság 1993. május 24-én meghozott döntésében kijelentette, hogy a Törvény 30. cikk (2) bekezdése teljes mértékben összhangban van a Horvát Köztársaság Alkotmányával, mivel a hivatkozott alkotmányos rendelkezések nem jelentik azt, hogy a horvát állampolgárság megszerzésekor a horvát nemzet külföldön élő tagjai és más nemzetek és kisebbségek külföldi tagjai azonos bánásmódban kell, hogy részesüljenek. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-147/1992, U-I-206/1992, U-I-209/1992, U-I-148/1992, U-I-207/1992 i U-I-222/1992. od 24. svibnja 1993., Narodne novine br. 49/1993. A Belügyminisztérium adatai szerint 1991. október 8 és 1995. június 30-a között összesen 412,137 kérelmet nyújtottak be a Törvény 30. cikk (2) bekezdése alapján horvát állampolgárság megszerzése érdekében, míg 1991. október 8 és 1991. december 31-a között a Törvény 30. cikk 1. bekezdése alapján összesen 557,379 kérelmet nyújtottak be. UNHCR – Regional Bureau for Europe 16. o.

⁹⁶ A Horvát Köztársaság alkotmányának 140. cikke kiemeli, hogy „[a]z alkotmánnyal összhangban megkötött, ratifikált és kihirdetett, hatályban lévő nemzetközi szerződések a Horvát Köztársaság belső jogrendjének szerves részét képezik és elsőbbséget élveznek joghatásuk tekintetében. Rendelkezéseiket kizárólag a bennük meghatározott módon vagy a nemzetközi jog általános szabályaival összhangban lehet módosítani vagy visszavonni”.

⁹⁷ J. Dropulić: Statusna prava građana. Vizura, Zagreb 2003. 25-26. o.

⁹⁸ Ld. Degan: i.m. 500. o.

Hercegovina Köztársaság közötti barátsági és együttműködési szerződést 1992. július 21-én írták alá. A szerződés 7. cikke elrendeli, hogy

„Bosznia-Hercegovina Köztársaság és a Horvát Köztársaság állampolgárai nevében kölcsönösen lehetővé teszi kettős állampolgárság megszerzését”.⁹⁹

Ez jelentette a jogi alapját egy kettős állampolgárságról szóló új kétoldalú egyezmény megkötésének, illetve a kérdés részletes szabályozásának az alapját a nemzetközi szokásjoggal összhangban. Az eljárás azonban időben elhúzódott, mivel az adott törvényt csak 15 évvel később fogadták el.¹⁰⁰

b) A volt Jugoszlávia bukásának következményei a köztársasági állampolgárság jogfolytonossága alapelvének tekintetében

A kettős állampolgárság a volt Jugoszlávia jogában jogszabályok által elismert intézmény volt. A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság föderalista állam volt, amely az 1976. évi állampolgársági törvény szerint együtt járt egy szövetségi és egy köztársasági állampolgársággal is.¹⁰¹ A volt Jugoszlávia állampolgárai *de iure* kettős állampolgársággal rendelkeztek, ám *de facto* csak szövetségi állampolgársággal, mivel a köztársasági állampolgárság pusztán formalitás volt, amelynek nem volt joghatása a nemzetközi közösségben, mert a köztársaságokat nem tekintették a nemzetközi jog alanyainak.¹⁰² A volt Jugoszlávia bukásának következtében a korábbi tagállamok mindegyike új, nemzetközileg releváns állampolgárságot adott a korábbi köztársasági állampolgársággal rendelkező állampolgárainak. Azok a személyek, akik valamely másik tagállam állampolgárságát választották, az adott állam állampolgársági törvényének megfelelő honosítási eljárás keretében kaphatták azt meg.¹⁰³

⁹⁹ J. Andrassy et al.: *Međunarodno pravo I. Školska knjiga*, Zagreb 1998. 286. o.

¹⁰⁰ Horvátország hasonló Barátsági és együttműködési szerződést írt alá a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal 1994. július 6-án, de az nem tartalmaz a többes állampolgárságra vonatkozó rendelkezéseket. *Ugovor o prijateljskim odnosima i suradnji između Republike Hrvatske i Republike Makedonije*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/1994

¹⁰¹ *Zakon o državljanstvu SFRJ*, Službeni list SFRJ, br. 58/1976

¹⁰² D. Medvedović: *Federal and Republican Citizenship in the Former SFR Yugoslavia at the Time of Its Dissolution*. In: M. Dika et al. (eds.): *Croatian Critical Law Review*. Croatian Law Centre, Zagreb 1998. 39-55. o.

¹⁰³ Ld. Degan: i.m. 258. o.; Dropulić: i.m. 14-17., 24., 75. o.

Az állampolgárság jogfolytonossága elvének megfelelően¹⁰⁴ mindenki feltétel nélkül megtarthatta horvát állampolgárságát, aki azzal rendelkezett 1991. október 8-át megelőzően.¹⁰⁵ Röviddel azután, hogy Horvátország elnyerte függetlenségét, az etnikai enklávék lakosainak körében a kettős állampolgárság gyakori beszédtema lett, főként a horvát és a jugoszláv állampolgársági törvények közti különbség miatt.¹⁰⁶ A korábbi köztársaságok, a mai független államok tökéletes példái annak, hogyan épülhetnek az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó jogszabályok eltérő alapelvekre, és ezek ennek következtében hogyan eredményezhetnek hontalanságot vagy kettős (többes) állampolgárságot. Az utóbbi eset néhányak számára kellemetlenségeket okozhat (a kettős adóztatás, katonai besorozás és hasonló okok miatt), de államok közötti konfliktust is okozhat (katonai szolgálat, diplomáciai és konzuli védelem, bűncselekmények elkövetőinek hazatoloncolása és kiutasítása stb. kapcsán).¹⁰⁷

¹⁰⁴ J. Omejec: Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship. In: M. Dika et al. (eds): Croatian Critical Law Review. Croatian Law Centre, Zagreb 1998. 102-107. o.

¹⁰⁵ Mindenki más idegen állampolgárrá vált, függetlenül attól, hogy mennyi ideje éltek már Horvátországban. Štiks –Ragazzi: i.m. 339. o.

¹⁰⁶ Ilyen értelemben a kelet-szláviai szerb kisebbség vezetőinek fellebbezése, amelyet a jugoszláv hatóságokhoz nyújtottak be, úgy értékelhető, mint a kettős állampolgárságra vonatkozó jogszabályok módosítása érdekében tett lépés, hogy lehetővé váljon a kettős állampolgárság megszerzése a horvát jogszabályok alapján. A horvátországi szerbek szerint a módosítások hasznosak voltak abból a szempontból, hogy lehetővé tette a háború alatt Horvátországot elhagyó szerb népesség egy részének visszatérését, akik nem akartak horvát állampolgárokká válni. Sokak szerint ezek a körülmények vezettek ahhoz, hogy a horvátországi szerb népesség 85%-a elvesztette állampolgárságát. A 2000 elején lezajlott demokratikus változások áttörést eredményeztek a szerb menekültekre vonatkozó horvát politikában, és ma már a szerbek könnyen tudnak horvát állampolgárságukra vonatkozó bizonyítékot felmutatni. Az a tény, hogy Horvátország szeretne csatlakozni az Európai Unióhoz, jelentősen befolyásolta a szerb menekültek visszatérését, mivel anyagi javaik visszaadása, illetve az érték adott jóvátétel az Európai Unióhoz történő csatlakozás egyik lényeges politikai feltétele. Vö. Iordachi: i.m. 120., 122. o., Štiks – Ragazzi: i.m. 347. o.

¹⁰⁷ M. Petrović: Dvojno državljanstvo – prednost ili problem? In: G. Knežević, et al. (eds.): Državljanstvo i međunarodno privatno pravo. Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd 2007. 94-96. o.

Államutódlás bekövetkezte esetén, a közvélemény uralkodó álláspontját tükrözve, a kettős állampolgárság kedvezhet a nemzeti kisebbségeknek. Ezt vette figyelembe az Európai Közösség, amikor az 1991. évi nemzetközi Jugoszlávia-konferencia keretén belül azt javasolta, hogy a kettős állampolgársághoz való jogot kapják meg azok a nemzeti és etnikai csoportok (kisebbségek) tagjai, amelyek olyan különleges státuszú területeken éltek, ahol ők voltak a többségi népesség. Ezt a jogot végül nem fektette le a különleges státuszra vonatkozó végső tervezet, de a későbbiek folyamán az egyes államok közötti kétoldalú szerződések rendelkeztek róla, mint például az 1992. évi, a Horvát Köztársaság és Bosznia-Hercegovina Köztársaság közötti barátsági és együttműködési szerződés.¹⁰⁸ Általánosságban elmondható, hogy államutódlás bekövetkezte esetén az állampolgárság kérdéskörét nemzetközi egyezmények (például békeszerződések) és az újonnan alakult állam alkotmányos és egyéb jogszabályai szabályozzák.¹⁰⁹

3. A kettős állampolgárság jogi szabályozása Horvátország és Bosznia-Hercegovina viszonylatában

a) A Horvátország és Bosznia-Hercegovina által kötött szerződés a kettős állampolgárságról (2007)

A Bosznia-Hercegovinában élő horvát kisebbség az állam teljes lakosságának körülbelül 17,4%-át teszi ki.¹¹⁰ Habár a horvát etnikai csoport megkapta az államalkotó nemzet státuszt,¹¹¹ tagjait diaszpórában élő

¹⁰⁸ Andrassy et al: i.m. 285-286. o.

¹⁰⁹ T. Džunov: Succession of States in Respect of Citizenship: The Case of the Former SFRY. In: M. Mrak (ed.): Succession of States. Kluwer Law International The Hague 1999. 146. o.; P. Malanczuk: Akehurst's Modern Introduction to International Law. Routledge, London 1997. 169. o.

¹¹⁰ Ez az adat az 1991. évi Bosznia-Hercegovinában tartott népszámlálás adata, mert a legutóbbi, 2001. évi népszámlálás nem szolgáltatott adatokat az etnikai vagy nemzeti hovatartozásról, így Bosznia-Hercegovina új statisztikai évkönyvei még mindig az előző népszámlálás adatait tartalmazzák. A fent említett százalékot mindenképpen óvatosan kell kezelni, mivel az 1990-es évek első felének fegyveres konfliktusa nagymértékben megváltoztatta Bosznia-Hercegovina népességének etnikai összetételét. Ld. a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 25. cikk 1. bekezdése értelmében Bosznia-Hercegovina által benyújtott Második jelentést. ACFC/SR/II(2007)005, 2007. augusztus 2. 9. o.

¹¹¹ Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2009. 411-412. o., 414-416. o.

potenciális horvát állampolgároknak tekintik.¹¹² A Horvát Köztársaság alkotmánya nem sorolta a bosnyákokat az őshonos nemzeti kisebbségi ranggal rendelkező tíz kisebbségi csoport közé,¹¹³ jóllehet a bosnyákok a horvát lakosság 0,47%-át teszik ki a legutóbbi, 2001. évi népszámlálás alapján.¹¹⁴

Miután 1999-ben Bosznia-Hercegovina kezdeményezte a kettős állampolgárságra vonatkozó kétoldalú kapcsolatok jogi szabályozását, és ilyen értelmű szerződéstervezetet juttatott el a horvát kormánynak, a Horvát Köztársaság kormánya 2002. november 21-i ülésén a szükséges körültekintéssel és alapossggal fontolóra vette a kezdeményezett szabályozást, és döntést hozott a Horvát Köztársaság és Bosznia-Hercegovina között kötendő, kettős állampolgárságról szóló egyezmény megkötésére irányuló eljárás megindításáról. Az egyezményt 2005. augusztus 4-én kezdeményezték, és 2007. március 29-én írták alá.

Az egyezmény megkötésének hátterében sok horvát származású bosnyák állampolgára ügye állt, akik már megszerezték a horvát állampolgárságot a horvát állampolgársági törvény 16. cikke alapján, azaz a horvát nemzet tagjainak honosítása útján. Ezen kívül figyelembe kell venni azt is, hogy a bosnyák alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint a bosnyák állampolgároknak 2012-ig választaniuk kell a bosnyák állampolgárság, valamely más állam állampolgársága között, kivéve, ha olyan állam állampolgárságát választják, amely állam egyezményt írt alá

¹¹² Štiks – Ragazzi: i.m. 345. o.

¹¹³ A horvát alkotmány várhatóan hamarosan módosul a nemzeti kisebbségek említett listája tekintetében. Az Alkotmány-, hárszabály- és politikairendszer-ügyi bizottság 2010. június 15-én benyújtott módosítástervezetében javasolja a Történelmi Alapok-ban felsorolt nemzeti kisebbségek listáját (az őshonos megjelölés nélkül) 22 nemzeti kisebbséget felsoroló listára bővíteni, azaz a lista tartalmazná az összes kisebbséget, amelyet a hivatalos népszámlálások során regisztráltak. Az alkotmány-módosítások részét képezik Horvátország Európai Unió-s csatlakozásra tett előkészületeinek, amelyek közé tartozik jogi, gazdasági és közigazgatási rendszerének harmonizálása az EU *acquis communautaire*-jéhez. Prijedlog Odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, www.vlada.hr/hr/content/download/104744/1493080/file/15-01.pdf; Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, <http://www.cpi.hr/download/links/hr/13388.pdf>.

¹¹⁴ Statistički ljetopis 2009. Republika Hrvatska – Državni zavod za statistiku, Zagreb 2007. 89. o.

Bosznia-Hercegovinával a kettős állampolgárságról.¹¹⁵ Az egyezmény azzal a céllal jött létre, hogy lehetővé tegye a horvát és bosnyák állampolgárság egyidejű megszerzését és birtoklását az egyezményt aláíró mindkét állam jogszabályaiban meghatározott feltételekkel. Az egyezmény továbbá meghatározta

„a jogok és kötelességek kettőségének és összeütközésének feloldási módjait – például kötelező katonai szolgálat, aktív és passzív választójog gyakorlása, diplomáciai és konzuli védelem, visszahonosítás és hasonló kérdések – mindvégig figyelembe véve a szilárd ténybeli kapcsolatokat, amelyek utalnak az alkalmazandó jogra, valamint az állam kötelezettségeinek teljesítését”.¹¹⁶

A kettős állampolgár, akár a Horvát Köztársaság, akár Bosznia-Hercegovina területén tartózkodik, kizárólag annak az állampolgárának minősül, amelynek a területén éppen tartózkodik (3. cikk), ami összhangban van a nemzetközi szokásjog alkalmazásával oly módon, hogy mindegyik, az adott személynek állampolgárságot adott állam kizárólag a saját állampolgárának tekintheti az adott személyt.

A kettős katonai sorkötelezettség a kettős állampolgárság egyik kikerülhetetlen következménye. Így tehát nem meglepő, hogy mindkét állam különös figyelmet fordított erre a kérdésre. A problémát úgy oldották meg, hogy minden hadköteles személynek a tartózkodás helye szerinti államban kell teljesítenie honvédelmi vagy egyéb kötelezettségeit. A 6. cikk tartalmazza az egyik legfontosabb rendelkezést, amely rugalmas döntési jogkört biztosít az államok számára a kettős állampolgár aktív és passzív választójogának meghatározásakor oly módon, hogy ezt az államok belső jogi szabályozására bízva. A kettős állampolgárság felveti a diplomáciai és konzuli védelem kérdését is. Az egyezmény által kínált megoldás alapján harmadik államban az a fél biztosít diplomáciai és konzuli védelmet, amely felet erre az adott személy felkért (7. cikk 1. bekezdés). Harmadik országból történő visszahonosítás esetén a kettős állampolgárt abba az államba repatriálják, amely államban utoljára tartózkodott, hacsak a visszahonosított személy kérésére a felek másként nem egyeztek meg (8. cikk)

¹¹⁵ Sajtóközlemény, 45/06, Republic of Croatia – Ministry of Foreign Affairs and European Integration.

http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/templates/_firt_Priopcenja_en.asp?id=2292

¹¹⁶ www.sabor.hr/fgs.axd?id=4764

Az egyezményt határozatlan időre kötötték, és a felek megegyezése alapján az egyezmény az utolsó írásbeli értesítés kézhezvételekor lép hatályba, amely értesítés diplomáciai úton történő értesítése a másik félnek arról, hogy belső törvényeik előírásai alapján a hatályba lépés valamennyi feltételét teljesítették (11. cikk).¹¹⁷ A szerződés tárgya azonban igen összetett, és számos jogi-politikai következménye van. Éppen ezért nem meglepő, hogy az egyezmény még nem lépett hatályba. A következő lépés a horvát és a bosnyák vezetés akaratának és hatékonyságának függvénye, mivel Bosznia-Hercegovina állampolgársági szerződése értelmében a más államokkal, köztük Horvátországgal, a kettős állampolgárságról kötendő kétoldalú egyezmények megkötésének határideje 2013. január 1.¹¹⁸

b) A kettős állampolgárság negatív jogi hatásai Horvátországban és Bosznia-Hercegovinában

A horvátok és bosnyákok kettős állampolgárságának negatív hatásai különösen a horvátországi parlamenti választások és az elnökválasztás során vált különösen érzékelhetővé, mivel a külföldön élő horvát nemzetiségűek rendelkeznek választójoggal a horvát alkotmány és a horvát jogszabályok alapján.¹¹⁹ A horvát választási törvény a diaszpóra számá-

¹¹⁷ Ugovor između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine o dvojnomo državljanstvu, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 9/2007

¹¹⁸ 2008 februárjában Bosznia-Hercegovina elnöksége nem adta beleegyezését a ratifikációhoz az elnökség egy bosnyák tagja, H. Silajdžić vétója miatt, aki úgy gondolta, hogy a kettős állampolgárságról szóló egyezmények etnikai és diszkriminatív jellegűek. Vétójának indoklásaként a külföldön élő bosnyák állampolgárok azonos bánásmódját nevezte meg, és a dokumentum végső elfogadását a bosnyák állampolgársági törvény 17. cikkének módosításától tette függővé, amely cikk elrendeli, hogy a bosnyák állampolgárságot meg kell vonni mindazon személyektől, akik egyik másik ország állampolgárságát akarják fölvenni, kivéve, ha ezt a kérdést kettős állampolgárságról szóló kétoldalú szerződés szabályozza. Az elnökség horvát és szerb tagjai támogatták az egyezményt, mivel álláspontjuk szerint a 17. cikket nem kellene összekötni a kettős állampolgárságról folytatott tárgyalásokkal, hanem az egyezményt rendes parlamenti eljárás keretében kellene módosítani. Silajdžić stopirao ugovor o dvojnomo državljanstvu, <http://www.jutarnji.hr/silajdzic-stopirao-ugovor-o-dvojnomo-drzavljanstvu/242467/>, Ugovor o dvojnomo državljanstvu vodi u diskriminaciju, <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/ugovor-o-dvojnomo-drzavljanstvu-vodi-u-diskriminaciju.html>

¹¹⁹ A Horvát Köztársaság alkotmánya 45. cikk 2. bek., a horvát parlamenti képviselők megválasztásáról szóló törvény 8., 40., 41., 42. cikk és a Horvát Köztársaság elnökválasztásáról szóló törvény 5. cikk. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski

ra (az anyaországon kívül élő horvát állampolgárok) külön választókerületet ír elő, és eme választókerület szavazatainak döntő többsége a boszniai horvátoké, akik főként nemzeti pártokra (például a Horvát Demokratikus Unióra) adják le szavazataikat.¹²⁰ A kérdés súlyosságát igazolja az a tény, hogy a horvátországi választójog és a kettős állampolgársághoz való jog ügyét napirendjére tűzte és megvitatta az Európai Parlament. Valójában a 2010. február 10-én elfogadott állásfoglalás – amelyben az Európai Parlament értékelt a Horvátország által elért eredményeket – felszólítja Horvátországot, hogy tegyen lépéseket a kettős állampolgárság politikájának újragondolása érdekében, különös tekintettel a Bosznia-Hercegovinában állandó lakóhellyel rendelkező horvát állampolgárokra (az Állásfoglalás 37. pontja).¹²¹ A választási rendszer hatással lehet az EU csatlakozásról szóló horvátországi népszavazás kimenetelére, mivel fennáll annak a lehetősége, hogy a kettős állampolgársággal rendelkezők szavazatai döntsék el, Horvátország az EU tagja lesz-e vagy sem.

A kettős állampolgárság a bűncselekmények elkövetőinek kiadatásával kapcsolatban is vitákat kelt. Közel 200 elítélt – köztük háborús bűnösök is – úgy kerülik el az ítélet végrehajtását, hogy abból az államból, ahol az ítéletet kihirdették, elmenekülnek egy olyan államba, amelynek állampolgárságával szintén rendelkeznek. Ez nemcsak Horvátország és Bosznia-Hercegovina területére vonatkozik, hanem Szerbiára is.

A kettős állampolgársággal rendelkező személyeket védik a saját állampolgárok kiadatásának tilalmát elrendelő belső jogszabályok is. Horvátország és Bosznia-Hercegovina 2010. február 10-én aláírt egy szerződést, amelynek az a célja, hogy megakadályozza a kettős állampolgár-

sabor, Narodne novine, br. 116/1999, 109/2000, 53/2003, 69/2003 – pročišćeni tekst, 19/2007; Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04

¹²⁰ Štiks – Ragazzi: i.m. 353. o. A 2007. évi választások során a Horvátország határain kívül élő horvát állampolgároknak a parlamenti képviselőkre leadott szavazatára vonatkozó hivatalos adatok szerint, amelyeket az Országos Választási Bizottság tett közzé, a 11. (különleges) választókerületben 404.950 szavazásra jogosult személyt regisztráltak, amely a teljes horvát lakosság közel 10%-t teszi ki. Izbor zastupnika u Hrvatski sabor koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj u XI. izbornoj jedinici, Narodne novine, br. 132/2007

¹²¹ Az Európai Parlament 2010. február 10-i állásfoglalása a Horvátország által elért haladásról szóló 2009. évi jelentésről.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0023+0+DOC+XML+V0//EN>

sággal való visszaélést az elítéltek kiadatási eljárása során. A szerződés az aláírásával egyidejűleg hatályba lépett. Ez a szerződés tulajdonképpen a két állam által korábban, 1996-ban és 2004-ben aláírt egyezmények módosítása, amelyek a bűncselekmények elkövetése ügyében hozott ítéletek kölcsönös végrehajtását szabályozták,¹²² valamint lehetővé tették azon személyek letartóztatását, kiadatását és bíróság elé állítását, akik olyan államba menekültek, amely állam állampolgárságával szintén rendelkeztek. A szerződés tartalmazott egy új rendelkezést, amely szerint már nincs szükség arra, hogy az adott személy beleegyezzen abba, hogy a büntetését abban az államban töltsse le, ahová menekült. A szerződést főként az EU nyomására írták alá, amelyet olyan csatlakozni kívánó esetleges tagjelölt államokra fejtenek ki, amelyek lehetővé teszik az ilyen visszaélést jogrendjükben.¹²³

A kettős állampolgárságra vonatkozó rendelkezések korrekciója az állampolgárságra vonatkozó nemzetközi jog egyik alapvető szabályára épül, amely kimondja, hogy a saját állampolgár védelme belső jogi normával a nemzetközi rendben nem haladhatja meg a nemzetközi jog által szabott korlátokat, mert az ilyen gyakorlat az adott állam nemzetközi jogi kötelezettségei megszegésének, valamint nemzetközi vétségnek minősülne.¹²⁴

4. A kettős állampolgárság kérdése Horvátország és Montenegró viszonylatában

Horvátország Montenegróval is tárgyalásokat folytat a kettős állampolgárság kérdésében, ahol a legutóbbi, 2003. évi népszámlálás azt mutatta, hogy a horvát kisebbség a teljes lakosság 1,2%-át teszi ki.¹²⁵ A horvátországi crnagorác népesség a 2001. évi népszámlálás szerint Horvátország teljes népességének 0,11%-át teszi ki.¹²⁶

2008 szeptemberében Horvátország eljuttatta a montenegrói kormányhoz az állampolgárságról szóló szerződéstervezetet, és ezzel megindultak Horvátország és Montenegró között a kettős állampolgárságról szóló

¹²² <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1169>

¹²³ <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/232-croatia-and-bosnia-herzegovina-sign-agreement-to-prevent-abuse-of-dual-citizenship->

¹²⁴ Dropulić: i.m. 21-22. o.

¹²⁵ Crna Gora – Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003., Stanovništvo – nacionalna ili etnička pripadnost, Podaci po naseljima i opštinama, Republika Crna Gora. Zavod za statistiku, Podgorica 2004. 12-13. o.

¹²⁶ Statistički ljetopis 2009. 89. o.

tárgyalások.¹²⁷ Bármely további megegyezés a kihirdetésre kerülő montenegrói jogszabály-módosítások fényében valószínűsíthető. Ugyanis, habár Montenegró aláírta az Európai Állampolgársági Egyezményt 2010. május 5-én, fenntartásokat jelentett be az Egyezmény 16. cikke kapcsán, amely a korábbi állampolgárságot védi oly módon, hogy az adott személynek jogában áll megszereznie és megtartania valamely állam állampolgárságát akkor is, ha már rendelkezik valamely másik ország állampolgárságával. A fenntartás megfelel a korábbi montenegrói állampolgársági törvénynek, amely megtiltotta a kettős állampolgárságot. Hangsúlyoznunk kell, hogy az Egyezmény aláírásával egy időben a montenegrói kormány javaslatot nyújtott be az állampolgársági törvény módosítására, így jelen pillanatban lehetetlen megjósolni, milyen lesz a horvát és montenegrói kettős állampolgárságra vonatkozó szabályozás.¹²⁸

E két államban a kisebbségi jogok védelme körültekintően kidolgozott megállapodáson alapul, amelyet Horvátország és Montenegró 2009. január 14-én írt alá, „Szerződés a montenegrói horvát kisebbség védelméről és a montenegrói kisebbség védelméről Horvátországban” címmel.¹²⁹ A szerződés célja az volt, hogy a legmagasabb szintű jogi védelmet biztosítsa a nemzeti kisebbségek számára, továbbá megőrizze és fejlessze nemzeti identitásukat az emberi jogokról, alapvető szabadságokról és a kisebbségvédelemről szóló nemzetközi egyezményekkel és más dokumentumokkal összhangban. A bennük rögzített jogok hosszú listája tükrözi az államoknak azt a szándékát, hogy biztosítsák az egyes kisebbségeknek azokat a jogokat, amelyek hozzájárulnak nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez. A fenti szerződés megkötését megelőzte egy Szerbia és Montenegró Államszövetsége és Horvátország által 2004. november 15-én hasonló szerződés írt alá,¹³⁰ amelynek rendelkezései Montenegró tekintetében hatályukat veszítették, miután ez az ország 2006-ban elnyerte függetlenségét.

¹²⁷ <http://www.javno.hr/hr/hrvatska/clanak.php?id=182985>

¹²⁸ <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/311-montenegro-signs-the-european-convention-on-nationality-but-rejects-dual-citizenship>

¹²⁹ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 9/2009

¹³⁰ Uo.

5. A nemzeti kisebbségek kettős állampolgárságára vonatkozó nézetek legújabb tendenciái a Horvát Köztársaságban

A politikai változások és a demokrácia megerősödése a 2000 év elején a kettős állampolgárságról vallott nézetek új korszakát jelezték. Az EU mércéjének elérése, valamint a teljes jogú tagság elérése érdekében tett erőfeszítések a horvát állampolgársági törvény rugalmas alkalmazására ösztönöztek, és ezzel elősegítették a magasabb szintű toleranciát, a nemzeti kisebbségek nagyobb mérvű befogadását és a nemzeti kisebbségek politikai aspirációi iránti nagyobb érzékenységet, habár a törvény változatlan maradt.¹³¹

A kettős állampolgárság és a nemzeti kisebbségek védelmének kérdéskörében történt jelentő előrelépés ellenére néhány vezető politikus még mindig eltérő véleményen van. Horvátország továbbra is ragaszkodik a diaszpórával való szoros kapcsolat fenntartásához (különösen Bosznia-Hercegovina tekintetében), amelynek következményei tisztán érzékelhetőek a választási rendszerrel kapcsolatban. Ennek ellenére Horvátország uniós tagságra való felkészülése hatással volt a horvát diaszpórával kapcsolatos nézetekre, amennyiben a diaszpórával való kapcsolatnak már nemcsak politikai velejárói vannak, hanem oktatási, kulturális és társadalmi együttműködést is magában foglal.¹³² Az EU-nak kétségtelenül nagy érdeme van eme változások előidézésében. A horvátországi kettős állampolgárság kérdése a horvát csatlakozás miatt váltotta ki az EU érdeklődését, hiszen a horvát csatlakozás automatikusan az EU határain kívül élő uniós polgárok számának növekedését fogja jelenteni (500000 új polgár). Štikis and Ragazzi szerint Horvátország példája megerősíti azt az elméletet, hogy lehetséges egy államot integrálni egy nemzetek fölötti szervezetbe, demokratizálni politikai életét, segíteni a nemzeti kisebbségek társadalmi befogadását úgy, hogy közben az adott állam megőrzi

¹³¹ Štikis – Ragazzi: i.m. 339. o.

¹³² Itt kell felhívni a figyelmet arra a 2006. évi olasz törvényre, amely lehetővé tette olasz állampolgárság megszerzését a Szlovéniában és Horvátországban élő olasz nemzeti kisebbség azon felmenői számára, akik olyan területeken laktak, amelyeket a két háború között vagy a II. világháború alatt vettek el Olaszországtól. A törvény elfogadása heves reakciókat váltott ki a horvát közvéleményben, így a horvát politikusok egy része azzal vádolta olasz kollégáit, hogy „kettős lojalítású” állampolgárokat hoznak létre, megfélemlézve arról, hogy a Bosznia-Hercegovinában élő horvát nemzetiségűek számára megadott horvát állampolgárság ugyanúgy a kettős lojalítás minden ismérvével rendelkezik. Uo. 352-353. o.

transznacionális etnikai közösségeit az állampolgárságra vonatkozó etnocentrikus törvények alkalmazásával.¹³³

A Horvátországnak, mint egy szövetségi állam egyik utódállamának sajátos helyzete igazolja a kettős állampolgárság létét a többi utódállam tekintetében, mivel, Čok szavaival élve,

„az állampolgárságot eszközként kell használni a szerzett emberi jogok védelmére, és a korábbi állam területén élő úgynevezett idegenek alapvető problémáinak megoldására”.¹³⁴

Az adott körülmények között ráadásul a nemzeti kisebbségek identitása megőrzésének fontos eszköze, amennyiben a hazai és nemzetközi jogrend rendelkezéseivel összhangban alkalmazzuk.

Ami napjaink nemzetközi közösségét illeti, a többes állampolgárság jelensége kihívást jelent az egyén és az állam közötti jogi kötelek klasszikus felfogása számára. A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság példája megerősíti azt az elméletet, amely szerint a többes állampolgárság a nemzetközi jog egyik legellentmondásosabb és legösszetettebb kérdése. A többes állampolgárság önmagában képes pozitív hatást gyakorolni a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésére, de csak akkor, ha ezzel a joggal nem élnek vissza, például különböző háborús bűnök elkövetéséért elítélt személyek (ez különösen a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűnökre vonatkozik). A kettős állampolgárság célja az anyaország és a nemzeti kisebbségek közötti kulturális, oktatási és gazdasági kapcsolatok létrehozása, amely kapcsolatok túlhaladják a nemzeti kisebbségek és az emberi jogok védelmének azt a szintjét, amelyet a nemzetközi jog hagyományos eszközei voltak képesek biztosítani.

¹³³ Uo. 355.

¹³⁴ V. Čok: Pravo na državljanstvo. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999. 104. o.

Kovács Erika*
Mario Vinković**

Horvát aggodalmak és magyar tapasztalatok a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban

I. Bevezető megjegyzések – a szabad mozgás jelentősége és terjedelme

A munkavállalók szabad mozgásának elve az Európai Közös Piac négy alapszabadságának egyike és a tágabb értelemben vett személyek szabad mozgáshoz való jogának alkotóeleme. Az Európai Közösség megalapításától a szupranacionális közösséggé történő kifejlődéséig a munkavállalók szabad mozgáshoz való joga és terjedelme rengeteg szakértő kíváncsiságát is felkeltette és számtalan kutatás született ebben a témában. Történetileg nézve, az EU integráció kezdeti stádiumában a munkavállalók szabad mozgásának gazdasági célja volt, mégpedig a tagállamok gazdaságilag aktív polgárainak belépésre és tartózkodásra való jogát jelentette. Célja elsősorban az volt, hogy a humán munkaerőt mobilizálja és fejlessze a szakmai aktivitást.¹ A kifejezés, „gazdaságilag aktív személy”, kezdetben csak a munkavállalókra vonatkozott, kizárva családtagjaikat. A fokozatos integráció során – a jogalkotás aktivitása és az Európai Unió Bíróságának döntései eredményeképpen – a kifejezés jelentős fejlődésen ment át és értelmezése során ma már figyelembe veszik a családi élet tiszteletben tartásához való jogot is.²

A szabad mozgáshoz való jog jogalapját az EK Szerződés 14. cikkelye (régii 7A) jelenti, amely létrehozza a korlátok nélküli belső piacot, beleértve a személyek szabad mozgáshoz való jogát, valamint a 18. (ex 8A) és a 39. cikkelyeket (ex 48), amelyek biztosítják a munkavállalók szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát a tagállamok területén mindenféle állampolgárságon alapuló megkülönböztetés nélkül a foglalkoztatás,

* Dr. Kovács Erika, PhD, tudományos munkatárs, igazgató, Összehasonlító és Európai Munkajogi Intézet, Pécs, kovacserika@ajk.pte.hu

** Mario Vinković, PhD, egyetemi docens, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, Eszék, mvinkovi@pravos.hr

¹ Ld. C. Barnard: EC Employment Law. Oxford University Press, Oxford 2000. 112. o.

² A személyek szabad mozgása elvének fejlődéséről ld. E. Baldoni: The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. PIONEUR Working Paper No. 2 – July 2003.

www.obets.ua.es/pioneer/bajaarchivo_public.php?iden=40 (2010.06.05.)

bér és egyéb munkaviszonyok tekintetében.³ A munkavállalók szabad mozgáshoz való joga alapvetően a következő jogokat foglalja magában: a ténylegesen felajánlott munka elfogadásának és ebből a célból a tagállamok területén történő szabad mozgás jogát; a tagállam területén történő tartózkodás jogát munkakeresés és munkavégzés céljából; a tagállam területén történő maradás jogát a munkaviszony ideje alatt és bizonyos feltételek mellett a munkaviszony megszűnését követően is. A felsorolt jogok nem alkalmazandók a közszolgálatban történő foglalkoztatásra;⁴ azzal a kikötéssel, hogy a közsférában történő foglalkoztatást szűken kell értelmezni⁵ és ez nem jelenti a munkavállalók szabad mozgása jogának korlátozását. Ezt a kivételt megszorítóan kell értelmezni és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát figyelembe véve esetről-esetre történő elbírálásra van szükség, azaz a közszolgálatban történő minden egyes foglalkoztatás megítélésénél funkcionális megközelítést kell alkalmazni.⁶ Bár a munkavállalók szabad mozgáshoz való joga azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki önfoglalkoztatóként (önálló vállalkozóként „self-employed”) letelepedjen egy tagállamban, – ezt a jogot a 43. cikkely (ex 52) és a szolgáltatásokról szóló 49. cikkely (ex 59) rögzíti, – a szabad mozgás témakörének bonyolultsága és a számos eltérő nézőpont miatt ez a tanulmány elsősorban a munkavállalóra koncentrál. A munkavállalót olyan személyként határozzuk meg, aki meghatározott ideig szolgáltatást nyújt egy másik személy részére, akinek az irányítása alatt áll, és amely szolgáltatás nyújtásáért bérben részesül.⁷ Konkrétabban fogalmazva olyan személyről van szó, aki alárendelt helyzetben, tipikusan gazdaságilag függő munkaviszonyban van.⁸ Az Európai Unió Bírósága több esetben megerősítette az EK Szerződés 39. 43. és 49. cikkelyeinek közvetlen hatályát. A 39. cikkely közvetlen hatálya nem akadályozza meg a tagállamot abban, hogy korlátozásokat vezessen be a

³ Ld. A 14., 18. és 39. (1)-(2) cikkeket az Európai Közösséget alapító Szerződés Konszolidált Változatában [OJ C 321 E/37-331, 29. 12. 2006]. Ld. még a 21., 26. és 45. cikkeket (Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés konszolidált verziója) [OJ C 83/47-199, 30.3.2010.]

⁴ Az Európai Közösséget Alapító Szerződés Konszolidált Verziójának 39. (3) és (4) cikkelyei

⁵ C-152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost, [1979] ECR 153., para. 4

⁶ Ld. Barnard: i.m. 190-191. o.

⁷ C-66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg, [1986] ECR 2121, para. 16, 17

⁸ C-53/81 D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie, [1982] ECR 1035

szabad mozgás jogára a joghatósága alá tartozó személyekre vonatkozóan, a szubszidiaritás elvének megfelelően, a nemzeti büntetőjogot és a nemzeti sajátosságokat figyelembe véve.⁹ Barnard alaposan megvizsgálta a bíróság esetjogát,¹⁰ és a 39. cikkely vertikális és horizontális közvetlen hatályát javasolta. Ez lehetővé tenné az egyének számára, hogy közvetlen védelmet kapjanak mind egy tagállammal, mind pedig más jogalanyokkal szemben. Ez a megoldás nagymértékben tükrözi azt a tendenciát, amely igyekszik a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát tartalmában és funkcionális értelemben biztosítani, és ezáltal a belső korlátok nélküli Közös Európai Piac összetett mechanizmusának egyik alapvető mozgatókarjává tenni.

A másodlagos jogalkotás szintjén a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát a következő jogforrások szabályozzák: a 68/360/EK¹¹ irányelv, az 1612/68/EGK¹² rendelet, az EK Szerződés Függelékei az átmeneti rendelkezésekről az új tagállamok csatlakozásának feltételeivel kapcsolatosan 2004-ben¹³ és 2007-ben,¹⁴ valamint a 2004/58/EGK irányelv¹⁵ módosításai, és végül a 1251/70/EK rendelet¹⁶ és a 2006-os módosítást követően a 635/2006/EK rendelet.¹⁷

⁹ Ld. C-13/76 *Dona v. Mantero*, [1976] ECR 1333

¹⁰ Barnard: i.m. 118-120. o.

¹¹ A Tanács 1968. október 15-i 68/360/EGK irányelve a tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről [OJ L 257, 19.10.1968]

¹² A Tanács 1968. október 15-ei 1612/68/EGK rendelete a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról [OJ L 257, 19.10.1968]

¹³ Függelék a Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozásának feltételeiről szóló átmeneti rendelkezésekről [OJ L 236, 23.9.2003]

¹⁴ Függelék Bulgária és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló átmeneti rendelkezésekről [OJ L 157, 21.6.2005]

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról [OJ L 158, 30.4.2004]

¹⁶ A Bizottság 1251/70/EGK rendelete a foglalkoztatás megszűnését követően a munkavállalóknak a fogadó tagállam területén maradásának jogáról [OJ L 142, 30.6.1970]

¹⁷ A Bizottság 635/2006/EK rendelete (2006. április 25.) a foglalkoztatás megszűnését követően a munkavállalóknak a fogadó tagállam területén maradásának jogáról szóló 1251/70/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről [OJ L 112, 26.4.2006.]

A munkavállalók szabad mozgásának témakörében az EU másodlagos jogalkotásának terén a nagyszámú módosítás annak a következménye, hogy az eredetileg elsődlegesen gazdasági célú és szemléletű jog az EU állampolgárainak, munkavállalóinak és családtagjainak alapvető jogává vált. Az Európai Unió Bírósága számos alkalommal¹⁸ megpróbálta bővíteni a „munkavállaló” kifejezést, de az inkább rugalmas értelmezés ellenére is, mindvégig megmaradt e kifejezés értelmezésében az éles választóvonal a munka gazdasági értéke (economic value) és gazdasági természete (economic nature) között.¹⁹ A munkavállalók szabad mozgása ezért nem csak a Közös Piac alapszabadsága, jogok és korlátozások gyűjteménye, hanem messze túlnőtt a jogi definíciók és intézmények keretén. Olyan tapasztalatokat képvisel, ami a munkavállalók és családtagjaik mindennapi életét követi, akik különböző tagállamok területén mozognak, dolgoznak és élnek. Az EU állampolgárság hatékonysága és a „határok nélküli Európa” ideájának megvalósulása leginkább attól függ, hogy a nemzeti hatóságok milyen szinten és mekkora sikerrel tesznek intézkedéseket a szabad mozgásból eredő hátrányok enyhítésére és a mindennapos problémák csökkentésére, amelyek elsősorban a képzéssel, a külföldi diplomák elismerésével és a társadalombiztosítási rendszernek a munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásával kapcsolatosak. Ezzel egyidejűleg ez az elv ösztönző hatással van az európai és a nemzeti munkaerő-piacokra is.

Horvátországot és Magyarországot évszázadok óta összeköti a közös történelem és az egy államon belüli együttélés, amely 1918-ban szűnt meg. Mind a hosszú közös határ, mind pedig a két országban élő horvát és magyar nemzeti kisebbségek olyan tényezőt jelentenek, amely feljogosítja, sőt kötelezi mindkét országot a gazdasági, politikai és kulturális együttműködésre és ez a nemzeti piac fejlődése szempontjából is fontos. Horvátország jövőbeni teljes jogú taggá válása az Európai Unióban gondokat ébreszt a munkavállalók szabad mozgásával és a nemzeti munkaerő-piac működésével kapcsolatosan. A magyarországi tapasztalatok választ adhatnak a nyitott kérdésekre és megoldási javaslatokkal szolgálhatnak a horvát állam számára, különösen annak fényében, hogy a két államnak hasonló gazdasági és politikai problémái voltak a rendszerváltás idején.

¹⁸ Ld. C-196/87 Steymann v. Staatssecretaris van Justitie, [1988] ECR 6159

¹⁹ Vö. J. Shaw et al.: *Economic and Social Law of the European Union*. Palgrave Macmillan, London 2007. 285. o.

II. A munkavállalók szabad mozgása és Horvátország

A munkavállalók szabad mozgását Horvátország Európai Unió tagásával összefüggésben két fázisban kell vizsgálni. Az első, jelenleg is tartó stádium, a Horvát Köztársaság és az Európai Közösség közötti Stabilizációs és Csatlakozási Egyezmény alkalmazásával kezdődik (SCSE),²⁰ és jellegének megfelelően ez egy statikus időszaknak tekinthető. A második, jövőbeni fázis akkor fog kezdődni, amikor a Horvát Köztársaság az EU teljes jogú tagjává válik és ez nem pusztán tudományos szempontból, szakmailag teremt érdekes helyzetet, hanem nagy hatással lesz az európai és különösen a nemzeti munkaerőpiacra is. Ezenkívül komoly jelentősége lesz nem csak a horvát munkavállalókra, akik élni fognak a szabad mozgás jogával, hanem az EU állampolgárok gazdasági célú migrációja folytán a horvát munkaerő-piacra is.

1. A munkavállalók szabad mozgáshoz való joga a Stabilizációs és Csatlakozási Egyezmény szerint

A Stabilizációs és Csatlakozási Egyezményt 2001. május 14-én Brüsszelben fogadták el, mint a Horvát Köztársaság és az Európai Unió közötti viszony intézményesítésének első jelentős lépését és 2001. október 29-én írták alá Luxemburgban. Bár az egyezmény aláírásáról szóló tárgyalások már a zágrábi csúcson, 2000 novemberében megkezdődtek, a horvát politikai körülmények miatt, különösen a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűnöket vizsgáló hágai törvényszékkal (International ad hoc Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) való kapcsolat és a többi tagállamnak a tartózkodása ebben a kérdésben meghoszszabbította az egyezmény ratifikációs eljárását. Végül, miután a horvát hatóságok ezen a téren eleget tettek az EU elvárásainak és a nemzeti parlamentekben lezárultak a ratifikációs eljárások, az Egyezmény 2005. február 1-jén lépett hatályba.

A horvát állampolgárokra nem alkalmazandók azoknak az intézményesített jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek az Európai Unió állampolgársággal járnak. Az EU-n belüli szabad mozgáshoz való joguk is egyértelműen különbözik az EU állampolgárok által gyakorolt jogtól.²¹ Goldner Lang hangsúlyozza, hogy a csatlakozás folyamatában

²⁰ Stabilizációs és Társulási Egyezmény egyrészt az Európai Közösségek és tagállamai, másrészt a Horvát Köztársaság között [OJ L 26, 28.1.2005]

²¹ Vö. I. Goldner Lang: Sloboda kretanja ljudi u EU: Kontekst Sporazuma o pridruživanju. Školska knjiga, Zagreb 2007. 13. o.

lévő országok gazdasági migránsainak jogai általában nagyon korlátozottak és hasonlóak a harmadik országok polgárainak jogaihoz, de a SCSE, különösen pedig az Európai Egyezmény részben kiterjesztik a szabad mozgáshoz való jogot.²² Konkrétabban ez azt jelenti, hogy amennyiben az SCSE és az Európai Egyezmény alá tartozó országok állampolgárai jogszerűen az EU területén állnak munkaviszonyban, akkor a munkafeltételek, bér és a munkaviszony megszüntetése tekintetében a diszkrimináció tilalmának elve rájuk is alkalmazandó, továbbá a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos szabályok rájuk és családtagjaikra is vonatkoznak, valamint a családtagok egyéb, erre a kategóriára vonatkozó jogokat is élveznek.²³ Ami az önfoglalkoztatást (self-employment) illeti, a Stabilizációs és Csatlakozási Tanács feladata egyebek mellett az, hogy a diplomák kölcsönös elismerésével kapcsolatos lehetőségeket felderítse.²⁴ Az említetteken túlmenően a SCSE-t és az Európai Egyezményt aláíró államok munkavállalóinak nincs joguk a szabad mozgásra, hacsak korábban nem álltak jogszerűen munkajogviszonyban az egyik tagállamban. Ilyen jogaikat azonban csak kivételesen gyakorolhatják a letelepedés jogán és a tagállam területére történő belépés korlátozott jogán keresztül, amennyiben a személyt menedzserként foglalkoztatják a SCSE-t vagy Európai Egyezményt aláíró állam vállalatánál.²⁵ További, jelentősen korlátozott terjedelmű kivételt biztosítanak a kétoldalú egyezmények, amelyeket korábban a tagállamok és az egyezmények államai írtak alá a foglalkoztatáshoz történő hozzáférésről. A kétoldalú egyezmények szerint a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy saját önálló döntés alapján lehetővé tegyék az SCSE és az Európai Egyezmény alá tartozó államok állampolgárainak a saját munkaerő-piacukhoz való hozzáférést. Ezek a kétoldalú egyezmények azonban azt is lehetővé teszik, hogy az egyezmény megkötésekor helyzetet tartsák fenn.²⁶

A Goldner Lang által folytatott kiterjedt kutatás azt igazolja, hogy az SCSE-hez és Európai Egyezményhez tartozó országok munkavállalóinak nagyon korlátozottak a lehetőségeik az EU országain belül. Az EU területén korábban legálisan foglalkoztatott munkavállalók bizonyos jogokat élvezhetnek. Továbbá a kétoldalú egyezmények alapján egyes

²² Uo. 14. o.

²³ Uo. 49. o.

²⁴ Uo. 51. o.

²⁵ Uo. 58. o.

²⁶ Uo. 59-60. o.

tagállamok is nyújthatnak bizonyos többletkezdményeket. Ezzel szemben, az Unióban történő teljes jogú tagság számos kérdést vet fel a horvát munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatosan, de más uniós polgárok viszonylatában is, akik beléphetnek a horvát munkaerőpiacra.

2. A munkavállalók szabad mozgása Horvátország teljes jogú taggá válását követően

Jelenleg Horvátország a közösségi joganyagot átfogó *acquis communautaire*-hez történő jogharmonizációs eljárás során a szükséges 33-ból 22 tárgyalási fejezetet zárt le;²⁷ így a teljes taggá válása 2012-re vagy 2013-ra várható. Ez nem csak attól függ, hogy Horvátország mennyire lesz kész és képes a még hátralévő fejezetekben foglalt feltételeket teljesíteni, hanem attól is, hogy a csatlakozási szerződést mennyire gyorsan ratifikálják a 27 tagállamban.

A teljes jogú taggá válás egyértelműen meg fogja változtatni a horvát állampolgárok szabad mozgással kapcsolatos jogait és különböztetni fog azok között a tagállamok között, akik átmeneti intézkedéseket vezetnek be és azok között, akik teljességgel megnyitják munkaerő-piacukat. A 2004-es bővítéskor csak Írország, Nagy-Britannia és Svédország nyitotta meg azonnal és teljeskörűen a munkaerőpiacát az új tagállamok állampolgárainak, míg a többi tagállam különböző módokon átmeneti intézkedéseket vezetett be a 2+3+2 modellnek megfelelően. A 2003. április 16-ai Csatlakozási Szerződés szerint annyiban védtek az új tagállamok polgárait, hogy a régi tagállamok nem vezethettek be szigorúbb megszorító intézkedéseket az új tagállamok polgárai felé, mint amelyek a Csatlakozási Szerződés aláírásának napján hatályosak voltak (ez az ún. *standstill* klauzula). Ezenkívül a belépő tagállamok alkalmazhatták a kölcsönösség elvét, mely szerint a korlátozásokat alkalmazó tagállamok állampolgáraival szemben hasonló korlátozásokat vezethettek be.²⁸

Az elsődleges közösségi joganyagot figyelembe véve a munkavállalók szabad mozgásának kérdése csak a felületes szemlélő számára tűnik egyszerűnek. Az EK Szerződés 39. cikkelyének (3) bekezdése (ex 48. cikkely (3) bek.) csak a közérdek, közbiztonság és közegészségügy érdekében és szűken értelmezve enged eltérést a munkavállalók szabad

²⁷ Ld. <http://www.eu-regovori.hr/default.asp?ru=587&gl=201007270000001&sid=&jezik=1> (2010.07.17.).

²⁸ Vö. R. Blanpain: *European Labour Law*. Kluwer Law International, Austin 2008. 273. o.

mozgásának szabályaitól. Ezzel szemben a nagyszabású bővítés tapasztalata azt bizonyítja, hogy a régi tagállamok az átmeneti időszakot arra használták, hogy megkerüljék az elsődleges joganyag szabályait nemzeti munkaerőpiacok védelme érdekében. A bővítés nagy hulláma és az ezzel járó esetleges tömeges migráció félelmet keltett a régi tagállamokban. Ezért átmeneti időszakot vezettek be, amelyek politikailag és jogilag megengedett módon korlátozták az EU elsődleges joganyagát. Az átmeneti időszakok alapvetően ellentétesek azzal az EU politikával, amely ösztönzi a munkavállalók belső mozgását. Ezenkívül az új tagállamok állampolgárainak az EU állampolgár speciális státuszát vezette be – mégpedig formálisan megerősítette azt, azonban jelentősen korlátozott terjedelmű jogokkal.²⁹ Éles határt húztak tehát az első- és másodosztályú állampolgárok között.³⁰ A 2004-es bővítés során csak Cyprus és Málta voltak azok az államok, amelyekre nem vonatkoztak az átmeneti időszakok, hiszen ez a két ország kis létszámú lakossággal, speciális földrajzi és demográfiai helyzettel rendelkezik és összességében nem jelent veszélyt a régi tagállamok munkaerőpiacára.³¹ A következő bővítés során figyelembe fogják venni az előző tapasztalatait.

Horvátország speciális feltételekkel válik az EU tagjává, amelyek lényegesen különböznek a 2004-es és 2007-es nagy hullámtól. Az országnak csak 4,5 millió lakosa van, és egyedüli államként fog csatlakozni az EU-hoz.³² Ezek a körülmények kedvezhetnek Horvátországnak és felhasználhatók indokként ahhoz, hogy a lehető legrövidebb átmeneti időszakokat állapítsanak meg. Azonban a csatlakozási tárgyalások éppen akkor fejeződnek be, amikor Európa megingott a gazdasági válság, a munkanélküliségi hullám és a néhány tagállam által kifejezett további bővítéssel szembeni szkepticizmus miatt. Ehhez hozzáadódik az is, hogy Horvátországnak évszázados migrációs hagyománya van, ami a gazdasági körülményeknek és a politikai fejleményeknek a következménye volt. A második világháború utáni időszak kommunista elnyomó rend-

²⁹ S. Currie: *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*. Ashgate, Surrey 2008. 2-3. o.

³⁰ I. Goldner Lang: *Transitional Arrangements in the Enlarged European Union: How Free is the Free Movement of Workers?* 3 *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 2007. 241-271. o.

³¹ Az átmeneti intézkedésekről ld. <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/free-movement-labour-eu-27/article-129648> (2010.07.17.).

³² I. Vukorepa: *Croatia on the Way to EU: Labour Law and Free Movement of Workers*. 13 *Transitional Studies Review* 2006. 74. o.

szere és kényszergazdasága, valamint a 90-es években a háború és annak következményei tovább ösztönözték a migrációt, aminek következtében a horvát lakosság nagy hullámokban hagyta el az országot és vándorolt Európa többi országába. A menekültek és elűzöttek többsége közvetlenül az agresszió befejezését követően visszatért az országba, de lényeges tény, hogy 2000 és 2007 között kb. 300.000 horvát állampolgár, megközelítőleg a horvát népesség 7%-a élt az EU-15 államaiban.³³ Megemlítendő az a 336.000 fő horvát is,³⁴ aki Bosznia-Hercegovinában él és teljes jogú horvát állampolgársággal rendelkezik, ezáltal a szabad mozgás jogát tekintve jelentős tényező. Ezen túlmenően, a legfontosabb ok az átmeneti időszak³⁵ bevezetése mellett az, hogy a munkanélküliségi ráta igen magas, 2010 májusában túllépte a 17.2%-ot³⁶, ami majdnem 300.000 regisztrált munkanélkület jelent.³⁷ Ez az adat teljesen új dimenzióba helyezi az átmeneti időszak esetleges bevezetését a tagállamok érdekeinek. Európai szemszögből nézve ennek az országnak saját magának kellene megoldania a problémáit és ezzel egyidejűleg bizonyítani, hogy a teljes tagsághoz szükséges megfelelő intézményi képességgel és mechanizmussal rendelkezik. Elsődlegesen utalunk itt a horvát hajógyártás megoldatlan problémáira, mivel az átalakítás pillanatától és a közvetlen állami támogatás megszűnésétől kezdődően, – amelyet főleg adósságsökkentésre és a munkavállalók fizetésére használtak fel – a munkanélküliek száma jelentősen növekedni fog. Másiképpen fogalmaz-

³³ H. Vidovic: Country Study: Croatia, Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, European Integration Consortium / The Vienna Institute for International Economic Studies. 2008, 7-8. o. http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_HR.pdf (2010.07.18.)

³⁴ Uo. 5. o.

³⁵ Ivana Vukorepának – aki a „Munkavállalók szabad mozgása” című fejezet tárgyalását előkészítő munkacsoport vezetője – a tanulmány szerzője részére adott hivatalos közlése szerint az érintett fejezetet 2009 október 2-án ideiglenesen lezárták. A 2+3+2 modellnek megfelelően bevezetendő átmeneti időszak indoklásaként a következő okokat említik. ez a helyes a korábbi bővítésben részes új tagállamokkal szemben (2004 és 2007), továbbá szükséges egy olyan következetes politika, amely zsinórmértékül szolgálhat a jövőbeni EU bővítés számára. Ezen túl minden tagállam függetlenül és önállóan kívánja eldönteni, hogy az átmeneti időszak alatt alkalmazza-e nemzeti jogot és a kétoldalú egyezményeket vagy a szabad mozgást biztosító Uniós szabályok alkalmazása mellett dönt.

³⁶ Horvát Statisztikai Hivatal, http://www.dzs.hr/default_e.htm (2010.07.20.)

³⁷ Horvát Foglalkoztatási Szolgálat http://www.hzz.hr/DocSlike/PR_20100608.pdf (2010.07.20.)

va, az átmeneti időszak mellőzése kedvező megoldás lenne a horvát belső viszonyoknak, hiszen a korlátok nélküli szabad mozgás kétségkívül befolyásolná a nemzeti munkanélküliségi mutatókat, és ezáltal csökkentené a munkanélküliek ellátása révén a társadalombiztosításra nehezedő nyomást. Az EU azon tagállamainak munkavállalói, ahol alacsony a munkanélküliségi ráta és magas az egy főre eső GDP, kevésbé motiváltak arra, hogy elhagyják a hazájukat azért, hogy egy másik tagállamban vállaljanak munkát.³⁸ Ezzel ellentétesen, a magas munkanélküliséggel rendelkező és alacsony GDP-vel rendelkező országok esetében valószínű a polgárok elvándorlása a fejlettebb tagállamok irányába, de az is várható, hogy a még „szegényebb” országokból is vándorolnak be. Ez nem lehet kedvező Horvátország számára, mivel ez a képzett munkaerő elvándorlásához vezetne és nemzeti viszonylatban bizonyos szektorokban alulfizetett és feltehetően kevésbé képzett munkaerő bevándorlásához vezetne a szegényebb országokból. A statisztikák szerint az 57,1%-os horvát foglalkoztatási ráta szinte a legalacsonyabb az EU-ban, de ha összehasonlítjuk Bosznia Hercegovinával, Macedóniával, Albániával, Romániával, Bulgáriával, Magyarországgal és Szlovániával, akkor Horvátországnak van a legmagasabb migrációs rátája a magasan képzett személyek tekintetében (29,4%).³⁹ Ezenkívül, a magasan képzettek 33,8%-a az EU tagállamaiba vándorol ki.⁴⁰ Mindazonáltal Kapural úgy hiszi, hogy a magas munkanélküliségi ráta és egyéb körülmények nem okoznak különösen nagy mobilitást a horvát munkavállalók között, habár ők jóval nagyobb számban vannak jelen külföldön, mint a szlovénok vagy magyarok.⁴¹ Ezzel szemben a statisztikai mutatók és az új tagállamokban tapasztalható „agyelszívás”-sal kapcsolatos félelmek nem nyújtanak nagyon ösztönző környezetet. A fiatal, magasan képzett személyek, többségükben nők nagy arányban hajlamosak a migrációra, ami megfosztja az új tagállamokat a magasan képzett, fiatal munkaerőtől.⁴² A legfrissebb kutatások szerint az agyelszívást az új-régi tagállamok

³⁸ A. Čeh Časni: Analiza slobode kretanja radnika na području proširene EU uporabom odabranih statističkih metoda. 5 Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu 2007. 109. o.

³⁹ Croatia EU Convergence Report 2009. World Bank. 22-24. o.

⁴⁰ Uo. 3.3. táblázat, 25. o.

⁴¹ M. Kapural: Freedom of Movement of Workers in Enlarged European Union and its Effect on Croatia. In: K. Ott (ed.): Croatian Accession to the European Union: Facing the Challenges of Negotiations. Institut za javne financije, Zagreb 2005. 97. o.

⁴² Ld. Blanpain: i.m. 271-272. o.

viszonyában az egyes szektorokban kell vizsgálni és nem általános jelenségként.⁴³ Ez alapján például levonható az a következtetés, hogy a két utolsó bővítést követően az egészségügyben dolgozó munkavállalók között jelentős migrációs potenciált jeleztek, azonban ennek ellenére nincs adat a drámaian magas arányú migrációra és agyelszívásra.⁴⁴ A lengyel egészségügyi dolgozóknak a bejelentett migrációja nem agyelszívásnak tekintendő, hanem az adott szektorban a munkavállalók iránti igény szétáramlásának (spillover effect).⁴⁵

Bonyolult analitikus módszerek és a statisztikai adatok értelmezése nem nyomhatja el Horvátország speciális jellegzetességeit. 2005-ben a feljegyzett migrációs potenciál 2,5% volt (92000 ember), míg a tényleges migráció a 14 év feletti horvát népesség 0,4%-t tette ki (14700 fő)⁴⁶, akiknek 18%-a egyetemi és főiskolai végzettséggel rendelkezett.⁴⁷ A munkanélküliségi rátában bekövetkező esetleges emelkedés befolyásolhatja a migrációs kedvet, különösen egy olyan országban, amely elhanyagolja a külföldön élő fiatal tudósokkal való kapcsolatát és nem megfelelő a tudományos szféra társadalmi megbecsülése.⁴⁸ Az előző évszázad 70-es éveinek közepe óta Európának igénye van szakképzett és tanult munkavállalókra, a korábban szokásosan keresett fizikai munkavállalók mellett.⁴⁹ Az idegen nyelv tudása, pénzügyi lehetőségek és a diaszpóra léte gyakran a munkavállalók sikeres migrációjának előfeltétele⁵⁰ és horvát szemszögből nézve ezek azok a tényezők, amelyek kétségkívül ösztönzik a horvát képzett és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkaerő kiáramlását. Átmeneti rendelkezésektől függetlenül, kétoldalú szinten vagy a munkaerőpiacnak pontosan meghatározott képzett munkaerő részére történő megnyitásán keresztül, a régi tagállamok ösztönözni fogják a keresletet és új migrációt fognak indikálni. Ilyen kö-

⁴³ European Integration Consortium, Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning transitional arrangements. Final Report. November 2009. 94. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ I. Božić – S. Burić: Migracijski potencijal Hrvatske – mikroanalitički aspekti. 21 Migracijske i etničke teme 2005. 20. o.

⁴⁷ Uo. 22. o.

⁴⁸ M. Adamović – S. Mežnarić: Migration of Young Croatian Scientists. 5 AEMI Journal 2007. 81-92. o.

⁴⁹ J. R. Dobson: Labour mobility and migration within the EU following the 2004 Central and East European Enlargement. 31 Employee Relations 2009. 123. o.

⁵⁰ Uo. 129.o.

rülmények között a horvát képzési rendszer és a jelenlegi egyetemi felvételi kvóta – ami bizonyos technikai jellegű szakmákban magas fokú deficithez és ezzel egyidejűleg a társadalom- vagy humán tudományokban magasan képzett egyének többletéhez vezetett – súlyosan veszélyeztetheti a nemzeti munkaerő-piacot. Ezzel szemben a diákok mobilitásának és a külföldi tanulmányaiknak kétféle hatása is lehet. A szabad mozgásra vonatkozó korlátozások nem alkalmazandók rájuk, így a horvát diákok szabadon tanulhatnak az EU területén. Külföldön végzett tanulmányaik és lehetséges visszatérésük Horvátországba javíthatja a jelenleg meglévő egyenlőtlenséget bizonyos szakmák tekintetében. Mindazonáltal ők eltérő rendszereket és lehetőségeket ismernek meg, amelyek révén abban az országban is maradhatnak, ahol tanultak, így tanulmányaik befejezését követően feladhatják a visszatérés lehetőségét; ezért a számos személyes kedvezménytől eltekintve, nemzeti szemszögből nézve a külföldi tanulmányok csak ronthatják a meglévő helyzetet. Az új Idegenekről szóló törvény⁵¹ a módosításaival együtt megszüntette a külföldieknek Horvátországba történő migrációjával kapcsolatos akadályokat. Teljes jogú EU tagként és a szabad mozgás elvének teljeskörű alkalmazásával a többi tagállam állampolgárait nem idegenként fogják Horvátországban kezelni, tehát nem lesz szükségük munkavállalási engedélyre. A korlátozásokat tartalmazó szabályokat a jövőben csak az EU határain kívül élő külföldiekre fogják alkalmazni. A 2009. decemberi Munka Törvénykönyve⁵² számos korábbi problémát megoldott a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatosan⁵³ és átültette a 96/71/EK irányelvet⁵⁴ és módosításait. Ez nagyjából lezárta a nemzeti munkajognak az *acquis communautaire*-rel történő harmonizációját. Az Európai Bizottság értékelte azt a fejlődést, ami Horvátország az Európai Foglalkoztatási Szolgálatban (European Employment Services network (EURES)) való jövőbeni horvát részvétel, valamint a mobilitással és a szabad mozgással kapcsolatos közigazgatási kapacitás megerősítésével elért. Bár a szociális biztonsági rendszer koordinációja terén Horvátország eddig jó eredményeket ért el, a Bizottság szerint elengedhetelen a további folyamatos erőfeszítés a közigazgatási teljesítmény fejlesztése érdekében, ami

⁵¹ Idegenekről szóló törvény. Közlöny No. 79/07, 36/09

⁵² A Munka Törvénykönyve. Közlöny No. 149/09

⁵³ Vukorepa: i.m. 75. o.

⁵⁴ 96/71/EK irányelv a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről [OJ L 18, 21.1.1997]

szükséges ahhoz, hogy az ezen a téren jelentkező számtalan feladatot megoldják.⁵⁵

11,3 millió ember, azaz az európai polgárok 2,3%-a tartózkodik egy másik államban, mint amelynek állampolgára és ez a szám 40%-kal emelkedett 2001 óta,⁵⁶ ami jelentős növekedést jelez a szabad mozgás jogát, mint alapjogot élvezők számában. A munkavállalók szabad mozgása elvének fejlődése átalakult a kezdeti gazdasági jogból az európai polgárok alapjogává egy erős szociális alapozással, ami nem működhet a szociális biztonsági rendszerek koordinációja és a bizonyítványok külföldi elismerése nélkül. Ez utóbbi függ az érintett tagállamok oktatási rendszereiben meglévő különbségek azonosításától és elismerésétől, amelyet fokozatosan próbálnak enyhíteni a Bologna rendszer és az ERASMUS program révén. Az elmondottakat figyelembe véve, részben a későbbiekben kifejtendő speciális körülmények szerint, Horvátország természetesen tart attól, hogy elveszíti a képzett és magasan kvalifikált munkaerejének egy részét, hiszen a szabad mozgás elve előnyöket és hátrányokat is hozhat magával. A félelmek, sőt a munkavállalók szabad mozgásának korlátozása révén a szociális dumping megakadályozására tett kísérletek után⁵⁷ a szabad mozgás elvét ténylegesen a közös fejlődés motorjának kell tekinteni.⁵⁸

A Horvátországra alkalmazandó átmeneti időszaknak meg kell akadályoznia a horvát migránsok hirtelen nyomását az európai munkaerőpiacra. Ha figyelembe vesszük azt aényt, hogy a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott tagállamok átmeneti időszaka 2011-ben és 2013-ban fog lejárni, akkor Horvátország megköszönheti a tagállamoknak a lehetséges agyelszívás elkerülését és különösen a fiatal munkavállalók nagyobb arányú kivándorlásának megakadályozását, hiszen ez a csoport a leginkább érintett a szabad mozgáshoz való jog élvezetében. A következő években az EU-nak egy új migráns hullámmal kell szembenéznie és a viszonylag kis lakosságsszámmal és magas munkanélküliségi rátával rendelkező Horvátország is jelentős változásokon fog keresztülülni a migrációról révén. A magyar tapasztalatok jó alapot nyújthatnak a jövőbeni horvát kilátások megbecsülésére.

⁵⁵ Európai Bizottság, Croatia 2009 Progress Report, SEC(2009)1333, Brüsszel, 29-30. o.

⁵⁶ Eurostat, Statistics in focus. 94/2009

⁵⁷ Ld. Dobson: i.m. 50., 130. o.

⁵⁸ R. Grawert: Free Movement of Workers: Changing the European Society. 47 Managerial Law 2005. 78.

III. A munkavállalók szabad mozgáshoz való joga és Magyarország

1. Bevezető megjegyzések

A tanulmány második része arra a kérdésre koncentrál – ami Horvátország számára is a leginkább égető –, hogy a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos bevezetése Magyarországon milyen hatással járt a magyar munkaerő-piacra. A horvát érintetteknek komoly aggodalmi vannak a szakképzett munkaerő elvándorlása és ennek negatív következményei miatt. Ezért a tanulmány második része a munkavállalók Magyarországra bejövő és onnan kimenő migrációját és ennek a folyamatnak a munkaerő-piacra gyakorolt hatását elemzi, valamint megpróbál a tapasztalatok alapján néhány tendenciát megfogalmazni. A elemzésből kizárjuk a sokat vitatott jogi kérdéseket, mint például a munkavállalók szabad mozgásának személyi és tárgyi hatályát, a megengedhető korlátozásokat és kivételeket, valamint a diszkrimináció tilalmának elvét.⁵⁹ Bár ezek a kérdések helyenként igen érdekesek, azonban elemzésük messze meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit. Ennélfogva a tanulmány középpontjában nem a jogi kérdések állnak, hanem a személyek szabad mozgásának a munkaerő-piacra gyakorolt hatása.

Nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a magyar munkavállalók szabad mozgására vonatkozó korlátozásokat csak néhány évvel ezelőtt fokozatosan oldották fel és a magyarok számára leginkább vonzó két ország – Németország és Ausztria – tekintetében még jelenleg is hatályban vannak az átmeneti rendelkezések. Az eltelt rövid időszakra figyelemmel csak néhány ideiglenes következtetés levonása lehetséges. Ezen túlmenően, Magyarország a szabad mozgás tekintetében nem mondható egy tipikus tagállamnak. Ahogyan látni fogjuk, a magyarok egyáltalán nem mobilisak, összehasonlítva más tagállamok munkavállalóival. Ezért óvatosnak kell lennünk, ha a magyar helyzetből közvetlen következtetéseket kívánunk levonni Horvátország számára.

2. A szabad mozgáshoz való jog Magyarországon

A szabad mozgáshoz való jogot Magyarországon két szemszögből kell elemezni. Egyrészt vizsgálni szükséges a magyar munkavállalóknak azt

⁵⁹ A szabad mozgásnak az átfogó bemutatását ld. Eleanor Spaventa: *Free Movement of Persons in the European Union – Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Kluwer Law International, The Netherlands 2007. és Friedl Weiss – Frank Wooldridge: *Free Movement of Persons within the European Community*. Kluwer Law International, The Netherlands 2007.

a jogát, hogy egy másik tagállamban dolgozzanak, másrészt az egyéb uniós állampolgárok jogát arra, hogy Magyarországon vállaljanak munkát.

a) A magyar munkavállalók joga az Unióban történő munkavállaláshoz

Először elemezni kívánjuk, hogy a magyar munkavállalóknak milyen joguk van arra, hogy az Európai Unión belül egy másik tagállamban vállaljanak munkát. Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz hét másik közép-kelet-európai országgal, Ciprussal és Máltával együtt. A Csatlakozási Szerződés 2004. május 1-jén lépett hatályba.⁶⁰ A Szerződés szerint a régi tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy a személyek szabad mozgására vonatkozóan átmeneti korlátozásokat vezessenek be. A korlátozások azonosak voltak mind a nyolc új közép-kelet-európai tagállam számára. Ez azt jelentette, hogy a csatlakozást követő hét évben a régi tagállamok alkalmazhattak korlátozó nemzeti szabályokat.⁶¹ A hét éves időszak három részre volt bontva. Az első két évben a tagállamok szabadon dönthettek a munkaerőpiacuk nyitásáról. A csatlakozást követő két év letelte előtt a tagállamoknak értesíteniük kellett a Bizottságot arról, hogy a következő három évben folytatni fogják-e korlátozó nemzeti szabályok fenntartását vagy alkalmazzák az EU szabad mozgásra vonatkozó szabályait. A hétéves periódus utolsó két évében korlátozó rendelkezéseket csak a tagállam nemzeti munkaerőpiacának komoly zavara vagy ennek veszélye esetén lehetett fenntartani.⁶² Csak három régi tagállam – Írország, Svédország és az Egyesült Államok – döntött úgy, hogy korlátozás nélkül megnyitja munkaerő-piacát

⁶⁰ Csatlakozási Szerződés a tizenöt régi és a tíz új tagállam között a tíz új tagállam csatlakozásáról, amelyet 2003 április 16-án írtak alá Athénban, és 2004 május 1-jén lépett hatályba.

⁶¹ A magyar munkavállalók szabad mozgására vonatkozó korlátozásokat a Csatlakozási Szerződés X Függeléke tartalmazza.

⁶² Mindkét oldal számára garanciákat építettek be a szabályozásba. Ha egy magyar munkavállaló legalább 12 hónapon keresztül folyamatosan dolgozott egy tagállam munkaerő-piacán, akkor annak a tagállamnak a munkaerő-piacához szabad hozzáférése keletkezett. (Csatlakozási Szerződés X Függelék 2. cikk) Másik oldalon viszont, a tagállamnak joga van arra, hogy sürgős és kivételes esetekben felfüggeszse a 1612/68/EK rendelet alkalmazását, ha olyan zavar történt vagy előreláthatóan fog történni a munkaerő-piacán, amely komolyan fenyegetheti egy adott régióban vagy szakmában az életszínvonalat vagy a foglalkoztatás szintjét. (Csatlakozási Szerződés X Függelék 7. cikkely).

az új tagállamokból érkező munkavállalók részére. A többi tagállam bevezetett egy átmeneti időszakot, amely alatt az új tagállamokból érkezőknek munkavállalási engedélyre volt szükségük a munkavállaláshoz. 2006-2007 során néhány többi tagállam, így Olaszország, Finnország, Görögország, Spanyolország, Portugália és Hollandia, majd 2009 végére Németország és Ausztria kivételével minden tagállam eltörölte az átmeneti korlátozásokat. Az említett két ország viszont 2011. április végéig meghosszabbította a korlátozásokat.

Ami a magyar munkavállalók helyzetét illető, ők szabadon vállalhatnak munkát az EU-ban Németország és Ausztria kivételével.⁶³ Ebben a két országban főszabályként munkavállalási engedélyre van szükségük. 2011. április végén ez a korlátozás is meg fog szűnni.⁶⁴

b) Az Unió állampolgárok joga magyarországi munkavállalásra

ba) A 2004 és 2007 között helyzet

Ebben a fejezetben elemezzük, milyen jogokat élveznek azok az EU állampolgárok, akik Magyarországon kívánnak munkát vállalni. Először nézzük meg a csatlakozást közvetlenül követő időszakot. Az új közép-kelet-európai tagállamok, amelyek 2004. május 1-jén csatlakoztak az Unióhoz nem vezethettek be átmeneti időszakot egymással szemben a Csatlakozás Szerződés szerint. Ebből kifolyólag ezeknek a tagállamoknak a polgárai és családtagjaik szabadon beléphettek a magyar munkaerő-piacra munkavállalási engedély nélkül.⁶⁵ A munkáltatónak csupán az volt a kötelessége, hogy regisztráltassa ezeket a munkavállalókat. Mindazonáltal a Csatlakozási Szerződés X. mellékletének 10. pontja szerint Magyarország fenntarthat korlátozó rendelkezéseket azokkal a régi tagállamokkal szemben, akik Magyarország irányában átmeneti korlátozásokat vezettek be (a reciprocitás elve alapján). Magyarország alkalmazta a reciprocitás elvét és azonos korlátozó rendelkezéseket

⁶³ 2008 januárja óta Ausztriában speciális szabályozás („Fachkräfteordnung“) vonatkozik az új tagállamokból érkező meghatározott szakmákban foglalkoztatott szakemberek foglalkoztatására. ⁶⁵ szakmában a képesítéssel rendelkező szakemberek könnyebben kaphatnak munkavállalási engedélyt. Az engedélyt a munkaerő-piaci Szolgálat adja ki, amely először megvizsgálja, hogy az adott szakmában van-e hiány osztrák szakembereken.

⁶⁴ A magyar munkavállalóknak 2011 május 31-ig kell munkavállalási engedélyt beszerezniük a svájci munkavégzéshez.

⁶⁵ 1991. évi IV. tv. a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról 7. § (2) bek. b) pont

vezetett be a régi tagállamok irányában, mint azok a magyar munkavállalókra alkalmaztak.⁶⁶ Azoknak a régi tagállamoknak az állampolgárai, akik a magyar munkavállalóktól munkavállalási engedélyt kértek csak munkavállalási engedély birtokában vállalhattak munkát Magyarországon. Magyarország tehát megnyitotta munkaerő-piacát azon tagállamok irányába, akik hasonlóan tettek az új tagállamok polgárai felé, azonban fenntartotta a többi irányában a korlátozásokat.

Pusztán politikai döntésnek tekinthető a kölcsönösségi elv alkalmazása és a munkaerő-piac teljes nyitásának elhalasztása, hiszen az világos volt, hogy igencsak valószínűtlen az, hogy a Nyugat-Európából jövő munkavállalók nagy tömegei elárasztják a magyar piacot. Az érdekeltek egy része – különösen a munkáltatói szervezetek – a liberális munkaerő-piac, azaz a teljes nyitás mellett érveltek. Rossz üzenetnek tekinthető, hogy miközben Magyarország mindig a munkavállalók szabad mozgása mellett érvelt, nem volt képes azt saját cselekvésében alkalmazni. A munkaerő-piac teljes nyitásának nyilvánvalóan nem lett volna negatív hatása a magyar munkaerő-piacra.⁶⁷

bb) A helyzet 2007 és 2009 között

A 2007-ben csatlakozott tagállamok, Románia és Bulgária viszonylatában is érdemes röviden vázolni az átmeneti rendelkezéseket. A 2007-es bővítést követően valamennyi 2004 előtti tagállam, Finnország és Svédország kivételével bevezetett korlátozásokat a bolgár és román állampolgárok felé. Ugyanezt tette Magyarország is, a közép-kelet-európai tagállamok közül egyetlenként.

Komoly közéleti vitát gerjesztett Magyarországon Románia csatlakozása kapcsán az a kérdés, hogy megnyitásra kerüljön-e a magyar munkaerő-piac a román munkavállalók részére. A vita fő oka az volt, hogy Romániában nagy létszámú magyar etnikai kisebbség él – kb. 1,4 millió fő⁶⁸ – , ami a magyar lakosság létszámához (kb. 10 millió lakos és ebből 4,17

⁶⁶ Ld. a 93/2004. (IV.27.) Korm.rendeletet a Magyar Köztársaság által az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően alkalmazandó munkaerőpiaci viszonzóság és védintézkedés szabályairól.

⁶⁷ Tóth Judit: Report on the Free Movement of Workers in Hungary in 2007. 2008. szeptember, 85. o.

⁶⁸ A 2002-es népszámlálás adatai. A magyarok a legnagyobb kisebbség 1 431 807 fővel, ami egész Románia népességének 6,6%-a. Ld.

<http://recensamant.referinte.transindex.ro/?pg=8> (2010.08.22.)

millió munkavállaló⁶⁹) viszonyítva jelentősnek tekinthető. A kormányzat készítettett egy kutatást a román munkavállalók magyarországi munkavállalásának lehetséges hatásairól.⁷⁰ A kutatás megállapította, hogy a román munkavállalók migrációs potenciálja általában magas, de a legnépszerűbb célországok Németország, Ausztria és a mediterrán országok. Magyarország csak a magyar etnikai kisebbség körében népszerű célország. A vizsgálat hangsúlyozta, hogy már tekintélyes számban dolgoznak románok Magyarországon és a Románia csatlakozása után hivatalosan megjelenő munkaerő csak legalizálná az illegális munkavállalók státuszát. A vizsgálat értékelése szerint a szabad mozgás biztosítása a román állampolgárok irányába a magyar legális munkaerő-piacon lévő munkaerő 1-3%-os növekedésével járhat. Végül a magyar kormányzat óvatos álláspontra helyezkedett és korlátozó átmeneti rendelkezéseket fogadott el a román és bolgár munkavállalók irányába. Az átmeneti rendelkezések 2007. január 1-jén léptek életbe Románia és Bulgária csatlakozásakor.⁷¹ A szabályoknak megfelelően a munkáltató köteles volt munkavállalási engedélyt igényelni, mielőtt alkalmazott egy román vagy bolgár munkavállalót. 219 szakma tekintetében gyorsított eljárást vezettek be, ahol a munkaerő-piac helyzetét nem vizsgálták. A rendelkezés célja az volt, hogy megvédjék a magyar munkaerő-piacot a tömeges olcsó munkaerőtől. Mivel főleg a romániai magyar kisebbség volt érdekelt a Magyarországra történő migrációban, ezzel a döntéssel azt is el kívánta érni a magyar kormányzat, hogy megakadályozzák a magyar kisebbséghez tartozók tömeges elvándorlását az eredeti lakóhelyükről. A Magyarországon lévő romániai migránsok jelenlegi statisztikája – amelyet az alábbiakban fogok elemezni – azt mutatja, hogy a ténylegesen Magyarországra jövő munkavállalók száma az alatt maradt, akik tervezték a migrációt (6%). A korlátozások azt eredményezték, hogy Magyar-

⁶⁹ Gazdaságilag aktív személyek. Állami Foglalkoztatási Hivatal 2009-es jelentése. Ld. www.afsz.hu statisztika menüpont alatt (2010.08.22.)

⁷⁰ Hárs Ágnes – Sik Endre: Szempontok a román-bolgár Európai Unió csatlakozás magyar munkaerőpiacra gyakorolt hatásának értékeléséhez. TÁRKI, Budapest 2006. www.tarki.hu

⁷¹ A szabad mozgást szabályozó jogszabályok: 1991. évi IV. tv. a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 2007/355. (XII.23.) Kormányrendelet a Magyar Köztársaság által a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tekintetében alkalmazott, a munkaerő szabad áramlásával összefüggő átmeneti szabályokról; 2007. évi I. tv. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

ország vonzása igen alacsony maradt még a határon kívüli magyar kisebbség körében is.⁷²

bc) A 2009. január 1. utáni helyzet

2009 január 1-jén a 355/2007. (XII. 23.) kormányrendelet⁷³ megszüntette mindenfajta korlátozást az EU polgárok szabad mozgásával kapcsolatosan. 2009. január 1-jétől román és bolgár állampolgároknak sem kell munkavállalási engedélyt beszerezniük, és szabadon élvezhetik a szabad mozgás elvét Magyarországon. Az EU polgárokat érintő egyetlen kötelesség, hogy a munkáltatónak regisztráltatnia kell őket a munkaviszony létesítésekor és megszüntetésekor. Jelenleg tehát minden Uniós polgár munkavállalási engedély nélkül vállalhat munkát Magyarországon.

3. A magyar munkavállalók migrációs potenciálja

Érdekes következtetésekre juthatunk, ha megvizsgáljuk a magyar népesség migrációs potenciálját, azaz azt, hogy a magyarok hány százaléka szándékozik külföldön munkát vállalni. 2010 elején a felnőttek 7%-a tervezte, hogy külföldre megy dolgozni néhány hétre vagy hónapra, további 8% felelte a felmérés során, hogy néhány évre külföldre menne dolgozni és az emberek 5%-a emigrálna, ha lenne rá lehetősége. Összeségében a magyar felnőtt lakosság 13%-a szándékozik egy időre külföldre menni dolgozni.⁷⁴ Azt is érdemes vizsgálni, hogy hogyan változott a migrációs szándék az elmúlt húsz év során a kommunista rezsim bukását követően és milyen hatással voltak arra bizonyos események, így különösen az Európai Unióhoz történő csatlakozás. 2000-ig az összesített migrációs potenciál 6% volt. 2001-2002-ben ez az arány 10%-ra nőtt és 2003 és 2010 között 12 és 16% között ingadozott. A csatlako-

⁷² Ld. Gellérné Lukács Éva: Munkaerőszűrés a minőségért: korlátozott vonzókéesség és változó jogszabályok. In: Illés Sándor (szerk.): Magyarország vonzásában. Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutatóintézetének Kutatási jelentései 85. Budapest 2009. 1. sz. 45-46.

⁷³ 2007/355. (XII.23.) Kormányrendelet a Magyar Köztársaság által a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tekintetében alkalmazott, a munkaerő szabad áramlásával összefüggő átmeneti szabályokról

⁷⁴ Sik Endre: TÁRKI kutatás 2010. május.

<http://www.tarki.hu/hu/news/2010/kitekint/20100520.html> (2010.08.01.).

zást követően enyhe emelkedés történt a migrációs potenciálban, de a 2008-as csúcs elérését követően a migrációs hajlandóság enyhén esett.⁷⁵ Érdemes felmérni, hogy milyen típusú emberek különösen mobilak: Összességében nem fedezhető fel nemi különbség a rövid idejű külföldi munkavállalás és az emigráció tekintetében. Mindazonáltal a hosszú távú külföldi munkavállalási kedv magasabb a férfiaknál, mint a nőknél. Az életkor alapján történő megoszlás tekintetében egyértelmű, hogy magasabb életkorral csökken a mobilitási kedv. A migrációs kedv 32% a fiatalok (30 év alatti) között és 6% alatti az 50 évnél idősebb munkavállalók között.⁷⁶ A közhiedelemmel ellentétben a migrációs szándékban nincs lényeges különbség az emberek képzettsége szerint. Csupán kisebb különbségek figyelhetők meg, így például a a legkevésbé képzettek körében – akik csak általános iskolai végzettséggel rendelkeznek – alacsony a külföldi munkavállalási kedv. Magas a diákok, vállalkozók és munkanélküliek mobilitása; ez utóbbi két kategóriába tartozók elfogadnának rövid távú külföldi munkavállalást is.⁷⁷ A külföldi munkavállalási szándék magasabb azokban a szociális csoportokban, ahol az embereknek több esélyük van az új társadalomba történő beilleszkedésre, vagy éppen ellenkezőleg, nagy rajtuk a kivándorlásra irányuló nyomás. Ilyen csoportok a diákok (38%), a romák (25%), munkanélküliek (16%) és a nagyobb városokban vagy Nyugat-Magyarországon élők (16-16%).⁷⁸

Ha megvizsgáljuk, mely országok a leginkább vonzóak a magyarok szemében, akkor hagyományosan messze a legtöbb ember Németországban és Ausztriában vállalna munkát. A csatlakozást követően Nagy-Britannia is nagyon népszerűvé vált. Ebben bizonyára nagy szerepe volt az angol nyelvnek és a brit munkaerő-piac megnyitásának is. Az utóbbi két évben Írország és az USA is bekerült a magyarok számára legvonzóbb öt ország közé.⁷⁹

⁷⁵ Sik Endre: TÁRKI Monitor és Omnibusz felmérés 1993-2010. 2010. áprilisában közzétéve. <http://www.tarki.hu/hu/news/2010/kitekint/20100422.html> (2010.08.01.).

⁷⁶ Sik: TÁRKI Monitor és Omnibusz felmérés 1993-2010.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Ld. Sik Endre: TÁRKI kutatás. <http://www.tarki.hu/tarkitekinto/20060505.html> (2010.08.01.)

⁷⁹ Sik: TÁRKI Monitor és Omnibusz felmérés 1993-2010.

4. A másik tagállamban dolgozó magyarok

a) A tények

A migrációs potenciál bemutatását követően érdemes felmérni, hogy ténylegesen hány magyar dolgozik egy másik tagállamban. Nehéz megbízható magyarországi adatokat szerezni a külföldön dolgozó magyarokról, hiszen az adatokat jobban gyűjti a fogadó ország. Az Európai Bizottság foglalkoztatásért és szociális ügyekért felelős igazgatósága közölt egy jelentést a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról 2010 júniusában. A jelentés érdekes adatokat tartalmaz a munkavállalók EU-n belüli mobilitásáról.⁸⁰ Az adatokból levonhatjuk azt a következtetést, hogy a magyarok nagy álmódózik. Amikor arra a kérdésre kellett válaszolni, hogy tervezik-e, hogy a jövőben egy másik tagállamban dolgozzanak, a magyarok 29%-a igennel felelt. Ez egy viszonylag magas szám összehasonlítva a többi tagállammal (az európai átlag 17% volt, a 12 új tagállamban 21%)⁸¹. A vizsgálat azt is kérdezte a résztvevőktől, hogy valaha élt vagy dolgozott-e a saját államától különböző másik tagállamban. Meglepetésszerűen Magyarország a második legalacsonyabb rátát érte el erre a kérdésre. Csúpn a magyarok 3%-a válaszolta azt, hogy élt és dolgozott egy másik tagállamban a múltban. Ez egy rendkívül alacsony szám, különösen összehasonlítva az EU 27-ek átlagával, ami 10%. Magyarországot követően Csehország érte el a második legalacsonyabb szintet, 4%-kal, amelyet Románia és Szlovákia követett 7%-kal. Lényeges tehát az a tény, hogy a magyarok az olaszok után a legkevésbé mobil népesség az egész Európai Unión belül.⁸² Elképzelhető ugyanakkor, hogy a magyarok mobilabbak lesznek akkor, ha Németországban és Ausztriában megszűnnek a szabad mozgásra vonatkozó korlátozások, hiszen ez a két ország hagyományosan a legnépszerűbb a magyarok számára. Érdekes módon, Németország a legnépszerűbb célország nem

⁸⁰ Eurobarometer. Jelentés a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról (Report on "Geographical and labour market mobility"). 2010. június. Special Eurobarometer 337/Wave 72.5 – TNS Opinion & Social. 52. o. Ld. az Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Egyenlő Esélyekért Felelős Igazgatóságát. <http://ec.europa.eu/social/> (2010.08.02.)

⁸¹ Uo. A migrációs potenciál adatai magasabbak, mint más kutatásokban. A különbségnek metodikai, a kutatás módszerében rejlő okai lehetnek.

⁸² Uo. A jelentés hangsúlyozza, hogy a felmérés nem fogja át azokat, akik jelenleg másik országban vannak, ezért lehetséges az alul reprezentáltság és a tényleges mobilitási arányok magasabbak is lehetnek.

csak a magyarok számára, de általánosságban az európaiak számára és különösen a tizenkét új tagállam polgárai részére.⁸³

A felmérés azt is kutatta, hogy milyen szerepet játszanak a pénzügyi ösztönzők a külföldön történő munkavállalásban. Az eredmények azt mutatják, hogy az „új” tagállamokban élő emberek lényegesen magasabb pénzügyi ösztönzést igényelnek ahhoz, hogy elgondolkodjanak azon, hogy munkát vállaljanak egy másik tagállamban vagy akár egy másik régióban.⁸⁴ Magyarországon a válaszadók nagy része válaszolta a kérdésre, hogy nem költözne egy másik országba vagy régióba, még akkor sem, ha pénzügyileg ösztönöznék erre. A magyarok 45%-a esetében semmilyen pénzügyi ösztönző nem lenne elegendő arra, hogy egy másik államban vagy régióban dolgozzon. Ez az arány lényegesen magasabb, mint az EU átlag, ami 28%.⁸⁵ Ez a szám is azt erősíti, hogy a magyarok nem mobilak. A legfontosabb következtetés az, hogy a magyarok egyáltalán nem mobilak összehasonlítva a többi EU állampolgárral. Ennek okai sokfélék és tisztázásra szorulnak.

b) Az egészségügyi dolgozók migrációja

A migrációs ráta rendkívül eltérő a különböző foglalkozási ágakban. Ezért hasznosabb a migrációt az egyes szektorok szintjén vizsgálni és nem általánosságban. Néhány szakmában jóval intenzívebb a munkavállalók országok közötti mozgása az átlagnál. Kitűnő példa erre az egészségügyi dolgozók migrációja, ami egy nemzetközi tendenciával esik egybe és számos országban az egészségügyi személyzet hiányához vezet.⁸⁶ Európán belül megfigyelhető az orvosok növekvő migrációja Kelet-Közép-Európából Nyugat-Európa irányába. Sajnos Magyarország sem maradt érintetlen ettől a problémától. Ennek a migrációnak a leg-

⁸³ A felmérés szerint az összes külföldön élő és dolgozó 12%-a Németországban volt és ez az arány 23% az új tagállamok munkavállalói között. Eurobarometer. Jelentés a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról. 90-91. o.

⁸⁴ Eurobarometer. Jelentés a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról. 95-99. o.

⁸⁵ A legmagasabb százalékot Portugália érte el 52%-kal, öt Bulgária és Magyarország követte (mindkettő 45%), aztán következett Málta (43%), Írország (42%) és Ausztria (41%). Ld. Eurobarometer. Jelentés a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról. 95-99. o.

⁸⁶ Ld. az OECD jelentését: OECD Policy Brief on International Migration of Health Workers 2010. februárjából. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/1/44783473.pdf> (2010.08.22.)

erősebb ösztönzői a jobb munkakörülmények és a magasabb fizetés.⁸⁷ A tömeges elvándorlás és az ebből eredő orvoshiány veszélye számos más országhoz hasonlóan komoly aggodalmat okoz Magyarországon is.⁸⁸

Az EU régóta támogatja az orvosok mobilitását. Ezt bizonyítja a 93/16/EEC⁸⁹ irányelv kibocsátása is, amely megkönnyítette az orvosok szabad mozgását. Ezt az irányelvet a 2005/36/EC irányelv váltotta fel a szakmai képesítések elismeréséről. Míg az előbbi irányelv csak az orvosokra vonatkozó speciális szabályozást tartalmazott, az utóbbi általánosabb rendelkezéseket tartalmaz az egészségügyi dolgozók és mérnökök diplomájának, bizonyítványainak és egyéb képesítéseinek elismeréséről. Az irányelv eredeti célja az volt, hogy a tagállamok kölcsönösen elismerjék a szakorvoslásban egyik tagállam által kiadott diplomákat, bizonyítványokat és egyéb képesítéseket és ezáltal az orvosokat azonos jogokkal vegyék fel és foglalkoztassák minden tagállamban. A jelenleg hatályos irányelv nem csak az orvosok, hanem egy szélesebb kör, így a nővérek, fogorvosok, állatorvosok, szülészek és gyógyszerészek képesítésének elismerését is szabályozza.

Becslések szerint kb. 2500-3000 orvos hiányzik a magyar egészségügyi rendszerből. Általános orvosokban és szakorvosokban is hiány tapasztalható és az orvosi társadalom öregszik. A háziorvosok 25%-a nyugdíjas kor felett dolgozik és 62%-a 50 év feletti.⁹⁰ Az utóbbi néhány évben kb. 6-800 orvos hagyta el Magyarországot évente és kb. 150 orvos jött

⁸⁷ Ha összehasonlítjuk az OECD országokkal, az orvosok fizetése Magyarországon nagyon alacsony. Magyarországon egy szakorvos évente 28 ezer dollárt keres, míg Franciaországban 144 ezret, Nagy-Britanniában 153 ezret, Ausztriában 177 ezer dollárt. Összehasonlítva a gazdaságban kapható átlagfizetéssel, a szakorvosok fizetése Magyarországon másfélszerese az átlagfizetésnek, míg háromszorosa Svájcban, 4,4-szerese Franciaországban és 5,2-szerese Ausztriában. Mindazonáltal nem szabad elfelejteni, hogy ezekben az adatokban nincsenek benne az informális fizetések és a privát rendelésekből befolyó bevételek, amelyek Magyarországon általánosak és egy szakorvos esetében gyakran a fizetés jelentős részét teszik ki. Ezek 2004-es adatok. Ld. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Health Committee, Rie Fujisawa – Gaetan Lafortune: OECD Health Working Papers No. 41. The remuneration of general practitioners and specialists in 14 OECD countries: what are the factors influencing variations across countries? 21. o. <http://www.oecd.org/dataoecd/51/48/41925333.pdf> (2010.08.20.)

⁸⁸ Uo. 38. o.

⁸⁹ A 93/16/EGK irányelv lehetővé tette az orvosok szabad mozgását a diplomák, bizonyítványok és egyéb képesítések elismerésének szabályozása révén.

⁹⁰ Ld. www.webbeteg.hu. Le kell szögezni, hogy rendkívül nehéz független szervezetektől vagy intézményektől megbízható adatokat szerezni.

külföldről, többségük Romániából.⁹¹ Még ha a számok nem is drámaiak, de egyértelmű tendenciát mutatnak. A kormányzat megpróbált intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy visszatartsák az orvosokat az elvándorlástól, de a bérek nagymértékű emelése és a munkakörülmények javítása nélkül kevés esély van ennek a tendenciának a megállítására.⁹² Egy lehetőség lenne az, ha Magyarország több orvost képezne, azonban az orvosképzés igen költségigényes és nem is eredményes, ha a végzetek nagy százaléka elhagyja Magyarországot tanulmányai befejezését követően.⁹³

5. Magyarországon dolgozó uniós állampolgárok

A magyar munkaerő-piacnak az új tagállamok irányába történő nyitását követően 2004 és 2007 között a regisztrált uniós munkavállalók száma viszonylag alacsony és állandó (kb. 18-20.000 évente) volt és nem vezetett a munkanélküliség növekedéséhez Magyarországon. A legtöbb külföldi munkavállaló szlovák és a szlovák határ közelében dolgozott. A más tagállamokból érkező munkavállalók részesedése a magyar munkaerő-piacon alacsonynak mondható.⁹⁴

2009 január 1-jétől minden Uniós állampolgár munkavállalási engedély nélkül szabadon vállalhat munkát. A 2009-ben Magyarországon dolgozó külföldi munkavállalók adatait elemzve a következő következtetéseket lehet levonni: A legtöbb, Magyarországon dolgozó EU állampolgár román volt (a külföldiek 68%-a, 12566 fő), őket a szlovákok követték (13,5%, 2493 fő) és a németek (3,7%, 678 fő).⁹⁵ A legtöbb EU-ból érkező külföldi személy a szomszédos államokból érkezik (55%). 2009-ben

⁹¹ Forrás: a Magyar Rezidens Szövetség honlapja: www.rezidens.hu

⁹² A kormányzat megpróbált bevezetni egy olyan rendszert, amelyben a rezidenseknek, akik elkezdik rezidensi gyakorlatukat kötelesek lettek volna a gyakorlat öt évre és az azt követő négy évre Magyarországon maradni. Ha a rezidens megszegte volna ezt a szabályt, köteles lett volna visszafizetni a gyakorlati ideje alatt kapott juttatásokat. Ez a tervzet nagy ellenállást váltott ki az érintettek közül. Az új, konzervatív kormány 2010-ben, hatalomra kerülésekor eltörölte ezt a „röghöz kötés”-i klauzulát.

⁹³ Érdekes adat, hogy a budapesti Orvostudományi Egyetemen már húsz éve van angol nyelvű orvosképzés és anyagi okok miatt más egyetemek is elindítottak angol és német nyelvű orvosképzéseket. Több ezer nyugat-európai diák szerzett már diplomát a magyar orvosképzésben ilyen módon.

⁹⁴ Tóth: i.m. 84. o.

⁹⁵ A Magyarországon dolgozó horvátok száma konstans módon alacsony. 2007-ben csak 153 horvát kapott munkavállalási engedélyt, 2008-ban 506-an, 2009-ben 250-en.

a Magyarországra érkező munkavállalók számában visszaesés történt, ami minden nemzetiséget érintett. Hozzávetőlegesen 60%-kal kevesebb szlovák és 20%-kal kevesebb román állampolgár jött Magyarországra, mint 2008-ban.⁹⁶

A legtöbb Magyarországon érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező EU állampolgár román (26681) és szlovák (10484). Érdekes közelebbről megvizsgálni a szlovák munkavállalók migrációját, amely 2006-ban érte el a tetőpontját, amikor 16659 szlovák rendelkezett érvényes munkavállalási engedéllyel. Az új munkavállalók regisztrációja csökkenő tendenciát mutat (2007-ben 9944-an, 2008-ban 6358-an és 2009-ben csak 2493-an regisztráltak). Messze a legfontosabb csoportot a románok alkotják, amit könnyű megérteni, hiszen legtöbben közülük a magyar kisebbséghez tartoznak. 2004 óta az új román munkavállalók száma minden évben enyhén csökken. 2009-ben mindössze 12000 új munkavállalót regisztráltak, ami a 2004-es szám egyharmada. Ez az adat azt bizonyítja, hogy a munkaerő-piac megnyitásának nem volt jelentős hatása a migrációra 2009-ben. Valószínűleg a gazdasági válságnak negatív hatása volt a migrációra, de ezt nehéz ilyen rövid távlatból pontosan megbecsülni.

Magyarországon van néhány hiányszakma; így például hiányoznak képzett munkavállalók az egészségügyben, a szociális szektorban, a háztartási munka terén, az élelmiszeriparban, mezőgazdaságban és az építőiparban. Ezek ugyanazok a szakmák, amelyekből Nyugat-Európában is hiány van. A statisztikák azt mutatják, hogy Magyarországnak szüksége van külföldi munkaerőre és az ezekben a szakmákban meglévő hiány csak növekedni fog a jövőben. Néhány más országtól eltérően Magyarországnak nincs átfogó migrációs politikája. Magyarország pusztán követi a nemzetközi és európai tendenciákat, de nem törekszik arra, hogy formálja a helyzetet és bizonyos szakmákban dolgozó külföldieket Magyarországra csábítson.⁹⁷ További problémát jelent, hogy Magyarországnak ambivalens viszonya van a határon kívül élő magyar kisebbséggel. Egyrésztől ők kitűnő munkaerőt jelentenek, hiszen beszélnek magyarul, másrészt azonban a kormányzat megpróbálja megakadályoz-

⁹⁶ Forrás: Jósvai Zoltán, Állami Foglalkoztatási Szolgálat: A külföldi állampolgárok magyarországi munkavállalásának főbb jellemzői 2009-ben, az ÁFSZ adatai alapján. Ld. az Állami Foglalkoztatási Szolgálat honlapját: www.afsz.hu statisztika menüpont alatt (2010.08.24.)

⁹⁷ Ld. Gellérné: i.m. 33. o.

ni, hogy ezek a kisebbségek elhagyják a szülőföldjüket. Ennek ellenére a legtöbb Magyarországra jövő külföldi munkavállaló közülük kerül ki.⁹⁸

6. Ingázás Ausztriába

Magyarországon viszonylag magas az ingázók száma. Az EU felmérése szerint a múltban a magyarok 2%-a ingázott már, azaz dolgozott egy olyan államban, ahol különbözött a lakóhelyétől. Ez a szám magasabb, mint az EU átlag, ami egy százalék alatt van. Csak Dániában és Hollandiában ingázott több ember.⁹⁹ A magyarok tipikusan Ausztriába ingáznak. A hivatalos adatok szerint körülbelül 15-18000 munkavállaló ingázik jelenleg Ausztriába, azonban szakértők szerint sokan dolgoznak illegálisan és a tényleges számok a hivatalos adatok duplájára tehetők. A legtöbben a mezőgazdaságban, vendéglátásban és építőiparban vállalnak munkát.

Számos kezdeményezés irányul arra, hogy lehetővé tegyék a munkavállalók határon átnyúló mobilitását és enyhítsék az ingázó munkavállalásból eredő feszültségeket. Az egyik ilyen eszköz a szakszervezeti egyesüléseknek a határon átnyúló együttműködése. Az együttműködés az ausztriai (ÖGB) és a magyar szakszervezeti szövetség (MSZOSZ) közös kezdeményezésére jött létre és az EU Regionális Fejlesztési Alapjának támogatásával működik.¹⁰⁰ Az együttműködés célja, hogy támogassa a határmenti régió (Burgenland és Nyugat-Magyarország) munkaerőpiacát. A Magyarország és Ausztria közötti bérkülönbség 1:3-hoz és 1:5-höz között ingadozik. A magyar munkavállalók szívesen dolgoznak a határ osztrák oldalán, még akkor is, ha gyakran a végzettségüknél alacsonyabb végzettséget követelő állásban foglalkoztatják őket. Átlagosan 40%-kal kevesebb bért keresnek, mint hasonló munkakörben dolgozó osztrák kollégáik. Az együttműködés fő céljai közé tartozik, hogy tájékoztassák a munkavállalókat a határon átnyúló munkavállalásról és ennek adójogi vonzatairól, megelőzzék bizonyos szakmákban a munkaerő-hiány kialakulását, garantálják a munkavállalók részére a minimális szociális biztonságot, növeljék a legális foglalkoztatást, kifejlesszenek határon átnyúló tréning programokat, jogtanácsadást nyújtsa-

⁹⁸ Uo. 55-56. o.

⁹⁹ Jelentés a földrajzi és munkaerő-piaci mobilitásról 80., 52. o.

¹⁰⁰ Az együttműködés szlogenje: Jövő a határtérségben. Az együttműködés 2008-ban kezdődött, és hét éves ciklusra volt tervezve, de az ezt megelőző projekt már 2002-ben elkezdődött. Ld. a szakszervezeti együttműködés honlapját: www.igr.at (2010.08.01.)

nak és küzdenek az előtételek ellen.¹⁰¹ Hasonló együttműködés már létezik másik tagállamok között és érdemes lenne elgondolkozni egy hasonló projekten magyar és horvát szakszervezeti szövetségek között is.

Az osztrák-magyar szakszervezeti együttműködés hozzájárul a magyar munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatosan a visszaélések megakadályozásához. Az együttműködés honlapjának tanúsága szerint gyakori az illegális foglalkoztatás, ami akár évekig is tarthat. Ilyenkor a munkáltató nem regisztráltatja a munkavállalót a munkaerő-piaci hatóságánál és ezért a munkavállalóknak nincs semmiféle engedélyük és nem jogosultak társadalombiztosítási ellátásokra és nyugdíjra sem. Egy másik komoly problémát jelent, hogy a munkaidő gyakran meghaladja a megengedett 48 órát és eléri a heti 60-72 órát is. A munkavállalók ugyanakkor gyakran nem tiltakoznak a hosszú munkaidő ellen, mivel általában órabérben fizetik őket.¹⁰²

A következőkben megvizsgáljuk az ingázás lehetséges következményeit a munkaerő-piacra. Egyes feltételezések szerint az ingázó munkavállalók negatív hatással vannak a határ mindkét oldalán lévő munkaerő-piacokra. A magyar oldalon a munkaerő elvándorlása a szakemberek hiányához vezethet. Az osztrák oldalon pedig az olcsó magyar munkaerő nagy nyomást jelent az osztrák munkaerő-piacra és növeli a munkanélküliséget. Érdemes elgondolkozni azon, hogy vajon ezek a feltételezések mennyiben tekinthetők valósnak. Tény az, hogy a munkanélküliségi ráta a határ osztrák oldalán, Burgenlandban magasabb, mint az osztrák átlag.¹⁰³ Mindazonáltal a magas munkanélküliségi ráta egyértelműen nem a magyar munkavállalók szabad mozgására vezethető vissza. Ezt az állítást bizonyítja, hogy a munkanélküliségi ráta ebben a

¹⁰¹ Ld. a szakszervezeti szövetségek együttműködésének honlapját: www.igr.at (2010.08.01.) Nem szabad elfelejtenünk, hogy két szomszédos tagállam közötti ingázás tipikus az EU tagállamaira. Németország és Ausztria között 2001-ben 18652 munkavállaló ingázott, 13986-an Ausztriából Németországba és 4576-an Németországból Ausztriába.

¹⁰² Ld. a visszaélésekről szóló esetek leírását az IGR honlapján: www.igr.at Munkavállalás Ausztriában / Gyakorlati esetek menüpont alatt (2010.08.01.).

¹⁰³ A munkanélküliségi ráta Burgenlandban az elmúlt évtizedekben mindig alacsonyabb volt, mint az osztrák átlag. A következő számok mutatják a munkanélküliségi adatokat Burgenlandban és Ausztriában: (az osztrák átlag zárójelben van): 2004-ben 8,7% volt (7,1%), 2006-ban 8,5% (6,8%), 2008-ban 7,4% (5,8%) és 2009-ben 8,4% (7,2%). AMS Arbeitsmarktservice (AMS Munkaerő-piaci Szolgálat). <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start> (2010.08.22.)

régióban évtizedek óta magasabb, mint az osztrák átlag és már a 80-as, 90-es években 1-3 %-kal mindig meghaladta az osztrák átlagot.¹⁰⁴ Ennek a tendenciának tehát más okai kell, hogy legyenek, mint a munkavállalók szabad mozgása. Ha a másik oldalt is megvizsgáljuk, meg lehet állapítani, hogy a határ magyar oldalán a munkanélküliségi ráta nagyon alacsony.¹⁰⁵ Ebben a régióban évtizedek óta a legkevesebb a munkanélküli, csak a főváros munkanélküliségi rátája versenyezhet az itteni alacsony számokkal. A munkanélküliségi ráta hosszú ideje 2-3 %-kal alacsonyabb a magyar átlagnál és az utóbbi években nem volt változás ezekben a számokban. Ez azt bizonyítja, hogy az alacsony munkanélküliségi rátának egyéb okai vannak, nem a munkavállalók szabad mozgása. Ilyen okok lehetnek különösen a nyugati határhoz való közelség, és ezáltal az olcsó magyar munkaerő könnyű elérhetősége, ami számos vállalatot csábíthat ebbe a régióba.

IV. Következtetések

A fent leírtaknak megfelelően a szabad mozgás korlátozásának feloldása óta a magyar munkavállalók nem vállaltak tömegesen munkát másik tagállamban. Mindazonáltal lehetséges, hogy Horvátország esetében – eltérő történelmi fejlődésének köszönhetően – magasabb mobilitással kell számolni. A múltban Horvátországnak meglehetősen magas migrációs számai voltak, ami a politikai eseményeknek, különösen a kommunista diktatúrának, a háborúnak és a gazdasági helyzetnek, azon belül különösen a magas munkanélküliségnek a következménye. Ezek a körülmények azt jelzik, hogy a horvátok emigrációja jóval magasabb lehet, mint a magyaroké. Mindazonáltal nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a mobilitási potenciál mindig magasabb, mint azoknak a munkavállalóknak a száma, akik ténylegesen külföldre mennek dolgoz-

¹⁰⁴ 1987-ben Burgenlandban a munkanélküliségi ráta 8,6% volt, miközben 5,6% volt az osztrák átlag. 1990-ben Burgenlandban a munkanélküliségi ráta 7,6%, miközben az osztrák átlag csak 5,4%-ot ért el.

¹⁰⁵ A munkanélküliségi ráta a két magyar határmenti régióban (Győr-Moson-Sopron and Vas megyében) a következő volt: (zárójelben találhatóak az egész Magyarországra érvényes számok): 1992-ben Győr-Moson-Sopron megyében: 6,27% és Vas megyében: 6,63% (Magyarországon: 9,26%); 2000-ben Győr-Moson-Sopron megyében: 4,24% és Vas megyében: 4,6% (magyar átlag: 6,41%); 2004-ben Győr-Moson-Sopron megyében: 4,03% és Vas megyében: 5,14% (magyar átlag: 6,08%); 2009-ben Győr-Moson-Sopron megyében: 6,98% és Vas megyében: 9,22% (magyar átlag: 9,98%). Állami Foglalkoztatási Szolgálat statisztikája. www.afsz.hu

ni. A horvátok migrációja esetlegesen szakember hiányhoz vezethet bizonyos szakmák esetében. Hasznos lenne egy részletes migrációs politika kidolgozása, amelyben Horvátország megbecsülné az egyes szektorokban várható elvándorlást és meghatározná azokat a szakmákat, amelyekben a jövőben szakemberhiány várható. Ez lehetőséget adna arra, hogy megelőző intézkedéseket tegyenek, mint például bizonyos szakmákban vagy foglalkozásokban több embert képezzenek. Az EU pénzügyi támogatásával a szakszervezeti szövetségek létrehozhatnának a magyar és horvát partnerek közötti együttműködést. Ez segíthetné az ingázás megkönnyítését és különösen az ebből eredő problémák enyhítését is.

Višnja Lachner*
Peres Zsuzsanna**
Josip Vrbošić***

A horvátokra vonatkozó törvényalkotás az Osztrák-Magyar Monarchiában az 1868. évi horvát-magyar kiegyezést követően

I. A horvátok részvétele a magyar törvényhozásban az 1868. évi kiegyezés után.¹

1. A kiegyezés és közjogi alapjai

Magyarország és Horvátország már az 1868. évi kiegyezést megelőzően is hosszú közös, majdnem 800 éves történelmi kapcsolatot mondhattak magukénak, amely néha gyengült, néha erősödött, és amely később megteremtette az 1868. évi kiegyezés alapjait. Történelmi kapcsolatuk még a XI. század végén, Szent László uralkodásának idején kezdődött, amelynek különböző értelmezése végül az 1848-as ideiglenes elszakadaskor is érezte hatását. Az államszövetség megszületéséhez fűződő történelmi kérdések a XIX. század nemzetiségi mozgalmi közepette a napi politika hatására agitációs anyaggá váltak. A magyar és horvát történetírás különböző álláspontra helyezkedett annak megítélésében, hogy Magyarország Horvátország területét fegyverrel szerezte-e meg, avagy szerződéssel. Szemere Bertalan politikai nézőpontból a két ország viszonyát úgy fogalmazta meg, hogy Horvátország nem társország, hanem a magyar birtoktest egy része, amely nem koordinálva, hanem belsőleg olvadt össze Magyarországgal. A magyar történetírás az elméletet elfogadta, melynek talaján állva tagadta Horvátország önálló állami létét, és a magyar korona elválaszthatatlan részének tekintette annak területét. Ezzel szemben a horvát történelmi kutatás Kálmán királlyá koronázása okán amellet érvelt, hogy a két ország paritásos, mindössze perszonálunió alapuló kapcsolatban áll egymással. A két elmélet különbözősége a nemzetiségek joga és a törvényhozásban használt nyelv

* Višnja Lachner, mag.iur., tanársegéd, Jogtörténelmi Tudományok Tanszék, Eszék, vlachner@pravos.hr

** Dr. Peres Zsuzsanna, PhD, adjunktus, Jogtörténelmi Tanszék, Pécs, peres@ajk.pte.hu

*** Prof.dr.sc. Josip Vrbošić, egyetemi tanár, Jogtörténelmi Tudományok Tanszék, Eszék, jvrbosic@pravos.hr

¹ A tanulmány Peres Zsuzsanna által megírt része a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj (2010) három hónapos bécsi ösztöndíjának támogatásával is készült.

körül napi politikai vitákban elmérgesítette a két ország közötti viszonyt, amely végül 1848-ban ideiglenes szakadáshoz is vezetett közöttük. A nézetkülönbség még a magyar-horvát kiegyezés körüli vitákra is jelentősegteljesen rányomta a bélyegét, majd az 1868-as kiegyezést követő időszakban valamelyest mérséklődött, csak az időnként újra feltámadó magyar-horvát ellentéteknek köszönhetően kapott újra láng-²

Tulajdonképpen az 1848/49-es eseményekig a két ország közös történelmét hosszú időn keresztül a törökök elleni harcban való összefogás jellemezte. Ahogyan azt Gratz Gusztáv is megírta a dualizmusról szóló munkájában:

„[a] Zrinyiek és Frangepánok nemzeti hovatarozása cselekedeteik és politikai irányuk alapján meg sem állapítható, mert horvát származásúak vol-

² A vitát Horváth István németre is lefordított, „Über Croatien, als eine Unterjochung erworbene Provinz und des Königreichs Ungarn wirklichen Teil” c. 1844-ben Lipcsében kiadott műve robbantotta ki, amelyben tudományos módszerrel bizonyította be, hogy a magyarság fegyverrel hódította meg Horvátországot, és azt, hogy a két ország szerződésen alapuló kapcsolatát a korszakból fennmaradt történeti forrás, Tamás esperes „Historia Salonitana” c. műve nem támasztja alá. Deér József: A magyar-horvát államközösség kezdetei. Különlenyomat a Jancsó Benedek Emlékönyvből Budapest 1931. 3-4, 7-11. o., Jeszenszky Béla: A társországok közjogi viszonya a magyar államhoz. Ráth Mór, Budapest 1889, 53-81. o., Szalay László: A horvát kérdéshez. Lauffer és Stolp, Pest 1861. 20-45. o., Der Alte Verband und der neue Ausgleich Croatiens mit Ungarn. Von einem Croaten. Separatabdruck aus dem „Vaterland” Verlag der Redaction des „Vaterland”. Druck von Alexander Eurich in Wien, Wien 1868. 6. o., Miskolczy Gyula: A horvát kérdés története és irományai a rendi állam korában I-II. Magyar Történelmi Társulat, Budapest 1927. I. kötet. 345-346. o., Gulya Károly: A horvát kérdés a dualista Magyarországon az I. világháború előtti években (1908-1914). In: Székely L. (szerk.): Studia historiae Universalis Recentis et Recentissimi Aevi VI. 1972, 3. o., Pesty Frigyes: Die Entstehung Croatiens. Friedrich Kilian K. und Universitätsbuchhandlung, Budapest 1882. 73-75. o., Szabad György: Forradalom és kiegyezés válasútján. (1860-61). Akadémiai Kiadó, Budapest 1967. 400. o., Ferdinándy Gejza: Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és fia, Budapest 1902. 147-148., 152., 725., 728-730. o., Juhász Lajos: A horvát kérdés az 1868-ik évi kiegyezés után. In: Miskolczy Gyula (szerk.): A gróf Klebelsberg Kunó Magyar Történetkutató Intézet Évkönyve. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1938. VIII. évf. 247-293. o. jelen esetben 251 o.

tak ugyan és a horvátok saját nemzeti hőseiknek tartják őket, de épp annyival joggal szerepelnek a magyar szabadsághősök sorában is.”³

A két ország társországi létét hivatott bizonyítani az, hogy a horvát szabor által küldött orátorok már a 16. századtól kezdődően részt vettek a magyar rendi országgyűlés ülésein, kettő közülük az alsótáblán, és 1625-től egy orátor a felsőtábla soraiban is ült. A követi táblán jelenlévő két orátor rögtön a tábla élén álló személynök szavazata után adta le saját szavazatát. Rajtuk kívül a báni ítélmester és a türmezei gróf is az alsótáblán foglalt helyet. Ugyancsak az orátorok feladata volt a *szabort* értesíteni a magyar rendi országgyűlésen megtárgyalt ügyekről.⁴ A horvát bán a zászlós urak között közvetlenül a nádor és az országbíró után következett, az 1608. törvénycikk értelmében a rendi országgyűlésen az országbíró után ült.⁵

A neoabszolutizmus éveit követően a két ország ismét közeledett egymáshoz, és a neoabszolutizmus utolsó éveiben világossá vált, hogy a közjogi viszonyt rendezendő, tárgyalásokat kell folytatniuk egymással. A neoabszolutizmus időszaka a horvátok számára is világossá tette, hogy Ausztriától nem várhatnak kedvezőbb elbánást az 1848/49-ben tanúsított hűségük miatt, mint a magyarok, hiszen 1849-től kezdődően

³ Gratz Gusztáv: A dualizmus kora Magyarország története 1867-1918. I-II. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1934. I. kötet 57. o. Ugyanerre utal Horvat J.: Zur Geschichte des Kroatisch-Ungarischen Ausgleichs vom Jahre 1868. In: Tivadar Surányi-Unger et al. (Hrsg.): Donauropa Zeitschrift für die Probleme des Europäischen Südostens. Karpát-Verlag, Budapest 1943. 582-588. o. jelen esetben 582 o., Gulya: i.m. 3. o.

⁴ Der Alte Verband 5. o., 15., Kiss István: Magyar közjog (magyar államjog). Az Eggenberg-féle könyvkereskedés kiadása, Budapest 1888. 77. o., Die Legitimen und historischen Rechte Croatiens und der Ausgleich mit Ungarn. Druck und Verlag von F.B. Geitler, Wien 1871. 25-26. o., Palugyay Imre: A kapcsolt részek (Slavonia-Croatia) történelmi- s jog-viszonyai Magyarországhoz. Sieber H. örökösének nyomdája, Pozsony 1863. 345-355. o., Ferdinándy: i.m. 150. o.

⁵ A bán, mint Horvátország élén álló, király által kinevezett tisztségviselő, elnöke volt az egy ítélmesterből és öt ülnökből álló báni ítélszéknek és bírói parancsokat adhatott ki, joga volt bandériumot tartani és köteles volt a király parancsára katonáskodni. Ő volt Horvátország, Szlavónia és Dalmácia főparancsnoka, örökös tulajdonosa az 1. és 2. számú báni végvidéki ezredeknek. Mária Terézia 1750-ben kiadott oklevele szerint ő nevezte ki a hadsereg tisztjeit és 1767-1779-ig a külön horvát királyi helytartó-tanács élén állt. Palugyay: i.m. 314-319. o., Timon Ákos: Magyar alkotmány- és jogtörténet különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére. Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, Budapest 1917. 742-756. o., Pesty: i.m. 65. o., Ferdinándy: i.m. 47-148. o.

ugyanazok az uralkodói intézkedések és pátensek vonatkoztak rájuk, amelyek az egész birodalomra. Bécs, ahogyan a Magyar Királyságot, úgy Horvát-Szlavón-Dalmátországot is az egységes monarchia egy tartományaként kezelte. Ebben az időszakban vált híressé az a mondás, amelyet mind a mai napig minden, a két ország közjogi viszonyával foglalkozó történeti-jogtörténeti munkában előfordul, miszerint, „amit a magyarok büntetésként kaptak a császári Bécstől, azt a nemzetiségek megkapták, mint jutalmat.”⁶

A Magyarország és Horvátország közötti kiegyezés, csakúgy, mint a nemzetiségek ügyének rendezése a kiegyezési folyamat része volt. Tulajdonképpen az 1867:XII.tc. rendelkezéseit a magyar-horvát kiegyezésről szóló 1868:XXX. és a nemzetiségekről szóló 1868:XLIV. tc. megalakítása tette teljessé. Ezt bizonyítja az is, hogy a magyar-horvát kiegyezési tárgyalások párhuzamosan folytak az osztrák-magyar kiegyezési bizottságok tárgyalásaival és az egyes bizottságokban magyar részről majdnem ugyanazok a személyek ültek.

A Magyarország és Horvátország közötti kiegyezést lassú, feszült légkörű, többször félbeszakított tárgyalások jellemezték, amelyek az 1861. január 13-án megtartott báni konferencia,⁷ illetve Deák Ferenc 1861. március 24-én a Pesti Naplóban megjelentetett írása és május 13-iki beszéde után – amelyben késznek mutatkozott elismerni Horvátország

⁶ A szó szerinti idézet Károlyi Mihály: Válogatott írásai 1920-1946. c. munkájából származik (Gondolat, Budapest 1964. 241. o.). Ugyancsak erre utal – ha nem is szó szerint – Deák Ferenc is az 1861 július 22-én az országgyűlésben felolvasott uralkodói leiratra válaszként készülő második felirat tervezetében: „[...] miután az abszolút rendszer ott is behozatott, hová magyar törvény ki nem terjedett, sőt még ott is, hol azon törvények ellenszegülésre találtak.” Sarlós Béla: Deák és a kiegyezés. Gondolat, Budapest 1987. 77-78. o., Röss Imre: The Hungarian-Croat Compromise of 1868. In: Romsics Ignác és Király Béla K. (eds.): Geopolitics in the Danube Region. Hungarian Reconciliation Efforts 1849-1998. CEU Press, Budapest 1999. 177-198. o. jelen esetben 181. o., Gulya: i.m. 3. o., Pesty: i.m. 76. o.

⁷ A báni konferencia üdvözölte az októberi diplomát, de csak mint egy lépést országuk alkotmányos jogainak visszaállítása felé. Követelték, hogy a horvát nyelv legyen a kizárólagos államnyelv, az uralkodó állítsa fel a horvát udvari kancelláriát, szervezze újra a horvát megyéket és Dalmáciát csatolja vissza Horvátországhoz, valamint a Háromegegy Királyság (Horvátország-Szlavónia-Dalmácia) „történeti, törvényes és természeti szuverén jogainak” elismerését és teljes függetlenségük kimondását várták el. Szabad: i.m. 395-397. 400. o.

önálló állami létét – kezdődtek meg,⁸ majd időlegesen megszakadtak, és végül csak 1868-ban, a kiegyezési törvény becikkelyezésével zárultak le. Amikor Ferenc József 1865. december 14-én megnyitotta a magyar országgyűlést, azon óhaját fejezte ki, hogy a magyarok a jövőre nézve rendezzék közjogi viszonyukat a horvátokkal.⁹

A kiegyezési tárgyalásokat mindkét oldalról felállított tizenkét tagú bizottság kezdte meg, amelynek tagjai közé a szábor 1866. március 11-én egy unionistát: Suhaj Imrét, hét nemzeti liberálist: Josip Juraj Strossmayert, Rácski Ferencet, Perkovác Jánost, Mrazovics Mátyást, Dragutin Kuslant, Klaics Mihályt, Vraniczány Józsefet és négy függetlenségi párti tagot: Prica Miksát, Zmaics Bártolt, Jovan Suboticot és Csepulics Avelint választotta meg. Az 1866. március 17-én felállított, tizenkét tagú magyar bizottság tagjai voltak a képviselőház részéről Deák Ferenc, Siskovich József, Somssich Pál, Eötvös József, Andrassy Gyula, Ghyczy Kálmán, Csengery Antal, Mikó Imre, illetve a felsőházból Szögyény-Marich László, Széchen Antal, Jankovich László és Mailáth Antal.

A tárgyalások eredménytelenül végződtek, mivel a két bizottság teljesen más történeti alapokon állva képzelte el a kiegyezés megvalósítását, csakúgy, mint az az osztrák-magyar kiegyezés esetében is megfigyelhető volt. A horvátoknak a szábor által hozott 1861:XLII. tc. 1. § volt irányadó, amely a Háromegy Királyság eszméjét és a dualizmus helyett a trializmus megvalósítását szerette volna, míg a magyarok Horvátországot Ausztria és Magyarország dualista rendszerén belül, Magyarország társországaként kívánták a kiegyezésben látni.¹⁰

⁸ „Horvátország saját territóriummal bír, külön állása van, s nem volt soha bekebelezve Magyarországba, hanem kapcsolatban állott velük és társunk volt, ki jogainkban s kötelezettségeinkben, szerencsénkben s bajainkban osztozott.” Kónyi Manó: Deák Ferenc beszédei. Franklin, Budapest 1889. III. köt. (1861-1866) 25-26. o. A beszédet idézi Heka László: Az 1868. évi horvát-magyar kiegyezés a sajtó tükrében. c. munkájában. In: Acta Juridica et Politica Tomus LIV. Fasc. 9. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Szeged 1998. 9. o. Pesty: i.m. 78-80. o.; Szabad: i.m. 401. o.

⁹ Farkas Albert (szerk.): Országgyűlési Emlékkönyv 1866-1867. Heckenast Gusztáv, Pest 1867. 34. o., Sarlós: i.m. 130. o., Kmetty Károly: A magyar közjog tankönyve. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest 1905. 427-430. o., Ferdinándy: i.m. 733-735. o.

¹⁰ Heka: i.m. 14-15. o., Monori Wertheimer Ede: Gróf Andrassy Gyula élete és kora. I-III. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest 1910. I. kötet 448. o., Hóman Bálint – Szekfü Gyula: Magyar történet VII. kötet. A tizenkilencedik és a

A tárgyalások eredménytelenségében nagy szerepe volt Josip Juraj Strossmayer diakovári püspöknek, aki Horvátországnak a magyarokkal való kiegyezését országa számára egyértelműen hátrányosnak tartotta, és minden politikai befolyását latba vetve igyekezett azt megghiúsítani.¹¹ Végül Ferenc József az osztrák miniszterelnök, Friedrich Ferdinand von Beust egyetértésével úgy döntött, hogy a Háromegy Királyság eszméje ellentétes a Pragmatica Sanctio rendelkezéseivel, és azt az óhaját fejezte ki a horvát szábor felé, hogy képviseltesse magát a küszöbön álló koronázási szertartáson. Amikor az 1867. június 8-i koronázáson a horvátok nem jelentek meg, az uralkodó feloszlatta a szóbort, leváltotta az addigi bánt, Sokcsevics Józsefet, és helyette az unionista érzelmű Levin Rauchot nevezte ki.

A horvátok és a magyarok közötti kiegyezési tárgyalások ezt követően új irányt vettek, 1868. január 30-án újabb bizottság állt fel mindkét oldalon, amelynek tagjai voltak horvát részről: Bedekovich Kálmán, Vakanovics Antal, dr. Brlics Ignác, Jankovics Gyula, Cár Jánkó, Zsivkovics János, Zsuvics József, Vukovics István és dr. Battagliarini Pál. A póttagok Kraljevics Frigyes és Hellenbach Lázár lettek. A magyar bizottság tagjait tekintve többé-kevésbé változatlan maradt, hiszen továbbra is tagja volt Deák Ferenc, Csengery Antal, Ghyczy Kálmán, Somssich Pál, Szögyény-Marich László, Széchen Antal, Jankovich László és Mailáth Antal. Új tagokként bekerültek: Dózsa Dániel, Bottka Tivadar, Horváth Lajos és Vadnay Lajos.¹² A tárgyalások eredményesnek bizonyultak az új bizottsági összetétellel, és hamarosan elfogadták a kiegyezési törvény szövegét, amelyet a magyar országgyűlés az 1868:XXX., a horvát szábor pedig az 1868:I. törvénycikként cikkelyezett be. A javaslat szövege egyértelműen Deák Ferenc és Csengery Antal műve volt, ugyanakkor a magyar-horvát kiegyezés létrejöttében, hasonlóképpen az 1867-es osztrák-magyar kiegyezéshez, jelentős szerepet játszott Andrassy Gyula magyar miniszterelnök is, aki a második

huszadik század. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1934. 300-302. o., Ress: i.m. 186. o., Juhász: i.m. 247-250. o.

¹¹ Josip Juraj Strossmayer szerepéről ld. Heka: i.m. 8. o., Wertheimer: i.m. I kötet. 454-455. o., Hóman – Szekfű: i.m. 302. o., Horvat: i.m. 586. o., Juhász: i.m. 248., 259., 267., 270., 287-290. o.

¹² Ress: i.m. 188-189. o., Gratz: i.m. 63. o., Heka: i.m. 20., 22. o.

bizottság munkájában, miniszterelnöki tisztsége folytán már tagként nem vett részt.¹³

2. A magyar-horvát közös ügyek¹⁴

Miután az 1868:XXX. tc. 3. szakasza kimondta, hogy Magyarország és Horvátország között osztatlan állami közösség áll fenn, mindazok az ügyek, amelyek a Pragmatica Sanctio-ból levezetve Ausztria és Magyarország között közös ügyeknek tekintendők, közös ügyek lesznek Magyarország és Horvátország között is. Ezekre vonatkozóan a két államnak közös törvényhozással, közös képvisellel és a törvények végrehajtására vonatkozóan közös kormányzattal kell rendelkezniük. Mivel a közös ügyek Horvát-Szlavón-Dalmátországot is terheltek, az ezekre vonatkozó törvénycikkek (lásd az 1867:XIV., XV. és XVI. törvénycikkeket) Horvát-Szlavón-Dalmátország hozzájárulása nélkül nem módosíthatóak. Ennek érdekében ezeket a szabályokat az Ausztria és Magyarország kiegyezéséről szóló 1867:XII. törvénycikkkel együtt lefordították horvát nyelvre, és megküldték a szábornak kihirdetésre.

Közös ügynek tekintették az udvartartási költségeket, az újoncozást, a védrendszert és a hadkötelezettségre vonatkozó törvényhozást, illetve a hadsereg állomásoztatásával és élelmezésével kapcsolatos ügyeket. A törvény szerint az újonclétszámot a népességszám szerint állapítják meg, az újoncokat Horvát-Szlavón-Dalmátország ezredeibe sorozzák be aszerint, hogy melyik fegyvernemre a legalkalmasabbak. A közös pénzügyből fakadóan közös adórendszert kívántak bevezetni, valamint az egyes és közvetett adókra vonatkozó teljes szabályozást is egységesíteni kívánták, úgymint az adónemek meghatározására, az adók kivetésére, beszedésére, kezelésére, a közös költségvetés megszavazására és a zárszámadás elfogadására vonatkozó szabályokat. Ezen felül közös lett az államadósság ügye, állami vagyont nem lehetett a társország beleegye-

¹³ Ferenczi Zoltán: Deák élete. Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest 1904. III. kötet 348. o., Wertheimer i.m. I. kötet 458., 463.o., 1867. november 13. A „Germania” hajón történt eset, a horvát sérelmek és a szerb kongresszus tárgyában. Léderer Béla: Gróf Andrássy Gyula beszédei. I. kötet 1847-1848. Franklin Társulat, Budapest 1891. 255-262. o. jelen esetben 260-261. o., Ress: i.m. 188. o., Die Legitimen 60-61.o.. Eckhart Ferenc: Magyarország története. Renaissance Könyvkiadó Vállalat, Budapest 1940. 294-297. o., Sarlós: i.m. 250-251. o.

¹⁴ A fejezetben idézett törvénycikkek forrása a Corpus Juris Hungarici, továbbá Márkus Dezső: Magyar közjog a hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Grill-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest 1905

zése nélkül elidegeníteni.¹⁵ Általában véve közös volt minden olyan pénzügy, amely a Szent István koronájához tartozó országokkal közös pénzügyi tárgyra vonatkozott. Ezekre nézve a közös pénzügyi kormányzatot a közös pénzügyminiszter gyakorolta, akinek munkáját a delegációk segítették a közös költségvetés megszavazásával.

A közös költségekhez való hozzájárulást az 1868:XXX. tc. úgy állapította meg, hogy Horvát-Szlavón-Dalmátország a közös költségvetésből a magyarokra eső részhez járul hozzá, 93,6:6,4%-os arányban. Ezt a kvótaarányszámot tíz évre állapították meg. A kvótaarány megengedte Horvát-Szlavón-Dalmátország számára, hogy az adók beszedéséből származó költségvetési bevételeinek (kivéve ebből a vámjövedelmeket) 45%-át az autonóm igazgatás alá eső ügyeire fordítsa. Ez a beligazgatási szükséglet évi 2.200.000 forint volt. Abban az esetben, ha Horvát-Szlavón-Dalmátország költségvetése nem érné el a törvény által előírt, beligazgatási szükségletekre fordítandó 2.200.000 forint, akkor a hiányt Magyarország megelölegezi a társország számára. Amennyiben azonban a költségvetés 45%-a meghaladja a 2.200.000 forintot, akkor a különbözetet a közös költségvetésbe kell beforgatni. Ez alól kivételt képez az az eset, ha az adójövedelmekből származó összeg meghaladja a beligazgatási és a közös költségvetéshez való 6,4%-os hozzájárulást, azaz pozitív költségvetési mérleg áll elő, mert ebben az esetben Horvát-Szlavón-Dalmátország a fennmaradó bevételeket magának tarthatja meg, anélkül, hogy azt köteles lenne az előző években előállt közös költségvetési hiányra fordítani.¹⁶

Az 1873:XXXIV. tc. kimondta, hogy Horvát-Szlavón-Dalmátországnak csak a költségvetési bevételeinek 45%-án felüli bevételeket kell a közös pénzügyekre fordítania, függetlenül attól, hogy az nem éri el az 1868:XXX. tc. által meghatározott 6,4%-os hozzájárulást. A határvidék visszacsatolásával egyidejűleg ezt a pénzügyi megállapodást és a kvótát a későbbiekben újratárgyalják, tekintve, hogy a területi és népességnövekedés miatt a Horvát-Szlavón-Dalmátországra eső pénzügyi terhek növekedni fognak.

¹⁵ Az 1873:XLIII. tc. módosította az 1868:XXX. tc. által használt államföldbirtok kifejezést és az állami vagyont kiterjesztőleg értelmezte, miszerint abba az állami tulajdonban lévő erdők is beleértendőek.

¹⁶ Ress: i.m. 191. o., Kiss: i.m. 84-87. o., Kmetty: i.m. 438-440. o., Ferdinándy: i.m. 172-177. o.

Az 1880:LIV. tc. újabb pénzügyi egyezséget eredményezett Magyarországnak és Horvátországnak között. Az egyezés értelmében a horvátok hozzájárulása 5,6%-ra csökkent, míg a magyaroké ennek értelmében 94,4%-ra növekedett. A törvénycikk ugyanakkor ezzel egyidejűleg szűkítette azoknak a jövedelmeknek a körét, amelyek a költségvetési adóbevételek közé számítandók és a beligazgatási szükségletekre fordíthatóak.¹⁷

Az 1868. évi törvény továbbá kimondta, hogy a közös pénzügyekkel kapcsolatos minden törvényhozás a magyar országgyűlést illeti meg és a Horvát- Szlavón-Dalmátországra vonatkozó zárszámadás elkészítése is a magyar országgyűlés feladata azzal a kikötéssel, hogy a zárszámadást a horvát országgyűlésnek is tudomására kell hozni.

A közös ügyek közé tartozó közös külügy, hadügy és az ezekre vonatkozó pénzügy mellett léteztek olyan közös ügyek, amelyeket a célszerűség okán, az állami közösségből fakadóan a két országnak ésszerű volt együttesen, egyazon szabályozás alapján gyakorolnia. Ezeket az ügyeket Ausztria és Magyarország is hosszú lejáratú, tíz éves szerződésekben állapította meg egymás között, és a Pragmatica Sanctio-n alapuló közös ügyektől eltérően közös érdekű ügyeknek nevezték őket. Ez azt jelentette, hogy a két ország, törvényhozása azonos elvek és szabályok mentén rendezi ezeket a kiegyezést követően. Azok az ügyek, amelyek Ausztria és Magyarország között közös érdekűek voltak, Magyarország és Horvátország között közös ügyekké váltak, a társországi státusból és a közös állami létből adódóan. Erre nézve a magyar törvényhozásnak volt szabályozási hatásköre a horvát képviselők jelenlétében.¹⁸

¹⁷ Kivette ezek alól ugyanis a törvény 6. §-a, az 1867:XII. tc. rendelkezéseivel összhangban, a határvám jövedelmeit, a bor- és húsfogyasztási adókat, a Belovár megye katolikus lakossága által fizetett lelkészi illetéket, az 1880:XXVII. törvénycikken alapuló hadmentességi díjat, az 1868:XXIII. tc. szerint a vasúti és gőzhajózási vállalatoktól, valamint a biztosítási ügynökségektől szedett bélyegilletékeket, az 1875:XX. törvénycikken alapuló szállítási adót, valamint a postai teherlevelek bélyegilletékét és végül azokat a közvetett adókat (dohány, só, bélyeg, lottó), melyek a polgárosított, de közigazgatásilag Horvát-Szlavón-Dalmátországgal még nem egyesített határvidékekről származnak.

¹⁸ Ilyen közös érdekű ügy volt a pénz-, ércpénz- és bankjegy-ügy, a pénzrendszer és az általános pénzláb meghatározása, és azoknak a kereskedelmi és államszerződéseknak a megvizsgálása és jóváhagyása, amelyek a Sz. István koronája alá tartozó országokat egyaránt megillették. Közös érdekű ügy volt továbbá a bankokat, hitel- és biztosító intézeteket, szabadalmakat, a mértéket és súlyt, árubélyegyet és mintabiztosítást, fémjelzést, írói és művészi tulajdont illető intézkedés, a tengerészeti, kereskedelmi, váltó- és bányajog, s általában a kereskedelem, vámok, távírda, posták,

Minden olyan ügy, mely a közös ügyeken kívül esett, a horvát autonóm törvényhozás és végrehajtás hatáskörébe tartozott.¹⁹

3. A horvát képviselők jelenléte a magyar országgyűlésben

A társországi létből és a közös törvényhozás alá eső ügyekből fakadóan a horvát szábor képviselőket küldött a magyar országgyűlésbe. Az 1868:XXX. tc. a képviselőházba küldendő horvát képviselők számát huszonkilencben állapította meg, amely szám előbb az 1873:XXXIV. tc. értelmében Zengg és Belovár katonai községnek, Ivanics várának és Sziszek községének visszacsatolásával harmincnégy főre, majd az 1881:XV. tc. szerint a határőrvidék visszacsatolását követően később negyvenre emelkedett.²⁰

A kiegyezés körüli tárgyalásokban vita tárgyát képezte, hogy a képviselők közvetlenül, a népképviselési választások útján kerüljenek-e be Horvát-Szlavón-Dalmátország területéről is, ahogyan az Magyarországon történt, vagy közvetetten, a szábor delegálja-e őket. Végül ez utóbbi

vasutak, kikötők, hajózás s azon állami utak és folyók ügye, amelyek Magyarországot s Horvát-, Szlavón- és Dalmátországokat közösen érdeklik. Ugyancsak közösen intézendő volt az iparügy, az útlevelügy, az idegenrendészet, valamint az állampolgárság és a honosítás ügye oly módon, hogy a közös törvényhozás hatáskörébe tartozott a szabályozás, de a végrehajtást a horvát-szlavón-dalmát autonóm kormány végezte. Kiss: i.m. 80-82.o., Ferdinándy: i.m. 164-165. o., Juhász: i.m. 249. o.

¹⁹ Ilyen autonóm ügyek voltak a beligazgatásra vonatkozó ügyek, mint a közbiztonsági, a társulati, a színházi, a sajtó-, a törvényhatósági és községi ügyek, a választási jog és -eljárás, a közegészségügy, a szegény- és jótékonsági ügyek, a telepítési, vízjogi, bányajogi, úrbéri (közigazgatási) ügyek, a hadsereg és honvédség sorozása, ellátása, beszállásolása, a népességi statisztika, a középítkezések, a mezőgazdasági ügyek, az erdészet, erdőrendészet, vadászat, halászat, a börtönügy. A vallás- és közoktatás keretébe tartoztak az egyházak ügyei, a közoktatás- és nevelésügy, a tudományos és művészeti társulatok, a közművelődési intézmények, a vallási és tanulmányi alapok ügyei. Az igazságügy kötelekébe vették fel az egész igazságügyi közigazgatást, nemkülönbön a felügyeletet, továbbá magát a bíróságok általi igazságszolgáltatást. Eöttevényi Nagy Olivér: A magyar közjog tankönyve. Vitéz A. Könyvkiadó Vállalata, Kassa 1911. 286-287. o.

²⁰ 1868:XXX. tc. 32-33. §, Sarlós: i.m. 251. o.; Estók János: Magyarország története 1849-1914. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2004. 125. o., Wertheimer: i.m. 301. o., Ferenczi: i.m. III. kötet 350. o., Ress: i.m. 193. o., Horn Gustave: Le compromis de 1868 entre La Hongrie et La Croatie et celui de 1867 entre L'Autriche et la Hongrie (étude historique et critique). Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1907. 216. o., Der Alte Verband i.m. 15. o., Kiss i.m. 82. o., Kmetty i.m. 441-442. o.

mellett döntöttek a felek a kiegyezési törvényben. A képviselők megbízatása a magyar országgyűlés parlamenti ciklusának idejére szólt. Ha időközben a szabort feloszlatták, a magyar országgyűlésbe küldött horvát képviselők továbbra is megtartották a mandátumukat mindaddig, amíg az újonnan összehívott szábor új képviselőket nem küldött.²¹ Az 1873:XXXIV. tc. elrendelte, hogy ilyen esetekben az új szabort három hónapon belül össze kell hívni.

Az is kérdéses volt, hogy a horvátok a magyar országgyűlésen belül megőrzik-e horvát képviselői mivoltukat, vagy magyar képviselőknek tekintendők, akik Horvát-Szlavón-Dalmátország területéről jöttek.²² Ez persze a magyar-horvát kiegyezés ellenzői számára okot adott arra, hogy kifogásolják a megoldást, mivel a horvát képviselők nem képeztek számottevő csoportot a 450 fősre tervezett magyar képviselőházban, ugyanakkor egyenként a magyar képviselőkkel azonos jogokat élveztek, tulajdonképpen mindössze a magyar pártok egymás elleni küzdelmében segítkeztek, de hathatósabb befolyást nem tudtak gyakorolni a tárgyalások menetére.²³

Horvát-Szlavón-Dalmátország főrendjei, akik korábban a rendi országgyűlés felsőtáblájának is tagjai voltak, történelmi jogaikat megtartva továbbra is megőrizték főrendiházi tagságukat. Az 1881:XV. tc. 3. §-a kimondta azt is, hogy ezeken a tagokon felül a szábor a főrendiházba is

²¹ 1868:30 tc. 34. §. Horn: i.m. 218. o.

²² Dr. Brlic Ignác (Ignjat Brlic) a kiegyezési tárgyalásokban résztvevő horvát bizottsági tag 1868. április 29-i levele „testvérehez Andrijahoz: „...schon zwei Tage zanken wir erfolglos herum über die Art unserer Vertretung im ungarischen Parlament; die Einigung wurde nur insoferne erzielt, daß der Zagraber Sabor die Abgeordneten für das Pesther Parlament kollektiv kürt, wir sind aber uneinig über den Einfluß, den unsere Abgeordneten im ungarischen Parlament ausüben sollte, um sich als staatliche Eigenheit zu behaupten, und es ist schwerlich daß wir uns einigen werden; die Mehrheit wünscht, daß die kroatischen Abgeordneten auch als ungarische zählen, die Minderheit wünscht, daß unsere Abgeordneten, nur wenn es sich um uns handelt, wie auch in gemeinsamen Angelegenheiten, ihren Einfluß auf die Entschlüsse behalten.” Horvat: i.m. 586-587. o.

²³ „Les délégués croates n'ont guère d'autre mission que degrossir les rangs d'un parti magyar contre un autre parti magyar. [...] on peut dire d'eux qu'ils ne sont que les spectateurs de leur gouvernement [...] et l'égalité promise á la Croatie un simple leurre.” (A horvát delegátusok nem tesznek mást, mint az egyik magyar pártot erősítik a másikkal szemben. [...] ők tulajdonképpen nem mások, mint a kormányzatuk nézőközönségei [...] a Horvátországnak ígért egyenjogúság mindössze ámitás.) Horn: i.m. 164-165.o., Juhász: i.m. 266. o.

delegált három képviselőt (az 1868:XXX. tc. szerinti két fő helyett), valamint az 1873:XXXIV. tc. szerint a Horvát-Szlavón és Dalmátországek bánja nevet viselő horvát kormányfő is tagja maradt a közös országgyűlés főrendiházának. Rajta kívül tagjai voltak még a magyar országgyűlés főrendiházának az egyháziak közül a zágrábi római-katolikus érsek, a karlócai görög keleti pátriárka, a horvát-szlavóniai római katolikus megyés püspökök és a vránai perjel. Az 1885:VII tc. értelmében a nándorfehérvári és a knini püspök megtartotta a tagságát akkor is, amikor a törvény az egyházmegyével nem rendelkező püspökök tagsági jogát megszüntette, történelmi jogaikra tekintettel, mondván, hogy nekik a Mohács előtti időben volt egyházmegyéjük. A világiak közül tagjai voltak a főispánok és a túrmezei gróf, továbbá születési joguknál fogva mindazon hercegi, grófi és bárói családoknak a férfi leszármazottai, akik betöltötték a 24. életévüket, és az 1885:VII. tc. értelmében elérték az évi 3000 forint cenzust. Az 1885:VII. tc. a főrendiház szervezetének módosításáról kiveszi a főispánokat a főrendiház tagjainak sorából.²⁴

A szábor által delegált és a személyes jogon bekerült horvát főrendiházi tagok jogállása között különbségek figyelhetőek meg. Mindenekelőtt abban különböznek, hogy a delegált képviselők a szábor véleményének megtestesítői voltak a szavazás során, és csak a közös ügyekre vonatkozó törvényhozásban szavazhattak, míg a személyes jogon jelenlévő tagok, akik mágnás címet viseltek, minden törvény elfogadásánál szavazati joggal rendelkeztek.

A delegált képviselők megbízatása az országgyűlési ciklus befejeztével lejárt, míg a személyes jogon résztvevő tagok esetében a megbízatás élethosszig szól, sőt a születési jogon részt vevő mágnások esetében örökletes is volt a tagság. A szábor által delegált képviselők évi 6.500 forint tiszteletdíjban részesültek, míg a többiek tiszteletdíjat nem kaphattak. A napi- és szállásdíjakat a közös pénztárból kellett a képviselők számára megfizetni.

A delegált képviselők mandátumának igazolására elegendő volt a választási okmány, míg az örökös jogú tagok esetében az 1885:VII. tc. végrehajtásáról szóló 1886:VIII. tc. határozta meg a tagok névsorát.²⁵ Ez utóbbiak megszakadása esetén az 1893:XXIX. tc. rendelkezései voltak irányadók, amely szerint a bán a megszakadás bekövetkeztéről jelen-

²⁴ Kiss: i.m. 82. o., Kmetty: i.m. 257-258. o.

²⁵ Horn: i.m. 221-222. o.

tést tesz a magyar miniszterelnöknek, aki a főrendiház elnökével egyetértésben hirdetményt bocsát ki erről. Amennyiben 6 hónap alatt a magszakadás tényét senki nem cáfolta, az illető családot törölték a főrendiházi tagok névsorából.

Csakúgy, mint a delegációk esetében a magyar országgyűlés tárgyalási nyelve is a magyar lett, ahogyan azt korábban az 1844:II. tc. elrendelte, azzal a kikötéssel, hogy a horvát képviselők saját anyanyelvükön is felszólalhattak.²⁶ A horvát képviselőkre az 1885:VII.tc. 9. szakasza sem volt érvényes, amely elrendelte, hogy csak az lehet a főrendiház tagja, aki tud magyarul. Ez természetesen a kiegyezés ellenzői számára keserűes megjegyzésekre is okot adott, hiszen az igaz, hogy a horvát képviselőknek joguk volt horvát nyelven felszólalni, de ugyan miért tették volna ezt, ki értette volna meg őket?²⁷

Mivel a 135 tagú szabor – amelynek 90 választott és 45 személyes joga jelenlévő tagja volt – nagy része – sőt több mint a fele – a magyar országgyűlésnek is tagja volt, ezért az 1868:XXX. tc. előírta, hogy a közös ügyeket lehetőleg egymás után tárgyalják, és minden évben legalább három hónapot biztosítsanak a horvát tagoknak arra, hogy saját országgyűlésükben a tagsági jogukkal élhessenek, és a belügyeikre vonatkozó törvényhozásban részt vehessenek.

A közös ügyek tárgyalásakor a magyar országgyűlés épületére a magyar lobogó mellett a horvát-szlavón-dalmát lobogót is fel kellett húzni. A közös törvényhozás alá eső törvényeket az uralkodó szentesítette – mely jogát az 1870:II. tc. is megerősítette –, horvát nyelven is kiadta, és megküldte a szabornak, a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszternek és a bánnak is, aki gondoskodott annak közzétételéről az országos törvénytárban, illetve továbbította azt minden törvényhatóságnak. Mivel a törvény hatályba lépésének napja a magyar országgyűlés mindkét házában történt kihirdetést követő 15. nap volt, a horvát közzétételnél fel kellett tüntetni a magyarországi hatályba léptetés időpontját is.²⁸

²⁶ Kmetty: i.m. 455. o., Ferdinándy: i.m. 756. o.

²⁷ A horvát képviselőknek tudniuk kellett magyarul, hiszen másképpen: „Für wen sollen denn die croatischen Abgeordneten auf dem ungarischen Reichstage croatisch sprechen? [...] anders die sämtlichen Vertreter Croatiens mit allen Magnaten und Würdenträgern bei dem ungarischen Landtage zu der erbärmlichen Rolle eines stummen Fisches verdammt sein wollen.“ Der Alte Verband 16-17.o.

²⁸ Jászi Viktor: Tanulmányok a magyar-horvát közjogi viszony köréből. Eggenberg, Budapest 1897. 126-142. o.

4. A horvátok részvétele a delegációban

A közös ügyek intézése a közös miniszterek és az 1867. évi XII. a kiegyezésről szóló törvénycikk értelmében az Ausztria és Magyarország törvényhozása által kiküldött kétszer hatvan tagú delegáció hatáskörébe tartozott. A magyar-horvát kiegyezést követően a horvát képviselők a magyar delegációban kaptak helyet, mégpedig oly módon, hogy a képviselőház részéről kiküldött negyven tagból négy volt horvát, a főrendiház húsz tagjából pedig egy tagnak kellett horvátnak lennie.²⁹ A horvát tagokat a szábor által a magyar országgyűlésbe delegált horvát képviselők közül választották ki. A delegációk rendes tagjai mellé póttagokat is választottak arra az esetre, ha a rendes tagokat a delegációbeli ügyek ellátásában bármi akadályoztatná.

A delegációk megbízatása egy évre szólt, és az egyik évben Pesten, a következőben Bécsben üléseztek.³⁰ Hatáskörükbe tartozott a közös külügyet és hadügyet érintő közös költségvetés elfogadása, illetve a közös miniszterek felelősségre vonása.³¹ Üléseiket külön tartották, egymással üzenetváltás útján érintkeztek. Tarthattak együttes ülést is, ám azokon nem tárgyalhattak, a közös országgyűlés jellegét elkerülendő, csak szavaztak. Amennyiben évközben az országgyűlést feloszlatták, akkor az újonnan összeülő országgyűlés új bizottságot küldött ki. A delegációkat a közös költségvetés összeállítását követően, a parlamenti ülészakok figyelembe vételével kellett összehívni. A közös költségvetés tervezetét a közös pénzügyminiszter dolgozta ki, amelyet a delegációk fogadtak el, ám törvénné csak abban az esetben vált, ha a tíz évenként újra megállapítandó kvóta arányában felosztott közös költségvetési tételeket az egyes országok törvényhozása az éves állami költségvetésébe beépítette. Ausztria és Magyarország törvényhozása azonban a delegációk által elfogadott közös költségvetésről már nem tárgyalhatott, arról csak szavaztak.

A közös miniszterek felelősségre vonása politikai és jogi úton is történhetett. A politikai felelősségre vonás formája az interpelláció volt, a jogi felelősségre vonást pedig a delegációk kezdeményezésével, a két ország törvényhozása által kiküldött és a delegációk közreműködésével esküdt-szék módjára felállított, huszonnégy tagú bizottság végezte.

²⁹ 1868:XXX. tc. 40-42. §., Ferdinándy: i.m. 166-167., 545. o.

³⁰ Somogyi Éva: A delegáció. Századok 1994. 3-4. sz. 465-516. o. jelen esetben 482. o.

³¹ Ferdinándy: i.m. 548., 610-613. o.

A delegációk bizottságokban tárgyaltak, a magyar delegációban hét bizottság jött létre: egy külügyi, egy hadügyi, egy tengerészeti és egy pénzügyi bizottság, továbbá a négyes együttes bizottság (feladata az okkupációt követően a boszniai ügyek kezelése), egy zárszámadási bizottság és egy kiegyezési bizottság, amely utóbbinak feladata az osztrák delegációval való kapcsolattartás volt. A delegációs bizottságok tagjainak létszáma nyolc és huszonnégy tag között váltakozott, de az együttes bizottságnak valamennyi delegációs tag a tagja volt, kivéve a delegáció elnökét.³²

A delegációs tagság egyfajta megtiszteltetés volt, mintegy a törvényhozás tagjainak a krémje került be a delegációkba. Ezt bizonyította az a ceremónia is, ahogyan a delegációk bemutatására az uralkodó előtt megtörtént.³³

Az osztrák delegáció nyelve a német, a magyar delegáció nyelve a magyar volt, azzal a kitételrel, hogy a magyar delegációban jelenlévő hor-

³² Somogyi: i.m. 485. o.

³³ Erre vonatkozóan a delegációs anyagok között külön, a ceremóniát leíró dokumentum is található. A dokumentum szerint: „A delegáció fogadtatásának szertartása. A fogadtatás meghatározott órájában a delegáció tagjai a nagyterem második előszobájába gyűlnek egybe. Mihelyt valamennyien megjelentek, a titkos tanács terembe vezetnek, hol a trón körül félkörben sorakoznak. A titkos tanácssteremben már ezt megelőzőleg megjelennek a közös miniszterek, a magyar miniszterelnök, valamint a főkamrás és a testőr kapitányok. Ekkor a főkamrás Ő Felségének jelentést tesz. Erre ő Felsége a főkamrás, a főhadsegéd és a szolgálatban lévő szárnysegéd kíséretében a terembe jő, és a terem jobb oldalán lévő trón emelvényre lép. A testőr kapitányok a főkamrás és a főhadsegéd a trón melletti rendes állásukat foglalják el. – A közös miniszterek, valamint a miniszterelnök az emelvénytől balra foglalnak állást. A főszerartásmester és a szolgálatban álló szárnysegéd az elfogadó terem ajtajánál maradnak. Erre az elnök elmondja beszédét, mire Ő Felsége válaszolni méltóztatik. A válasz után a miniszterelnök a delegáció összes tagjait Ő Felségének bemutatja. Ő Felsége azután a delegáció tagjait kegyelmesen elbocsátja és az előbb említett kísérettel az elfogadó terembe vonul vissza. A delegáció tagjai a császári Burgnak Schweizi udvarából mennek fel. A katonai egyének disz egyenruhában (tábori szalag nélkül) a polgári állásúak kis diszben (vagy is nemzeti öltözetben, avagy frakban fehér nyakkendővel) – nagykeresztes vitézek szalag nélkül jelennek meg.” A helyszín aszerint változott, hogy a delegáció Bécsben vagy Budapesten ülésezett, ez utóbbi esetében a bemutatás helyszíne a budai vár volt. Az üdvözlés menetét adott esetben külön rajzon is mellékeltek, a ceremónia pontos menetét betartandó. Magyar Országos Levéltár (MOL) K8. A közös ügyek tárgyalására kiküldött országos bizottság – delegációk anyagai. 5. csomó 1871-1872. 741-742., 6. csomó 1873-1874. 31. o.; 7. csomó 1875/76/77. 42. o., illetve Somogyi: i.m. 482-483. o.

vátok nyelvhasználati jogai irányadóak voltak, azaz joguk volt anyanyelvükön felszólalni, de ezt a valóságban igen ritkán tették meg. A két delegáció a saját nyelvén érintkezett egymással, de kötelesek voltak az üzenetekhez hiteles fordításokat mellékelni.³⁴

Amellett, hogy a közös ügyek hatékony vitele elméletileg csak így módon volt elképzelhető, meg kell azt is jegyezni, hogy a delegáció az 1867:XII. tc. legvitatottabb intézménye volt. Létrejötté Deák Ferenc és Andrassy Gyula terveinek volt köszönhető, egyfajta kompromisszumos megoldás volt a kiegyezés érdekében, aminek következtében mindkét fél, Ausztria és Magyarország alkotmányossága bizonyos mértékben egyaránt sérült. *Somogyi Éva* szavaival élve:

„[a] delegáció furcsa képződménye volt a dualista monarchiának, a közös ügyek kezelésének támadható, jobb híján adódó kényszermegoldása.”³⁵

Az vita tárgyát képezheti, hogy mennyire volt hatékony és gördülékeny a delegációk működése. A delegációk anyagokból ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy a költségvetés tekintetében szinte állandó pénzügyi hiány volt a hadügyekre vonatkozó pénzügyeknél, ezért a külügyre többnyire kevesebb jutott, és e tekintetben a delegációk is bizonyos kényszerpályák mentén működtek. Az évenkénti választás, a sok protokolláris teendő és a bizottsági tagok állandó – betegség, családi katasztrófák vagy egyéb hivatali teendők miatti – rotációja a delegációk működésének folyamatosságát hátrányosan érintette.³⁶

II. A horvát országgyűlés törvényalkotási tevékenysége az Osztrák-Magyar Monarchia idején

A kiegyezés időszakának legfőbb alkotmányos alapját a magyar-horvát kiegyezési törvény képezte, amely meghatározta a közös és az autonóm kormányzatok hatáskörét és ezzel egyidejűleg az autonóm és a Magyarországgal közös ügyeket. Azokat az ügyeket, melyek kívül estek a közös ügyek körén, mindkét állam önállóan intézte. A „Szent István koronájához tartozó országok” közös ügye magába foglalta a pénzügyi-gazdasági ügyeket, a szerzői jogot, a kereskedelmi törvényhozást, a bányá- és a tengerjogot, a posta, a vasút, a kikötők, hajóépítés, úthálózat és folyók

³⁴ Erre vonatkozóan ld.: 1868:XXX. tc. 59. §, Ferdinándy: i.m. 292. o.; Somogyi: i.m. 478., 480. o.

³⁵ Somogyi: i.m. 466., 474. o.

³⁶ Erre vonatkozóan a delegációs anyagok közt található igazolási kérelmek adnak részletes felvilágosítást. MOL K8.; Ferenczi: i.m. III. kötet. 357-359. o.

ügyeit, valamint a hadügyeket.³⁷ A kiegyezési törvény szerint a pénz-
ügyek közös hatáskörbe tartozása rendkívüli mértékben érintette a hor-
vát autonómia kérdését.³⁸ A magyar-horvát közös országgyűlés és a
központi kormány, melynek egy horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli
miniszter is a tagja volt képezték a legfontosabb közös szerveket. A
kiegyezési törvény Horvátország számára speciális autonómiát biztosít-
ott az igazságszolgáltatási, a beligazgatási (kivéve az állampolgárság
ügyét), a vallás- és oktatásügyi kérdésekben. A kiegyezési törvény nem
tett említést a szabadságjogokról, amelyek az ügyelosztásnak köszönhe-
tően belügyeknek minősültek.³⁹ Az említett autonóm ügyeket az auto-
nóm horvát-szlavón kormány, a bán és a horvát-szlavón országgyűlés
intézte. A horvát-szlavón országgyűlést, mint autonóm ügyekben eljáró
törvényhozó szervet nevezte meg a kiegyezési törvény ám emellett az
1870:2. tc. az országgyűlés szervezetéről és egyéb jogszabályok is tar-
talmaztak a működésére nézve bizonyos részletszabályokat. Ezeknek
megfelelően az országgyűlés legfontosabb feladata az autonóm ügyekre
vonatkozó törvények megalkotása és elfogadása lett. Bár az 1870:2. tc.
13.§-a szerint „a törvénykezdeményezés joga a Koronát és az ország-
gyűlést illette meg”, és a Király joga volt az országgyűlés feloszlata és
elnapolása.⁴⁰ Annak ellenére, hogy az uralkodó volt a második törvény-
alkotó tényező, egy személyben nem változtathatta meg a törvény szö-
vegét, hiszen a törvények megszövegezése az országgyűlés kizárólagos
hatáskörébe tartozott. Az uralkodónak viszont abszolút vétőjoga volt a
törvényjavaslat egészét szentesítés nélkül elvetthette.⁴¹ Nemcsak az ural-

³⁷ Hivatkozott szakaszok a kiegyezési törvényből (1868:I. tv.) 6-10§. In: Zakoni o Ugarsko-hrvatskoj nagodbi. Naklada Knjižare Mirka Breyera, Zagreb 1911. 9-13. o.

³⁸ Jelentős Rački azon nézete, hogy a kiegyezési törvény alapján Horvátország bevételei nagyobbak voltak, mint a Szerb Vajdaság bevételei, mégis a gazdaságilag, társadalmilag, kulturálisan és politikailag alulfejlett, ámde sokkal függetlenebb Szerbia a nyugati alkotmányok mintájára hajtotta végre a modernizációt. Šidak Jaroslav: Studije iz hrvatske povijesti XIX. Stoljeća. Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1973. 302. o.

³⁹ Čepulo Dalibor: Hrvatsko – ugarska nagodba i reforme institucija vlasti. 22 Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 2001. 117-130. o.

⁴⁰ Később, 1873-ban Ivan Mažuranić bánóságának hivatali ideje alatt, egy szabályza-
tot fogadtak el arról, hogy abban az esetben, ha a király feloszlítja az országgyűlést,
az ő kötelessége gondoskodni annak három hónapon belüli összehívásáról.
Engelsfeld Neda: Povijest hrvatske države i prava od 18. do 20. stoljeća. Pravni
fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006. 136.o.

⁴¹ L. Polić: Nacrt hrvatsko-ugarskog državnog prava – skripta. Zagreb 1912. 245. o.

kodó, mint a végrehajtás feje rendelkezett bizonyos törvényhozási jogkörökkel, hanem a bánt, mint az autonóm horvát kormány fejét is felruházták bizonyos törvényalkotási hatáskörrel, mint olyan személyt, aki az uralkodó mellett szintén aláírja a király által már szentesített törvényeket. Az is igaz, hogy pusztán az uralkodói szentesítés és ellenjegyzés által egy horvát autonóm törvény még nem lépett hatályba- két további feltételnek kellett ehhez ugyanis teljesülnie: a törvényt ki kellett hirdetni, és közzé kellett tenni.

A magyar-horvát kiegyezési törvény által meghatározott horvát-szlavón-dalmát autonóm ügyekről, melyek a horvát országgyűlés jogalkotási hatáskörébe tartoztak, az 1870:2. tc. 12§-a is rendelkezett.⁴² A beligazgatási, igazságszolgáltatási, vallás- és oktatásügy és bizonyos költségvetési ügyek a horvát országgyűlésre tartoztak. Emellett az országgyűlés meghatározhatta a saját házszabályát és hozhatott olyan határozatokat, amelyekben a kormány működéséről nyilvánított véleményt. Emellett joga volt arra, hogy közvetlenül folyamodjon a Koronához, amely jogával gyakran élt is annak érdekében, hogy az uralkodó tudomására hozza Horvátország problémáit és, hogy az ország vitás alkotmányos ügyeire megoldást találjon. A végrehajtó szervek feletti országgyűlési kontrollon kívül megillette néhány egyéb jogkör is: a közigazgatás felügyelete, az interpelláció joga, a kérvények fogadása és az ellenőrzés joga. Annak ellenére, hogy a horvát állam nem használta ki maradéktalanul mindazokat a lehetőségeket, amelyeket a magyar-horvát kiegyezési törvény biztosított a számára, az autonóm horvát országgyűlés a horvát nép központi, történelmi intézménye maradt, amely törvényesen örködött az állam működése és ön-fontossága felett.

1. Ötéves országgyűlési működés a kiegyezési törvény kereti között – korlátozott modernizáció

A magyar-horvát kiegyezési törvény elfogadását követően szükség volt egy reformfolyamatra annak érdekében, hogy a belső szervezet működését a kiegyezési törvény által előírtakkal harmonizálják. Ezért az országgyűlés tovább ülésezett 1868 novemberétől, amely ülések alatt különbö-

⁴² Ez a stilizálás nem megfelelő, mivel a magyar-horvát kiegyezési törvény 47 szakasza alapján a horvát törvényhozásnak van hatásköre minden olyan ügyben, melyet a kiegyezési törvény nem utalt kifejezetten a magyar-horvát államközösség hatáskörébe. Sirotković Hodimir: Ustavni položaj i organizacija rada Sabora kraljevine Hrvatske i Slavonije u građanskom razdoblju njegova djelovanja (1848-1918). Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1981. 71. o.

zõ ügyekben folytatott tárgyalásokat (királyi bizottság tagjainak megválasztása, hogy a rijekai kérdést megoldják, a közös országgyûlésbe küldendõ képviselõk és a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter megválasztása, a bán kinevezése, stb.) . Egy rövidebb szünetet követõen, a Háromegy Királyság országgyûlését ismételten összehívták 1869 márciusában, hogy folytassa tárgyalásait egy olyan törvényjavaslatról, amelyet a közös kormány terjesztett be 1869 augusztusában, és amelyet az uralkodó, mint az 1869:2. tc.-t szentesítette.⁴³

A törvény rendelkezései szerint az ország szuverenitásának a megtestesítõje a horvát kormány az élén a horvát Bánnal. A horvát kormány három osztályból áll: beligazgatási és horvát költségvetési osztályból, vallás- és oktatásügyi osztályból és igazságszolgáltatási osztályból, melyeknek élére elnököket neveztek ki. A Bán az országgyûlésnek felelt a kormány törvényes és jogszerû mûködéséért és közvetített az autonóm szervek és az uralkodó között a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszteren keresztül, aki a Bán mellett ellenjegyezte az uralkodó aktusait. A Bán köteles volt részt venni a horvát országgyûlés ülésein és ott a hozzá intézett képviselõi interpellációkra válaszolni.⁴⁴ Ebben az idõszakban a vasúthálózat kiépítésérõl és a Lónya mezõi vidék lecsapolásáról is folytak a tárgyalások. Az oktatási ügyek alapját Horvátországban és Szlavóniában az általános iskolai oktatás képezte, mely modernizációra szorult és ezért szükségesnek látszott egy, az alapfokú oktatásra vonatkozó törvény elfogadása. Két törvényjavaslatot tárgyalt az országgyûlés a napirendjén: az egyiket a zágrábi oktatói szakszervezet terjesztett be, a másikat az országgyûlési képviselõk nyújtották be. Ám a benûk foglalt rendelkezések idejétmûlt volta miatt egyik törvényjavaslat sem jutott tovább a tárgyalási szakasznál. A megtárgyalt kérelmek között szerepelt az is, hogy a Szerém megyei nem-szerb ajkú lakosság számára engedélyezzék a horvát nyelv használatát latin írásmóddal közigazgatási és igazságszolgáltatási nyelvként. A magyar-horvát kiegyezési törvény védelmében, 1870-ben Levin Rauch báró bánsága idején az országgyûlés elfogadott egy törvényt, amely kimondta, hogy minden olyan személy, aki a magyar-horvát állami kapcsolatok, a Magyar és a Horvát-Szlavón Királyság alkotmányának erõszakos megváltoztatására

⁴³ 1869:II. tv. az autonóm Horvát-Szlavón-Dalmát kormányzatról. In: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Brzotiskom narodne tiskarnice dra. Ljudevita Gaja, Zagreb 1869. 7-12. o.

⁴⁴ Sirotković: i.m. 39-86., 75-78. o.

törekszik, „hazaárulást” követ el, vagy bárki, aki ugyanezeket becsmérli vagy gyűlöletet kelt, az megsérti a közrendet.⁴⁵ Mindamelllett, hogy ez a törvény a kiegyezési törvény megsértését ily módon kriminalizálta, a legtöbb figyelmet mégis a új választójogi és az országgyűlés összetételét szabályozó törvényjavaslat kapta, amelyet a kormány terjesztett be az országgyűlés elé az 1867. évi joganyag alapján bizonyos megszorításokkal.

A király 1870 novemberében jóváhagyta ezeket a törvényeket, amelyek kihirdetésre is kerültek a Háromege Királyság statútumai között, mint az 1870:2. tc. az országgyűlés szervezetéről és 1870:3. tc. az országgyűlési választásokról. Az 1870:2 tc. az országgyűlés szervezetéről⁴⁶ 16 szakaszból állt, amely – többek között – az országgyűlés összehívását, elnapolását és felosztatását, a képviselők megbízatásának idejét, az aktív és passzív választójogot, a célját szabályozta. A törvény kimondta, hogy a király joga az országgyűlés összehívása és felosztatása, de ugyanakkor az utóbbi esetében kötelessége az, hogy gondoskodjon az új országgyűlés megválasztásáról és összehívásáról az előző országgyűlés felosztatásától számított három hónapon belül. A magyar-horvát kiegyezési törvényben meghatározott horvát-szlavón ügyek tartoztak az országgyűlés hatáskörébe. Ez a törvény kiszélesítette a kinevezési jogköröket és kiszélesítette a választási körzeteket a túrmezei kerülettel, továbbá kiszélesítette a passzív választójogot a műveltségi cenzus leszállításával, illetve lehetővé tette, hogy a közügyek gyakorlásától eltiltott (becstelen) személyeket és azokat, akik hatalom alatt állnak, megfossszák a választójoguktól. A törvény tartalmazott az országgyűlés elnökének megválasztására vonatkozó belső választási szabályokat, és a képviselők napi ellátására és szállására vonatkozó költség-meghatározást is. Az 1870:3. tc. a választási eljárásról⁴⁷ 27 szakaszból állt, amelyek hat fejezetre voltak elosztva: képviselők száma, választási kerületek és a központi bizottság, választási bizottságok, választójog, választási listák és a képviselők

⁴⁵ 1870:XI. tv. a büntetőtörvénykönyv módosításáról. In: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Brzotiskom narodne tiskarnice dra. Ljudevita Gaja, Zagreb 1871. 324-326. o. Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju (a továbbiakban használt rövidítés: SZ.)

⁴⁶ 1870:II. tv. a Horvát-Szlavón-Dalmát Királyság országgyűléséről és annak szervezetéről. In: SZ. Zagreb 1870. 283-283-286. o.

⁴⁷ 1870:III. tv. az országgyűlési választási rendszerről. In: SZ. Zagreb 1870. 293-299. o.

megválasztása. Bár az országgyűlési képviselők száma ugyanannyi maradt (67) a közvetlen választójogot magas elvárásokhoz kötötték. A központi választási bizottságok tagjait a megyék központi közigazgatási szervei, illetve a türmezei kerület előljárója és a saját előljáróságuk területén a helyi vezetők vagy városi bírók nevezték ki. Ez a központi választási bizottság szabályozta a területén fekvő választókerületeket. Ezek a törvények voltak az elsők azok közül, melyeket az országgyűlés elfogadott a kiegyezést követő időszakban. Az országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvények közül a következőket kell még megemlíteni: az autonóm törvények kihirdetéséről szóló törvény, amely rendelkezett arról, hogy miután a király jóváhagyott valamely törvényt és azt az országgyűlés előtt kihirdették, a törvényt egy 15 napos *vacatio legis*-szel meg kellett jelentetni a hivatalos közlönyben.⁴⁸ Annak a törvénynek az elfogadásával, amely a Királyi Kúria bíráinak és hivatalnokainak a kinevezéséről szól, rögzítették, hogy a Királyi Kúria összes bíróját és a Hét-személyes Tábla titkárait a Bán javaslatára a király nevezte ki, míg a többi hivatalnok kinevezése a Bán kizárólagos hatáskörébe tartozott.⁴⁹ Amint az autonóm kormányzat is megkezdte működését, szükségesnek tűnt a közigazgatási-területi struktúra megújítása is, emiatt 1870-ben az országgyűlés elfogadta az új törvényt a megyeszervezésről, amely fenntartotta a korábbi megyéket.⁵⁰ A megyék továbbra is önálló területi egységek maradtak és önkormányzati jogosítvánnyal bírtak és a megyék lakossága számára fontos, összes ügyben tárgyalási joggal bírtak. Emellett joguk volt az autonóm kormányhoz folyamodni, és petícióval élhettek az országgyűlés felé. A megyék hatáskörébe tartozott a megyei költségvetés elfogadása, az elsőfokú igazságszolgáltatás, a közlekedés, a templom és iskolaépítés, stb. A megyei közigazgatást a megyei közgyűlés, mint központi testületi szerv és a megyei magisztrátus, mint végrehajtó szerv végezte. A megye élén a megyei prefektus állt, akit a Bán javaslatára a király nevezett ki. A megyei prefektus helyettese állt ténylegesen a megyei közigazgatás élén, és ő volt a megyei közgyűlés végrehajtó szerve. Minden megye kerületekből állt, élén a kerületi bíróval, aki a megyei prefektusnak felelt, illetve a helyettes megyei prefektusnak

⁴⁸ 1870:VI. tv. a horvát-szlavón-dalmát országgyűlés által megtárgyalt és elfogadott törvényekről. In: SZ. Zagreb 1870. 308-309. o.

⁴⁹ 1870:XI. tv. bizonyos intézmények újrafelállításáról, a bírák és az alacsonyabb rendű királyi bírósági hivatalok tisztségviselőinek kinevezéséről Horvátország és Szlavónia területén. In: SZ. Zagreb 1870. 317-318.o.

⁵⁰ 1870:XVII. tv. a megyék szervezetéről. In: SZ. Zagreb 1871. 51-65.o.

a közigazgatási ügyekben.⁵¹ A megyeszervezésről szóló törvény mellett az országgyűlés elfogadta a falvak közigazgatásáról és a rendezett magisztrátus nélküli piacokról szóló törvényt.⁵² Ez a törvény határozta meg elsődlegesen, hogy ki rendelkezik községi illetőséggel és a községi illetőség megszerzésének feltételeiként előírta a horvát-szlavón állampolgárságot és a személyes vagy dologi (tulajdon) községhez tartozást.⁵³ A községi bíró és a jegyző, mint az önkormányzati szerv végrehajtói, a községi vezetőség által választott tisztségviselők voltak, akiket az önkormányzat javasolt. A községi bíró a községi vezetőségnek volt felelős az önkormányzati feladatok tekintetében. A község saját bevétellel és költségvetéssel rendelkezett, de a magasabb közigazgatási szervek felügyelete alatt állt.

2. Az országgyűlés jogalkotási tevékenysége 1872-1875 között

Ivan Mažuranić bánása idejére három országgyűlési időszak esett: 1872/1873-1875, 1875-1878 és 1878/1880/1881, amely időszakot egyenlőtlen irányú és intenzitású, ámde jelentős modernizáció jellemezte. Az országgyűlés működésének 1875-ig tartó időszakában a reformokat előmozdító politikai kereteket teremtette meg. Az 1872. június 15-től kezdődő időszakban, amikor az országgyűlést megnyitották, illetve 1873. szeptember 29-től, Mažuranić Bánná való kinevezéséig és attól a naptól 1875. június 15-ig, az országgyűlés utolsó ülésének berekesztéséig, a horvát országgyűlés összesen 121 ülést tartott.⁵⁴ Működése alatt, 1880-ig a Mažuranić kormány 48 törvényt terjesztett be és fogadtatott el, ami szintén bizonyítja, hogy ez a reformok kormánya volt.

Habár a Mažuranić kormány kivételével a Vakanović kormány is elfogadott 18 törvényt, amelyből hármat hatályon kívül helyeztek, ezek közül kilenc törvényt fenntartott a Mažuranić kormánya. Az általuk elfogadtatott törvények számtalan jogterületet szabályoztak: mezőgaz-

⁵¹ 1875-ben Mažuranić reformjainak keretében a politikai igazgatás szervezetéről szóló törvényt is elfogadták többek között. Ezek a törvények a közigazgatási szervezet modernizációjának teljes alapját képezték, beleértve az első közhivatalok felállítását is. Čepulo Dalibor: *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi*. In: *Hrvatska javna uprava 1999*. 227., 254. o.

⁵² 1870:XVI. tv. a falusi igazgatás helyreállításáról és a rendezett tanács nélküli piacokról. In: *SZ*. Zagreb 1871. 37-50.o.

⁵³ Čepulo: 2001 i.m. 143. o.

⁵⁴ *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije 1872-1875*. I., II. Zagreb 1875

daságot és gazdaságot, oktatást, vallást, büntetőjogot és a börtönrendszert, a közigazgatási-politikai rendszert, a sajtószabadságot, a társadalmi kapcsolatokat és az egészségügyi ellátást. Az első törvényjavaslat, amelyet a Vakanović kormány beterveztett, a mezőri szolgálatról szóló törvény volt. Ez bűncselekménnyé nyilvánította a mezők rongálását, és pótolta az idejéig múlt rendelkezéseket a károk helyreállításáról és kiküszöbölésére vonatkozóan.⁵⁵ Ezen felül a kormány törvényjavaslatot terjesztett be az országgyűlés elé a testi büntetések eltörlésére, amelyben kérte a botbüntetés eltörlését, annak idejéig múlt és célját veszített voltára való tekintettel.⁵⁶ A kormány ugyancsak törvényjavaslatot terjesztett be a zágrábi I. Ferenc József Egyetem felállításáról, amely teológiai és jogi fakultással, illetve néhány bölcsészettudományi tanszékkal működött volna, ám a javaslat tárgyalásra sem került Mažuranić bánságáig, amikor is 1874-ben az országgyűlés elfogadta.⁵⁷ Mint az már említésre került, a kormány által beterveztett törvényjavaslatok számtalan kérdéssel foglalkoztak, többek között a vallásüggyel is, és ennek keretében két törvény is elfogadásra került: az egyik az evangélikusok, a másik a zsidók emancipációjáról. A zsidók és egyéb elismert felekezetekhez tartozók törvény előtti egyenlőségéről szóló törvény kimondta a zsidók és más elismert felekezethez tartozók egyenlőségét a szabad vallásgyakorlás, valamint a politikai és szabadságjogok tekintetében és biztosította az állam számára az egyházak feletti felügyeleti jogot és a lehetőséget, hogy beleszóljon a törvényen alapuló oktatási tervekbe.⁵⁸ Ezzel a törvénnyel ellentétben, amelyet 1873-ban elfogadtak, az evangélikusok és más elismert felekezetekhez tartozók jogairól szóló törvény 1898-ig nem lett becikkelyezve. Nemcsak a kormány élhetett a törvénykezdeményezés jogával, hanem az országgyűlési képviselők is. Ők kezdeményezték a Vakanović kormánynál, hogy függesse fel a közös tulajdon felosztását, amelyet a kormány el is fogadott.⁵⁹ A törvényeknek ez az áttekintése is mutatja, hogy az igazságszolgáltatási és közigazgatási rendszert, valamint a polgári jogokat és szabadságokat biztosító törvények, mint a

⁵⁵ Az erdőfelügyeletről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1873. 243-252. o.

⁵⁶ A testi büntetések eltörléséről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1873. 241-242. o.

⁵⁷ A zágrábi I. Ferenc József Egyetem alapításáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 11-28. o.

⁵⁸ A zsidók és más elismert felekezetek követőinek egyenjogúságáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1873. 312-313. o.

⁵⁹ Az evangélikus keresztyének és más elismert felekezetekhez tartozók egyenjogúságáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1872. 267-268. o.

reformok alappillérei nem voltak ezidőtájt megfelelőek. Mažuranić bán-ná való kinevezését követően kezdődött meg a modernizáció azzal a céllal, hogy befejeződjön Horvátország területi integritásának újjáalakítása, megeremtdjön Horvátország jogi, kulturális és politikai öntudata és egy sikeres gazdaság. Mažuranić már az 1873. szeptember 20-i kinevezését követően rögtön munkába állt, és még az év októberének folyamán átdolgozott néhány törvényt, amelyeket fenn kívánt tartani Vakanović bánóságának idejéből. Mindazonáltal, míg a Mažuranić kormány átvett nyolc törvényt az előző kormány időszakában elfogadottak közül, addig ő maga újabb 26 törvényjavaslatot terjesztett be. Az első országgyűlési időszakban a Mažuranić által átvett, hét módosítandó törvény közül az egyik legfontosabb az I. Ferenc József Tudományegyetemről szóló törvény volt, melynek átdolgozását követően a törvény elrendelte, hogy az egyetem négy karral (az Orvostudományi Kar kivételével) kezdje meg mielőbbi működését a pénzügyi feltételek teljesülésével egyidejűleg. Ezen a törvényen kívül elfogadták az egyetemi oktatók és adminisztrációban dolgozó szakemberek béréről, juttatásairól és nyugdíjáról szóló törvényt is.⁶⁰ Habár a Mažuranić kormány elfogadta az egyetem felállításáról szóló törvényt, ellenezte annak a választójogi törvénynek az elfogadását, mely az országgyűlési képviselők létszámát 67-ről 77-re növelte volna, a Határőrvidék visszacsatolását követő területi gyarapodásnak következtében. Az állami elmeügyintézet felállításáról szóló törvény megeremtette az alapját az első ilyen intézet létrehozásának Horvátország területén, amely teljesítette a modern, civilizált nemzetektől elvárt követelményeket.⁶¹ Mažuranić ugyancsak fenntartotta a közmunka és középületekről szóló törvényt, valamint a bérmunkáról szóló 1870:5. törvény rendelkezéseit módosító törvényjavaslatot. A bánóságának első időszakát nem jellemzik Mažuranić saját törvénykezdeményezései, de ebben az időszakban dolgozta ki a reformtervének alapjait, amelyet az a tény is alátámaszt, hogy a kinevezését követő harmadik hónapban már olyan törvényjavaslatot terjesztett be az országgyűlés elé, amely a bírósági-politikai rendszer, az igazságszolgáltatás és a társadalmi kapcsolatok reformját célozta. Különös figyelmet érdemel a Bán és az osztályfőnökök (a horvát kormány osztályainak élén álló ve-

⁶⁰ A zágrábi egyetem oktatóinak és személyzetének béréről, juttatásairól és nyugdíjáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1873. 29-33. o.

⁶¹ Az állami elmeügyintézet felállításáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1873. 302-303. o.

zetők) kötelezettségeiről szóló törvény, mely kulcsfontosságú volt. A törvény a Bán jogi felelősségét kívánta szabályozni a kiegészítő törvény megsértése esetére és az osztályfőnökök másodlagos felelősségét, a hivataluktól való megfosztás szankciójának kilátásba helyezésével. A Bán és az osztályfőnökök felelősségre vonását legalább 20 országgyűlési képviselő kezdeményezhette írásban. Ez a törvény alapozta meg az autonóm kormány és az igazgatás gyökeres átalakulását egy modern és ésszerű rendszerre, olyanná, amely a központi kormányzattól függetlenül tudott működni.⁶² A bírák jogállásáról szóló törvény elfogadásával, azáltal, hogy deklarálta, hogy a bíró az állami hivatalt tölt be, törvényben mondta ki a bírói függetlenség alapelvét, bár a bírákat a király nevezte ki tartósan és visszavonhatatlanul.⁶³ Ez a törvény függetlenítette a bíraskodást a közigazgatástól szervezeti és személyi vonatkozásban is. Attól fogva, hogy a bíró állami tisztségviselő lett, a Bán, mint kormányfő és végrehajtó hatalom, nem lehetett többé a Hétszemélyes Tábla elnöke, így a továbbiakban más bírót kellett a helyére kinevezni. Ezt a tisztséget a Hétszemélyes Tábla elnökéről szóló törvény szabályozta.⁶⁴ A bírák jogállásáról szóló törvény módosításaként fogadták el a bírák fegyelmi felelősségéről, a bírói tisztségtől való megfosztásról és a bírák elmozdíthatatlanságáról szóló törvényt. Ezek a törvények biztosították a bírói tisztség stabilitását és befolyásolástól való mentességét. A fegyelmi felelősséget megállapíthatták akkor, ha a bíró nem lelkiismeretesen és a bírói hivatáshoz méltatlanul járt el munkája során. A kiszabott büntetés megintés, áthelyezés, vagy bírói hivatás gyakorlásától való megfosztás volt. Eszerint a törvény szerint a bírót a tisztségétől a beleegyezése nélkül nem lehetett megfosztani, néhány kivételes esettől eltekintve.⁶⁵ Az igazgatási és az igazságszolgáltatási szervezetet szabályozó néhány törvényeken kívül, a horvátországi különleges társadalmi körülményeknek megfelelően fogadta el az országgyűlés a szövetkezeti törvényt, amely a szövetkezeti forma eltörlését célozta és a szövetkezeti földtulajdont családi magántulajdonná kívánta földosztás által átválttatni.⁶⁶ Ezután tilos lett új szövetkezetet alapítani, de még mindig lehet-

⁶² A bán és az osztályfőnökök kötelezettségeiről é szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 3-10. o.

⁶³ A bírói hatalomról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 147-149. o.

⁶⁴ A Hétszemélyes Tábla elnökségéről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 159-160. o.

⁶⁵ A bírák felelősségéről, akaratuk elleni elmozdításáról és nyugdíjazásáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 150-158. o.

⁶⁶ A szövetkezetekről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 161-168. o.

séges volt a már meglévő szövetkezeteket új tagokkal (férfi) bővíteni. A szövetkezetek jogaival foglalkozó első fokú bíróságokat megszüntették és a szövetkezeti ügyeket első fokon a területi közigazgatási szervek hatáskörébe utalták fellebbezési joggal. Meghatározták a szövetkezetből való kilépés szabályait is, ez bekövetkezhetett úgy is, hogy a szövetkezeti tag kilép a szövetkezetből, vagy jogi úton kizárták, ha egy férfi beházasodik egy másik szövetkezetbe, vagy amikor egy nő a szövetkezetből más szövetkezetbe tartozó férfihoz megy nőül, illetve, amikor elválasztják őket. A tag elhagyhatta a szövetkezetet anélkül is, hogy annak vagyona teljesen felosztásra került volna, illetve a törvény meghatározta a földterület minimumát, amelyet a szövetkezetet elhagyó tagnak juttatni kellett. Ezeknek a törvényeknek az elfogadása is mutatja, hogy Mažuranić már bánná való kinevezését követő három hónapban is, olyan törvények kidolgozásával foglalkozott, amelyek központi jelentőségűek voltak a területi autonómiát illetően.

Mažuranić bánságának második időszaka 1874. augusztus 5-étől 1874. október 25-ig tartott, amely az előző időszaknál jóval fontosabbnak és intenzívebbnek bizonyult, tekintve, hogy ez alatt az időszak alatt 18 törvényjavaslatot tárgyalt az országgyűlés, amelyből kettőt az országgyűlési képviselők kezdeményeztek. Az említett időszak alatt a kormány az oktatással, a közigazgatással, az igazságszolgáltatással és a szolgálattal, a sajtóval, a gazdasággal és az egészségüggyel kapcsolatos törvényjavaslatokat dolgozott ki. A törvényjavaslatok közül legjelentősebbként a politikai igazgatással kapcsolatos törvény említhető meg, amely szemben a horvát területi igazgatási tradíciókkal, a közigazgatás centralizációját kívánta megvalósítani azáltal, hogy a megyei prefektusok lettek a kormány területi végrehajtó szervei és a megyei hivatalnokok területi hivatalnokokká váltak.⁶⁷ A törvény az államhatalmi ágak elválasztásának talaján keletkezett, mint ahogyan az megfigyelhető volt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása esetében is. A bán, vagy a helyettese volt a politikai igazgatás feje. Az új területi közigazgatási rendszer alapján Horvátország és Szlavónia területét a törvény nyolc megyére osztotta, minden megye közigazgatási egységet képezett és ezalatt almegyék helyezkedtek el. Az alárendelt közigazgatási egységek szűk körű eljárási hatáskörrel rendelkeztek, és nem hozhattak önálló döntéseket. A megyék élén a megyei prefektus állt, akit a király nevezett ki a bán javaslatára. Az almegyék prefektusai, akik az almegyék élén álltak, a bán által lettek ki-

⁶⁷ A politikai igazgatás szervezetéről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 425-434. o.

nevezve, a megyei prefektusok javaslatára. Az almegyék gyűléseitől eltekintve ahol a megyei alprefektusok elnököltek, a megyék is tartottak gyűléseket, a megyei prefektusok elnökletével, évente egyszeri alkalommal. A következő fontos törvény, amelyet az országgyűlés elfogadott, az elsőfokú bíróságok szervezetéről szóló törvény volt, amely az elsőfokú bírósági szervezetet hat bírósági táblára osztotta, illetve létrehozta a kerületi és a városok által delegált kerületi bíróságokat, mint önálló igazságszolgáltatási egységeket.⁶⁸ A bírósági hivatalnokokról és azok fizetéséről szóló törvény és az államügyészi hivatal tagjainak hivatali állásáról, valamint az állam képviselőtét a szabadságjogokat érintő ügyekben szabályozó törvény az igazságszolgáltatási szervezettel foglalkozott. A bírósági szervezetet érintő törvényeket kivéve az országgyűlés számos olyan törvényjavaslatot is megtárgyalt, amelyek Horvátország és Szlavónia gazdasági, kulturális, igazgatási kérdéseivel és politikai jelentőségével foglalkoztak és ezért fogadták el a sajtóról szóló törvényt is.⁶⁹ Ez a törvény vált a sajtószabadság alapjává, de tartalmazott néhány olyan intézkedést, amely biztosította, hogy a kormány felügyeletet gyakorolhasson a sajtó felett. A törvény értelmében, minden sajtóterméknek kellett legyen egy felelős szerkesztője és nem lehetett addig kinyomtatni, amíg a lap alapítását be nem jelentették az államügyésznek és az alapítók nem tettek le biztosítékot. A sajtóvétségekben bíróság volt illetékes, de bizonyos esetekben a felügyelő bizottságok is eljárhattak a lapterjesztés megtiltásával kapcsolatos ügyekben. A büntető eljárásjog reformját jelentette a büntetőeljárásról szóló 1875. évi törvény, mely a francia modellt vette alapul és az akkuzatórius eljárás elveit.⁷⁰ A törvény bevezette az egyszerűsített nyomozati eljárást, a nyilvános meghallgatást és a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét. Emellett az államügyészi hivatalnak a döntése a vádemelés kapcsán a törvény értelmében jelentőssé vált, lerövidült a nyomozás során foganatosított letartóztatás ideje, és az elrendelésének lehetőségét is szigorúbb feltételekhez kötötte a törvény. Annak ellenére, hogy az új büntetőeljárás törvény nagyon hasonlított az osztrák büntető perrendtartásra, nem engedélyezte, hogy az öt évnél súlyosabb fegyházbüntetéssel sújtandó bűncselekményekben esküdtszéki bíróság ítélkezzen. A kormány csak sajtóbűncselekmények esetén tette lehetővé az esküdtszéki eljárást,

⁶⁸ Az elsőfokú bíróságok szervezetéről szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 445-449. o.

⁶⁹ A sajtótörvény. In: SZ. Zagreb 1874. 355-367. o.

⁷⁰ A büntetőeljárás törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 235-354. o.

ezért elfogadta a sajtóperekbeni büntetőeljárásról szóló törvényt.⁷¹ Ez az eljárás, csakúgy, mint a büntetőeljárás az anyagi igazság alapelvein alapult, de ezzel ellentétben azt is elrendelte, hogy a döntéshozatal egy, az esküdt-szék előtti tárgyalás alapján történjen. A törvény értelmében az esküdt-szék két részből állt, a bírói tanácsból és a 12 esküdtből, amelyek három-havonta üléseztek. Ennek a törvénynek az elfogadása, mind igazságszol-gáltatási, mind politikai szempontból előrelépést jelentett, mert jó alapját szolgáltatva a sajtószabadságnak és a politikai pártok létrejöttének Horvát-országban. Annak érdekében, hogy sajtóperekben az esküdt-szék felállhas-son, szükséges volt a sajtóbűncselekményekben ítélező esküdt-székek esküdtlistáinak elkészítéséről szóló törvény elfogadása.⁷² A törvény meg-határozta az esküdképesség követelményeit és az esküdtek kötelezettsé-geit, amelyeknek alapján esküdt lehetett minden 30 és 60 év közötti férfi, aki megfelelt a műveltségi cenzusnak, legalább egy évi egyhelyben lakás-sal rendelkezett és az elérte a 20 forintos adócenzus határát. A büntetőeljá-rásról szóló törvény mellett a kormány benyújtotta az elítéltek próbára bocsátásáról szóló törvényjavaslatot is, amely az elítéltek reszocializációjára törekedett és a megtorlás helyett a megelőzést tette a büntetés céljává.⁷³ Az elemi iskolák és a népiskolák alapításáról szóló törvény elfogadásával, amely az előző 13 éves időszakban az egyik leg-fontosabb teendőnek tűnt az országgyűlés vitát generált az állam és az egyház között.⁷⁴ A törvény az elemi iskolák kötelezettségévé tette, hogy a diákjaikat vallási és erkölcsi nevelésben részesítsék, de az iskolák már nem álltak többé az egyház felügyelete alatt, hanem állami intézményekké váltak. Ez a törvény elismerte, először az idők során, hogy a tanárok az elsődleges tényezői az oktatás fejlesztésének. Bár az egyház nem veszette el teljesen a befolyását az elemi iskolai oktatásban, csak a hittan és az erkölcs tanításába volt beleszólási joga, valamint elérte azt, hogy a hittan tanárnak kötelező volt ahhoz a felekezethez tartoznia, mint a diákjai többségének. Ennek a törvénynek a legfontosabb következménye volt, hogy elválasztotta az államot az egyháztól az oktatás terén. Emellett fontos eredménye volt ennek a törvénynek, hogy elkötelezte magát az oktatási

⁷¹ A sajtóbűncselekményekben való büntetőeljárásról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 373-390. o.

⁷² A sajtóesküdt-székek tagjainak listájáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 368-372. o.

⁷³ Az elítéltek próbára bocsátásáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 195. o.

⁷⁴ Az alsófokú és általános iskolák felállításáról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 389-419. o.

színvonal emelése mellett és célul tűzte a szélesebb néprétegek bevonását az oktatásba.⁷⁵ Ebben az időszakban, a kormány mellett, az országgyűlési képviselők is beterveztettek két törvényjavaslatot, mint a törvényjavaslatot az akasztás eltörléséről, amely eltörölte a bilincs alkalmazását a politikai foglyok esetében és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot, amely a szabályozta a zárt és nyílt színi gyülekezéseket.⁷⁶ Az országgyűlés harmadik és negyedik ciklusában a kormány teljes törvénykezdeményezési passzivitást mutatott, amely a törvényalkotási tevékenység csökkenését eredményezte.⁷⁷

Az országgyűlési képviselők több törvényjavaslatot is sikerrel terjesztettek be a törvényhozás elé. Ezek között meg kell említeni az Állami Statisztikai Hivatal felállításáról és összehívásáról szóló törvényt, továbbá a választójogi törvény módosításáról szóló törvényt.⁷⁸ Az új választójogi törvény elvonta a közigazgatási szerveknek a korábbi törvény által juttatott jogosítványokat a választókerületek felállításával kapcsolatosan. Továbbra is 77-ben határozta meg az országgyűlési képviselők létszámát, így módon Horvátország és Szlavónia területén 77 választókerület alakítottak ki, és választókerületenként egy országgyűlési képviselő választására került sor. A központi választási bizottságról szóló törvény rendelkezéseinek értelmében, minden megyében és szabad királyi városban választási bizottságokat hoztak létre, hogy az országgyűlési képviselők választását lefolytathassák és minden választókerületben választási kiküldöttséget is létrehoztak. A központi választási bizottság tagjait a megye választotta, a megyékben a megyei közgyűlés, a szabad királyi városokban a városi képviselőtestület. A választók köre is bővült és a cenzus mértékét is leszállította a törvény. Törvényhozási feladatának eleget téve, az országgyűlés számos törvény fogadott el az utolsó ülésézési szakaszában (1875. augusztus-december), mint például a középiskolai tanárok nyugdíjazásáról szóló törvényt, a horvát tanszék ösztöndí-

⁷⁵ Ellentétben az általános iskoláról szóló törvénnyel, az egészségügyről szóló törvény elfogadása nem váltott ki semmilyen vitát az országgyűlésben. In: SZ. Zagreb 1874. 435-439. o.

⁷⁶ Az bilincsbüntetés eltörléséről és a gyülekezési jogról szóló törvények. In: SZ. Zagreb 1874. 229., 25-28. o.

⁷⁷ A kormányzat terjesztette be az állami ingatlanok királyi-vallási és oktatási célú alapítványoknak való eladásáról szóló törvényt. In: SZ. Zagreb 1874. 391-392. o.

⁷⁸ A középiskolai tanárok nyugdíjazásáról szóló törvény; a rektorválasztásról szóló törvény; a horvát tanszék ösztöndíjairól és alapítványairól szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 133-134., 1021-1031. o.

jairól és alapítványairól szóló törvényt, stb. A képviselők öt törvényjavaslatot terjesztettek be, amelyek közül csak egy olyan fogadott el az országgyűlés, amely az országgyűlés hárszabályával volt kapcsolatos. Két, az igazságszolgáltatási rendszer modernizációját célzó törvény – az ügyvédeikről és az ügyvédek feletti felügyeletről és az ügyvédbojtárokról szóló törvény – szentesítését az uralkodó megtagadta, mert azok nem tartalmazták azt a feltételt, hogy a Horvátország és Szlavónia területén tevékenykedő ügyvédek csak magyar állampolgárok lehettek.⁷⁹

Az 1872-től 1875-ig tartó országgyűlési időszakot a reformok jellemezték, amelyek különböző intenzitással követték egymást a Vakanović és Mažuranić kormány időszakában. A Vakanović kormány alatti reformok nem voltak szisztematikusak és átgondoltak, szemben a Mažuranić kormány szisztematikus és racionális reformjaival, melyek a horvát jogi-politikai rendszer teljes modernizációjának céljával készültek. A fő cél, melyet Mažuranić bánsága alatt maga elé tűzött, a közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszerre vonatkozó törvények módosítása volt, amely az önálló államiság modernizációjának alapjait képezték. Mažuranić az osztrák törvények mintájára készítette el a törvényjavaslatait, amely tulajdonképpen érthető annak tudatában, hogy ő korábban Bécsben a kormányzat tagja volt.

3. A horvát országgyűlés törvényalkotási tevékenysége 1875 és 1878 között

Az 1875 augusztusában tartott országgyűlési választások eredményeképpen a Néppárt vette át a vezetést, és 1875. augusztus 23-án összehívták az új országgyűlést, amely 1878 júliusáig ülésezett. Az országgyűlés törvényalkotási tevékenysége elsősorban olyan törvények megtárgyalására és elfogadására koncentrált, amelyek a gazdasági és mezőgazdasági teljesítőképességet fokozták. Trónbeszédében az államfő maga a szellemi és az anyagi jólét növelését várta el az autonóm kormánytól, és ez által közvetett módon az országgyűlés törvényalkotását is befolyásolta. A törvényjavaslatok a mezőgazdaság, az oktatás és a kultúra átalakítását, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás reformját célozták. Ilyenek voltak: a nem-falusi területek végső felosztásáról szóló törvény, amely kiirtotta a régi feudális közigazgatás utolsó csírait is. Meghatározták a földműves-gazdálkodók tulajdonjogát is a következő törvények-

⁷⁹ Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije 1872-1875. I., II. Zagreb 1875

ben: az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényben, a földművelési tanácsok megalakításáról és annak tagjairól szóló törvényben, a Križevci gazdasági és erdészeti főiskola felállításáról szóló törvényben, a Határőrvidék szövetkezeteiről szóló törvényben, a szövetkezeti törvény módosításáról szóló törvényben, továbbá az állatpestis elleni fellépésről szóló törvényben, stb. Az említett törvények a modern mezőgazdasági termelés megeremtését segítették elő. Az oktatás terén a kormány a következő törvényjavaslatokat nyújtotta be az országgyűlés elé: az egyetemi oktatók bérééről, juttatásairól és nyugdíjáról szóló 1874. évi törvény módosítását célzó törvényt, az eszéki városi nyelviskola államosításáról szóló törvényt, a zágrábi népművészeti múzeum létrehozásáról szóló törvényt és a zágrábi bábaképző iskola alapításáról szóló törvényt, stb. Az elfogadott törvények nagy többsége viszont az igazságszolgáltatásra vonatkozott. Ezek között a következőket kell megemlíteni: a független országos börtönök működtetéséről szóló törvényt, az igazságszolgáltatás adminisztrációja számára szolgáló épület felépítéséről és költségeinek fedezéséről szóló törvényt, a kereskedelmi és váltótörvényszékek eljárásáról kereskedelmi és váltóügyekben szóló törvényt, a polgári eljárás módosításáról szóló törvényt, az aktív és a szolgálatról visszavonult katonák és özvegyeik és árváik bevételeinek megszorításáról szóló törvényt, az uzsoratorvény módosításáról szóló törvényt, stb.⁸⁰

Nikola Krestićnek, az országgyűlés elnökének értékelése szerint, az országgyűlés jelentős munkát végzett ebben az időszakban, ha azt vesszük alapul, hogy „minden fontosabb államszervezetre vonatkozó törvényt” ebben az időszakban fogadtak el és ezeknek a törvényeknek az „állam fejlődésére gyakorolt kétségtelen hatását” senki nem tagadhatja.⁸¹

4. Az országgyűlés törvényalkotási tevékenysége Mažuranić visszavonulásáig

Azok az események, amelyek az utolsó három év során Bosznia és Hercegovina területén történtek, közvetett hatást gyakoroltak az országgyűlés munkájára, és a magyar-horvát kiegyezés pénzügyekre vonatkozó részének revíziójához is vezetett. A Néppárt, amely 1878 augusztusában

⁸⁰ Mažuranić időszakában a Zrinjevac épületet adták át a bírósági tábla székhelyéül, a JAZU-t (a Jugoszláv Tudományos és Művészeti Akadémiát), valamint megépítették a Vraniczany palotát és a Mirogoj temetőt is megnyitották. Szabo Gjuro: Stari Zagreb. Knjižara Vasić, Zagreb 1941

⁸¹ Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije 1872-1875, I, II. Zagreb 1875. 1068-1069. o.

megnyerte a választásokat bírta az országgyűlési többséget, ám a párt súlyos krízishelyzetbe sodorta az országot, amely végül Mažuranić visszavonulásával fejeződött be, amely egyben a reformkorszak végét is jelentette. Az országgyűlés törvényalkotási tevékenysége 1878 szeptemberétől 1880 februárjáig, Mažuranić lemondásáig különösen gyengének mutatkozott, hiszen a kormány által beterjesztett három törvényjavaslatból mindössze kettőt fogadott el.

Az országgyűlés által elfogadott és a király által szentesített törvények közül a következőket kell megemlíteni: a Horvátország központi kormányzatában dolgozó hivatalos személyek bevételeiről szóló aktuális eljárás reformját célzó törvényt és a városok szervezetéről szóló törvényt,⁸² amely a városi polgárookra és a városi igazgatásra (városi tanács, a város vezetője és annak helyettese, városi hatóság) tartalmazott szabályozást. Az új igazgatási szervezetben a városok feletti főfelügyeleti jogot is meghatározta a politikai igazgatásról szóló törvény.

5. Az országgyűlés működése és kapcsolatai Khuen-Héderváry bán-sága alatti nemzeti mozgalom időszakában

Ivan Mažuranić bán lemondatása után, Pejačević László gróf vette át a báni tisztséget és az országgyűlés egy hosszú, öt hónapos szünetet követően állt ismét munkába 1880 júniusában. Ezt követően az országgyűlés olyan törvényjavaslatokat tárgyalt, mint a Horvát és Szlavón Királyság belső önkormányzatának 1880. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat, amelyet a módosított magyar-horvát kiegyezési törvény alapján dolgoztak ki a következő 10 évre vonatkozóan. A korábbi kiegyezési törvény értelmében a kvóta mértéke 6,44% volt (a közös magyar-horvát és közös osztrák-magyar ügyekre vonatkozó költségvetési részesedés), amelyet 0,87%-kal leszállítottak és emellett, hogy Horvátország kapott kiegészítő jelleggel 20.000 forint éves átalányadót, meg kellett növelnie az államkincstár bevételeit. Onnantól kezdve, hogy a király leiratában, amelyet az országgyűlés ülésén 1881 januárjában olvastak fel bejelentett Horvátország és Szlavónia igazgatási unióját a Határőrvidékkel, a közös országgyűlésben a horvát képviselők számát a területi megnagyobbodás következtében újra meg kellett állapítani. Ennek érdekében a király szentesített az 1881. március 25-iki 15. számú törvényt,⁸³ amelynek

⁸² A városi igazgatásról szóló törvény. In: SZ. Zagreb 1874. 179-186. o.

⁸³ A horvát-magyar kiegyezésről szóló törvény. Ivan Bojčić, az Országos Levéltár igazgatójának hiteles közlésében. Zagreb 1907. 61. o.

értelmében a horvát országgyűlés 40 képviselőt küldhetett a magyar országgyűlés képviselőházába és 3 képviselőt a főrendi házba. Az országgyűlés ezzel egyidejűleg megtárgyalta az országgyűlési választások módosításáról szóló törvényt is, amelyet 1881 júliusában el is fogadott, mint a Horvát-Szlavón-Dalmát Királyság országgyűlési választásáról szóló törvényt, amely nem bővítette a választójogot. Az ebben az időszakban elfogadott törvények közül mindenképpen említésre érdemes az új Nemzeti Színház megépítéséről szóló törvény, amely létrehozta Zágrábban a „Horvát Színházat”.

1881 szeptemberében új országgyűlési választásokat tartottak és rövid időn belül az új országgyűlés megkezdte a működését annak a királyi leiratnak a felolvasásával, amely bejelentette Horvát-Szlavónia egyesítését a Határőrvidékkel és ennek okán 1882 májusában az országgyűlés feliratot fogadott el egy külön törvény elfogadásáról ezzel kapcsolatban. Szükséges volt ugyanakkor az éppen aktuális választójogi törvény kiterjesztésére az egyesített Határőrvidék területén is, amely egy következő lépést tett Horvát-Szlavónia teljes területi egységesítése felé. Ugyanez év decemberében a bán utasítása alapján kibocsátották az aktuális választási eljárásról szóló szabályozást, amely elrendelte a Határőrvidék 35 választókerületre osztását, amelyek mindegyike egy országgyűlési képviselőt választhatott. 1883 áprilisára kiírták a választásokat, amelyet a Néppárt meg is nyert. A Határőrvidék egyesítésén túl, Rijeka visszacsatolásának kérdése is olyan téma volt, amely a horvát ellenzéket állandó parlamenti vitára készítette. Annak a ténynek köszönhetően, hogy az ellenzék, különösen a Jobboldali párt tagjai aktívan kritizálták a kormány tevékenységét, a kormány javaslatot nyújtott be a házszabályok 41§-ának módosításáról (1882. október), amely meghatározta volna egy adott napirendre vonatkozóan lefolytatott országgyűlési vita időkeretét és az időtúllépést az országgyűlési tárgyalásból való kizárással büntette volna. Ezt a módosítási javaslatot követően nem sokkal később az országgyűlés üléseit több mint egy évig elnapolták.

Mindeközben 1883 szeptemberében a király felmentette Pejačevićet a báni tisztségből és ahelyett, hogy új bánt nevezett volna ki Horvátország élére, Herman Ramberg tábornokot küldte királyi megbízottként az országba, amely egyben az alkotmány semmibe vételét is jelentette. Október elején a nép az alkotmány helyreállítását és a megbízott elbocsátásával egyidejűleg bán kinevezését követelte, hogy az országgyűlés is folytathassa a munkáját. Ezért a király felmentette a Ramberg tábornokot, mint királyi megbízottat 1883 decemberében és új bánt nevezett ki

Khuen-Héderváry Károly személyében. A megbízott felmentése és a bán kinevezése azt jelentette, hogy az országgyűlés ismét működőképes, ezért az meg is kezdte ülésesét 1883 decemberétől. Ezzel egyidejűleg az országgyűlési képviselők létszáma kibővült a Határvidéken megválasztott képviselőkkel. A törvényjavaslatok között az országgyűlés legtöbb időn keresztül az 1884. évi indemnitásról szóló törvényt tárgyalta, melyet Khuen-Héderváry terjesztett be és végül az országgyűlés is elfogadta. Az országgyűlés elfogadta azt is, hogy a választási eljárásról szóló törvény, amelyet kiterjesztettek az egyesített Határvidékre is, legyen érvényes a következő választás idejére is, amelyet 1884 szeptemberében tartanak. Az országgyűlés ülésese, amelyek során továbbra is a Néppárt bírta a többséget, 1884 szeptemberétől kezdődött meg, de működése lényegesen különbözött a korábbi időszak országgyűléseinek üléseitől, mert most már a horvát Jobboldali Párt kétszer annyi képviselői mandátummal bírt az országgyűlésben. Ezért terjesztette be a Néppárti többség a házszabályok 41§-ának módosításáról szóló javaslatot, amely a kizárás büntethetőségét szigorította volna.⁸⁴ A Határvidék egyesítésével egyidejűleg új közigazgatási rendszer kiépítésére lett volna szükség, ezért 1885 novemberében az országgyűlés elfogadta a megyék és a kerületek szervezéséről szóló törvényt. Ennek a törvénynek a rendelkezései szerint a korábbi 8 megye és 6 kerület helyett, 8 bővített megyét hoztak létre. Az újonnan megszervezett megyéket további kisebb közigazgatási egységekre osztották, amelyeknek a nagyságát és a központját a területi kormányzat jelölte ki. A törvény fenntartotta a megyegyűlést is, ahol a megyei hivatalnokok bírtak „tagsági és szavazati joggal” és a megye rajtuk keresztül intézte az önkormányzati feladatokat. A megyei prefektus állt a megye élén, akit a bán javaslatára a király nevezett ki. Az országgyűlés 1887. évi ülésese alatt elfogadta a magánjellegű intézmények, társaságok és magánszemélyek Horvát-Szlavón-Dalmát Királyság címerére vonatkozó használati jogáról szóló törvényt, amely szabályozta, hogy az autonóm ügyekben való eljárás során „ezeknek a királyságoknak az egyesített címerét a Szent István koronájához tartozó országoknak a címere” alatt kell használni. Emellett elfogadták azt a törvényt, amely a Horvát-Szlavón-Dalmát Királyságok

⁸⁴ A házszabályok 41. §-ának módosítása értelmében az országgyűlés elnökének jogában állt a parlamenti zavargók és a durván felszólaló képviselők kizárását kezdeményezni. Perić Ivo: Hrvatski državni sabor (1848-2000.). Vol. 2 Hrvatski institut za povijest: Dom i svijet, Zagreb 2000

országgyűlésének ciklusát hat évben állapította meg. Az országgyűlés elfogadta továbbá a keleti-orthodox egyház szervezeti ügyeiről és a cirill ÁBC használatáról szóló törvényt Horvátország és Szlavóniára nézve, amely biztosította az egyházi-oktatási autonómiát azoknak a személyeknek, akik ehhez a felekezethez tartoztak. Az új, hatéves parlamenti mandátummal rendelkező országgyűlési képviselőket 1887 júniusában választották meg és 1887. szeptember 1-én kezdte meg a működését. Az országgyűlés egyik legfontosabb teendője az új választójogi törvény kidolgozása és elfogadása lett, a Határőrvidék területi egyesítése okán. A választójogról és az országgyűlés szervezetéről szóló törvényt az országgyűlés 1888 júniusában fogadta el és a király három hónappal később szentesítette. A törvény rendelkezéseinek értelmében a választókerületek számát 112-ről 90-re csökkentették, mégpedig oly módon, hogy több ellenzékhez tartozó választókerületet egyesítettek egy választókerületté. A választójogosultságot csak a népesség 2%-a kapta meg. Minden választókerület egy képviselőt választott a közvetett és a közvetlen választójog alapján. A szavazóknak joga volt panasszal élni, amelyet a városok és a megyeszékhelyek vezetősége vizsgált ki, akiknek a határozata ellen a Hétszemélyes Táblához lehetett fellebbezni. A Horvát-Szlavón-Dalmát Királyság országgyűlése 90 népképviselővel rendelkezett és olyan tagokkal, akik személyes jogon szavazhattak. Mindazonáltal a személyes jogú tagok létszáma nem haladhatta meg a népképviseleti választások során megválasztott képviselők létszámának felét.⁸⁵ Ez az új választójogi törvény és az országgyűlés szervezetéről szóló törvény még a következő, 1892. évi választások idejére is hatályban maradt, amelynek során a Néppárt ismételten országgyűlési többséghez jutott. Ezt követően az országgyűlési tárgyalásokat a jobboldali ellenzék és a néppárti képviselők összecsapásai jellemezték jobbra, de azért néhány törvény elfogadására is sor került. Ezek között a törvények között említhető meg a területi igazgatási egységek szervezetéről szóló törvény, a túrmezei nemesi kerület szervezetéről szóló törvény, stb. Ezt a parlamenti ciklust számos szünet tarkította, volt olyan időszak, amikor az országgyűlés több hónapon keresztül nem ülésezett. Egy hosszabb szünetet követően, amely kicsit több mint 11 hónapig tartott, az országgyűlés ismételten összeült és elfogadta az új eljárási szabályait, amelyet

⁸⁵ Ezeknek a törvényeknek az alapján az országgyűlés 1889 decemberében megtárgyalta és elfogadta a személyes tagsági joggal rendelkező nemesi családok és nemesek névsoráról szóló törvényeket.

aztán az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásáig nem is változtattak többé meg. Khuen-Héderváry ellenőrzése alá vonta az országgyűlés működését, ezáltal kívánván elejét venni annak, hogy az ellenzék a hosszú felszólalásaival akadályozza az országgyűlés munkáját.⁸⁶ A 19. század utolsó választását 1897-ben tartották, ahol 87 képviselőt választottak (90 helyett), mert Rijeka és a rijekai kerület nem akarta a továbbiakban megválasztani az ő képviselőit. Az országgyűlési képviselők felszólították Rijekát és a rijekai kerületet, hogy írjanak ki új választásokat, hiszen anélkül a két országgyűlési képviselő nélkül az országgyűlés mindössze csonka parlament, de ezt a javaslatot elvetették. Ez az országgyűlés is számos hosszabb szünetet tartott a munkája során és számos javaslat is az országgyűlés elé került az országgyűlés újjáalakításával kapcsolatban, mint az új választójogi szabályozás elfogadása, a választási rendszer reformja az általános választójog reformja által, stb.⁸⁷ A Khuen-Héderváry bánsága idején tartott utolsó választást 1901 novemberére írták ki és ezt követően az országgyűlés munkáját nagymértékben befolyásolta az, ami a horvát politika színpadán játszódott, mint pl. a zágrábi szerb-ellenes tüntetések, vagy az 1903-as nemzeti mozgalom. Khuen-Héderváry egészen az országgyűlési ciklus végéig, 1903 júniusáig részt vett annak munkájában és visszavonulását követően magyar miniszterelnökké nevezték ki. Teodor Pejačevićet nevezték ezt követően horvát-szlavón-dalmát bánná és az ő hivatali ideje alatt fogadta el az országgyűlés a Magyar és a Horvát-Szlavón-Dalmát Királyság pénzügyi megállapodásáról szóló törvényt módosító törvényt, amely 1913 végéig hatályban maradt. A Horvát-Szlavón Királyság területén feltámadt nemzeti mozgalom és a dualizmus krízisei arra indítottak néhány horvát politikust (Frano Supilo and Ante Trumbić), hogy új politikai irányzatot indítsanak, amelynek a legfőbb célja az volt, hogy egyesítse a horvát politikai erőket, egységes politikai rendszert teremtsen, együttműködést a szerbekkel és mindenki mással, aki a „Drang nach Osten” árnya alatt élt.

⁸⁶ Sirotković: i.m. 63. o.

⁸⁷ Derenčin javaslata az országgyűlési választásról mérföldkő volt a horvát választójogi reform történetében, mert ettől az időszaktól kezdve léteztek a népképviselési országgyűlések és „valósult meg az általános választójogi reform.” L. Polić: Povijest modernoga zakonodavstva hrvatskoga. Akad. knjižara Gjurjo Trpinac, Zagreb 1908. 60. o.

Jó kormányzás regionális szinten

I. Regionális fejlődés és globális változások

1. Fontos változások

A jó kormányzás¹ gyakorlati és elméleti szempontjai világszerte, de különösen Európában – főként a rendszerváltáson átesett országokban – szorosan kapcsolódnak a lényeges változásokhoz. *Jelentős változások korát éljük*. Nevezik ezt a kort az „információ korának” (Alvin Toffler), a „digitális technika korának” (Nicholas Negroponte), „a globalizáció korának” (Kenichi Ohmae), vagy „paradoxonok korának” (*Charles Exhibition*), miközben a „tudás kora” vagy a „tanuló szervezet” (Senge) kifejezések is egyre inkább használatosak. Azt mondhatná valaki, hogy hálózatos társadalomban élünk, amely azt kívánja tőlünk, hogy újragondoljuk és újraírjuk a múltat, jelent és jövőt.²

Tehát a változásokat a következőképpen definiálhatjuk: *i) a globalizáció folyamata; ii) a differenciálódás és integráció folyamatai; iii) az átalakulás folyamata.*³ A globalizáció a piacon, a politikán és a jogon kereszt-

* Prof.dr.sc. Zvonimir Lauc, egyetemi tanár, Alkotmányjogi és Politikai Tudományok Tanszék, Eszék, zlauc@pravos.hr

¹ Ld. a Bizottság 2001. júliusi Fehér Könyvében kezdeményezett „Kormányzás – Vita az európai kormányzásról” vitát, amely mindazokkal a szabályokkal, eljárásokkal és gyakorlattal foglalkozik, amelyek befolyással vannak a hatalomgyakorlásra az Európai Unión belül. A cél új kormányzási formák meghonosítása, amelyek közelebb hozzák az Uniót az európai állampolgárokhoz és hatékonyabbá teszik, megerősítik a demokráciát Európában és megszilárdítják az intézmények legitimitációját. Az Uniónak meg kell reformálnia önmagát, hogy az intézményeit jellemző demokratikus deficit megszűnjön. Ez a kormányzás jobb és következetesebb politika kialakítását és megvalósítását kell, hogy jelentse, amely egyesíti a polgári társadalmi szervezeteket és az európai intézményeket. Beletartozik az uniós jogalkotás fejlesztése is, amelynek érthetőbbé és hatékonyabbá kell válnia. Ezen kívül, az Európai Uniónak a világ kormányzásáról szóló vitához is hozzá kell járulnia és fontos szerepet kell vállalnia a nemzetközi intézmények működésében.

Europa Glossary, http://europa.eu/scadplus/glossary/governance_en.htm (2010.09.20.)

² Ld. Z. Lauc: *Origins of Legal Science in Europe today*. In: G. Weber (ed.): *Europa im Blick, Sibetes gemeinsames Symposium der Universitäten Augsburg und Osijek*. Verlag Ernst Vogel, München 2006. 107-123. o.

³ Ld. Z. Lauc: *Temeljni pojmovi lokalne samouprave. Lokalna samouprava, nizozemska i hrvatska iskustva*. HILS, Osijek 2006. 25-35. o.

tül valósul meg, ami azt jelenti, hogy ez a folyamat nemcsak a gazdasági síkra van hatással, hanem a személyek és gondolatok cseréjére is.

A világot rendes állapotában multikulturalitás jellemzi. A valódi homogenizáció kivétel. A másik oldalon a minél nagyobb (gazdasági és politikai) integrációk kialakítási szándékának lehetünk tanúi, ahol az egyéni részek egyre inkább konvergálnak. Differenciálódás is végbe megy azonban, és egységek hullnak szét elemeikre. A differenciálódás és integráció főként közigazgatási-területi szempontból értendő, és egyre jelentősebbé válik az olyan elvek alkalmazása is, mint a szubszidiaritás, arányosság, szolidaritás, kiegyenlítés stb. Minden integráció felveti a forma kérdését, nevezetesen azt, hogy az erős szubjektívítások megmaradnak-e az egységbe belépő elemek felett, vagy az egység a fő entitást képviseli, amelyben a részek perifériára szorulnak. Azt mondhatjuk, hogy ezzel kapcsolatban a legfontosabb kérdés: hol ér véget a differenciáció, és hogyan valósul meg az integráció. A végleges átalakulás minden társadalomban bekövetkezhet. Ez különösen hangsúlyozottan jelentkezik ott, ahol a (gazdasági, politikai, társadalmi és jogi) rendszer kopernikuszi fordulatot vesz, mint a poszt-szocialista közösségek esetén. Minden poszt-szocialista országot többé-kevésbé ugyanazok a dilemmák, hasonló kontaminációk és azonos törekvések jellemeznek.⁴ Európa és az egész világ szembe találja magát annak a szükségével, hogy megreformálja irányító intézményeit, hogy felgyorsítsa, és magas szintre emelje a döntéshozatali eljárását, valamint növelje az intézmények hatékonyságát és demokratizmusát. A fentebb ismertetett tények a következő kérdésben foglalhatók össze: hogyan hozunk létre olyan kormányzatot (minden szinten), amely jobban (eredményesebben) és kevésbé költségesen működik, és amely kiegyensúlyozott költségvetést

⁴ A legnagyobb kontamináció, ami ennek a rendszernek a nevében történt, az, hogy a vezetés hatása alá kerülhetünk, ami azt jelenti, hogy minden „felülről”, az államtól, politikai párttól vagy vezetőtől stb. kiindulva történik. Ez a szemlélet és környezet képtelenné teszi az embert arra, hogy higgyen az emberekben, mint egyéneknél, itt a „kollektivitás” dominál, és az egyéni érzelmek, motiváció, intellektuális és esztétikai képességek el vannak nyomva. Más szóval, lojálisnak kell lenni és csendben maradni, az embernek nem lehetnek saját, a többiekétől eltérő vágyai stb., konformistának kell lennie és ezt a stratégiát kell alkalmaznia pozíciójának megőrzésére. Ez homlokegyenest különbözik a kapitalista elmélettől és gyakorlattól. Végző soron, ez a probléma azokban az országokban, amelyek az átmeneti rendszereket részét képezik, vagyis, az ún. poszt-kommunista országokban.

biztosít. Erre a kérdésre választ keresve, egyre inkább a jó kormányzás, elektronikus kormányzás stb. fogalmakkal találjuk szemben magunkat.

2. Kapcsolódó elméletek

Azon a véleményen vagyunk, hogy az új kihívásokat nem lehet leküzdeni rendszerelmélet, önszerveződési elmélet és autopoétikus elmélet nélkül. Ahogy a technika az elgondolás termékké változtatásáról szól, úgy ez igaz az autopoétikus technikára is. Ez a technika segít a pozitív dolog elfogadásában és a negatív dolog kiküszöbölésében, vagy legalábbis annak legkisebb méretűre redukálásában. Így, miközben minden a természet törvényeihez igazodik, minden egyszerre rész és egész is, környezetétől membránnal elhatárolódva, amely biztosítja az entitás egységként való létezését, elegendő kognitív nyitottságot, de normatív zártságot is. A részek és az egész identitását és szubjektivitását tehát nem fenyegeti veszély, hiszen mindegyik számára biztosított a saját autonómiája, mint ahogy ezzel egyidejűleg a hálózatba szerveződése is. Forrester szerint, egy önszerveződő rendszerben, minden résztvevő a rendszer irányítója is. Hangsúlyos szerepet kap az önmeghatározás, versenyben a résztvevő énjével. Mindenkinek magából kell kiindulnia, először saját magát meghatározni. Ezekben az elméleteken keresztül megérthetjük, hogy mit jelent az allopoétikus és autopoétikus *közösség-építés*. Az allopoézis „valami más létrehozását” jelenti, azt, hogy az alany nem autonóm, hogy valaki más határozza meg a sorsát. Az autopoézis „önlétrehozást” jelent. Tehát, nincs „vagy/vagy” csak „és/és” megközelítés létezik; nincs kizárás vagy felülről rákényszerítés, csak megértés és egyetértés. A cél az optimális megoldás megtalálása. Minden egyén a legfontosabb, az embertől, mint állampolgártól kezdve, a családon, társaságokon, helyi és regionális hatóságokon keresztül, az országos és végül a szupranacionális szintig. Amit a legmegfelelőbb és legtermészetesebb dolog végrehajtani egy (funkcionális vagy területi) entitásban, azt a lehetséges legjobb módon kell abban véghezvinni: hatékonyan és demokratikus módon. Nyilvánvalóan, ezek a javaslatok szorosan összefüggnek a horizontális és vertikális hatalommegosztásban alkalmazott szubszidiaritás és arányosság elveivel. Ezért úgy gondoljuk, hogy az EU csak akkor formálódhat autopoétikusan, ha ezzel egyidejűleg a helyi, regionális és nemzeti szintek is autopoétikusan formálódnak.

3. Társadalmi fejlődés

Másként fogalmazva, ezek a folyamatok (mindegyik önmagában és kölcsönös összefüggéseiben is) tükröződik a társadalmi fejlődésben. A társadalmi fejlődés alatt a következőket értjük: *i) személyes fejlődés; ii) szervezeti fejlődés; iii) gazdasági fejlődés; iv) kulturális fejlődés.*⁵ A társadalmi fejlődést holisztikusan vizsgáljuk. Az egyéni fejlődés az érzelmi, akarati, értelmi, esztétikai és fizikai képességek fejlődését jelenti a csapatmunkára való alkalmasság mellett. A szervezeti fejlődés a tudományos-technikai forradalomra és a modern információs technológiára vezethető vissza, amely megkívánja az ügyes alkalmazást. A gazdasági fejlődés a lehető legnagyobb nyereség elérését célozza a lehető legkevesebb költség vagy veszteség mellett (költség/nyereség). A kulturális fejlődés a szociális ügyeket jelenti, például az oktatást, az egészségügyet, a szociális ellátást, a tudományt, a művészetet stb.

4. Többszintű kormányzás

A modern kormányzás és igazgatás bonyolult, valójában többdimenziós összetett problémák összességét jelenti. A kormányzásnak végtelen sokféle tárgya lehet, kezdve az emberi jogoktól a gazdasági fejlődésen, a környezetvédelmen, a közlekedésen, az oktatáson, a tudományon, a mezőgazdaságon át a rendőrségig stb. A kormányzás és igazgatás rövid- és hosszú távú problémákkal, a magánszemélyek értékeivel, a közösségek célkitűzéseivel, a helyi és a globális ügyekkel, az állampolgárokkal, a csoportokkal, a régiókkal, az etnikai kisebbségekkel, a nemzetekkel és a nemzetközi közösséggel foglalkozik. A kormányzatnak egymással összefüggő szintjei léteznek: települési, helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális.

Jól ismert, hogy az alacsonyabb / magasabb szintű, tágabb / szűkebb közösségekben gondolkodó közösségépítés elvezet: i) a hatalom dekoncentrációjához, ii) a decentralizációhoz, iii) a helyi önkormányzathoz.

A dekoncentráció és decentralizáció közötti kapcsolat köztudott. A dekoncentráció a feladat-átruházás legfinomabb formája, ami azt jelenti, hogy pusztán a konkrét feladatok elvégzése kerül átruházásra, míg a törvényesség és az opportunizmus felügyeletét továbbra is a központi

⁵ Ld. B. Babac – Z. Lauc: Regija i regionalizacija u Hrvatskoj, ustavno-pravni i političko-upravni aspekti. Pravni fakultet Osijek, Osijek 1988. 69-80. o. A régiók és a regionalizáció Horvátországban alkotmányos-jogi és politikai-igazgatási nézőpontból.

kormányzat látja el. Maga a decentralizáció sok szempontból függ, például a dekoncentráció megvalósulásának mértékétől, de magasabb szintet jelent annál, ugyanis az átruházott feladatokat önállóan és felelősen látják el, és a központi kormányzat kezében csak a törvényesség felügyelete marad. Itt azonnal felmerül a devolúció kérdése, és ez jelenti az igazi decentralizációt, amely előfeltétele a valódi helyi és regionális önkormányzatnak. Mi Horvátországban mindaddig nagyon messze vagyunk a devolúciótól, amíg a decentralizáció csak kezdetleges formában és nem a szükséges mértékben és tartalommal zajlik. A decentralizáció folyamatát az állam és a helyi és regionális önkormányzat közötti partneri kapcsolatban gondolkodva kell megfogalmazni, és megvalósíthatóvá tenni. A kormányzat szintjei közötti és azokon átívelő kapcsolatot a kölcsönös függőség jellemzi. A regionális politika többszintű kormányzási mechanizmusokat követel meg összefüggő, előrettekintő, ágazaton átnyúló és rugalmas keretekkel. A valódi helyi és regionális önkormányzat megvalósulásának *conditio sine qua non*-ja a hatalom optimális szintű dekoncentrációjának és decentralizációjának eltalálása. Az optimális mértéket az állampolgárok szükségleteinek és érdekeinek megértése után lehet kialakítani, és meghatározásánál a következő szempontokat kell figyelembe venni: i) a hatékonyság maximalizálását, ii) a demokrácia maximalizálását, illetve iii) a szennyezés minimalizálását. Tehát, a – mind funkcionális, mind területi értelemben – felfogott társadalomszervezés minden szintjén és formájában, a maximum nyereséget kell produkálni az áruk előállításával és szolgáltatások nyújtásával, amelyet olyan gazdasági kategóriákkal lehet mérni, mint az egy főre jutó jövedelem stb. Ezenkívül, ezzel egyidejűleg meg kell felelni a demokratikus politikai élet (európai) követelményének, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlásával mérhető. Feltétlenül tekintettel kell lenni a környezetvédelem szempontjaira, hogy az ember életciklusán végighaladva minél kevesebb levegő-, víz- és talajszennyezést okozzon.

5. Regionális fejlődés

A régió olyan területi közjogi szerv, amely közvetlenül az állami szint alatt helyezkedik el, és amely politikai önkormányzattal rendelkezik. A régiót a nemzeti alkotmányban vagy törvényben kell elismerni, és ezáltal a régió számára garantálni kell az autonómiát, az identitást, a hatáskört és a szervezeti struktúrát. A régió különálló politikai identitást jelöl, amely eltérő politikai formát ölthet tükrözve minden egyes régióknak az általa megfelelőnek ítélt politikai szervezeti forma alkalmazására irá-

nyuló demokratikus akaratát. A régióknak magának kell a forrásokat és munkaerőt biztosítani a saját közigazgatása számára, és magának kell kialakítani képviselői szimbólumait. Az állam és a régiók közötti hatalom megosztásáról a nemzeti alkotmányban vagy törvényben kell rendelkezni a politikai decentralizáció és a szubszidiaritás elveivel összhangban. Ezeknek az elveknek az értelmében a hatásköröket az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten kell gyakorolni.⁶ A régió feladatkörébe tartozik minden túlnyomórészt regionális jellegű funkció ellátása. Az állam és a régiók közötti viszonyoknak összhangban kell lennie a kölcsönös tisztelet, együttműködés és szolidaritás elveivel.⁷

A regionális fejlesztés tág fogalom, de értelmezhetjük olyan általános erőfeszítésként, amely a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére irányul a régiókban folyó (munkahely- és vagyongeremtő) gazdasági tevékenységek támogatása útján. A múltban a regionális fejlesztési politika ezeket a célkitűzéseket széleskörű infrastrukturális fejlesztéssel és a befektetések régióba vonzásával igyekezett megvalósítani. Az új szemlélet szükségességét az a megállapítás támasztja alá, amely szerint a múltbeli politikák nem jártak eredménnyel a regionális egyenlőtlenségek csökkentése tekintetében, nem tudtak segíteni az egyes lemaradt régióknak az elmaradás behozásában annak ellenére, hogy jelentős összegű közpénzek kerültek számukra kiosztásra. A bennük rejlő gazdasági lehe-

⁶ Ld. a Regionális Önkormányzás Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottsága (CDLR) által megállapított alapkoncepcióit és közös elveit, amelyet a Regionális önkormányzásról szóló Helsinki Nyilatkozat a következőképpen sorol fel: 1.1. A regionális hatóságok a központi kormányzás és a helyi hatóságok között elhelyezkedő területi hatóságok. Ez nem feltétlenül jelent alá- vagy fölérendeltségi viszonyt a regionális és helyi hatóságok között. 1.2. A regionális önkormányzat jelenti a regionális hatóságok azon jogát és jogképességét, hogy az alkotmány és a nemzeti jogszabályok keretein belül szabályozzák, és kézben tartják a közügyek saját felelősségük alá tartozó lényeges hányadát a régió lakossága érdekében és a szubszidiaritás elvével összhangban. 1.3. Ahol regionális önkormányzati rendszer áll fenn, a regionális önkormányzás elvét el kell ismerni a hazai törvényi előírásokban és/vagy az alkotmányban. A helyi és regionális önkormányzásért felelős európai miniszterek konferenciája, Helsinki 2002. június 27-28.

⁷ U.o. A regionális hatóságok és más területi hatóságok viszonyát a regionális önkormányzás elvei, a jelen dokumentumban meghatározott helyi önkormányzás elve, valamint az önkormányzás Helyi önkormányzatok európai chartájában meghatározott alapelvei, illetve a szubszidiaritás elve alapján kell szabályozni. A regionális hatóságok és más területi hatóságok a törvény keretein belül meghatározhatják egymáshoz fűződő kölcsönös kapcsolatukat, és együttműködhetnek egymással.

tőségek alacsony szintű kihasználása és a társadalmi kohézió meggyengülése volt az eredmény.

Az OECD regionális fejlesztési munkájában jelentkező új megközelítés is azt mutatja, hogy a regionális fejlesztéssel kapcsolatban új szemlélet van kialakulóban: ez a közforrások hatékonyabb felhasználását és lényegesen jobb politikai eredményeket ígér. Ez a szemlélet elmozdulást jelent az újraelosztástól és az elmaradt régiók pénzügyi támogatásától az összes régió versenyképességét növelő intézkedések irányába. Tehát az alapvető kérdést a következőképpen fogalmazhatjuk meg: hogyan érjük el az optimális fejlődést regionális szinten? Talán PANNONIA területén?⁸ Elméleti szinten a fő cél az autopoétikus rendszerek kialakítása (az entitások egységének, a kognitív nyitottság és a normatív zártság elérése), amelyekben a helyi és regionális önkormányzás *conditio sine qua non* a gazdasági, politikai és kulturális fejlődés megvalósítása szempontjából. Az a cél, hogy elgondolkodjunk és megvalósítsuk a tudományos alapon nyugvó helyi és regionális önkormányzást, ahol minden állampolgár világosan látja szükségleteit és érdekeit, más szóval, alapvető emberi jogait és szabadságjogait, ahol az emberek emancipálódhatnak a globalizációban bekövetkező individualizációjuk során.

A regionális szint az autopoézis szempontjából optimális. A „békaperspektíva” és a „madártávlat” szinergiája.

6. A régiók és helyi hatóságok

A rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása során a régióknak és helyi hatóságoknak a kölcsönös bizalom és a szubszidiaritás elve alapján kell együttműködniük. A régióknak és helyi hatóságoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük, hogy a kölcsönös együttműködést elősegítsék, mindeközben szem előtt tartva, hogy a régiók ellenőrzést gyakorolhatnak a helyi önkormányzatok fölött. Azt mondhatjuk, hogy a helyi és regionális önkormányzás egyrészt a horizontális hatalommegosztás gondolatát elemzi és határolja körül (a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom szintjein), másrészt az állami apparátus ellenőrzési technikáját, a melynek megfelelően minden magasabb szintű / nagyobb területi és alacsonyabb szintű / kisebb területi egység (a helyi és regionális szinttől az országos és szupranacionális szintig) vertikális kapcsolatban áll egy-

⁸ Ld. Z. Lauc: Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti. In: 200 godina slobodnog kraljevskog grada Osijeka. HAZU Zavod za znanstveni i umjetnički rad, Osijek 2009

mással, ami demokratikus környezetet tesz szükségessé. A hatalommegosztásról szóló elv magában foglalja az együttes döntéshozatal formáit, az együttműködést és minden típusú hatóság és azok tisztviselőinek kölcsönös ellenőrzését. Azon a véleményen vagyunk, hogy a magas minőségű horizontális hatalommegosztás nem lehetséges a vele egyidejűleg alkotmányosan biztosított önkormányzashoz való jog nélkül.

Ezért a nemzetállamot újra kell gondolnunk, mint egy olyan politikai tér részét, amelyben megvalósul és garantált a személyes szabadság, polgári egyenlőség és a társadalmi igazságosság érvényesülése, és ennek megfelelően alakul a helyi és regionális önkormányzat szervezete is.

Mind a helyi, mind a regionális önkormányzás arra keresi a választ, hogyan garantálható a harmónia az állampolgár és az intézmények között, valamint a helyi / regionális közösségek és az állam között. Választ kell találni különösen a következőkkel kapcsolatban felmerülő kérdésekre:

- az állampolgárok közvetlen vagy képviselők útján megvalósuló részvétele a politikai döntéshozatalban.
- a közügyek (alapvető) részének végrehajtása.
- a helyi (és általános) jelentőségű igényekkel és érdekekkel kapcsolatos döntés.
- a magasabb szintű szervek felügyeleti hatásköre.
- a helyi és regionális egységek pénzügyi függetlenségének mértéke.
- a politikai-közigazgatási szervezet magasabb szintű kialakítása.
- egyéb kérdések.

A jogszabályok elfogadása során – a helyitől az országos szintig – egyensúlyt kell fenntartani, más szóval, megtalálni a megfelelő kritériumokat és irányadó mértéket. Úgy ítéljük meg, hogy az *állampolgárok életminőségükkel való elégedettsége, vagyis, igényeik és érdekeik kielégítése* kell, hogy *kritériumként* szolgáljon a helyi önkormányzás számára a megoldások megfelelő voltának értékelése során, míg az irányadó *mértéket* ezek mennyiségi meghatározása kell, hogy szolgálta (élelem, lakás, beszerzés, szocializáció, megerősítés, önaktualizáció).

7. A régiók és az Európai Unió

Az Európai Unió politikájának aktív résztvevőjeként ismeri el tagállamainak régióit és a regionális jellegű szervezeteket. A régió jogosult az uniós intézmények döntéshozatalai folyamataiban való részvételre is, különösen az a jog illeti meg, hogy képviseltesse magát a nemzeti dele-

gáción belül. A régió a legjobb szervezeti forma a regionális problémák megfelelő és önálló megoldására. Európa államainak a lehetséges mértékben meg kell valósítaniuk a hatáskörök és a gyakorlásukhoz szükséges pénzügyi források régiókra való átruházását, szükség esetén módosítva a nemzetközi jogszabályokat. Az Uniónak olyan európai társadalmi modellt kell propagálnia, amelyet a gazdasági és szociális tevékenységek fenntartható fejlődése, a tagállamok kultúrájának prosperálása, a magas szintű környezetvédelem és az *összes régió között megvalósuló szolidaritás jellemez, függetlenül attól, hogy központi, perifériális vagy szigetjellegű régióról van szó.* Lényeges megjegyeznünk, hogy a tevékenységi forrásokkal kapcsolatban az Uniónak minden kampánya során be kell tartania az átláthatóság és jó kormányzás elveit, valamint teljesítenie kell a decentralizáció kritériumait.

Ilyen légkörben, az Unió polgárai európai „állampolgárok”, ami a közös értékek megosztását és a közös társadalmi és kulturális környezetből fakadó összetartozás-érzésnek a kialakulását rejti magában. Ez különösen aktuális a posztkommunista átmeneti országok számára. Másként fogalmazva, kötelezően meg kell nyitni az *európai életszínvonal kialakításának folyamatát* (a problémamegoldás, a munka, kultúra és tolerancia segítségével) az egyének azon igénye előtt, hogy minőségi életet éljenek az információ korában. Az alanyok köre az állampolgárokat, a családokat és a gazdasági, szociális és politikai intézményeket foglalja magában. Mindez előfeltételezi a játékszabályok magas minőségi szinten való megfogalmazását.

Mint tanácsadó testület, a Régiók Bizottsága (CoR)⁹ fórumként szolgál a helyi és regionális érdekek számára, és hangot ad ezeknek az érdekeknek az EU jogalkotási folyamatában. Az a feladata, hogy időben jelezze, milyen hatással lehetnek majd a tervezett jogszabályok az állampolgárokra, közösségekre és régiókra, valamint, hogy megkönnyítse az európai integrációt célzó információk terjesztését az állampolgárok körében annak érdekében, hogy ezáltal nagyobb köztámogatottságot biztosítson az uniós szinten kihirdetett döntéseknek.

⁹ A Régiók Bizottsága független intézmény, amelyen keresztül az EU helyi és regionális hatóságai részt vesznek az európai integrációban. A maastrichti szerződés hozta létre 1993-ban.

8. Regionális önkormányzás

A helyi és regionális önkormányzásért felelős európai miniszterek konferenciája budapesti konferenciáján közzétette az *„Agenda a jó helyi és regionális önkormányzás megvalósítására”* dokumentumot, amely több regionális szempontból lényeges elemet tartalmaz:

- *a szubszidiaritás elve* – teljes érvényt szerezni a szubszidiaritás elvének a helyi és regionális hatóságok hatáskörének, struktúrájának és határainak meghatározásával és az azokra vonatkozó jogszabályok megalkotásával;
- *a területi igazgatás különböző szintjei közötti viszony* – a települések közötti együttműködéshez szükséges feltételek ösztönzése és megteremtése.

A jó kormányzást minden esetben a következő öt elvvel lehet jellemezni: a válaszadásra nyitottsággal, a részvétel elősegítésével, a felelősségre vonhatósággal, a hatékonysággal és a koherenciával. Legalább három kritérium „a felelősségre vonhatóság, a hatékonyság és a részvétel” szerepel a regionális önkormányzás meghatározásában. A budapesti konferencia regionális önkormányzásról szóló nyilatkozatának 7. pontjában hangsúlyozza:

„a regionális önkormányzás fontosságát, valamint azt, hogy az előrelépést jelenthet a demokratikus társadalmak számára, segíthet a *jó demokratikus kormányzás* új feladatainak kezelésében, és a körülmények függvényében reagálhat arra az igényre, hogy a közügyekkel a polgárokhoz lehető legközelebb álló módon kell foglalkozni.”

Habár a tudomány állami reformokra gyakorolt hatása a regionális önkormányzás terén elenyésző, a „jó kormányzás” szempontja és a regionális adózás elmélete különleges szerepet kapnak. A kutatók főként a következő szempontokra helyezik a hangsúlyt:

- hatalommegosztás a központi és regionális szintek között, a nép igényei és az optimális közszolgáltatás-nyújtás közötti egyensúly megtalálása;
- annak biztosítása, hogy a különböző szintű állami szervek egészséges egymást, és a magánszektor cselekvési lehetőséget kapjon, hogy élvezhetővé váljanak a szektorok közötti versenyből eredő előnyök. Ebben az összefüggésben a privatizáció fontos szerepet játszhat, mint a regionalizáció / regionalizmus alternatívája;

- a területi struktúrák racionalizációja, szem előtt tartva a közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét és az igazgatási költségek minimalizálását;
- a felerősödött nemzetközi gazdasági és fiskális verseny területi struktúrákra gyakorolt hatásának és súlyának értékelése.

Az európai miniszterek konferenciájának 2002. június 27-28-án Helsinkiben tartott 13. ülésén a konferencia célja annak az eldöntése volt, hogy az Európa Tanács tagállamaira jellemző regionális önkormányzási koncepciókat és elveket jogszabállyá kell-e fejleszteni, vagy nem kötelező ajánlás formájában meghagyni. A két irányzat képviselői nem tudtak megegyezésre jutni. A miniszterek azonban több regionális önkormányzással kapcsolatos irányvonal tekintetében is konszenzusra jutottak. Ezt egy jogilag kötelező megállapodás irányában tett kezdeti konstruktív lépésnek tekintették. A helsinki konferencia zárónyilatkozata ennek megfelelően több olyan elvet és megfontolást is tartalmaz, amelyet minden érintett támogatásáról tud biztosítani, és amelyet az Európa Tanács minden tagállamában el kell fogadni. A miniszterek különösen a következőkről voltak meggyőződve:

- „a kormányzás fokozódó decentralizációja és a devolúció Európában az elmúlt évtizedekben hozzájárult a demokrácia erősítéséhez;
- a decentralizáció és devolúció folyamata azt a közös meggyőződést tükrözi, hogy a gazdasági növekedést, a fenntartható újratermelődést, a minőségi közszolgáltatásokat és a demokráciában való teljes részvételt eredményesebben segíti elő az, ha a kormányzati intézmények nem túlzottan központosítottak;
- minden állam saját döntése, hogy létrehoz-e regionális hatóságokat, és hogy milyen hatáskörökkel ruházza fel azokat;
- a regionális önkormányzat, [...] a demokratikus kormányzás része, és ennél fogva minden létrehozott regionális hatóságnak összhangban kell állnia a demokratikus összetétel minimális normáival;
- a regionális hatóságoknak rendelkezniük kell törvényhozói hatáskörrel és képességgel a közügyek saját felelősségük alatt történő kezelésére;
- be kell tartani a szubszidiaritás elvét;
- egy ilyen Chartának megfelelően átfognak kell lennie ahhoz, hogy a regionális önkormányzás demokratikus formáinak széles skáláját elismerje.”

Jelenleg a 2010. évi Jó helyi és regionális kormányzásról szóló Utrechti Nyilatkozat többek között az alábbi kihívásokat határozza meg: i) a jelen pénzügyi / gazdasági válság hatásainak kezelése; ii) figyelem az alacsony

szintű demokratikus részvételre a helyi és regionális közéletben; iii) a jelenlegi helyi és regionális önkormányzati rendszer összetettségének és költségeinek csökkentése és a hatékonyság növelése; iv) a helyi és regionális közösségek, önkormányzatok kormányzási kapacitásának és a kormányzás minőségének emelése; v) a helyi és regionális szinten biztosított közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása.¹⁰

9. Mi indokolja a szisztematikus párbeszéd szükségességét?

Ad hoc közvetlen vagy egyesületeken keresztül megvalósuló kapcsolatok már léteznek a Bizottság és a helyi és regionális hatóságok között. Az *európai kormányzásról szóló Fehér Könyvben* tett kötelezettségvállalásra válaszul, az Európai Bizottság ezt a párbeszédet szisztematikussá szeretné tenni. A következő elvek indokolják a regionális és helyi hatóságoknak az európai politika kialakításába történő bevonásának szükségességét.

- *Válaszadási nyitottság* – szükség van a Közösség politikai álláspontjáról való jobb tájékozottságra. Mivel a regionális és helyi hatóságokat demokratikusan választják, és közel állnak az alapokhoz, helyzetük alkalmassá teszi őket arra, hogy az állampolgárokat információval lássák el.
- *Részvétel* – a kormányzásról szóló Fehér Könyv megerősíti, hogy szükség van a regionális és helyi hatóságok európai és nemzeti egyesületeinek részvételére, tiszteletben tartva az Unió intézményi felépítését és a tagállamok belső szervezetét.
- *Koherencia* – a Bizottság elismeri, hogy szükség van a közösségi politika regionális és helyi szintre gyakorolt hatásának jobb értékelésére, például a közlekedés, energiaügy és környezetvédelem terén. A közösségi szinten javasolt szabályozás hatásvizsgálata segíti a résztvevők tájékoztatását a szabályozás hatásairól és útmutatóul szolgálhat számukra a gyakorlati alkalmazással kapcsolatban.
- *Hatékonyság* – több közösségi politikát regionális és helyi szinten hajtanak végre és / vagy azok ott fejtik ki a legnagyobb hatást. A helyi önkormányzatok ideális helyzetben vannak abból a

¹⁰ [https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(18\)7&Language=lanEngl](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(18)7&Language=lanEngl)

szempontból, hogy fel tudják becslülni a közösségi politikák koherenciáját és hatékonyságát.¹¹

II. A Horvát Köztársaság

1. Kormányzati rendszer

Az Alkotmány szerint (1990, 2000/2001, 58/2010) a Horvát Köztársaság egységes és oszthatatlan demokratikus és szociális állam, amelyben megvalósul a parlamenti demokrácia rendszere. Horvátországban a kormányzat a hatalom törvényhozói, végrehajtói és bírói ágakra való szétválasztása alapján szerveződik (horizontális szint), azonban korlátját képezi az Alkotmányban biztosított jog a helyi és regionális önkormányzathoz (vertikális szint). A hatalmi ágak szétválasztásának elve magában foglalja a kölcsönös együttműködés formáit, valamint a kölcsönös fékeket és egyensúlyokat, amelyeket az Alkotmány és törvény ír elő (4. cikk). Az állampolgárok számára garantált a helyi és regionális önkormányzathoz való jog (132. cikk). Ez a jog mára egyenlővé vált más emberi jogokkal és alapvető szabadságjogokkal. Az emberi jogok tiszteletben tartása egyike a Horvát Köztársaság Alkotmányában szereplő tizenegy legfontosabb értéknek (szabadság, egyenjogúság, nemzeti egyenlőség, a nemek egyenlősége, a békeszeretet, a társadalmi igazságosság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a tulajdon sérthetlensége, a természet és a környezet megóvása, a jogállamiság és a demokratikus többpárti rendszer), amelyek az Alkotmány értelmezésének alapjául szolgálnak. Ennek nagy a jelentősége, mivel a teleológiai értelmezés a legfontosabb értelmezési módszer napjaink Európájában.

Az önkormányzathoz való jog gyakorlása a helyi és regionális képviselőtestületeken keresztül történik, amelyek tagjait szabad választások során titkos szavazással közvetlen, egyenlő és általános választójoggal választják. Az állampolgárok közvetlenül rész vehetnek a helyi ügyek intézésében, gyűléseken, népszavazáson és más közvetlen döntéshozatali formákon keresztül. A részvételnek a törvénnyel és jogszabályokkal összhangban kell történnie (132. cikk).

A helyi önkormányzat egységei a helyhatósági joggal felruházott községek és városok. A *regionális önkormányzat egységei a megyék*. A helyhatósági joggal felruházott községeket, városokat és megyéket törvény hozza létre. A főváros – Zágráb – a törvény szerint megyei státusszal

¹¹ Europa, Summaries of EU legislation, http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24228_en.htm

rendelkezik. Önkormányzatokat a törvény alapján egy helységben és annak részeiben lehet létrehozni (133. cikk).

Horvátországban 21 megye – ideértve Zágráb városát –, 127 város, 429 helyhatósági joggal felruházott község és 6810 település van. A helyi és regionális önkormányzatok területi szerkezete sok viszonylag kislakosságú helyhatósági joggal felruházott községből épül fel, és a falusi jellegű községek és városias helyi egységek közötti formális és valószerűtlen különbségtétel jellemzi. A megye területe elsődlegesen adminisztratív kritériumokon alapul, és nagyrészt figyelmen kívül hagyja a horvát régiók nagy jelentőségű természeti és történelmi határait. Nagy különbségek léteznek a helyhatósági joggal felruházott községek között az adott helyhatósághoz tartozó települések számát tekintve is. Így sok helyi egység nem képes sikeresen ellátni a minimális feladatokat vagy azokat pénzügyileg, szakmailag vagy egyéb módon biztosítani. (Lásd az 1-3. táblázatokat.)

Ha részletezni kívánjuk: csak azok az ügyek tekinthetők “helyinek / regionálisnak”, amelyeket kifejezetten a helyi és regionális önkormányzati egységek hatáskörébe utaltak. A helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény ezeket az ügyeket konkrétan felsorolja. Ugyanakkor kivételt tesz a városi önkormányzatok tekintetében, mivel a város elláthat minden a közösség önkormányzati hatáskörébe tartozó feladatot és olyan feladatot, amely közvetlenül érinti a város érdekeit, amennyiben azok a feladatok nem tartoznak más szervek hatáskörébe.

A regionális önkormányzatok szervezetéről a Horvát Köztársaság megyei, városai és helyhatósági joggal felruházott községei területéről szóló törvény rendelkezik.¹² A helyi és regionális önkormányzatok szervezetét jogszabály szabályozza, a helyi és regionális önkormányzatok szervezetének és hatáskörének horvát parlament általi elfogadásához az összes képviselő szavazatainak többségére van szükség.¹³

¹² Hivatalos Lap 10/97, 124/97, 68/98

¹³ A helyi és regionális önkormányzatok rendszerét és szervezetét szabályozó törvények a következők: a Horvát Köztársaság Alkotmánya (OG 41/01, 55/01); a helyi és regionális önkormányzatról szóló törvény (OG 33/01, 60/01, 129/05); a Horvát Köztársaság megyei, városai és helyhatósági joggal felruházott községei területéről szóló törvény (OG 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03); a helyi és regionális önkormányzati egységek képviselőtestületei képviselőinek megválasztásáról szóló törvény (OG 33/01, 10/02); a Zágráb városáról szóló törvény (OG 62/01); a Horvát Köztársaságban élő nemzeti kisebbségekről szóló alkotmányos törvény (OG 155/02); a helyi és regionális ön-

2. Regionális fejlesztési politika

A regionális fejlesztési politikának nincsen szilárd hagyománya Horvátországban, és a tudomány és kutatás szerepe a regionális fejlesztés eszközeként még nem került kimondásra. Horvátország néhány területét földrajzi, történelmi és kulturális okokból magasabb fokú regionális identitás jellemzi (pl. Isztria, a zágrábi régió, Medimurje, Szlavónia és Dalmácia). Az említett területek regionális identitása azonban a fejlesztési folyamatokban eddig még nem jutott teljes mértékű kifejeződésre. E régiók fejlesztési perspektíváit főként természeti kincsek és történelmi örökségük határozzák meg. Ezért Isztria és Dalmácia főleg a turizmusra összpontosít, Szlavónia a mezőgazdaságra és erdőgazdálkodásra, Medimurje a vállalkozásra és kisiparra, míg Zágráb ipari, pénzügyi és egyetemi központ. A felsőoktatási politika azonban jobban illeszkedik a regionális igényekhez. Az összehangolt regionális fejlesztés elvét követve, az egyetemek Horvátország különböző részein helyezkednek el és különböző fokú intenzitással vesznek részt a regionális fejlesztésben.¹⁴

Az oktatási intézmények jelentős kiterjesztésének folyamata a helyi / regionális hatóságoknak abból a felfogásából ered, hogy az egyetemek és főiskolák fontos szereplői a helyi fejlesztésnek és előrehaladásnak. Az egyetemekre nemcsak úgy tekintenek, mint a képzett munkaerő fő forrására, hanem úgy is, mint a kutatás és technikai haladás központjaira, amelyek szükségesek a regionális fejlesztéshez.¹⁵

A területi egységek statisztikai célú nemzeti klasszifikációja (a statisztikai régiók) 2007 márciusában került bevezetésre az európai statisztikai

kormányzati egységek finanszírozásáról szóló törvény (OG 117/93, 73/00, 33/01, 59/01, 117/01, 150/02); az állami közigazgatási rendszerről szóló törvény (OG 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01).

¹⁴ A legnagyobb egyetem – a Zágrábi Egyetem – a fővárosban, Zágrábban található, míg a másik három egyetem elhelyezkedése Horvátország történelmi és földrajzi felosztását követi (NUTS 2 szint). Tehát, a Rijekai Egyetem az isztriai régióban található, az Eszéki Josip Juraj Strossmayer Egyetem Szlavóniában, és a Spliti Egyetem Dalmáciában. A régiók növekvő oktatási igényei miatt Dalmáciában három új egyetemet alapítottak (Dubrovnik, Zadar, Pula), hogy el tudják látni a regionális és helyi emberi erőforrás igényeket. Ugyanebből az okból, új állami és magánfőiskolák egész sorát nyitották meg a közelmúltban Zágrábon kívül, Karlovacban, Požegában, Šibenikben, Petrinjában, Kninben, Vukovarban stb.

¹⁵ Az Eszéki Jogtudományi Kar részt vesz „A horvát helyi és regionális önkormányzás európaizálódása” tudományos projekteken és a „Jó kormányzás helyi és regionális szinten” programban. A szerző a projekt egyik fő kutatója.

szabványoknak, a NUTS-nak (franciául: *Nomenclature des units territoriales statistiques*) megfelelően (Hivatalos Lap 35/2007). Ezért a régiókkal kapcsolatos statisztikai adatok csak a régi közigazgatási egységekre – a megyékre – vonatkozóan állnak rendelkezésre. NUTS 1 szint Horvátország egésze, míg a NUTS 3 szint a megyékből áll, és főként a regionális statisztikát használja forrásként. Létezik NUTS 2 szint is, amely három nem közigazgatási egységből áll, amelybe beletartoznak a Horvátország történelmi és földrajzi felosztásán alapuló megyék.¹⁶

A legfontosabb regionális fejlesztési politikával kapcsolatos dokumentumok a következők: a Regionális nemzeti fejlesztési stratégia, a Regionális versenyképességi operatív program (RCOP) az új előcsatlakozási támogatási eszköz az IPA keretén belül.¹⁷

3. Regionális Nemzeti Fejlesztési Stratégia

A „jó kormányzás” regionális szinten történő megteremtéséhez szükség van egy regionális fejlesztési stratégia meghatározására. 2004-ben a horvát kormány elhatározta, hogy a kiegyensúlyozott regionális fejlesztést nemzeti prioritássá teszi. Nagy segítséget jelentett az EU CARDS 2002 támogatási programja, a „Stratégia és Kapacitásépítés a Regionális Fejlesztés céljából”, mivel a Regionális nemzeti fejlesztési stratégiát (NSRD) ennek a projektnek a keretében készítették el azzal a céllal, hogy 2013-ig megalkossák a regionális fejlesztés funkcionális politikáját. 2010-ben Horvátország elfogadta a Regionális nemzeti fejlesztési stratégiát.¹⁸ A stratégia fontos szerepet játszik minden horvát régió jólétének növelésében és az EU átlagától való lemaradás behozásában. Horvátország Európai Unióval kapcsolatos politikájának a fényében fontos megállapítanunk, hogy a nemzeti stratégiának az Európai Unió kohéziós politikájával való teljes mértékű összehangolása jelenti a legfőbb feltételét annak, hogy Horvátország az EU-tól pénzügyi támogatást kapjon. A regionális fejlesztési politika célja, hogy elősegítse a Horvát Köztársaság gazdasági és társadalmi fejlődését a fenntartható fejlődés elveinek

¹⁶ ERAWATCH National Profiles Croatia,

<http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&topicID=613&parentID=27&countryCode=HR>

¹⁷ European Sustainable Development Network, <http://www.sd-network.eu/>, <http://www.sd-network.eu/?k=country%20profiles&s=single%20country%20profile&country=Croatia>

¹⁸ <http://www.mrrsvg.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA%20REGIONALNOG%20RAZVOJA.pdf>

megfelelően, azáltal, hogy olyan feltételeket teremt, amelyek lehetővé teszik, hogy az ország minden részének növekedjen a versenyképessége, és hogy a régiók a bennük rejlő fejlődési lehetőségeket kibontakoztathassák. A regionális fejlesztési politika feladata, hogy – miközben fokozott figyelmet fordít azokra a területekre, amelyek elmaradtak a fejlődésben – lehetővé tegye minden régió számára a bennük rejlő lehetőségek megvalósítását, valamint azt, hogy a régiók megragadhassák az alkalmat a fenntartható fejlődés és az állampolgárok jólétének biztosítására. Ennek a célnak az eléréséhez sok résztvevő közös és összehangolt cselekvésére van szükség. Ezzel kapcsolatban a társadalom összes kulcsfontosságú szektorának (a horvát kormánynak, a regionális és helyi önkormányzatnak, a magán-, tudományos és polgári társaságoknak) konszenzusos döntést kell hoznia, és megoldást javasolnia arra, hogyan fognak együtt dolgozni azon, hogy a régióban optimális fejlődést és prosperitást valósítsanak meg. A megyei fejlesztési stratégiában most először olyan jogi követelmény szerepel, amely szerint – a regionális nemzeti fejlesztési stratégiának megfelelően – a megye fejlesztési prioritásaiban az egész terület együttesen érdekelt.

A NUTS 2 szintű statisztikai célú területi egységek lakosainak száma 800 000 és 3 millió között van. A Horvát Köztársaság három NUTS 2 szintű régióra oszlik: 1) Északnyugat-*Horvátországra*, amely Zágráb városát, Koprivničko-križevačka megyét, Krapinsko-Zagorska megyét, Medjümurska megyét, Varaždinka megyét és Zágráb megyét foglalja magába; 2) *Közép- és Kelet- (Pannon-) Horvátországra*, amely Bjelovarsko-bilogorska megyéből, Brodsko-posavska megyéből, Karlovačka megyéből, Osječko-baranjska (Eszék-Baranya) megyéből, Požeško-slavonska megyéből, Sisačko-moslavačka megyéből, Virovitičko-podravska megyéből és Vukovarsko-srijemska megyéből áll; 3) *Adriai-Horvátországra*, amelynek Dubrovačo-neretvanska megye, Istarska megye, Ličko-senjska megye, Primorsko-goranska megye, Splitsko-dalmatińska megye, Šibensko-kinjska megye és Zadarska megye képezik részét (Hivatalos Lap no. 35/07). A Regionális fejlesztési stratégia keretében a NUTS 2 szinten lévő területi egységeket statisztikai régióknak nevezik.

Az Adriai Régió területe a legnagyobb (44%), a következő a Pannon Régió (41%) és a legkisebb Északnyugat-Horvátország (15%). A lakosság másként oszlik meg az eltérő népsűrűség miatt. A legtöbb lakosa (37,4%) Északnyugat-Horvátországnak van, amelynek Zágráb városa is

részét képezi, azután következik az Adriai Régió lakossága (32,2%), majd végül Pannon-Horvátország (30,5%).

A statisztikai régiók összesített szintjének elemzése azt mutatja, hogy 2005-ben a GDP legnagyobb hányadát (48,2%) Északnyugat-Horvátország érte el, ez 28,6%-kal magasabb, mint a horvátországi átlag. Adriai-Horvátország 31,2%-ot ért el, amely kicsit alacsonyabb az átlagnál, míg a helyzet Pannon-Horvátországban volt a legrosszabb, amely a horvát GDP 20,6%-át érte el és a nemzeti átlag 69,1%-át.

Az egy főre jutó GDP Horvátországban 2005-ben 7038 euró, Északnyugat-Horvátországban 9050 euró, az Adriai Régióban 6709 euró, és Pannon-Horvátországban 4865 euró volt. Ha összehasonlítjuk NUTS 2 szinten az azonos évi uniós és horvátországi adatokat, a regionális GDP vásárlóerő-paritása Északnyugat-Horvátországban 64%-a az EU-27 átlagnak, míg Adriai Horvátország 47%-át éri el ennek az átlagnak, Pannon-Horvátország pedig 34,5%-át az Európai Unió összes tagállama átlagának.

Pannon-Horvátország, mint régió, rendkívül kedvező geostratégiai helyzettel rendelkezik a Vc, VII és X európai közlekedési folyosón és gazdag természeti, kulturális és történelmi értékekben. Ugyanakkor ritkán lakott körzet, ahol a háború súlyos következményekkel járt, még mindig nagy kiterjedésű bányászott felszínek és bányászatra alkalmas területek jellemzik, ami kifejezetten gátat szab a természeti kincsek és mezőgazdasági potenciál kiaknázásának. A természeti forrásokat felismerték, és megfelelő módon hasznosítják, az erdőgazdálkodás, vagyis a biomassza-gazdálkodás szintén kielégítő. A rendelkezésre álló megújuló energiaforrásokat azonban még mindig nem hasznosítják a kellő mértékben.

A régió kapacitásának szintén fontos elemét jelenti a jó összeköttetés a régió főbb központjaival (az eszéki reptér és a szerteágazó vasúthálózat), és forrást jelent a folyók és csatornák vizének ereje. A hajózásra alkalmas folyók – mint a Duna, a Száva és a Dráva – részét képezik a nemzetközi vízi úthálózatnak, és mind a négy folyami kikötő – Vukovar, Eszék, Slavonski Brod és Sisak – nyitva áll a nemzetközi forgalom előtt. Több országos és regionális jelentőségű kikötő is van. A programtevékenységek egyike az emberi erőforrások erősítése a következő módon:

- az élethosszig tartó tanulási programok kialakítása és reklámozása a piaci igények erősítése céljából;
- a munkaerőpiac és a munkavállalás rendszerének fejlesztése;
- új intézmények létesítése, korszerűsítés és *hálózatépítés egyetemi intézményekkel* és üzleti társaságokkal (mind Horvátország

Pannon Régióján belül, mind a rajta kívül eső szereplőkkel és intézményekkel).

Olyan szükségesen bevezetendő új intézkedések kapcsolódnak az oktatási kapacitás növelésének programjához, amelyek célja a helyi oktatási rendszer piaci igényeknek megfelelő fejlesztése és az oktatás minőségjavításának ösztönzése. A fejlődési nehézségekkel küszködő területeken folyó oktatás általános szintjének emelése nélkül, hosszú távon nem számíthatunk a fejlődésben a nemzeti átlagtól való eltérések kiküszöbölésére. Ebben a tekintetben az ösztöndíjak összegének és számának növelése mellett szükséges szisztematikus erőfeszítéseket tenni az oktatási kapacitás növelésére is azokon a területeken, ahol fejlődési nehézségek tapasztalhatók. A felsőoktatásban a helyi kapacitás fejlesztése volt az a kulcstényező, ami hozzájárult az elmaradott területek fejlődéséhez számos európai országban, mint például Svédországban, Finnországban, Írországban és máshol. Ezért szükséges, hogy a felelős minisztériummal szorosan együttműködve, *egy programot alkossunk az oktatási intézmények erősítésére* a támogatott területeken, ami jelentősebb oktatási programkínálatot eredményez, és nagyobb összhangban áll majd a helyi gazdaság és közintézmények igényeivel. A befektetők támogatott területekre való csábításának programja konkrét befektetési lehetőségekre mutatna rá, és további előnyöket dolgozna ki a befektetők számára. A regionális csoportosulások kialakításának programja lehetővé tenné a hálózatépítést a köz-, üzleti, tudományos és kutatási szektorok között a régió versenyképességének növelése és a régiók specializálódása céljából.

4. Konkrét problémák

A demokratikus, piacalapú gazdaságban a modern állam legfontosabb szerepe az, hogy igazságos és egyenlő feltételeket és követelményeket teremtsen, amelyek alapul szolgálhatnak az egyének mindennapi életéhez, valamint a magánszemélyek és jogi személyek gazdasági tevékenységéhez. Az állam által alkalmazott alapvető mechanizmus a jogszabályalkotás. Törvények, rendeletek, helyi jogszabályok elfogadása és végrehajtása, hatásuk nyomon követése és a korrekciós és jogorvoslati mechanizmusok biztosítása mind fontos feladatit jelentik a modern államnak.

a) A kapacitás hiánya

Az egyik legjelentősebb oka a decentralizációs folyamat során tapasztalt nehézségeknek a *helyi és regionális önkormányzati egységek alacsony kapacitása*, ami az országban található nagyszámú kis helyi egységgel áll összefüggésben. Általános problémát jelent a helyi és regionális önkormányzatok felkészületlensége a decentralizációs folyamatra és az Európai Unióhoz való csatlakozásra. Központi probléma a helyi és regionális önkormányzati egységek kapacitásának hiánya az intézményi reformok és a gazdasági / vállalkezési projektek megvalósítására. Ennek okai a következőkben lehetők fel: i) a politikai és társadalmi-gazdasági folyamatok (a demokratizálódás és decentralizáció) kellőképpen való meg nem értése; ii) a tervezett projektekkel kapcsolatos együttműködési és pénzügyi támogatási lehetőségekkel kapcsolatos tájékozatlanság; iii) a projektkészítéshez és kivitelezéshez szükséges információ, tudás és jártasság hiánya. Az általános cél, hogy a helyi és regionális önkormányzatok kiegyensúlyozott és önfenntartó közösségekké váljanak, amelyek felkészültebbek a decentralizáció folyamatára és az Európai Unióhoz való csatlakozásra. A helyi és regionális önkormányzatokkal kapcsolatos konkrét célkitűzés, hogy jobb lehetőségeket kell teremteni az intézményi reformok és a gazdasági / vállalkezési projektek megvalósítására azáltal, hogy kutatással tudást szereznek, majd a tudást az innováció segítségével és a közösség tagja körében való elterjesztéssel alkalmazzák. Szintén fontos erősíteni a tudományos közösség tudományos és kutatási kapacitását a helyi önkormányzattal, konkrétan a politika-kialakítási eljárással kapcsolatos ismeretek fejlesztése által.

b) Szabályozási politika és szabályozási reform

Minden demokratikus kormány központi feladata az emberek gazdasági és társadalmi jólétének elősegítése. A kormányok ezt a célkitűzést sokféle módon próbálják megvalósítani, többek között makrogazdasági stabilitást, magasabb fokú foglalkoztatást, fejlettebb oktatást és képzést, esélyegyenlőséget, az innováció és vállalkozás támogatását, magas környezetvédelmi, egészségügyi és biztonsági színvonalat célzó politikákkal. A szabályozás szintén fontos eszköz, amely segíti a kormányokat ezeknek és más kívánatos közpolitikai céloknak az elérésében. Minden kormány kötelessége saját szabályainak és szabályozószervezeteinek és

folyamatainak folyamatos felülvizsgálata, hogy hatékonyan és eredményesen elősegíthessék embereik gazdasági és társadalmi jólétét.¹⁹

A közép- és kelet-európai (a továbbiakban: KKE) országoknak felül kell vizsgálniuk jogi kereteiket, és azokat az EU követelményeihez kell igazítaniuk a csatlakozási folyamat részeként.²⁰ Az egyes KKE országokban az Európai Unióba való integrálódás irányában tett lépések eredményeképpen szükségessé vált, hogy az olyan tárgyú törvények előkészítése során, amelyeket az uniós jog szabályoz, teljes mértékben tiszteletben tartsák azt a jogot. Szintén fontos gondoskodni arról, hogy ugyanezen célból áttekintsék a már meglévő jogszabályokat. Az összeegyeztethetőség szempontjának fő szerepet kell játszania a politika alakításában; erre szükség van a jogszabályok tartalmának és szemléletmódjának kialakításában. Különösen a KKE országok esetén fontos hangsúlyozni, hogy az összeegyeztethetőség kérdését alaposan meg kell vizsgálni a jogszabályszerkesztés megkezdése előtt. Bizonyos kérdésekben a még átmenetinek nevezhető KKE országokban az uniós jog teljes mértékű végrehajtása nem tekinthető ésszerűnek vagy kívánatosnak. *A törvény és jogszabályjavaslatok hatásvizsgálata* a politika értékelésével és szabályozási hatásvizsgálattal (Regulatory Impact Analysis, RIA) vagy azzal az ex ante felméréssel foglalkozik, hogy milyen hatással lesznek a tervezett törvények és jogszabályok az ország gazdaságára, társadalmára, költségvetésére és meglévő törvényeire, a nemzetközi megállapodásokra, stb. A RIA segítségével a kormányok javítani tudják beavatkozásaik minőségét azáltal, hogy a javasolt törvényeknek mind a szándékolt, mind a nem szándékolt hatását előre felméri, és ennek a felmérésnek az eredményét a döntéshozatalban inputként hasznosítják. Az európai integrációra és a gazdaságirányítás szükségességére tekintettel ez különösen fontos a közép- és kelet-európai országok esetében.²¹

Az OECD Tanács (1995. március 9-én) azt javasolta, hogy a tervezett szabályozó lépés megtétele előtt a következő kérdések mindig kerüljenek megválaszolásra.

- Helyesen került-e a probléma meghatározásra?
- Indokolt-e a kormány fellépése?
- A szabályozás-e a kormány legmegfelelőbb cselekvési formája?

¹⁹ The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris 1997

²⁰ Ld. Checklist on law drafting and regulatory management in CEE. SIGMA Dokumentumok No.15.

²¹ OCDE/GD(97)126 ASSESSING THE IMPACTS OF PROPOSED LAWS AND REGULATIONS SIGMA PAPER No. 13

- Van-e a szabályozásnak jogalapja?
- Melyik kormányzati szint (vagy szintek) a legmegfelelőbb(ek) a lépés megtételére?
- A szabályozásból származó előnyök indokolják-e a költségeket?
- A társadalom egyes részeire gyakorolt hatások megoszlása átlátható-e?
- A szabályozás világos, következetes, érthető és elérhető a felhasználók számára?
- Minden érdekelt félnek volt lehetősége álláspontja ismertetésére?
- Hogyan érhető el a jogszabálykövetés?

Horvátországnak még nincsenek megfelelő szabályozó politikái.²² A szabályozási reform²³ sikerének fontos feltétele, hogy a szabályozórendszer elérje politikai célját. A szabályozási reform az OECD munkájában olyan változtatásokat jelöl, amelyek javítják a szabályozás minőségét, más szóval, növelik a teljesítményt, költséghatékonyságot, vagy a szabályok jogi minőségét és a hozzájuk kapcsolódó kormányzati formalitásokat. Horvátország nem vett részt a SIGMA projectben (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries).²⁴

III. Befejezés helyett

A horvát helyi és regionális önkormányzás kialakítása (alulról felfelé) alapvető és szükséges szakaszát jelenti a horvát társadalom fejlődésé-

²² A szabályozási politikát úgy határozhatjuk meg, mint kifejezetten olyan politikát, amelynek célja, hogy javítsa a szabályozás környezetének minőségét a szabályozás hatékonyságának, átláthatóságának és számonkérhetőségének javításával. A szabályozási politika integrált megközelítés a szabályozás eszközei, intézményei és gyakorlatai irányításához és megvalósításához kapcsolódóan. OECD, REGULATORY PERFORMANCE: EX POST EVALUATION OF REGULATORY POLICIES. Paris, 22. September, 2003

²³ A szabályozási reform olyan változtatásokat jelöl, amelyek javítják a szabályozás minőségét, más szóval, növelik a teljesítményt, költséghatékonyságot, vagy a szabályok jogi minőségét; vagy fejlesztik a jogszabályalkotás és irányítási reformok folyamatait. Ld. www.oecd.org/regreform

²⁴ A Phare és SIGMA ugyanazokat az országokat szolgálják: Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Bulgáriát, a Cseh Köztársaságot, Észtországot, a volt Macedón Köztársaságot, Magyarországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelországot, Romániát, Szlovákiát és Szlovéniát.

nek, miután a Horvát Köztársaság állami kormányzása nagyrészt kiépült (felülről lefelé). Az *elméleti előfeltételek magukba foglalják az autopoétikus szervezet legkisebb mértékű megvalósulását (egység, kognitív nyitottság, normatív zártság), amelyben a helyi és regionális önkormányzat a fenntartható gazdasági, politikai és kulturális fejlődés alapvető feltételét jelenti.* Ezen az úton a valódi helyi és regionális önkormányzat döntő helyet és szerepet tölt be az autopoétikus koncepció szerint. A modern elméletek segítségével kialakított helyes gyakorlattal, az európai környezetet és horvát tradíciókat figyelembe véve, kell ki-gondolni és megvalósítani a hatékony (helyi és regionális) kormányzást. Szintén kiindulópontként szolgál az a tézis, hogy nincs valódi helyi és regionális önkormányzat a hatalom jelentős decentralizációja nélkül, sőt a decentralizáció olyan magas foka nélkül, amely már a devolúcióhoz közelít (ami nemcsak a hatáskörök átruházását jelenti, hanem az azok megvalósításához szükséges minden lényeges tényező biztosítását is). Azt vesszük alapul, hogy a helyi és regionális önkormányzat fejlesztése szükségessé teszi a konkrét egységek – helyhatósági joggal felruházott községek, városok és megyék – kapacitásának növelését. A legkisebb problémát a terület jelenti, aztán a felszereltség, és a legnagyobb probléma a kapacitás növelése, és főként az, hogy az emberek rendelkezzenek nagyfokú motiváltsággal, magas szintű szakmai és etikai jártassággal, magas szintű szakmai magatartással, megfelelő készségekkel és csapatmunkára való felkészültséggel. A fentiek a rendelkezésre álló forrásokkal kapcsolatos változtatásokat, és majdnem kopernikuszi befektetéseket követelnek, azaz az emberekbe nagyon sokat kell beruházni, valamivel kevesebbet a felszerelésbe és a legkevesebbet a területbe. Végül, a fentiek szükségessé teszik az állampolgárok igényeinek és érdekeinek kutatását, az átláthatóság, konzultáció és az állampolgárok részvételének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartását és az ellenőrzést. A globalizáció kontextusában, a differenciálódás és integrálódás folyamatában, a helyi és regionális önkormányzatok lehetőséghez jutnak, de fontos követni a globális és különösen az európai irányzatokat is, azonban mindeközben meg kell őrizni a horvát hagyományt és identitást. Ezáltal az alkalmazandó *acquis communautaire* és az Európa Tanács *acquis-ja* a helyi önkormányzattal kapcsolatos horvát elmélettel és gyakorlattal gazdagodik.

Az olyan európai értékeket, követelményszinteket és normákat, mint a jó kormányzás, a horvát államiság kontextusában is el kell ismerni, át kell venni, és tovább is kell fejleszteni. A jogi (ön)szabályozás alapvető

szerepet játszik a hatékony és méltányosság elvén működő közösség kialakításának motiválásában.

Az a szándékunk, hogy a releváns események okozati összefüggéseit, menetét és eredményeit kutassuk. A polgári társadalom megköveteli az önszervezés szabadságát a családtól az államig, míg ennek legitimációja és hagyatéka az erkölcsösségen alapul a jogállamiság keretén belül.

A lehetséges (és szükséges) *regionalizációval* kapcsolatban – amely *de facto* és *de jure* is mindig létezett a horvát területeken a történelem folyamán, és ezért megvan a hagyománya és mélyen gyökerezik az emberek tudatában – érdemes támogatni a NUTS regionalizáció gondolatát, azaz a statisztikai régiókéét. Ez megkönnyítené a regionális statisztika kialakítását, és biztosítaná a regionális adatok összehasonlíthatóságát, ezáltal alapját képezhetné a regionális politikának. Javasolt mindaddig tiszteletben tartani az államterület meglévő felosztását közigazgatási megyékre és városokra / községekre, amíg a javaslat megszületik.

Minél előbb tudatosodik bennünk, hogy a *szándék (előrelátás), tudás, csapatmunka, technika és pénzügyek jelentik a legfontosabb tényezőket az egyéni siker vagy bukás szempontjából*, annál előbb kezdeményezzük majd a minőségfejlesztést mindenkire vonatkozóan. Alapvető fontosságú *egyenlő esélyeket* teremteni, és azt *garantálni minden egyén és régió számára*. A sorrend nem véletlen. Először is a motiváció növelésén szükséges dolgozni, más szóval, mozgósítani kell mindenkit, aki részt tud venni a jövő megteremtésében. Az információs technológia jelenlegi szintjén, bizonyos szakértelem és képzettség is szükséges a „know-how” mellett. Az életen át tartó tanulás fogalma és a jogtudományi karok tantervének reformja maradhatnak csupán hangzatos szavak, hanem életformát és munkát is kellene jelenteniük.

Ma már kétségtelen, hogy *a humán tőke mindennél fontosabb, mivel az információs technológia mellett, a motiváció növelésébe való befektetés, az új „know-how” elsajátítása, és a szakértelem megszerzése conditio sine qua non a sikeresség szempontjából*. Az emberi erőforrás – főleg az erkölcsi tőke – egyre inkább elismertebbé válik, mint a humán tőke legfontosabb része. Ennek a megértése, elismerése és fejlesztése elősegíti majd azt, hogy az erkölcsi tőke komparatív és versenyelőnyvé váljon. *Ezért úgy gondoljuk, hogy az EU-nak csak akkor van esélye arra, hogy autopoétikusan formálódjon, ha ezzel egyidejűleg a helyi, regionális és országos szintek is autopoétikusan formálódnak.*

Horvátország nagyrészt központosított ország, amelyet egyenlőtlen gazdasági és társadalmi fejlettség jellemez. A központosítást a

metropolizáció követi. A *regionalizáció* fogalmát teljes mértékben – tudományos és szakértői szempontból – még nem határozták meg, és az autonóm pénzügyekkel párosuló valódi decentralizáció (devolúció) még nem valósult meg. Ez leginkább abból tűnik ki, hogy a helyi / regionális önkormányzat nem rendelkezik elég kapacitással arra, hogy a közszolgáltatásokat a megkívánt minőségi szinten tudja biztosítani. Tehát nem alkalmazzák a jó kormányzás elveit, és helyes gyakorlatot sem hagyták még jóvá. A munkaerő oktatását és képzését csak mint ahhoz szükséges előfeltételt ismerték el, hogy a helyi és regionális önkormányzat küldetését magas fokú szakértelemmel és etikusan tudja végrehajtani.

A hatékony, demokratikus helyi kormányzáshoz szükséges keretek létrehozásának azonban további dimenziója is létezik. Ez a *központi kormány szándéka és hatásköre*. A hatékony, demokratikus helyi kormányzás a helyi demokrácia értékének világos megértésénél kezdődik. Az erős helyi önkormányzat nem jelent fenyegetést a központi kormányzat számára. Inkább tovább erősíti a központi kormányt azáltal, hogy lehetővé teszi a helyi emberek számára, hogy közvetlenebbül részt vehessenek a kormányzásban és azáltal, hogy hatékonyabban és eredményesebben biztosítják a helyi közszolgáltatásokat. Az erős helyi önkormányzat azt is lehetővé teszi a központi kormány számára, hogy saját fő feladataira összpontosítson, míg a helyi hatóságok arra koncentrálnak, amit ők tudnak a legjobban csinálni. Mindennek a véghezviteléhez szükség van arra, a központi kormány megértse, hogy a helyi hatóságoknak hatáskörre, munkaerőre, pénzügyi forrásokra és eszközökre van szükségük a hatékony működéshez.

A helyi és regionális hatóságoknak szükségük van arra a lehetőségre, hogy elkötelezett választott képviselőket és hozzáértő munkaerőt vonzzanak magukhoz, és kiképezzék őket arra, hogy jó minőségű közszolgáltatást nyújtsanak, olyan szervezetekké váljanak, amelyek támogatják a jó vezetést és irányítást, amely foglalkoztatja a helyi embereket és amely magas szintű helyi szolgáltatásokat nyújt. A kapacitásnövelő programok építik fel azokat az intézményeket, amelyek a hatékony helyi kormányzáshoz szükségesek. A képzés kulcsfontosságú része a kapacitásnövelő programoknak.

A *szabályozási reform* deregulációt és jobb szabályozást jelent: a kormányzati szabályozás minőségének javítását, szabályozásirányító rendszer felépítését; az új szabályozás minőségének emelését és a meglévő szabályozás jobb minőségűvé tételét.

A *regionális politika* a pénzügyi szolidaritás eszköze és jelentős erő a kohézió és gazdasági integráció szempontjából. A szolidaritás célja, hogy kézzel fogható előnyöket biztosítson a legszegényebb állampolgárok és régiók számára. A kohézió azt hangsúlyozza, hogy mindannyian hasznot húzunk abból, ha a régióink közötti jövedelmi és vagyoni különbségeket csökkentjük. A regionális egyenlőtlenségeknek több oka is van. Adódhatnak a földrajzi távolság vagy a közelmúltbeli társadalmi és gazdasági változás okozta tartós hátrányokból, vagy a kettő kombinációjából. Ezeknek a hátrányoknak a hatása gyakran a társadalmi nélkülözésben, a rossz színvonalú iskolákban, a magasabb szintű munkanélküliségben és a nem megfelelő infrastruktúrában mutatkozik meg. Néhány uniós állam esetében, a hátrány egy része a korábbi központilag tervezett gazdasági rendszer öröksége.²⁵

A fő cél előkészíteni az *EU kohéziós politikájának* és a Strukturális Alapoknak a bevezetését. Az előcsatlakozási alapok segítenek majd ebben az erőfeszítésben. A Horvátországban kialakult helyi és regionális önkormányzatoknak korrigálniuk kell a központosítást, a politikai hatalom túlzott befolyását és az ideológiai zűrzavart, amelyet a polgári társadalom idézett elő a gazdasági hatékonyság, politikai demokratizmus és ökológiai tudatosság céljainak megvalósításakor.

A regionális szint optimálisnak tekinthető autopoétikus szempontból. Ez jelenti a „békaperspektíva” és „madártávlat” szinergiáját. Mindannyiunk személyesen, de főként a gazdasági és politikai vezetők, minél előbb mesterekké kell, hogy váljunk a motiválás elmélete, a lényeges ismeretek elsajátítása és a csapatszervezés terén.

Horvátországnak komolyan kell dolgoznia a jogalkotás európai technikáján és modelljén.

²⁵ Regionális politika, http://europa.eu/pol/images/regional_policy.jpg (2010.09.10.)

1. táblázat A helyi és regionális önkormányzati egységek lakosainak száma

	Összes	Átlag
Horvát Köztársaság	4.437.460	
Zágráb városa	779.145	
Horvát Köztársaság (Zágráb városát nem számítva)	3.658.315	
A helyhatósági joggal felruházott községek lakossága	1.366.219	3.214
Városi lakosság (beleszámítva Zágráb városát is)	3.071.241	24.768
A városok lakossága (Zágráb városát nem számítva)	2.292.096	18.635
Az összes önkormányzati egység lakossága (beleszámítva Zágráb városát is)	4.437.460	8.082
Az összes önkormányzati egység lakossága (Zágráb városát nem számítva)	3.658.315	6.675
A megyék lakossága (beleszámítva Zágráb városát is)	4.437.460	211.307
A megyék lakossága (Zágráb városát nem számítva)	3.658.315	182.916

Forrás: Horvát Köztársaság, Központi Statisztikai Hivatal, 2002. Népszámlálás, 2001. március 31. <http://www.dzs.hr/Popis%202001/popis20001.htm>

2. táblázat Helyi és regionális önkormányzati egységek méretük szerint

	Lakosok száma		Terület (km ²)	
	legkevesebb	legnagyobb	legkisebb	legnagyobb
Község	Civljane 137	Sveta Nedjelja 15.506	Dekanovec 6,1	Gračac 957
Város	Komiža 1.677	Split 188.694	Kastav 11,4	Gospić 967
Megye	Ličko-senjska 53.677	Splitsko-dalmatinska 463.676	Medimurska 730	Ličko-senjska 5.350
Zágráb	779.145		640	

Forrás: 1. Horvát Köztársaság, Központi Statisztikai Hivatal, 2002, népszámlálás, 2001. március 31. <http://www.dzs.hr/Popis%202001/popis20001.htm>. 2. Horvát Köztársaság, Állami Földmérési Igazgatóság, 2002., A Horvát Köztársaság megyéinek, városainak és helyhatósági joggal felruházott községeinek területe

3. sz. táblázat Megyék Horvátországban

Megyék (1000)	négyzetkilométer	lakosság
Zagrebačka	3 060	309
Krapinsko-zagorska	1 229	142
Sisačko-moslavačka	4 468	185
Karlovačka	3 626	141
Varaždinska	1 262	184
Koprivničko-križevačka	1 748	124
Bjelovarsko-bilogorska	2 640	133
Primorsko-goranska	3 588	305
Ličko-senjska	5 353	53
Virovitčko-podravska	2 024	93
Požeško-slavonska	1 823	85
Brodsko-posavska	2 030	176
Zadarska	3 646	162
Osječko-baranjska	4 155	330
Šibensko-kninska	2 984	112
Vukovarsko-srijemska	2 454	204
Splitsko-dalmatinska	4 540	463
Istarska	2 813	206
Dubrovačko-neretvanska	1 781	122
Međimurska	729	118
Grad Zagreb	641	779
Summa	56 594	4 437

Az átlagos lakosság 227 822 fő; az átlagos földrajzi terület Zágráb városát nem számítva 2 795 km², Zágráb városát is beleszámítva 2 692 km².

A legkisebb földrajzi területtel rendelkező megye mérete 729 km² (Međimurska), és a legnagyobbé 5 353 km² (Ličko-senjska).

A legkisebb lélekszámú lakosság 53 677 fő (Ličko-senjska), és a legnagyobb 463 676 fő (Splitsko-dalmatinska) Zágráb városát nem számítva.

Titkosszolgálati eszközök a nemzetközi bűnügyi együttműködésben

I. A titkosszolgálati eszköz fogalma és fajtái

Mielőtt rátérnénk azok nemzetközi együttműködésben való alkalmazására, tisztáznunk kell, hogy mit értünk titkosszolgálati eszközök fogalma alatt. Titkosszolgálati eszközről beszélhetünk tágabb, teoretikus értelemben valamint szűkebb, materiális értelemben. Tágabb értelemben az érintett tudta nélkül történő, és az egyes állampolgári és emberi jogainak (magánlakás sérthetlensége, magántitokhoz, levéltitokhoz való jog) szükségszerű sérelmével járó hatósági adatgyűjtési módszer. Tehát olyan emberi tevékenység, amely valamely speciális adatszerzési (megfigyelési, lehallgatási, követési stb.) metódust jelöl. Két szükségszerű eleme, hogy egyrészt az érintett tudta nélkül kerül rá sor, másrészt pedig, együtt jár az érintett valamely alapvető emberi jogának, vagy személyhez fűződő jogának sérelmével.

A teoretikus értelemben vett titkosszolgálati eszközök Gary T. Marx rendőri munkát tipizáló felosztását alapul véve (nyílt és nem megtévesztő módszerek; nyílt és megtévesztő módszerek; leplezett, de nem megtévesztő módszerek; leplezett és megtévesztő módszerek)¹ az utóbbi két kategóriába sorolhatók. A lehallgatás példának okáért leplezett, de nem megtévesztő jellegű, míg a fedett nyomozó alkalmazása leplezett és egyben megtévesztő rendőri tevékenység.

Szűkebb értelemben az adatgyűjtésre szolgáló, és a tágabb értelemben vett titkosszolgálati eszköz alkalmazásához többnyire nélkülözhetetlen technikai berendezéseket, műszaki és informatikai megoldásokat (például puskamikrofon, rejtett kamera, kémszoftver stb.) értjük titkosszolgálati eszközön. Azért csak többnyire nélkülözhetetlenek, mert egyes operatív eszközök nem igényelnek technikai támogatást: például szabad szemmel megfigyelés, követés, vagy legenda² segítségével való kapcsolatfelvétel a célszeméllyel. Ugyanakkor a telefonlehallgatás, mint tágabb értelemben vett titkosszolgálati eszköz nem képzelhető el az ahhoz szükséges technikai berendezések nélkül.

* Dr. Mészáros Bence, tanársegéd, Büntető Eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék, Pécs, bence@ajk.pte.hu

¹ Gary T. Marx: *Undercover – Police Surveillance in America*. University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London 1988. 11-12. o.

² Fiktív személyazonosság.

A hatályos magyar jog szerint a materiális értelemben vett titkosszolgálati eszközök haditechnikai eszköznek/terméknek minősülnek. A haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivételének, behozatalának, transzferjének és tranzitjának engedélyezéséről szóló 16/2004. (II. 6.) Korm. rendelet melléklete hat csoportba osztja az ilyen értelemben felfogott titkosszolgálati eszközöket:

- lehallgató eszközök, ezek alkatrészei és tartozékai;
- lehallgató eszközök felderítésére, működésének kimutatására szolgáló eszközök;
- a titkos vizuális megfigyelés eszközei;
- titkos behatolás eszközei;
- rejtjelező és titkosító berendezések;
- egyéb eszközök.

Mint látható, a vonatkozó jogszabály az általunk meghatározottnál bővebben szabja meg a materiális értelemben vett titkosszolgálati eszközök körét, ugyanis közéjük sorolja a védelmi eszközöket is, amelyek az adatszerzés meggátolását, a titkosszolgálati eszközökkel való információszerzés elhárítását szolgálják.

A rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény, a továbbiakban: Rtv.), valamint a büntetőeljárásról szóló törvény (1998. évi XIX. törvény, a továbbiakban: Be.) szerint az arra feljogosított magyar hatóságok tizenhét féle tágabb értelemben vett titkosszolgálati eszközt³ alkalmazhatnak a bűnüldözés érdekében. Ezek közül némelyik – mint azt látni fogjuk – kiemelt szerepet játszik a nemzetközi bűnügyi együttműködésben. Sőt, az ellenőrzött szállításnak, mint titkosszolgálati eszköznek fogalmi eleme, hogy az államközi bűnügyi együttműködés során kerül rá sor. A továbbiakban, ha a „titkosszolgálati eszköz” kifejezést

³ Ezek az alábbiak: informátor, bizalmi személy, titkosan együttműködő más személy igénybevétele; az eljárás céljának leplezésével történő adatgyűjtés (ún. puhatólás); fedett nyomozó alkalmazása; fedőokirat, fedőintézmény használata, fedőadatok elhelyezése a különböző nyilvántartásokban; megfigyelés és a megfigyelt események technikai eszközzel történő rögzítése; krimináltechnikai csapda állítása; mintavásárlás, álvásárlás, bizalmi vásárlás; bünszervezetbe való beépülés; ellenőrzött szállítás; a sértett helyettesítése nyomozó hatóság tagjával; az együttműködők díjazása; a nyomozati alku; az adatkérés; a magánlakás titokban való átkutatása (titkos kutatás); a magánlakásban történtek technikai eszköz segítségével történő megfigyelése és rögzítése; a levelek, egyéb postai küldemények, valamint a telefonon vagy azt helyettesítő távközlési rendszerek útján továbbított közlések tartalmának megismerése, azok technikai eszközzel történő rögzítése; a számítástechnikai rendszer útján továbbított és tárolt adatok megismerése és felhasználása.

mindenfajta külön jelző nélkül említjük, akkor a tágabb értelemben vett fogalmat értjük alatta.

II. A nemzetközi bűnügyi együttműködés dimenziói és jogforrásai

A nemzetközi bűnügyi együttműködés az egyes államok büntetőjogi vonatkozású kooperációját jelenti, legyen szó akár a határokon átnyúló, akár más értelemben nemzetközi elemet tartalmazó bűncselekmények megelőzésében, megszakításában, felderítésében, valamint bizonyításában való közös részvételről, illetőleg abban egymásnak való segítségnyújtásról.

A bűnügyi együttműködés értelmezhető globális, regionális, szubregionális szinten, valamint két állam viszonylatában is, ehhez igazodva eltérő jogforrásokat találunk. A legelső szinten példaként hozható bármelyik multilaterális nemzetközi egyezmény,⁴ a regionális együttműködés szintjén az Európai Unió joganyaga,⁵ míg a szubregionális szinten a Benelux államok, vagy éppen a skandináv országok együttműködését rendező jogforrások.⁶ Jelentős szerepük van ezen a jogterületen a nemzetközi bűnügyi együttműködés legelső szintjét jelentő bilaterális szerződéseknek, ilyen az általunk jelen írásban később ismertetett magyar-horvát Megállapodás is (ld. VI. pont).

Végül, de nem utolsó sorban egy ország nemzetközi együttműködésben való részvételét döntően saját belső joga határozza meg, az ilyen genezisi normáknak legalább akkora jelentősége van a nemzetközi bűnügyi együttműködésben, mint a származékos nemzetközi jogiaknak.⁷ Éppen ezért mi is a magyar jog mentén kíséreljük meg bemutatni a titkosszolgálati eszközök alkalmazását a nemzetközi bűnügyi együttműködésben.

⁴ Pl. a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt ENSZ egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1998. évi L. törvény.

⁵ Ld. Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004. 25-37. o.

⁶ Ligeti: i. m. 36. o.

⁷ M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása. Büntetőjogi Kodifikáció 2005. 1. sz. 24. o.

III. A nemzetközi bűnügyi együttműködés magyar jogforrásai⁸ és alanyai

Magyarország nemzetközi bűnügyi együttműködésben való részvételének szabályait a bilaterális és multilaterális nemzetközi szerződéseken kívül alapvetően a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Bszne.) valamint az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Eube.) határozza meg. E két törvény között nem csak az a különbség, hogy az utóbbi csak az EU tagállamaival folytatott együttműködésre vonatkozik,⁹ hanem az is, hogy a bűnüldözés mely szakaszában igénybe vett eszközökre vonatkozó együttműködést rendezik.

A Bszne. az értelmező rendelkezések között kifejezetten kimondja, hogy a törvény értelmezésében a bűnüldözés az igazságügyi jogsegély körén kívül eső, nemzetközi együttműködés keretében folytatott büntetőfelderítő és bűnmegelőző tevékenységet jelenti, amely definícióból az következik, hogy elsősorban a büntetőeljárás megindulását megelőző cselekményeket rendezi. Az Eube. szerint pedig a büntetőeljárás megindítása előtt a tagállami bűnüldöző szerv által megküldött, illetőleg a magyar bűnüldöző szerv által előterjesztett eljárási jogsegély iránti megkeresés fogadására és teljesítésére, illetve előterjesztésére a Bszne. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A büntetőeljárás megindítását követően – amennyiben EU tagállammal való együttműködésről van szó – kizárólag az Eube. alkalmazandó,¹⁰ míg a Bszne. alkalmazható a büntetőeljárást megelőzően, és megindítása után is, amennyiben az együttműködő ország nem EU tagállam. A nemzetközi jogforrások azonban prioritást élveznek az együttműködés területén, hiszen mindkét törvény úgy rendelkezik, hogy nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése esetén azt kell irányadónak tekinteni.

⁸ A jogforrások köre természetesen az általunk citált két törvélynél jóval bővebb, azonban terjedelmi korlátok miatt a többi jogszabályt ehelyütt nem áll módunkban bemutatni.

⁹ Az Eube. hivatott végrehajtani az Európai Unió 2000. május 29-én elfogadott egyezményét az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről. Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXVI. törvény.

¹⁰ Az Eube. azonban maga rendelkezik úgy, hogy a büntetőeljárás megindítását követően az ellenőrzött szállításra, illetve bírói engedélyhez nem kötött titkos információújításra a Bszne. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Magyar részről a nemzetközi bűnügyi együttműködésben a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (a továbbiakban: NEBEK) játszik kulcsszerepet: ez a szerv fogadja a külföldről érkező megkereséseket, és ez továbbítja a magyar bűnüldöző szervek megkeresését a külföldi hatóságokhoz is, valamint a külföldi hatóság kérésére tájékoztatást ad a magyar jogszabályok tartalmáról. A NEBEK az Országos Rendőr Főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóságának szervezeti struktúrájába tartozó országos hatáskörű szerv, amely koordinálja rendőrség nemzetközi kapcsolattartását, külföldi fórumokon képviseli a rendőrséget. A NEBEK tehát a Magyar Köztársaság Rendőrségének külföldnek mutatott arca.¹¹ A Bszne. értelmezésében a nemzetközi együttműködésben részt venni jogosult bűnüldöző szervnek minősül Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrség bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatot ellátó szervei, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, valamint törvény alapján bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok végzésére feljogosított, nemzetközi együttműködésre is felhatalmazott más szerv.

IV. A nemzetközi bűnügyi együttműködés típusai

Az országok közötti bűnügyekben való kooperációnak alapvetően két formája van: a jogsegély típusú együttműködés valamint a nemzetközi rendőri együttműködés. E két terület határvonalai nem különölnek el élesen,¹² azonban mégis érdemes róluk külön-külön szót ejteni, mivel az írásunk tárgyát képező titkosszolgálati eszközök inkább a rendőri együttműködés kategóriájába sorolhatók.

¹¹ Leyrer Richárd: A Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ tevékenysége. *Belügyi Szemle* 2005. 12. sz. 96. o.

¹² M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés területeinek összefonódása Európában: nemzetközi rendőri együttműködés és nemzetközi bűnügyi jogsegély. *Belügyi Szemle* 2004. 5. sz. 106. o.

I.sz. táblázat *A nemzetközi bűnügyi jogsegély valamint a nemzetközi rendőri együttműködés különbségei és hasonlóságai*¹³

Nemzetközi bűnügyi jogsegély (Pl.: eljárási jogsegély)	Nemzetközi rendőri együttműködés (Pl.: határon átnyúló megfigyelés)
A bűncselekmény elkövetése után kerül rá sor (retroaktív)	Sokszor a bűncselekmény megelőzésére vagy megszakítására irányul (proaktív)
Igazságügyi (bíróság, ügyészség) szervek között zajlik	Rendőri, vagy nyomozati jogkörrel rendelkező közigazgatási szervek között történik
A megkeresett állam saját területén végez eljárási cselekményeket	Lehetőség nyílik más állam területén is nyomozati-eljárási cselekmények végzésére
Mindkettő célja az állami büntetőhatalom gyakorlásának biztosítása	
Mindkét módon beszerzett információ bizonyítékként szolgál a büntetőeljárásban	
A rendőri együttműködés is végső soron egy jogsegélyforma	

Ha a magyar jogszabályok szövegéből kiindulva akarjuk meghatározni, hogy a titkosszolgálati eszközök a jogsegély típusú vagy a rendőri együttműködés típusú kooperációba tartoznak-e, meglehetősen ellentmondásos képet kapunk. A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nbjt.) nem említi a titkosszolgálati eszközöket, ez alapján azt gondolhatnánk, hogy az operatív eszközök alkalmazása nem számít bűnügyi jogsegélynek. Azonban ennek ellentmond az Eube., amely az eljárási jogsegély – ez az Nbjt. szóhasználatában egy külön jogsegély-fajta – formái közt sorolja fel és szabályozza a fedett nyomozó alkalmazását, az ellenőrzött szállítást, a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést, valamint a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést. Egyébiránt az Eube. eltérő rendelkezésének hiányában a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvényt az Eube. alapján a tagállamokkal folytatott eljárásokban is megfelelően alkalmazni kell. Ugyanakkor a Bszne „együttműködési formák” címszó alatt említi ugyanezeket a titkosszolgálati eszközöket, és, mint láthattuk, az igazságügyi jogsegély körén kívül eső, bünfelderítő és bűnmegelőző tevékenységnek tekinti őket.

¹³ A táblázatot a szerző készítette M. Nyitrai Péter 12. lábjegyzetben hivatkozott műve alapján. 104-116. o.

V. Az egyes titkosszolgálati eszközök

A Bszne. tizenegy együttműködési formát határoz meg, amelyből öt minősül titkosszolgálati eszköznek.¹⁴ A magyar törvény csak az adott együttműködési formára vonatkozó nemzetközi szerződés megléte esetén alkalmazható.

1. Ellenőrzött szállítás

Az ellenőrzött szállítás fogalma rendőrségi megfigyelés alatt álló, illegális szállítmányt jelent, amelyet további információszerzés érdekében nem tartóztatnak fel. Tehát titkos, de nem megtévesztő jellegű rendészeti módszerről van szó, amelynek segítségével a rendőrség egy adott bűncselekménytípusról vagy egy-egy bűnszervezet vezetőiről szerezhet új információkat.¹⁵ Az ellenőrzött szállítást, mint titkosszolgálati eszközt csak a nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében lehet értelmezni. Ha egy adott országon belül történik és a szállítmány nem lépi át az országhatárt, akkor ugyanis megfigyelésnek – esetleg fedett nyomozó alkalmazásával egybekötött megfigyelésnek – minősül.

A Bszne. alapján a magyar központi bűnüldöző szerv és a külföldi hatóság eseti megállapodása szerint Magyarország területén ellenőrzött szállítás hajtható végre. Ha a késedelem a bűnüldözés érdekeit veszélyezteti, a külföldi állam illetékes szervének megkeresését a magyar bűnüldöző szerv közvetlenül fogadhatja, illetve a magyar bűnüldöző szerv a külföldi állam azonos hatáskörrel rendelkező szervéhez közvetlenül is fordulhat. A Magyarország területén alkalmazott ellenőrzött szállítás során a művelet irányítására és ellenőrzésére a magyar bűnüldöző szerv jogosult. Az ellenőrzött szállítmány kísérésében az eseti megállapodás szerint a külföldi hatóság tagja is részt vehet, a fedett nyomozó részvétele az ügyész engedélyével lehetséges.

Az ellenőrzött szállítás a nemzetközi tapasztalatok szerint nagyon hatékony a több országon átívelő bűnözői hálózatok leleplezéséhez. Nem csak a csempészet tekintetében, hiszen a fedett nyomozó segítségével történő ellenőrzött szállítás adott körülmények között átalakulhat bűnszervezetbe való beépüléssé is: abban az esetben, ha a nyomozó hatóság

¹⁴ A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a szintén együttműködési formát képező „közvetlen információcsere” is irányulhat olyan adatokra, amelyek beszerzése a magyar jog szerint titkos információgyűjtésnek (ún. adatkérésnek) minősül.

¹⁵ Chantal Joubert: A titkosrendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. Belügyi Szemle 1997. 5 sz. 9. o.

úgy ítéli meg, hogy a bűnüldözési érdek megvalósulása szempontjából célszerűbb a megérkezett szállítmányon nem rajta ütni, mivel szállítmány kísérésében részt vett fedett nyomozó ezt az alkalmat infiltrációra használhatja fel.¹⁶ Azonban hatékonysága mellett fel kell hívni a figyelmet az ellenőrzött szállítás veszélyeire is. Elsősorban a nem kellően szoros felügyelet, a szállítmány elvesztése jelenthet problémát.¹⁷

2. A bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele

A nyomozó hatóságok nem mellőzhatték már a bűnüldözési tevékenység kezdetétől a bűnözői körökkel informátorok, besúgók, lefizetett cinkostársak útján való kapcsolattartást, és ez ma is bár nem kellemes, de szükséges része a rendőri munkának. A nemzetközi bűnügyi együttműködés során is szükség lehet az ilyen jellegű információszerzésre, de annak előfeltétele egy másik együttműködési forma, a közös bűnfelderítő csoport megléte.

A Bszne. szerint ugyanis a Magyarország területén működő közös bűnfelderítő-csoportban részt vevő kihelyezett tag vehet igénybe külföldi bűnüldöző szervvel együttműködő személyt Magyarország területén. Ha a közös bűnfelderítő-csoport külföldön működik, az abban részt vevő kihelyezett magyar tag magyar bűnüldöző szervvel együttműködő személyt akkor vehet igénybe, ha ezt a személyt, illetve az általa szolgáltatott adatot a külföldi állam legalább olyan védelemben részesíti, mint amelyet a magyar jogszabály előír. A bűnüldöző szervvel együttműködő személynek az minősül, aki a bűnüldöző szerv részére titkos együttműködés keretében információt szolgáltat. Ennek az Rtv három formáját ismeri: az informátort, a bizalmi személyt és a titkosan együttműködő más személyt.

3. Fedett nyomozó alkalmazása

A fedett nyomozó a magyar büntetőeljárás törvény meghatározása szerint a nyomozó hatóság olyan tagja, aki e minőségét leplezi. Rendkívül hatékony eszköz a hatóságok kezében a szervezett bűnözéssel szemben és az ún. áldozat nélküli bűncselekmények (vesztegetés, kábítószerrel

¹⁶ Chantal Joubert: Undercover Policing – a Comparative Study. 1 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1994. 19. o.

¹⁷ Ld. Mészáros Bence: The Controlled Delivery: a Measure of Police Cooperation in the European Union. In: Stefan Naubauer (ed.): Pandectele Române. Repertoriu de jurisprudență, doctrină și legislație. Wolters Kluwer Romania, Timișoara 2007. 245-251. o.

visszaélés) felderítése terén. A fedett nyomozás lényege, hogy a nyomozó egy hamis személyazonosság és ahhoz tartozó fedőtörténet (az ún. legenda) segítségével lép kapcsolatba a bűnözőkkel, így szereztve információkat tőlük. Különösen akkor eredményes a fedett nyomozás, ha a legendát hosszabb ideig is sikerül fenntartani, és a titkos ügynök esetlegesen be tud épülni egy bűnszervezetbe, és – még ha csak ideiglenesen is, de – tagjává tud válni annak (ez az ún. infiltráció).

Mivel a bűnszervezetek nem tartják tiszteletben az országhatárokat, sőt, sok esetben a tevékenységük leleplezésre használják a különböző államokban való tevékenykedést, szükséges a nemzetközi bűnügyi együttműködésben is fedett nyomozók alkalmazása. Egy adott nemzet tagjából szerveződött, ám másik országban (vagy abban is) működő bűnszervezetbe való beépülés az adott ország fedett nyomozóinak már csak a nyelvi nehézségek miatt is problémát okozhat, az egyéb kulturális különbségekről nem is beszélve. Két ország együttműködésében a fedett nyomozó alkalmazásának három variációja létezik:

- a megkereső állam műveletéhez a fogadó állam területén a fogadó állam fedett nyomozójának alkalmazása szükséges;
- a megkereső állam műveletéhez a megkereső állam területén a fogadó állam fedett nyomozójának alkalmazása szükséges („fedett nyomozó kölcsönzése”);
- a megkereső állam műveletéhez a fogadó állam területén a megkereső állam fedett nyomozójának alkalmazása szükséges („fedett nyomozó kiküldése”).

Az ügyészi jóváhagyás vonatkozásában a magyar szabályozás ellentmondásos,¹⁸ de általánosságban azt mondhatjuk, hogy a legtöbb esetben szükséges az ügyész engedélye a fedett nyomozó alkalmazásához, akár külföldi nyomozó magyarországi, akár magyar nyomozó külföldi bevetéséről van szó.

Az ellenőrzött szállításhoz hasonlóan a fedett nyomozó alkalmazásának részleteit is eseti megállapodásban kell rendezni a két ország között, amelynek az alábbi körülményeket kell tisztáznia:

- a titkos információgyűjtés időtartamát,
- az alkalmazás feltételeit,
- a fedett nyomozó jogait és kötelezettségeit,

¹⁸ Mészáros Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. Belügyi Szemle 2005. 2. sz. 68-69. o.

- a fedett nyomozó lelepleződése esetén alkalmazandó intézkedést,
- a fedett nyomozó által működési körében okozott károkért való felelősségének szabályairól szóló tájékoztatást.

A törvény szerint a magyar szervek haladéktalanul értesítik a külföldi hatóságot, ha a külföldi fedett nyomozó saját államának joga szerint büntetendő cselekményt követett el. Ez azonban a másik ország büntetőjogának beható ismeretét feltételezi, mindezt úgy, hogy az eseti megállapodás erről nem ad iránymutatást. Mivel a fedett nyomozás nem nagyon képzelhető el bűncselekmények megvalósítása nélkül a nyomozó részéről, a büntetőjogi felelősségére vonatkozó szabályokról szóló tájékoztatást mindenképpen célszerű belefoglalni a megállapodásba. Sokkal logikusabb lenne azonban mindemellett, ha az értesítést akkor kellene megtenni, ha a magyar jog szerint büntetendő cselekményt követett el (az Eube. már így is rendelkezik).

Külföldi fedett nyomozó, mint külföldi hatóság tagja Magyarországon kényszerítő eszközt korlátozottan vehet csak igénybe, a fedett nyomozás sajátosságaiból adódóan azonban ezek alkalmazásával sem kell igazán számolni. Mivel a fedett nyomozó a nyomozó hatósághoz való tartozását eltitkolja, az ebből a minőségéből fakadó intézkedési jogát sem gyakorolhatja a lelepleződése nélkül (persze elképzelhető olyan helyzet, amikor ez szükségessé válik). A szolgálati fegyver viselése a fedésben töltött idő alatt kifejezetten rizikófaktornak minősül ebből a szempontból véleményünk szerint. Az a rendelkezés, amely szerint a külföldi fedett nyomozó a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt elfoghatja, az elfogás helyszínén visszatarthatja, de köteles őt haladéktalanul a magyar bűnüldöző szervnek átadni, már életszerűbb helyzetet rendez, hiszen a fedett akció könnyen alakulhat át elfogássá, ha a körülmények úgy alakulnak. A külföldi fedett nyomozó Magyarországon a magyar bűnüldöző szerv vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni, de a magyar hatóságoknak az általa tehető intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeire ki kell őt oktatniuk. Amennyiben a büntetőeljárás megindítását követően valamely EU tagállammal való együttműködés során merül fel a fedett nyomozó alkalmazásának szükségessége, az Eube. rendelkezései az irányadók, amely az eseti megállapodást a Bszne.-vel azonos tartalommal írja elő. Ha a büntetőeljárás Magyarországon folyik, a magyar fedett nyomozó külföldi, illetve tagállami fedett

nyomozó Magyarországi alkalmazását a legfőbb ügyész kezdeményezheti.¹⁹

4. Határon átnyúló megfigyelés

A határon átnyúló megfigyelést, mint a rendőri együttműködés eszközét elsőként a Schengeni Végrehajtási egyezmény szabályozta, bár nagy valószínűséggel már a jogi alapjainak elfogadása előtt is alkalmazták a különböző államok bűnüldöző szervei.²⁰ Lényege, hogy az egyik állam a saját területén folytatott bűnüldöző tevékenysége során a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, vagy a vele kapcsolatban lévő személy megfigyelését a másik állam területén is folytathatja, ha ahhoz az érintett állam hozzájárul.

A Bszne. szerint a Magyarország területén alkalmazott megfigyeléshez a megfigyelésre feljogosított magyar szerv segítséget nyújthat. Ugyanakkor a magyar bűnüldöző szerv a Magyarország területén megkezdett megfigyelést külföldi állam területén folytathatja. A jogi lehetőség erre – nemzetközi szerződésben megállapított feltételekkel – tehát nyitott, a titkosszolgálati eszközök alkalmazásában Magyarországon kulcsszerepet játszó Nemzetbiztonsági Szakszolgálat azonban a célszemélyek határon történő átadását-átvételét preferálja és gyakorolja. Erre a helyismeret, nyelvismeret és egyéb feltételek hiánya miatt van szükség: külföldön előbb-utóbb a gyanútlan és képzetlen célszemély számára is feltűnne, hogy nyolc magyar rendszámú gépjármű tűnik fel körülött, és a magyar figyelők is könnyen eltévedhetnek az idegen terepen.²¹

Ha a késedelem veszéllyel jár, vagy a bűnüldözés érdekeit egyébként sértené, a külföldi hatóság megfigyelést folytató tagja a megfigyelést a NEBEK előzetes hozzájárulása nélkül is folytathatja, ha az államhatár átlépésével egyidejűleg az államhatár átlépéséről a magyar szerveket értesíti. A megfigyelést azonban haladéktalanul abba kell hagyni, ha az

¹⁹ Nem egészen világos miért van szükség az Eube.-ben is ilyen részletesen rendelkezni a fedett nyomozásról, hiszen az ott található szabályok megegyenek a Bszne. rendelkezéseivel, ezért elegendő lenne ha – az ellenőrzött szállításhoz hasonlóan – az Eube. csak továbbutalna rá.

²⁰ Chantal Joubert – Hans Bevers: Schengen Investigated – A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, The Hague 1996. 127. o.

²¹ Hetesy Zsolt: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szerepe a nemzetközi bűnügyi együttműködésben. Magyar Rendészet 2007. 3-4. sz. 84. o.

értésítést követően az illetékes magyar bűnüldöző szerv azt kéri, illetve ha a NEBEK a megkeresés megküldését követő öt órán belül a hozzájárulást nem adja meg.

5. Titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés

A magyar jogban a bűnüldözési célú titkos adatgyűjtésnek jelenleg két formája létezik: a titkos információgyűjtés (a továbbiakban: TIGY) és a titkos adatszerzés (a továbbiakban: TASZ). 2007-ben ugyan elkészült egy törvénytervezet, amely e kettőt egybeolvasztva szabályozta volna a bűnügyi operatív tevékenységet,²² azonban azt nem tárgyalta meg a magyar Országgyűlés.

2. sz. táblázat A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés szabályozása a magyar jogban

Titkos információgyűjtés	Titkos adatszerzés
1. az Rtv. szabályozza	1. a Be. szabályozza
2. nyomozás előtt és alatt is	2. kizárólag a nyomozás alatt
3. nem kell mindig bírói engedély	3. mindig bírói engedélyhez kötött
4. lehetséges titkos kutatás	4. nem lehetséges titkos kutatás
5. kijelölt városi bíró engedélyezi a körébe a tartozó különleges eszközöket	5. nyomozási bíró engedélyezi
6. sok eszközt foglal magában	6. három módszert takar csak
7. az eszközök egy része bármely bűncselekmény esetén alkalmazható	7. taxatív felsorolt bcs.-ek esetén alkalmazható csak
8. proaktív jellegű is lehet	8. sohasem proaktív

A bírói engedélyhez kötött TIGY (a továbbiakban: BTIGY) gyakorlatilag azonos a TASZ-szal, azonban van két fontos különbség: a BTIGY keretében van lehetőség magánlakást titokban átkutatni, míg TASZ esetében nincs, valamint a BTIGY csak a büntetőeljárás megindítása előtt folyhat, mert az elrendelése után már TASZ-nak minősül.²³

A Bszne. szóhasználata kicsit félrevezető, hiszen „Titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján” cím alatt rendelkezik a kérdésről, azonban a részletes szabályokból kiderül, hogy csak a BTIGY-ről van szó. Arról nem is beszélve, hogy az eddig bemutatott

²² T/4192. számú törvényjavaslat a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről

²³ Az Eube. ennek megfelelően csak a TASZ-ról rendelkezik. Az arra vonatkozó szabályok nagyrészt megegyeznek a Bszne. rendelkezéseivel, ezért ismertetésüket elhanyagoltuk.

valamennyi együttműködési forma egyébként is titkos információgyűjtésnek minősül a magyar jog szerint.²⁴ A BTIGY szabályainak megfelelően, a magyar bűnüldöző szerv – a külföldi hatóságtól érkezett megkeresés alapján – bírói engedéllyel:

- magánlakást titokban átkutathat, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;
- magánlakásban a történeteket technikai eszköz segítségével megfigyelheti és rögzítheti;
- levelet, egyéb postai küldeményt, valamint a telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési rendszerek útján továbbított közlés tartalmát megismerheti, azt technikai eszközzel rögzítheti;
- az Interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés során keletkezett adatokat és információkat megismerheti és felhasználhatja.

A törvény kötelezővé teszi a megkereső állam joga szerinti engedély meglétét is, tehát a fenti – az érintett jogaiba történő jelentős beavatkozást jelentő – operatív adatgyűjtést Magyarországon csak két engedély birtokában lehet végezni. A magyar bűnüldöző szerv az itt felsorolt tevékenységeknek megfelelő titkos információgyűjtés iránti megkeresést kizárólag a magyar jogszabályok szerinti bírói engedély beszerzését követően kezdeményezhet.

A titkos információgyűjtésre irányuló megkeresés alapján a magyar bűnüldöző szerv a megfigyelt, illetve rögzített adatot a megkereső külföldi hatóságnak továbbítja, ezen túl

- a távközlési hálózaton és távközlő eszközökkel továbbított közleményt átírányíthatja (közvetlen továbbítás) a megkereső külföldi hatóság lehallgató eszközére;
- a kísérő és járulékos adatokat rögzítheti, illetőleg továbbíthatja;
- más államban folytatott titkos információgyűjtéshez technikai segítséget nyújthat.

A Bszne. külön feltételt szab a titkos lehallgatásra, amely a BTIGY-en belül a telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési rendszerek útján továbbított közlés tartalmának megismerését, illetőleg annak tech-

²⁴ Ugyanezt a hibát az Eube. is elköveti: „Az ellenőrzött szállítás és a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés” címet viseli a 62. §, holott az ellenőrzött szállítás is bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtési eszköznek minősül

nikai eszközzel történő rögzítését jelenti. Gyakorlatilag tehát – elavult szóhasználatlal ugyan – a telefonlehallgatást takarja.²⁵ Erre a már említett két engedélyen megléte esetén is csak akkor van lehetőség, ha a célszemély Magyarországon vagy harmadik állam területén tartózkodik ugyan, azonban a titkos lehallgatás Magyarország területén működő távközlési szolgáltató közreműködését igényli, vagy a titkos lehallgatást lehetővé tevő technikai eszköz Magyarország területén található.

VI. Titkosszolgálati eszközök a magyar-horvát bűnügyi együttműködésben

A két állam közötti baráti kapcsolatokat figyelembe véve nem meglepő, hogy Magyarországot és Horvátországot a bűnügyi együttműködés területén is szoros szálak fűzik össze. A két állam 2008. október 3-án, Hévízen fogadta el a „Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről” című nemzetközi szerződés szövegét,²⁶ amely 2009-ben lépett hatályba. A dokumentum a legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények megelőzése, megakadályozása és felderítése területén történő együttműködést hivatott szabályozni. Az egyezmény alapján a magyar-horvát bűnügyi együttműködésben titkosszolgálati eszközök is szerepet kap(hat)nak: a határon átnyúló megfigyelés (12. cikk),²⁷ az ellenőrzött szállítás (14. cikk), 3. a fedett nyomozó alkalmazása (15. cikk), a titkos információgyűjtés (18. cikk)

VII. Összegzés

A nemzetközi bűnügyi együttműködés fontos eleme titkosszolgálati eszközök alkalmazása, elsősorban a kábítószer kereskedelem elleni küzdelem terén.²⁸ Az erre vonatkozó magyar joganyagban azonban dogmatikai szempontból két hiba is felfedezhető. Úgy gondoljuk, hogy a titkosszolgálati eszközök csak a tág értelemben vett jogsegély fogalmi körébe érthetők csak bele, funkciójukból, alkalmazásuk időzítéséből és a bűnüldözésben betöltött szerepükből egyértelműen az következik, hogy

²⁵ A külföldi megkeresések legnagyobb részét az erre irányulóak teszik ki. Ld. Hetesy: i.m. 85. o.

²⁶ Magyarországon kihirdette a 2009. évi LXVI. törvény.

²⁷ Az egyezmény 12. cikke a Horvát Köztársaság teljes jogú schengeni taggá válásával lép hatályba.

²⁸ Hetesy: i. m. 84. o.

a rendőri együttműködés részét képezik, és ezt a jogszabályokban használt elnevezésekben is egyértelművé kellene tenni. A másik probléma, hogy a magyar jog szerinti „titkos információgyűjtés” fogalmat nem megfelelően használják a nemzetközi bűnügyi együttműködést rendező törvényeink, ami szintén zavart okozhat az alkalmazásban. Álláspontunk szerint két lépésben kellene ezeket a problémákat megoldani: egyrészt meg kellene szüntetni a magyar jogalkalmazásban eddig is sok gondot okozó TIGY és a TASZ kettősségét, külön jogszabályban rendezve ezt a területet. Másrészt, szerintünk is meg kellene fontolni azt az M. Nyitra Péter által már 2005-ben felvetett megoldást, amely szerint egy egységes, átfogó törvénnyé kellene formálni az államközi bűnügyi együttműködés főbb területeit szabályozó, az egymáshoz való viszonyukban több helyen rendezetlen törvényeket (Nbjt., Bszne., Eube., stb.).²⁹ Mi ehhez – a fenti koncepciót támogatva – csak annyit teszünk hozzá, hogy ebben az önálló törvényben akár külön fejezet szabályozhatná ellentmondásoktól mentesen a titkosszolgálati eszközök alkalmazását.

²⁹ M. Nyitrai: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai... 26. o.

Mohay Ágoston*
Takács Tamara**

A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés után

I. Nemzeti parlamentek az Európai Unióban – áttekintés

A nemzeti parlamenteknek az európai uniós ügyekbe történő fokozottabb közvetlen bevonásának szándéka az úgynevezett demokráciadeficit jelenségéhez kapcsolódóan jelent meg. Hasonlóképp a nemzeti parlamentek közvetett szerepének növelése is előtérbe került, a kormányaik európai uniós tevékenységeinek parlamenti ellenőrzése és a tagállami álláspont kialakítása kapcsán.

Az Európai Unióban sokak szerint demokráciadeficit áll fenn. A deficit okának alapvetően az tekinthető, hogy a nemzeti parlamentek az európai integráció következtében veszítenek jogalkotási hatásköreikből és politikai befolyásukból: bizonyos, korábban a nemzeti parlamentek által gyakorolt jogalkotási hatásköröket a tagállamok átruháztak az Európai Közösségekre / Unióra. Az Európai Unió intézményrendszerében a fő jogalkotó szerv pedig a Tanács volt. A végrehajtó hatalom hagyományos letéteményesei, azaz a kormányképviselők jogalkotóként lépnek fel, a nemzeti parlamentek pedig csak indirekt szerepet kapnak az uniós politikák végrehajtásában. A Tanács (és az Európai Bizottság) nem rendelkezik közvetlen demokratikus legitimációval. A probléma megoldásának általában az európai integrációban részt vevő parlamentek, azaz az Európai Parlament (EP) és a nemzeti parlamentek közvetlen beleszólási lehetőséget biztosító hatásköreinek növelését tekinti a jogtudomány. Az Európai Parlament – amely mára társjogalkotóvá vált a Tanács mellett – képes a leginkább politikai ellenőrzés alatt tartani az Európai Bizottságot, de jóval kedvezőtlenebb helyzetben van a Tanáccsal szemben. A Tanács tevékenységét ezért nemzeti szinten is kontrollálni szükséges: a nemzeti parlamenteknek feladata ellenőrizni kormányaik EU-szintű működését. Noha ez a követelmény logikusnak és kívánatosnak tűnik, néhány tagállamban meglehetősen sokat váratott magára valamilyen, a nemzeti parlamentek és a Tanácsban tevékenykedő kormánytagok inter-

* Dr. Mohay Ágoston, tanársegéd, PTE ÁJK Nemzetközi és Európai jogi Tanszék, Pécs, mohay@ajk.pte.hu

** Dr. Takács Tamara, PhD, egyetemi adjunktus, Utrecht University School of Law, t.takacs@uu.nl

akcióját biztosító rendszer kialakítása. Jelentős különbségek állnak fenn e tekintetben a parlamentek között: vannak, amelyek érdemben részt vesznek a nemzeti álláspont kialakításában (például Dánia, Egyesült Királyság, Ausztria és – kevésbé – Finnország); illetve vannak, amelyek tájékoztatást kapnak, ám valójában nem tudják befolyásolni a kormányok képviselőjének álláspontját a tanácsbeli tárgyalásokon (például Görögország, Luxemburg).

Nyilvánvalóan szükség van valamilyen intézményesített kommunikációra az EP és a tagállami törvényhozások, mint a közvetlen legitimáció letéteményesei között annak érdekében, hogy fokozni tudják az európai uniós döntéshozatalra gyakorolt befolyásukat. Kérdésként merül fel továbbá, hogy a nemzeti parlamentek képesek-e (illetőleg akarnak-e) közvetlenül részt venni az európai uniós szintű politikaformálásban.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően a nemzeti parlamentek uniós kérdésekben való közvetlen részvételéről az Amszterdami Szerződéshez (1997) csatolt jegyzőkönyv rendelkezett. A közvetett szerepüket, amint arra már utaltunk, különböző nemzeti rendelkezések határozták (és határozzák) meg, alapvetően a nemzeti parlamentnek az adott tagállambeli alkotmányos helyzetétől függően – e szabályok alapján a parlamentek általában tájékoztatást kapnak a kormányuktól, megvitathatnak európai uniós jogalkotási javaslatokat, és felelősségre vonhatják a kormányképviselőket a tanácsbeli tárgyalások eredményét illetően.¹ A Lisszaboni Szerződés változást hozott a nemzeti parlamentek helyzetében, azzal a célkitűzéssel, hogy a törvényhozások közvetlen és közvetett részvételi lehetőségeit egyaránt fokozza.² Meg kell vizsgál-

¹ A nemzeti parlamentek különböző ellenőrzési megoldásokat alkalmaznak, lehetőségeik is eltérőek. E kérdés önálló kutatási terület, ld. például K. Auel – A. Benz (eds.): *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Routledge, Oxon 2005., K. Szalay: *Scrutiny of EU affairs in the National Parliaments of the new Member States – Comparative Analysis*. Hungarian National Assembly, Budapest 2005., C. A. Janowski: *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien – Legitimationsgarant der EU? Nomos 2005.*, valamint Györi E.: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Osiris Kiadó, Budapest 2004. A magyarországi tapasztalatokról ld. K. Szalay – A. Juhász-Tóth: *Control of EU Decision-making in the Hungarian National Assembly: the Experience of a new Member State*. In: O. Tans – C. M. Zoethout – J. Peters (eds.): *National Parliaments and European Democracy – A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. European Law Publishing, Groningen 2007

² A hatályba nem lépett Alkotmány szerződés (2004) hasonló rendelkezéseket tartalmazott. A releváns rendelkezések összevetéséről ld.: G. Barrett: „The king is

nunk tehát, hogy valójában jelentős előrelépést hoztak-e ezek a változások a parlamentek uniós ügyekben való részvétele tekintetében.

II. A nemzeti parlamentek jogosultságai az Európai Unió joga alapján

A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően az Európai Unió primer jogában új, a nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezések jelentek meg. Az EUSz egy új, önálló cikket szentel a nemzeti parlamenteknek, és két, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv is közvetlenül érinti a nemzeti parlamentek részvételi lehetőségeit. Ezen felül az EUSz és az EUMSz más cikkeiben is találunk a nemzeti parlamentek szemszögéből releváns rendelkezéseket.

Az EUSz 12. cikke kimondja, hogy a nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez, majd pedig részletesebben is rendelkezik ennek mikéntjéről:

- a nemzeti parlamentek az Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit;
- figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását;
- részt vesznek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében megvalósuló uniós politikák végrehajtását értékelő eljárásokban, és az Eurojust tevékenységének ellenőrzésében;
- részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;
- értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról;
- egymás közötti, és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben vesznek részt;
- közvetetten kezdeményezhetik eljárás megindítását az Európai Unió Bírósága előtt. (E jogosultságot a 12. cikk nem említi.)

Az alábbiakban e rendelkezéseket elemezzük, értékelve a tagállami parlamentek helyzetére gyakorolt hatásukat.

dead, long live the king”: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review* Vol. 33. 2008/2. 66-85. o.

1. A nemzeti parlamentek tájékoztatáshoz való joga

A nemzeti parlamentek kellő időben történő tájékoztatására vonatkozó szabályozás a korábbi jegyzőkönyv rendelkezéseinek „feljavított” változata, ugyanis az új rendelkezések értelmében a között az időpont között, amikor valamely jogalkotási aktus³ tervezetét az EU hivatalos nyelvein a nemzeti parlamentek rendelkezésére bocsátják, és a között az időpont között, amikor azt elfogadás céljából (illetőleg egy álláspont jogalkotási eljárás keretében történő elfogadása céljából) a Tanács ideiglenes napirendjére tűzik, legkevesebb nyolc hétnek kell eltelnie. Sürgős esetben kivétel tehető; ebben az esetben az indokokat a Tanács jogi aktusában vagy álláspontjában meg kell jelölni. A kellően indokolt sürgős esetek kivételével e nyolchetes időszakban a jogalkotási aktus tervezetéről semmilyen megállapodás nem köthető. A jogalkotási aktus tervezetének a Tanács ideiglenes napirendjére tűzése és az álláspont elfogadása között pedig tíz napnak kell eltelnie. (Sürgős esetben itt is kivétel tehető, ám ezt megfelelően indokolni kell.)⁴ A jogalkotási tervezeteken felül a nemzeti parlamentek az új jegyzőkönyv értelmében közvetlenül megkapják a bizottsági konzultációs dokumentumokat, a Bizottság éves jogalkotási programját, a Tanács üléseinek napirendjét és eredményét (beleértve az azon ülésekről készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik) és az Európai Számvevőszék éves jelentését. E dokumentumok többségének közvetlen továbbítása a gyakorlatban nem jelent túl jelentős hozzáadott értéket, tekintve, hogy ezek a nyilvánosság számára is elérhetőek az Európai Unió online adatbázisaiból.⁵ A parlamentek rendelkezésére álló időszak két hetes meghosszabbítása több időt biztosít a nemzeti parlamenteknek, a rendes jogalkotási eljárásban (azaz a korábbi együttdöntési eljárásban) a tanácsbeli döntés-előkészítő munka általában két hónapnál hosszabb időt vesznek igénybe. Tekintve, hogy a döntéshozatali eljárás meglehetősen hosszú, a nemzeti parlamenteknek elegendő idő áll rendelkezésre,

³ Jogalkotási aktus tervezete alatt nem csak a Bizottság javaslatait kell érteni: a tagállamok egy csoportja vagy az Európai Parlament azon kezdeményezése, a Bíróság azon kérelme, az Európai Központi Bank azon ajánlása, illetve az Európai Beruházási Bank azon kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul, szintén továbbítandó a parlamenteknek. Jegyzőkönyv 2. cikk

⁴ Amint azt a Jegyzőkönyv 4. cikke előírja.

⁵ Elsősorban az Eurlex és a Pre-lex honlapokon.

a jegyzőkönyv szabálya ugyanakkor garantálja a legalább nyolc hetes időintervallumot.

A nemzeti parlamentek megfelelő tájékozottságát garantálni hivatott jogosultságok fontos biztosítékot jelentenek arra nézve, hogy a törvényhozásoknak legyen lehetősége áttekinteni, és adott esetben megvitatni a tervezeteket, de nem garantálják a parlamentek tényleges részvételét a nemzeti álláspont kialakításában és ezen álláspont képviselőinek ellenőrzésében. Az, hogy egy nemzeti parlament vagy illetékes bizottsága milyen mélységben vitat meg egy uniós dokumentumot, és mennyiben gyakorol politikai ellenőrzést a kormányképviselek felett, olyan további tényezőkön múlik, mint az erőforrások, a szakértelem, a kérdés politikai fontossága illetve az ellenőrzési hajlandóság.

2. A szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának figyelemmel kísérése

A szubszidiaritás elve, amely az Európai Unióban a hatáskörök gyakorlásának a különböző szintű jogalkotók közötti allokációját szolgáló alapvető szabály, kiemelkedő fontosságú a nemzeti parlamentek szempontjából. Az EUSz 5. cikkének (3) bekezdése a szubszidiaritás elvének rögzítését követően⁶ kimondja, hogy a nemzeti parlamentek „gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról”, a vonatkozó jegyzőkönyvben meghatározott eljárás szerint – ez az új elem a Lisszaboni Szerződéssel került az Unió primer jogába. A Lisszaboni Szerződés újrafogalmazta a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvet is.⁷ Az átdolgozott jegyzőkönyv két eljárást vezetett be, amelyek lehetővé teszik a nemzeti parlamentek számára, hogy véleményt nyilvánítsanak a jogalkotási aktusok tervezetének a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségéről (vagy éppen összeegyeztethetetlenségéről) – e két eljárás egy „sárga vagy narancssárga lap felmutatásának” lehetőségeként is ismert.⁸

⁶ „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

⁷ A jegyzőkönyv korábbi változata az Amszterdami Szerződéshez csatolva jelent meg.

⁸ Treaty of Lisbon: An impact assessment, House of Lords European Union Committee, 10th Report of Session, 2007-08. 236. o. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldEUcom/62/62.pdf> (2010.05.25.)

A „sárga lap” eljárás az alábbiak szerint alkalmazható. A jogalkotási aktus tervezetének a parlamentekhez történő továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament (illetve kétkamarás törvényhozás esetén bármely nemzeti parlamenti kamara) indokolt véleményt küldhet, amelyben előadja azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja a szubszidiaritás elvével összeegyeztethetőnek. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (és, amennyiben a tervezet tőlük származik, a tagállamok csoportja, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank) figyelembe kell, hogy vegye a nemzeti parlamentek és parlamenti kamarák véleményét. Minden egyes parlament két „szavazattal” rendelkezik.⁹ Amennyiben az indokolt vélemények legalább egyharmad része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni.¹⁰ A felülvizsgálatot követően a Bizottság (illetve adott amennyiben a jogalkotási aktus tervezete tőlük származik, a tagállamok csoportja, az Európai Parlament, a Bíróság, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank) a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A döntést minden esetben indokolni kell. A „narancssárga lap” eljárás csak a rendes jogalkotási eljárás (a korábbi együtdöntés) kapcsán alkalmazható, de „súlyosabb” következménnyel jár. Amennyiben a rendes jogalkotási eljárásban a nemzeti parlamentek által kibocsátott indokolt vélemények egyszerű többségét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. Felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Azonban ha a Bizottság a javaslat fenntartása mellett dönt, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt, akárcsak a nemzeti parlamentek által adott indokolt véleményeket, az uniós jogalkotók elé kell terjeszteni, hogy azt az eljárás során figyelembe vegyék.

A rendes jogalkotási eljárás első olvasatának lezárását megelőzően az Európai Parlament és a Tanács megvizsgálja a jogalkotási javaslatnak a

⁹ Kétkamarás parlamentek esetében mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Jegyzőkönyv 7. cikk

¹⁰ E szavazatküszöb az EUMSZ. 76. cikke alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén alacsonyabb: az összes szavazat egynegyede.

szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, „különös figyelmet fordítva a nemzeti parlamentek többsége által kifejezett és osztott véleményt tükröző indokolásra”, és a Bizottság indokolt véleményére is. Ha a Tanács tagjainak 55%-át képező többség vagy az Európai Parlament a leadott szavazatok többségével úgy dönt, hogy a javaslat a szubszidiaritás elvével nem egyeztethető össze, akkor jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható – azaz nem fogadható el. Ez a legerősebb eszköz, amit a nemzeti parlamenteknek biztosít a jegyzőkönyv a szubszidiaritás elve figyelembe vételének ellenőrzésével kapcsolatosan.

Kissé ellentmondásos, hogy míg a vonatkozó jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról beszél, a nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezések csak a szubszidiaritás elvéről szólnak. Úgy tűnik, a nemzeti parlamentek az arányosság elvének megsértése vonatkozásában nem nyilváníthatnak véleményt.¹¹

A hatályos jegyzőkönyveket a korábbi dokumentummal összehasonlítva tagadhatatlan, hogy a nemzeti parlamentek erősebb jogosítványokat kaptak az európai unós döntéshozatalba történő beavatkozáshoz. Mindazonáltal a rendelkezések gyenge pontjaira is figyelemmel kell lennünk. A nemzeti parlamentek ugyanis az új jegyzőkönyveknek köszönhetően valójában arra kaptak lehetőséget, hogy megnehezítsék a jogalkotási javaslat elfogadását, de azt teljesen megakadályozni nem képesek.¹²

A szubszidiaritás elvének való megfelelésről a végső döntés a Tanács és a Parlament kezében maradt. (Illetőleg a Bizottság is visszavonhatja a javaslatot.) A „piros lap” felmutatásának joga, amelynek bevezetését egyes parlamentek, illetve jogtudósok javasolták, továbbra sem része a parlamentek eszköztárának. Ezen felül intenzív vita zajlott a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról és „kikényszeríthetőségéről”, valamint arról, hogy milyen tényezőket kellene az Európai Unió Bíróságának figyelembe vennie, amikor a döntéshozatali szint szubszidiaritás elvének megfeleléséről határoz. Ugyanakkor meglehetősen valószínűtlennek tűnik, hogy az európai uniós intézmények megpróbálnának egy olyan javaslatot mindenáron keresztülvinni, amelyet nemzeti parlamentek harmada vagy akár fele ellenez. Emlékeztetni kell arra is, hogy a nemze-

¹¹ D. Jančić ezt egy „feltűnő téveszmének” tekinti. Ld. D. Jančić: A New Organ of the European Union: „National Parliaments Jointly”. Federal Trust Policy Commentary, February 2008. 3. o. http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Parliaments_Jointly.pdf (2010.05.25.)

¹² Barrett: i. m. 83. o.

ti parlamentek és képviselők nem valamiféle távoli, elszigetelt politikai térben léteznek. Épp ellenkezőleg: figyelemmel kísérik és ellenőrzik kormányuk tevékenységét (igen szoros összeköttetésben állnak vele), és együttműködnek európai képviselőtársaikkal az európai szintű politikai pártok keretében, a Tanács és a Parlament pedig ténylegesen határozhat egy javaslat el nem fogadásáról. A sárga vagy narancssárga laphoz szükséges arányszám elérése pedig valójában nem olyan nehéz, mint amilyennek azt gyakran szívesen állítják.¹³ Tekintve, hogy minden nemzeti parlamentnek két szavazata van, a jelenlegi helyzetben (azaz 27 tagállam esetén) már kilenc egykamaras törvényhozás sárga lapot mutathat fel, előidézve a tervezet felülvizsgálatát.

Gyenge pontjaitól eltekintve a sárga és narancssárga lapok felmutatására vonatkozó eljárásom előrelépést jelentenek a parlamentek korábbi helyzetéhez képest, legalább némi jelentőséget biztosítva a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmusban játszott szerepüknek.

3. Részvétel a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításának értékelésében, valamint az Europol politikai ellenőrzésében és az Eurojust tevékenységének értékelésében

Az EUMSZ. 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok „a Bizottsággal együttműködve” elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítását szolgáló uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. Az EUMSZ 88. cikke kimondja, hogy a Tanács és a Parlament által az Europol felépítésének, működésének, tevékenységi területének és feladatainak meghatározása érdekében elfogadandó rendeletekben kell meghatározni azokat az eljárásokat, amelyek szerint az Európai Parlament a nemzeti parlamentekkel közösen ellenőrzi az Europol tevékenységét. Az EUMSZ 85. cikke pedig az Eurojust kapcsán tartalmaz hasonló rendelkezést: a Tanács és a Parlament által alkotandó rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

¹³ Jančić: i. m.

E rendelkezések gyakorlati jelentősége értelemszerűen a jövőben elfogadandó rendelkezésektől is függ, mindenesetre előrelépés a parlamentek számára, hogy a szerződés előírja részvételüket az értékelési-ellenőrzési mechanizmusokban. A COSAC¹⁴ álláspontja szerint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában alapvető fontosságú a parlamenti ellenőrzés biztosítása, többek között arra tekintettel, hogy az Eurojust és az Eurojust kompetenciái erősödnek, ezért biztosítani kell e testületek felett a megfelelő demokratikus kontrollt, ez pedig kizárólag a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament által közösen valósítható meg.¹⁵

4. Részvétel a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban

Az EUSz 48. cikke értelmében a nemzeti parlamenteknek lehetőségük van részt venni a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban, akár a rendes felülvizsgálati eljárásban, akár az egyszerűsített módosítási eljárásban. Korábban a nemzeti parlamentek csak közvetetten, tagállamuk kormányán keresztül tudtak a Tanácsban hatást gyakorolni, illetve a ratifikációs eljárás során, a nemzeti alkotmányos követelményeinek megfelelően. A rendes felülvizsgálati eljárás során bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására. A javaslatot a Tanács továbbítja az Európai Tanácsnak, és arról értesíti a nemzeti parlamenteket. Ha az Európai Tanács az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyszerű többséggel a javasolt módosítások megvitatása mellett dönt, az Európai Tanács elnöke a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek valamint az Európai Parlamentnek és Bizottságának képviselőiből álló konventet hív össze. A konvent megvizsgálja a módosításokra vonatkozó javaslatokat és konszenzussal ajánlásokat fogad el. Természetesen a tagállami kormányok képviselői fogadják el a javaslatok alapján a módosításokat. A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette, bevonva a nemzeti

¹⁴ A COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaire) a tagállami parlamentek európai ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciája. Ld. a II. 6. pontot.

¹⁵ COSAC Secretariat: Eleventh Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. May 2009 <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/11br.pdf> (2010.05.25.) 6. o.

parlamenteket is. A megerősítés követelménye akkor is fennáll, ha a szerződészmódosításokra kormányközi konferencia keretében került sor. Az egyszerűsített módosítási eljárás során az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon, amennyiben ezt az EUSz és az EUMSz megengedi.¹⁶ Az Európai Tanácsnak minden ilyen kezdeményezéséről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, az első vagy második albekezdésben említett határozatot nem lehet elfogadni. Az Európai Tanács a határozatot elfogadhatja kifogás hiányában.

Látható, hogy ez a rendelkezés valós vétójogot biztosít a nemzeti parlamentek számára. Nincs szükség a nemzeti jogalkotók legalább egyharmadára, egyetlen tagállam parlamentje is alkalmazhat vétót, és meghiúsíthatja a Szerződés felülvizsgálatát. Ez egyfajta „negatív ratifikációnak” is tekinthető, mivel itt nincs szükség ratifikációra, de egyetlen „kifogás” is megakadályozhatja a Szerződések módosítási eljárását.

5. Értesítés az Unióba történő felvétel iránti kérelmekről

A tagállammá válással kapcsolatban az egyetlen újdonság, hogy a nemzeti parlamenteket értesíteni kell a felvétel iránti kérelemről. Ez az új rendelkezés logikusnak tűnhet, ugyanakkor legtöbb esetben a tagállami kormányok eddig is tájékoztatták a parlamentjüket a felvételi kérelmekről, ugyanis a csatlakozási jelentkezéseket mindig politikai tárgyalások kísérik, és a Tanácsban a pozitív döntés egyhangú támogatást igényel. Tehát ez az explicit beillesztés a Szerződésbe tekinthető egyfajta szimbolikus gesztusnak a nemzeti parlamentek felé.

6. Parlamentközi együttműködés más nemzeti parlamentekkel és az Európai Parlamenttel

A Lisszaboni Szerződés szerint a nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez azáltal, hogy részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben. A felülvizsgált Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek által betöltött szerepről utal a COSAC-ra (illetve az európai uniós ügyek parlamenti bizottságainak konferenciájára) és az Európai Parlamenttel való együttműködésre. Eddig is megvolt mindkét együtt-

¹⁶ Ez az ún. „passerelle-klauszula”, ld. a 48. cikk 6-7. bekezdését.

működés, de a Jegyzőkönyv eddig csak a COSAC-ot (Conference of Community and European Affairs Committees of the European Union) említette. A Lisszaboni Szerződés továbbvitte ezt az együttműködést azzal, hogy *expressis verbis* jogi alapot biztosított neki. Ezt megelőzően, szerződéses jogi alap nélkül ugyan, de léteztek parlamentek közti bizottságok, vegyes bizottságok, amelyek lehetőséget biztosítottak a diskurzusra. Az újonnan beillesztett Jegyzőkönyv előírja, hogy az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek – közösen – hozzák létre a hatékony és rendszeres parlamentközi együttműködés szervezetét és előbbre vitelét. A COSAC tevékenysége a korábbi Jegyzőkönyvben más formában volt meghatározva; jelenleg kifejezett említést kap, hogy a konferencia

„támogatja az információcserét és a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve a különbizottságokat is.”

Míg a COSAC alapvető célja a parlamentek közötti együttműködés támogatása, a konferencia emellett előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Emellett a konferencia meghatározott kérdések megvitatása céljából parlamentközi konferenciákat is szervezhet. E két tevékenység „új” abból a szempontból, hogy a Szerződésekhez kapcsolt jegyzőkönyvek korábban nem tartalmazták, de a gyakorlatban már eddig is megvalósultak a COSAC tevékenységi körén belül.¹⁷

A parlamenti kooperáció a demokratikus legitimitáció nemzeti és európai szintű letéteményesei között szintén elősegítheti a végrehajtó hatalom ellenőrzését. Az Európai Parlament első közvetlen választását követő kezdeti (enyhe) ellenségeskedés elmúltával a nemzeti parlamentek is megértették, hogy nem riválisok, sőt, erejüket és szakértelmüket egyesítve hatékonyabban tudnak hatást gyakorolni a végrehajtó hatalommal szemben, nemzeti és európai szinten egyaránt.¹⁸ Az együttműködés már csak azért is szükséges, mert az EP-nek sokkal erősebb az ellenőrzési jogosítványa a Bizottság felé, mint a Tanács irányába, és a nemzeti parlamenteknek nincsen ellenőrzési joga a Bizottság felé, de a Tanácson belül a saját miniszteri képviselőit beszámoltatja, illetve be kellene szá-

¹⁷ Treaty of Lisbon: An impact assessment. 236. o.

¹⁸ Ld. Mohay Á.: Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek kapcsolata. JogOk I. évf. 2005/2. 48-58. o.

moltatnia. Mint már említettük, nagymértékben különbözik az ellenőrzési gyakorlat a tagállamok parlamentjei között. A Lisszaboni Szerződés által megerősített közreműködési jogosítvány azonban vezethet magasabb szintű tudatossághoz és érdeklődéshez az uniós ügyekkel szemben, ami parlamenti részvételt is ösztönözheti.

Az EP véleménye szerint olyan új eszközöket és eljárásokat kellene kialakítani, ami a nemzeti tagállamok részvételét a jogalkotást megelőző és azt követő intézményi dialógusokban erősítené, ugyanis az együttműködés ezen a területen nem eléggé kiforrott.¹⁹ Az EP felhívta a nemzeti parlamenteket, hogy szorosabban ellenőrizzék, miként kezelik kormányaik az EU-s pénzeszközöket, valamint az uniós jog nemzeti jogrendszerbe ültetésének hatásvizsgálatáról szóló jelentéseket,²⁰ és még támogatást is ajánlott a Tanács működésének szigorúbb ellenőrzéséhez. Ugyanakkor az EP belátja azt is, hogy a tagállami kormányok ellenőrzése és számonkérése alapvetően a nemzeti alkotmányos szabályokon múlik. Ebből a szempontból a bevált gyakorlatok cseréje lenne kívánatos, tekintve a nemzeti parlamentek aktivitása közötti szembeötlő különbségeket. A szubszidiaritás elvének biztosításáért bevezetett sárga és narancssárga lapos eljárások szintén megerősíthetik a parlamentek közötti együttműködés intenzitását.

Az IPEX honlap és adatbázis felállítása és üzemeltetése szintén fontos eleme volt a nemzeti parlamentek és az EP közötti együttműködés megerősítésének.²¹ Látható tehát, hogy a nemzeti parlamentek hozzáadnak az EU-n belüli fékek és egyensúlyok működtetéséhez, anélkül, hogy „újabb szinttel bővítenénk a már így is bonyolult döntéshozatali eljárásokat.”²²

¹⁹ Committee on Constitutional Affairs (Rapporteur: Elmar Brok): Report on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon (2008/2120(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPOR+RT+A6-2009-0133+0+DOC+PDF+V0//EN> (2010.05.25) 5. o.

²⁰ Report on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon. 6. o.

²¹ <http://www.ipex.eu>

²² H. C. H. Hofmann: The Changing Role of National Parliaments in EU Affairs – Parliamentary Representation in a System of a Multi-Layer-Constitutions: Case Study of Germany and the Post-Nice Discussion. Irish Centre for European Law 2002. http://www.icel.ie/ac2_herwig_hof.doc (2010.05.25.)

7. A nemzeti parlamentek és az Európai Unió Bírósága

A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló Jegyzőkönyv 8. cikke szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megsemmisítésére irányuló, valamely tagállam által benyújtott,²³ illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint, nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására. E cikket tekintve nem kizárt, hogy egyes nemzeti parlamentek a sárga és narancssárga lapos eljárások hatékonyságának csekély mivoltán felbuzdulva, rendszeresen a Bírósághoz fordulást kezdeményezik majd.²⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy a 8. cikkben meghatározott eljárás nem teszi feltétellé, hogy előzőleg a parlament (vagy kamarája) indokolt véleményét küldjön, tehát a kormányon keresztül történő keresetindítás nem múlik azon, hogy a nemzeti parlament a „sárga lap” kiállítását támogatta vagy ellenezte.²⁵ E cikk ugyanis a szubszidiaritás tiszteletben tartásának utólagos, tehát az aktus elfogadását követő ellenőrzését szolgálja, míg a sárga és narancssárga eljárások ugyanannak a jogalkotást megelőző vizsgálatára szolgálnak. Hangsúlyozandó, hogy a nemzeti parlamentek önállóan nem tudnak keresetet indítani, csak kormányuk útján. Annak eldöntését, hogy a tagállami kormány köteles-e eljárást indítani a nemzeti parlament megkeresésére, a tagállamokra bízta, mint azt a tagállami jogrendre való utalás is mutatja a cikkben.

III. Hajlandóak-e a nemzeti parlamentek az uniós ügyekben való intenzívebb részvételre?

Láthattuk, hogy a Szerződésbe újonnan bevezetett cikkek lehetővé teszik a nemzeti parlamentek számára az EU tevékenységében való részvételt. A szóban forgó cikkek tényleges fontosságát a jövőben empirikus adatok feldolgozásával lehetne alátámasztani, azonban a Szerződés hatálybalépése és a jelen tanulmány megírása között eltelt rövid idő nem ad módot még ilyen értékelésre. Egy kapcsolódó kérdés, azonban bizo-

²³ Ld. az EUMSZ 263. cikkét.

²⁴ Treaty of Lisbon: An impact assessment. 243. o.

²⁵ House of Lords European Union Committee: Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU – the Constitution’s subsidiarity early warning mechanism. 2005. 41-42. o. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldEUcom/101/101.pdf> (2010.05.25.)

nyosan felmerül: vajon hajlandóak-e a nemzeti parlamentek az uniós ügyekben való intenzívebb részvételre?

A gyakorlat azt mutatja, hogy a nemzeti parlamentek nem használják ki teljesen a meglévő lehetőségeiket.²⁶ Amint említettük, néhány parlament csak kis mértékben vesz részt a nemzeti álláspont kialakításában. Ezen kívül, bár a Barroso-kezdeményezés bevezetését általában pozitívan fogadták, az egyes parlamentek eltérő mértékben vettek részt a Bizottsággal való egyeztetési dialógusban. 2007-ben a Barroso-kezdeményezési eljárást a francia szenátus, a német szövetségi tanács és a cseh szenátus alkalmazta leggyakrabban. Tíz parlament csak egyetlen véleményt formált, további hat (beleértve a Magyar Országgyűlést is) pedig kettőt.²⁷ 2008-ban a svéd *Riksdag*, a dán *Folketing* és a portugál *l'Assembleia da República* szintén nagyon aktív volt.²⁸ Néhány parlament azonban egyetlen véleményt sem küldött a Bizottság irányába.

Mindezek ellenére változás mutatkozik az aktivitás terén. A COSAC által 2010-ben lebonyolított szubszidaritás-ellenőrzési gyakorlat tapasztalatai a következők voltak: a 40 parlamenti kamara közül 36 (25 tagállamból) élt részvételi jogosultságával.²⁹ Néhány parlament a tervezetnek az arányosság elvével való megfelelését is vizsgálva kritikus véleményt formált. Bár e vizsgálat a Jegyzőkönyv keretén kívül esik, mutatja, hogy egyre növekvő figyelemmel fordulnak a nemzeti parlamentek az uniós jogalkotás felé.³⁰ A szubszidiaritás ellenőrzése megmutatta a dokumen-

²⁶ Final report of Working Group IV on the role of national parliaments. CONV 353/02. WGIV-17. 5. o.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00353en2.pdf> (2010.05.25.)

²⁷ Részletesen ld. Az Európai Unió Bizottságának 2007. évi éves jelentése a Bizottság és a nemzeti parlamentek kapcsolatairól. Brüsszel, 2008. 5. 6. COM(2008)237 végleges.

²⁸ Az Európai Unió Bizottságának 2008. évi éves jelentése a Bizottság és a nemzeti parlamentek kapcsolatairól. Brüsszel, 2009. 7. 7. COM(2009)343 végleges 4. o.

²⁹ Két résztvevő parlament megkezdte az ellenőrzési eljárást, de nehézségeik merültek fel a határidő betartásával, míg egy nemzeti parlament nem vett részt az ellenőrzésben. COSAC Secretariat: Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union. Brussels 2010. 7-8. o. <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/successions.pdf> (2010.05.25.)

³⁰ Uo. 4. o.

tumok közvetlen megküldésének fontosságát is, ugyanis a résztvevő 36 parlamenti kamara közül csak 25 kapott a kormányaiktól szóbeli vagy írásbeli információt a jogalkotási tervezetről vagy annak a szubszidiaritás elvével való megfelelésről.³¹

Lehetséges, hogy amennyiben a nemzeti parlamenteknek lehetőségük lenne egyes szakpolitikák területén jogalkotási javaslatot készíteniük, az EU-tudatosság nem csak a nemzeti jogalkotók szintjén, hanem a tagállami politikai diskurzusban is erősödne. A tagállamok polgárainak politikai érdekeltsége nélkül a nemzeti parlamentek kénytelenek a tagállami ügyekre szorítkozni, annak ellenére, hogy a nemzetközi jog és az európai uniós joganyag folyamatosan növekvő mértékben van hatással a nemzeti jogrendszerekre.³² Annak megítélése, hogy létezik-e igazi európai „polity” és „európai nép”, e tanulmány keretén kívül esik.³³ A nemzeti parlamentek uniós ügyekben való részvételére vonatkozó hatályban lévő szabályok a reakcióra összpontosító hozzáállást biztosítanak. Az aktívabb, kezdeményezőbb szerepkörhöz mindkét szinten szükség lenne a hozzáállás megváltoztatására. A Bizottságnak a közte és nemzeti parlamentek közötti viszonyáról szóló legújabb jelentése szerint az egyes parlamentek álláspontja a legtöbb esetben tükrözi kormányuk képviselőjének a Tanácsban ismertetett álláspontját.³⁴

³¹ Uo. 11. o.

³² A választópolgárok Unió iránti érdeklődésének hiányát világosan mutatja a folyamatosan csökkenő részvételi arány az európai parlamenti választásokon. E jelenség vizsgálatáról ld. többek között: S. Hix – S. Hagemann: *Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?* 2009 http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix_Hagemann-Can_EP_Elections_Be_Fixed-14Jan09.pdf (2010.05.25.) és A. Olsson: *The Puzzle of Voter Turnout in Elections to the European Parliament*. Paper presented at the annual meeting of the Southern Political Science Association 2006. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/8/3/8/p68380_index.html (2010.05.25.)

³³ Ennek elemzéséről ld. pl. R. S. Katz – B. Wessels: *The European Parliament, the National Parliaments and European integration*. Oxford University Press, Oxford 1999; B. Suski: *Das Europäische Parlament: Volksvertretung ohne Volk und Macht?* Duncker & Humblot 1996., M. Jolly: *The European Union and the people*. Oxford University Press, Oxford 2007. és J. H. H. Weiler: *The State „über alles” – Demos, Telos and the German Maastricht Decision*. Jean Monnet Working Paper No. 6/95, 1995. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html> (2010.05.25.)

³⁴ Az Európai Unió Bizottságának 2008. évi éves jelentése a Bizottság és a nemzeti parlamentek kapcsolatairól. 6. o. Brüsszel, 2009.7.7. COM(2009)343 végleges

Összegezve elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés fontos új jogosítványokat ruházott a nemzeti parlamentekre, amelyeket a gyenge pontok ellenére, a nemzeti parlamentek sikeresen használhatnak fel ahhoz, hogy minél nagyon mértékben vegyenek részt az uniós ügyek vitelében, és azt befolyásolják – feltéve, ha kellően aktívak. Az új jogosítványok kapcsolódnak az uniós döntéshozatalban való közvetlen és közvetett részvételhez az uniós jogalkotás demokratikus legitimitásának céljából. A csatlakozni kívánó országok számára további feladatot jelent parlamentjeik uniós ügyekben való részvételre történő felkészítése és az ehhez szükséges kapacitás és szakértelem megteremtése, hogy a csatlakozással is tovább erősödjön az uniós döntéshozatal demokratikus jellege és legitimitációja.

Nihada Mujić*
Ivana Barković**
Martina Mikrut***
Brigitta Szabó****

A nemzetközi hallgatói mobilitás mint a modern egyetemi oktatás mozgatórugója: az Erasmus programmal kapcsolatos horvát és magyar tapasztalatok

I. Bevezetés

A növekvő globalizáció és nemzetköziség korában, a hallgatói mobilitás a modern egyetemi oktatás szerves részét képezi. Meghatározása szerint, a nemzetközi hallgatói mobilitás a nemzetközi mobilitásnak bármely olyan formáját jelenti, amely a felsőoktatásban tanuló diákok tanulmányi programjának keretén belül zajlik.¹ Ennek a mobilitásnak különösen fontos eleme a *nemzetközi diákcseré*, amely egyre intenzívebbé válik a globalizálódott gazdaságban és társadalomban, ahol a nemzetközi képzettség elengedhetetlen a boldoguláshoz. Szakemberek világszerte rámutattak arra, hogy a nemzetközi diákcseré túlnőtt azon a hagyományos szerepén, hogy eszközként szolgáljon az országok közötti jó kapcsolatok kialakításához és a kölcsönös társadalmi, kulturális, gazdasági és politikai megértés ápolásához; napjainkban a nemzetközi diákcseré olyan eszközt is jelent, amelynek segítségével minden ország a nemzetközi oktatás és kulturális csere politikai központjává válhat.² A diákcseré egy másik fontos feladata a (globális) munkaerő megteremtése azáltal, hogy a tanulmányi lehetőségek szélesebb skáláját biztosítja a diákok számára,

* Prof.dr.sc. Nihada Mujić, egyetemi tanár, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, nmujic@pravos.hr

** Prof.dr.sc. Ivana Barković, egyetemi tanár, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, barkovic@pravos.hr

*** Mr.sc. Martina Mikrut, egyetemi tanársegéd, Módszertani és Informatikai Tudományok Tanszék, Eszék, mmikrut@pravos.hr

**** Szabó Brigitta, Dékáni Hivatal, Pécs, brigitta@ajk.pte.hu

¹ International student mobility: Report by the Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, and the Centre for Applied Population Research, University of Dundee. HEFCE 2004/30

² M. Sugimura: International Student Mobility and Asian Higher Education: Framework for Global Network. Asia-Pacific Sub-regional Preparatory Conference for 2009 World Conference on Higher Education 24-26 September 2008, Macau, PR China, http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/apeid/workshops/macao08/papers/1-1-d-3.pdf (2010.07.14.)

nemzetközi szintrendszerrel állít fel az egyetemi programokra vonatkozóan, kevesebb költséggel „bővíti” a felsőoktatást, diákhalózatokat alakít ki, stb. Ha figyelembe vesszük a nemzetközi diákcsere sokféle funkcióját, nem kell csodálkoznunk azon, hogy sok ország/egyetem világszerte mind politikailag, mind gazdaságilag hatékony stratégiának tekinti a nemzetközi diákcsereát az ország fejlődése szempontjából. Az Európai Bizottság is hangsúlyozza, hogy a jelenlegi nemzetközi gazdasági válságban az oktatásba és képzésbe való befektetés döntő fontosságú. Arra is felhívja a figyelmet, hogy bár ilyen körülmények között kézenfekvőnek tűnhet a forrásokat elvonni ezektől a tevékenységektől, mégis pont a gazdasági nehézségek idején van a legnagyobb szükség a tudásba és szakképzettségbe való befektetések védelmére.³ Mindez segítséget jelenthet az immobilitás paradoxonjának leküzdésében, vagyis abban, hogy még most, súlyos válság esetén is vannak betöltetlen állások néhány országban és szektorban a szakképzett munkaerő hiánya miatt. A nemzetközi hallgatói mobilitásnak más pozitív vonásai is vannak. Segíthet például a gazdasági válság idején jelentkező izolációs, protekcionista politika és idegengyűlölet elleni harcban. Változtatni kell azon a jelenlegi helyzeten, hogy a nemzetközi hallgatói mobilitás még kivételesnek számít, és el kell érni, hogy a mobilitás az európaiság természetes velejárójává és minden európai fiatal számára nyitott lehetőséggé válhasson.⁴ A Bizottságnak a 2009. júniusi foglalkoztatásról szóló közleménye a mobilitás elősegítését az egyik fő prioritásnak tekinti a jelenlegi recesszió legyőzésében és a munkahelyteremtés előmozdításában.⁵ Az Európai Unió (EU) felismerte, hogy mind a nemzetközi oktatás és képzés, mind a hallgatói mobilitás elősegíti a tudás alapú gazdaság és társadalom kialakítását, illetve az EU-n belüli hallgatói mobilitás növelésének céljával 1987-ben kezdeményezte *többek között az Erasmus programot*. 2007-től az Erasmus az EU Egész életen át tartó tanulás programjának részévé vált. Az Erasmus – az Európai Bizottság felsőoktatási hallgatók és tanárok, valamint intézmények számára indított vezető oktatási és képzési programjaként – évente 200 000 diák számára teszi lehetővé, hogy külföldön tanuljon és dolgozzon. A program abban is támogatást nyújt, hogy az oktatók külföldön oktathassanak, hogy az

³ A European Economic Recovery Plan COM(2008)800, 26.11.2008. 15. o.

⁴ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/mobility/com329_en.pdf

⁵ Commission Communication – A shared Commitment for Employment COM(2009)257

egyetemi személyzet külföldi képzésben vegyen részt, és hogy üzleti vállalkozások szakmai gyakorlatra vendégdiákokat fogadhassanak.⁶ A Bologna-folyamatban résztvevő országok felsőoktatásért felelős miniszterei által 2009. április 29-én elfogadott leuveni kommuniké előírja, hogy 2020-ban az Európai Felsőoktatási Térségben diplomát szerző diákok legalább 20%-ának kell a diploma megszerzése előtt külföldi tanulmányokat folytatnia vagy külföldi képzésben részt vennie.⁷ A horvát egyetemi közösségek mobilitásának növelése céljából, a Tudományos, Oktatási és Sportminisztérium a Mobilitás és EU Programirodával közösen kétoldali mobilitási programot hirdetett a felsőoktatásban a 2008/2009 tanulmányi évre. Az Eszéki J.J. Strossmayer Egyetem (a továbbiakban: Eszéki Egyetem) felismerte, milyen lehetőségeket rejt az Erasmus program a diákok számára (pl. külföldi tanulmányok, külföldi szakmai gyakorlat, stb.), az oktatószemélyzet számára (pl. külföldi oktatás, külföldi hálózatépítés, stb.), a felsőoktatási intézmények számára (közös, diplomát adó képzési programok kialakítása; kétoldali projektek, etc.) és az üzleti vállalkozások számára (diákok fogadása gyakorlatra, részvétel az egyetemi együttműködési projekteken stb.). Habár az Eszéki Egyetemhez tartozó mind a 17 felsőoktatási intézmény elismeri a diákcseré, mobilitás – és különösen az Erasmus program előnyeit – a nemzetközi diák / személyzeti csere teljes kibontakoztatása még várat magára. E tekintetben az Eszéki Egyetem Jogtudományi Karának a tapasztalatai sem különböznek. A Pécsi Tudományegyetem 1998 óta növekvő intenzitással vesz részt az Erasmus programban. A program fő célja, hogy a diákok számára konkrét tanulmányi, a tanárok számára pedig oktatási lehetőséget biztosítson, hogy tudásukat a partnerintézményekben mélyíthessék el és nemzetközi környezetben használhassák fel. A Pécsi Tudományegyetem hasonló felépítésű, multidiszciplináris oktatást és kutatási lehetőségeket biztosító partnerintézményeket keres, és azt tervezi, hogy egyre több diákot fogad majd a programba újonnan bevont országokból (pl. Horvátországból). Jelenleg a 2009/2010-es tanévben az Egyetemnek 383 ERASMUS szerződése van 25 európai országgal, ami megközelítőleg 340 hallgató és további oktatók mobilitását is lehetővé teszi. A diákcserék nagy része (95%) a Pécsi Tudomány-

⁶ Az Erasmus programról részletesebben ld. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-program/doc80_en.htm (2010.07.14.).

⁷ http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf

egyetem és más európai egyetemek között aláírt Erasmus megállapodások keretében zajlik. Annak ellenére, hogy a program koordinálása az évek során csak lépésben haladt előre, és az egyetem még mindig nehézségekkel küzd a program napi irányítása terén, különösen a kiküldött és fogadott diákok és tanárok számának egyensúlyban tartását illetően, úgy tekinthetjük, hogy az Erasmus program valódi sikertörténet a Pécsi Tudományegyetemen és az Állam- és Jogtudományi Karon is. Az egyetemnek kétszer is odaítélt „európai minőségű” (E-Quality) cím elismeri az Egyetemnek az Erasmus program irányítása és népszerűsítése terén véghezvitt kiváló munkáját.

Jelen tanulmány célja, hogy ismertesse az Eszéki Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem Erasmus programmal kapcsolatos tapasztalatait, bemutassa az Eszéki Egyetem diákjainak a nemzetközi diákcseréhez való viszonyát, és lehetőségeket javasoljon arra vonatkozóan, hogyan lehetne előmozdítani a nemzetközi diákcserét a manapság a felsőoktatási intézmények és rendszerek modernizációjában igazi mozgatórugónak számító Erasmus és más hasonló programok segítségével. A Pécsi Tudományegyetemen 12 éve zajló Erasmus program irányítása és koordinálása jó például szolgálhat a programot csak nemrégiben bevezető Eszéki Egyetem számára.

II. Erasmus program: nemzetközi és nemzeti tapasztalatok

Az Erasmus az Európai Bizottságnak a felsőoktatási hallgatók, tanárok és intézmények számára meghirdetett vezető oktatási programja. 1987-ben vezették be azzal a céllal, hogy növeljék a hallgatói mobilitást, majd később az EU „Egész életen át tartó tanulás” programjának (2007-2013) részévé vált másik három alprogrammal együtt: az iskolák számára kialakított Comenius programmal, a szakmai oktatást és képzést segítő Leonardo da Vinci programmal és a felnőttoktatást támogató Grundtvig programmal együtt. Az Erasmus programban részt vevő diákok három hónaptól egy teljes tanévig terjedő időszakon keresztül tanulnak egy másik európai országban. Az Erasmus program garantálja, hogy a külföldön töltött időszak a képzés szempontjából elismerésre kerül a hallgatók saját felsőoktatási intézményében. A nappali tagozatos alapképzés során a diákok az első év kivételével bármikor részt vehetnek tanulmányi mobilitásban az Erasmus program keretében. Általában a diákok az alapképzés harmadik évét választják az Erasmus programban való részvételre. A diákok egyetemi tanulmányaik során csak egyszer vehetnek részt az Erasmus mobilitás programban és szintén egyszer Erasmus gyakorlaton. Fontos elemét képezi a programnak, hogy a

diákoknak nem kell a másik egyetemen külön tandíjat fizetniük. Emellett megpályázhatnak Erasmus ösztöndíjat is, hogy könnyebben tudják fedezni a külföldi tartózkodással kapcsolatos költségeiket. A fogyatékossgal élő diákok kiegészítő támogatást is megpályázhatnak annak érdekében, hogy rendkívüli költségeiket fedezzék. Ez összefüggésben áll az EU-nak a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségének támogatása terén vállalt szerepével.

Az Erasmus szakmai gyakorlat program lehetővé teszi az egyetemi diákok számára, hogy szakmai gyakorlatukat egy másik európai országban teljesítsék. A diákokat szakmai gyakorlatra fogadó szervezetek lehetnek vállalkozások, képzési központok, kutatóközpontok és egyéb nem uniós szervezetek, amelyek az EU programokat hangolják össze (pl. az Egész életen át tartó tanulás programjának nemzeti irodái) és a diákok hazájának nagykövetségei. Az Erasmus szakmai gyakorlat hossza 3-12 hónap lehet. A szakmai gyakorlat alatt végzett munka teljes munkaidős munka (legalább 30 óra/hét). A szakmai gyakorlatot az illetékes kari bizottságnak teljes mértékben el kell ismernie. Olyan diákok is részt vehetnek Erasmus szakmai gyakorlaton, akik korábban már részt vettek Erasmus diákcsere programban is. A hallgatói mobilitás mellett az Erasmus program az egyetemi oktatók és személyzet számára is lehetőséget biztosít oktatásban és képzésen való részvételre.

A program résztvevőinek állampolgárságukat tekintve az Európai Unió valamely országa vagy az Európai Gazdasági Térségbe tartozó Izland, Liechtenstein vagy Norvégia, vagy egy EU tagjelölt ország, mint például Törökország állampolgárának kell lenniük. Svájc 2007 óta újra tagja a programnak azt az 1990-es évek végén kezdődő szünetet követően, amikor elvetette az Európai Unióval való szorosabb kapcsolat kialakításának gondolatát. Azoknak a felsőoktatási intézményeknek, amelyek részt szeretnének venni az Erasmus tevékenységekben, rendelkezniük kell Erasmus Egyetemi Chartával (Erasmus University Charter). A Charta célja, hogy bizonyos alapvető elvek előírásával garantálja a program minőségét. Az Erasmus program 2007 és 2013 közötti költségvetése megközelíti a 7 milliárd eurót, és az a célja, hogy különböző résztvevők különböző tevékenységeit finanszírozza (lásd az 1. ábrát). A számok nyelvére lefordítva, több mint 33 ország vesz részt az Erasmus programban; több mint 2,2 millió diák és 250000 felsőoktatásban oktató tanár és további személyzet vett részt benne a program kezdete, 1987 óta. Az Erasmus program 2012-ig 3 millió diákot tervez megmozgatni.

1. ábra Erasmus cselekvések

<p><i>Hallgatók:</i> külföldi tanulás külföldi szakmai gyakorlat nyelvi felkészítés</p>	<p><i>Egyetemek/felsőoktatási intézmények személyzete</i> külföldön oktatás külföldi képzésen való részvétel</p>
<p><i>Egyetemek/felsőoktatási intézmények részvétele:</i> intenzív programokban tudományos és strukturális hálózatokban többoldalú projektekben</p>	<p><i>Vállalkozások</i> hallgatók fogadása szakmai gyakorlatra oktatás külföldön egyetemi együttműködési projektekben való részvétel</p>

Forrás: <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-program>, (2010.07.11.)

Az Erasmus program sokféle lehetőséget kínál a programban résztvevők, különösen a hallgatók számára.⁸ Tekintettel arra, hogy napjainkra az álláspiac nemzetközivé vált, és a diploma megszerzése után a diákok már nemcsak a hazai, hanem a más országokban végzett diáktársaikkal is versenyeznek, a szakmai siker szempontjából elengedhetetlenül fontos számukra, hogy végzettségükkel és szakmai jártasságukkal kiemelkedjenek társaik közül. Számos tanulmány kimutatta, hogy a diákok jelentős mértékben profitálnak az olyan csereprogramban való részvételből, mint az Erasmus.⁹ Íme, néhány részvételből származó előny: a nyelvi készségek fejlődése, magabiztossá és önállóvá válás, amelyek kulcsfontosságúak a sikeres karrier szempontjából; nemzetközi baráti hálózat kialakítása; új (nemzetközi) távlatok felfedezése, a megszokottól eltérő környezetben való életre és munkára való alkalmasság bizonyítása, stb. Habár sok előnyt jelent a programban való részvétel, és jelentősen növelheti a diákok alkalmazási és álláslehetőségeit, nehézségek és akadályok is mutatkoznak a diákcsere terén. Az Erasmus Diákhálózat (Erasmus Student Network)¹⁰ által végzett több felmérés szerint a leggyakoribb nehézséget a kurzus-

⁸ Természetesen az oktatók és egyetemi személyzet cseréje hasonló előnyökkel jár, mind a programban részt vevők, mind a hazai és fogadó intézmények számára, azonban jelen tanulmányban kizárólag a diákokkal foglalkozunk.

⁹ Ld. pl. az Angol Felsőoktatás Pénzügyi Támogatási Tanácsának (Higher Education Funding Council for England, HEFCE) jelentését. Attainment in higher education: Erasmus and placement Students. Issues Paper, November 2009

¹⁰ Ld. a következő jelentéseket: The Experience of studying abroad for exchange students in Europe, Erasmus Student Network Survey 2005., Ewa Krzaklewska – Severyn Krupnik: Exchange students' rights in Europe. Erasmus Student Network. Survey 2006., Ewa Krzaklewska – Severyn Krupnik: Generation Mobility' Erasmus

sok elismertetése, az anyagi helyzet és az információhiány okozzák. Tehát nem minden diáknak ismerik el teljes mértékben a külföldön teljesített tantárgyait, csak ritkán képesek a diákok megélhetési költségeiket, útiköltségeiket vagy tandíjaikat teljes mértékben fedezni, és az információellátás – tartalmát és szerkezetét tekintve – még mindig a program kevésbé fejlett oldalai közé tartozik (pl. a helyi egyetemi honlap alacsony színvonalú, stb.).

III. Kutatásmódszertan

Az Erasmus program által ösztönzött nemzetközi hallgatói mobilitás a más tanulmányi, kulturális és társadalmi környezetben való tanulás, munka és élet tapasztalatát kínálja. Ezért azoknak a diákoknak, akik részt vesznek valamilyen nemzetközi hallgatói mobilitási programban, jobbak az elhelyezkedési lehetőségeik és fejlettebb társadalmi tudattal rendelkeznek. A türesszintjük magasabb és jobban tudatában vannak annak, hogy a diszkrimináció minden formáját le kell küzdeni. Azzal a céllal, hogy képet kapjanak az észéki Jogtudományi Kar diákjairól és felmérjék múltbeli tapasztalataikat (a hallgatói mobilitás státuszát), valamint a hasonló projekteken való jövőbeli részvétellel kapcsolatos döntések alapjául szolgáló fő kritériumokat, a Karon 2010 áprilisában és májusában papír-ceruza teszt módszerrel (PAPI) felmérést készítettek a hallgatók körében. Arra kérték a hallgatókat, hogy a kérdőíveket a moderátor segítségével önállóan töltsék ki.

A felmérés 34 kérdésből állt, amelyek közül 20 kérdés a hallgatói mobilitásra vonatkozott, 14 kérdés pedig szociodemográfiai jellegű volt. A kérdések többnyire zárt kérdések voltak előre megadott válaszlehetőségekkel, kivéve három nyitott végű, kvalitatív kérdést, amelyek a diákok válaszainak mélyebb megértését szolgálták. Az előre megadott válaszok névleges skálákból és sorrendi skálákból álltak. Sorrendi skálaként a Likert skála került alkalmazásra (1-5 pontig). Két előzetes felmérés készült: az első a kutatás kérdéseinek körvonalazása után az összes válaszlehetőség feltérképezése céljából, a második előzetes felmérés pedig a kérdőív véglegesítése után készült, 30 hallgatóból álló mintán. Ezután a felmérés már nem változott, mivel az előzetes felmérés azt mutatta, hogy a kérdések könnyen érthetőek és logikusak. A felmérés kérdései alapján adatbeviteli adatbázis készült. A felmérésben összesen 323 hallgató vett részt, a tisztázási folyamat és az adatbázis validálás után

pedig a végső adatbázis 310 érvényes kérdőívből állt, amelyeket további elemzésnek vetettek alá. A megkérdezettek első-, másod-, harmad- és negyedéves 18 és 28 év közötti hallgatók voltak, átlagos koruk 21 év volt, míg a módusz, a leggyakoribb korérték a 20 év volt. Az eszéki Jogtudományi Kar hallgatói populációja szerkezetének megfelelően a minta nagyobb részét lányhallgatók tették ki. (74%). A minta részletes szerkezetét az 1. sz. táblázat mutatja.

1. sz. táblázat A minta szerkezete szociodemográfiai változók szerint %-ban

A nemzetközi hallgatói mobilitás mint a modern egyetemi oktatás mozgatórugója ...

Gender	
male	26,1
female	73,9
Total	100,0
Age	
18 - 20	44,2
21 - 23	52,3
24 i više	3,5
Total	100,0
Year of study	
first year	36,5
second year	26,1
third year	20,3
fourth year	17,1
Total	100,0
Type of study	
regular student	92,6
irregular student	7,4
Total	100,0
professional study	44,2
integrated study	55,8
Total	100,0
Plan to continue studying after graduation	
yes, specialist study	11,0
yes, doctoral studies	13,5
no	20,6
I do not know yet	54,8
Total	100,0
Settlement size	
to 5.000 inhabitants	40,9
5.000 - 10.000 inhabitants	22,1
10.000 - 50.000 inhabitants	23,1
50.000 - 100.000 inhabitants	6,9
100.000 and more	6,9
Total	100,0
Studying in the place of residence	
yes	11,7
no	88,3
Total	100,0
Currently living	
w ith parents	51,9
alone	23,7
w ith friends	24,0
w ith partner	0,3
Total	100,0
Standard in domestic	
standard is below the Croatian average	19,6
standard is at the level of Croatian average	70,9
standard is above Croatian average	9,5
Total	100,0

IV. Felmérési eredmények

Azoknak az előfeltételeknek a bemutatása céljából, amelyek befolyásolhatják a hallgatók mobilitását, általános érdeklődését és a csereprogramban való részvétellel kapcsolatos végső döntését, a felmérés első része arra irányult, hogy feltérképezze a diákok utazáshoz kapcsolódó múltbeli magatartását.

A leíró elemzés azt mutatta, hogy a diákok többsége (91%-a) már járt korábban külföldön az élete során, általában középiskolás korában. A legtöbben (98%) Európába utaztak, közülük a legtöbben legalább egyszer jártak a szomszédos országok egyikében, és 42%-uk látogatott el Magyarországra. Az utazások átlagos időtartama megközelítőleg 7 nap volt, a megkérdezettek általában családtagjaikkal együtt utaztak (gyakran érettségi utazásról volt szó) és főleg turisztikai céllal. A nyelvtudás, mint a hallgatói populáció mobilitásának előfeltétele, nem jelenthet problémát. A legtöbb hallgató az iskolában 2-3 nyelvet tanult, és 24%-uk további tanfolyamokat végzett iskolás éve alatt. A hallgatók 64%-a azt is mondta, hogy van külföldi ismerőse, bár ez valószínűleg a kommunikáció digitális platformjának és az internetnek a hatását tükrözi, és nem feltétlenül jelent személyes kapcsolatot.

Az Erasmus programról való tájékozottságukat tekintve, a hallgatók 21%-a jelezte, hogy tud a programról, és úgy jellemezte az Erasmus programot, hogy az egy „nemzetközi diákcsere program Európában”. A legtöbben a honlapról szereztek információt a projektről (38%), de volt olyan is, aki a társaival való beszélgetésekből tájékozódott (28%). A hirdetőtábla a diákok 25%-a számára szolgált információforrásként. Az Erasmust úgy értékelték, mint egy nagyon érdekes projektet, a Likert 1-5 fokú skálán adott átlagos pont 3,48 volt. Fontos megjegyezni, hogy a szociodemográfiai változók tekintetében a felmérés statisztikai szempontból nem mutatott lényeges különbséget. Függetlenül attól, hogy mennyire tájékozott az Erasmus programról, minden diákot megkértek arra, hogy értékelje a nemzetközi csereprogramokban való részvétellel kapcsolatos motivációs tényezők fontosságát. Az elemzés azt mutatta, hogy nagyon fontos egyensúlyban tartani az összes motivációs tényezőt. A legmagasabb értékeket „előny állás szempontjából” (4,55), a „nyelvtanulás” (4,49) és az „új emberek megismerése” (4,38) kapták, ahogyan ezt a 2. sz. táblázat mutatja.

2. sz. táblázat A nemzetközi diákcseriprogramokban való részvétellel kapcsolatos motivációs tényezők középérték-értékei

	Átlag	Standard eltérés	Medián	Módusz	Min.	Max.
Előny állás szempontjából	4,55	0,700794	5	5	2	5
Nyelvtanulás	4,49	0,841783	5	5	1	5
Új emberek megismerése	4,38	0,881296	5	5	1	5
Új kultúrák megismerése	4,26	0,970183	5	5	1	5
Üzleti kapcsolatok kialakításának lehetősége	4,19	0,964851	4	5	1	5
Szakma oktatása	4,12	0,928408	4	5	1	5
Szórakozás	4,09	1,089756	4	5	1	5
Önállóvá válás	3,95	1,165867	4	5	1	5
Politikai kapcsolatok kialakításának lehetősége	3,39	1,316186	3	5	1	5

Habár minden motivációs tényező viszonylag magas értéket kapott (az átlagos érték 3,39 és 4,55 között volt), a 4,3 fölötti értékek azt jelzik, hogy a legvalószínűbb motivációt a diákok számára a nemzetközi csereprogramokban való részvétel szempontjából az *új emberek megismerése* jelenti együtt a *tanulással*, amely pedig *állás szempontjából előnyt* eredményezhet. Habár megjegyezzük, hogy nem voltak statisztikai szempontból lényeges eltérések a szociodemográfiai változók tekintetében, azért észlelhetők különbségek a motiváció szintjében évfolyamtól függően. Mint ahogy a 3. sz. táblázat mutatja, az első- és másodéves diákok motiváltabbak a nemzetközi diákcseriprogramokban való részvételben, mint a harmad- és negyedévesek.

3. sz. táblázat A motivációs tényezők átlagértékei évfolyam szerint

Évfolyam		Önállóvá válás	Szakma oktatása	Szórako- zás	Új em- berek megisme- rése	Üzleti kapcsola- tok kialakítá- sának lehetősé- ge	Politikai kapcsola- tok kialakítá- sának a lehetősé- ge	Új kultú- rák megis- merése	Nyelvta- nulás	Előny állás szemp- ontjából
I	Átlag	4,05	4,11	4,15	4,57	4,4	3,4	4,23	4,46	4,68
	Std. eltérés	1,075	0,948	1,113	0,747	0,893	1,383	1,014	0,869	0,586
II	Átlag	4,4	4,46	4,41	4,71	4,44	3,72	4,64	4,77	4,75
	Std. eltérés	0,806	0,774	0,876	0,509	0,862	1,233	0,671	0,423	0,583
III	Átlag	3,62	3,92	3,9	4,08	3,93	3,23	4,11	4,37	4,31
	Std. eltérés	1,29	0,918	1,106	0,971	0,929	1,283	0,985	0,991	0,799
IV	Átlag	3,53	3,92	3,75	3,88	3,75	3,12	4	4,33	4,29
	Std. eltérés	1,362	0,987	1,169	1,114	1,064	1,278	1,066	0,952	0,798
Ösz- sze- sen	Átlag	3,95	4,12	4,09	4,38	4,19	3,39	4,26	4,49	4,55
	Std. eltérés	1,166	0,928	1,09	0,881	0,965	1,316	0,97	0,842	0,701

A fenti adatok azt jelzik, szükség van arra, hogy a diákok kezdeti lelkesedését, motivációját és az egyetemi oktatás által kínált plusztevékenységek és értékek iránti igényét megfelelő módon kezeljük. A hallgatói motiváció jobb megértése céljából elemzést végeztünk azzal kapcsolatban, mennyire fontosak bizonyos információk ahhoz, hogy a hallgatók a nemzetközi csereprogramban való részvétel mellett döntsenek. A döntés meghozásához szükséges információk fontosságával kapcsolatos közép-tendencia mért értékeit a 4. sz. táblázat mutatja be.

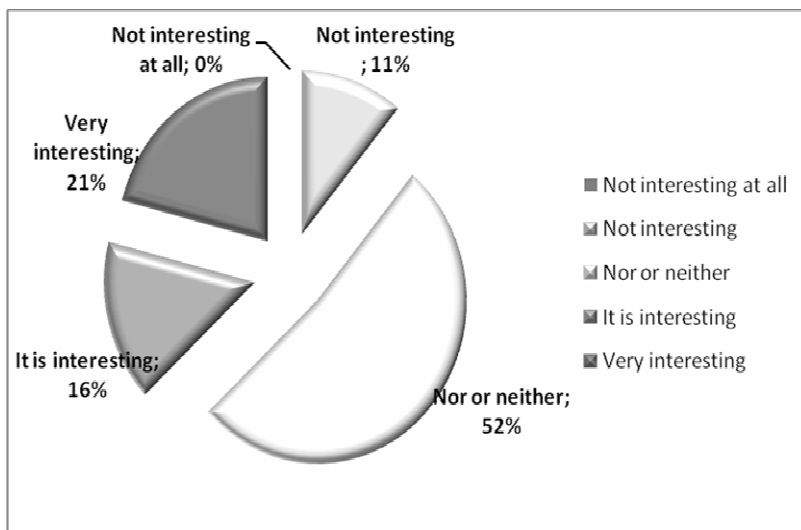
4. sz. táblázat A nemzetközi cserében való részvétellel kapcsolatos döntéshez szükséges információk fontosságával kapcsolatos közép-tendencia-értékek

	Átlag	Medián	Módusz
Elismeri-e a teljesített vizsgákat a hazai egyetem?	4,45	5	5
Az utazási/cseriprogram miatt teljesíteni tudom-e az összes olyan vizsgát, amely előfeltétele annak, hogy magasabb évfolyamba léphessek?	4,44	5	5
Érvényben maradnak-e a hallgatói jogaim a nemzetközi csereprogram idejére?	4,38	5	5
Kapok-e bizonyítványt a nemzetközi csereprogramban való részvételről a diplomámon kívül?	4,26	5	5
Ki állja külföldi költségeimet (pl. az utazással, szállással, ellátással kapcsolatosan)?	4,22	5	5
Mi a kommunikáció nyelve?	4,18	4	5
Milyen kritériumai vannak a cserediákok kiválasztásának?	4,08	4	5
Milyen feltételeknek kell megfelelnem ahhoz, hogy pályázhassak?	4,07	5	5
Van-e egészségbiztosításom?	4,00	4	5
Mi a külföldi tartózkodás tervezett időtartama?	3,99	4	5
Egyedül megyek vagy csoporttal?	3,92	4	5

A tapasztalt eredmények azt sugallják, hogy nehéz a diákokat abból a szempontból mérni, hogy bizonyos információk milyen fontos szerepet játszanak abban, hogy a nemzetközi csere folyamatban való részvétel mellett döntenek, mivel minden információ magas értéket kapott (az átlagos pontérték 3,92 és 4,45 között volt). Mégis a legmagasabb értéket a tanulmányokhoz kapcsolódó funkcionális információk kapták (a vizsgák elismerése, a hallgatói jogok), és nem az utazás. Ez a diákoknak arra a határozott céljára és fő célkitűzésére utal, hogy tanulmányaikat be tudják fejezni. Tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a rendes tanulmányok megszakításának félelme az egyike azoknak a tényezőknek, amelyek kihatással vannak a mobilitás iránti érdeklődésre (érdeklenségre). Mivel ez a következtetés összhangban áll a nemzetközi forrásokkal, ez azt jelzi, hogy a regionális és szociodemográfiai jellemzők nem befolyásolják lényegesen a diákok gondolkodását, akik földrajzi származásuktól függetlenül egyformán igényt tartanak a pontosan meghatározott feltételekre.

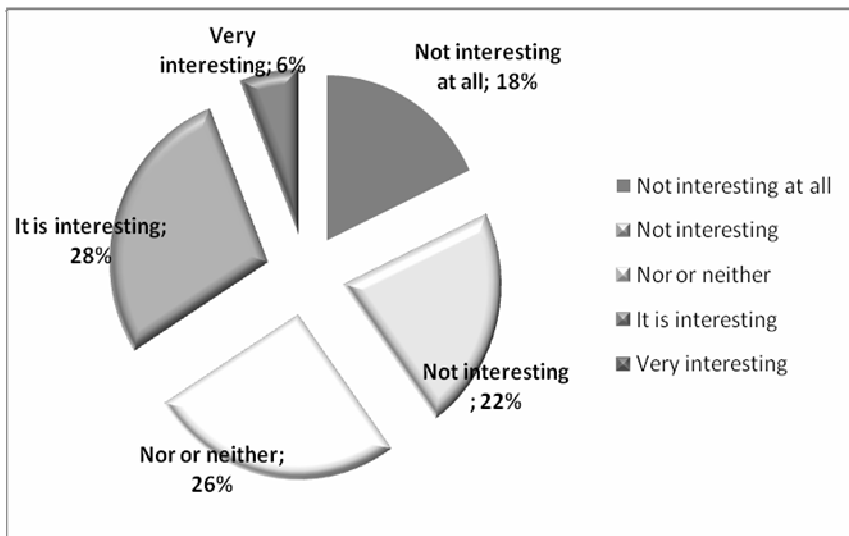
A diákok konkrét érdeklődését elemezve azonban arra a megállapításra juthatunk, hogy a diákok 37%-a érdeklődik a nemzetközi csereprogramok (az Erasmus vagy hasonló projektek) iránt, míg a többség, 52% nem biztos benne, hogy érdekelné ilyen csereprogram, amit a projektekkel kapcsolatos információhiány okoz. (1. sz. diagram).

1. sz. **diagram** Mennyire kelti fel érdeklődését az Erasmus nemzetközi csereprogram?



Ha az érdeklődést konkretizáljuk, csökken azoknak a diákoknak az aránya, akik bizonytalanok válaszukban. Amint azt a 2. sz. diagram mutatja, arra a kérdésre, hogy érdekelné-e egy tanulmányút a pécsi Állam- és Jogtudományi Karra, kevesebb számú diák ad határozatlan választ (26%), míg a konkrét út iránti érdeklődés szintje az általános érdeklődés szintjével azonos marad: 34% fejezte ki érdeklődését, akik közül 6% nagyfokú érdeklődést mutatott.

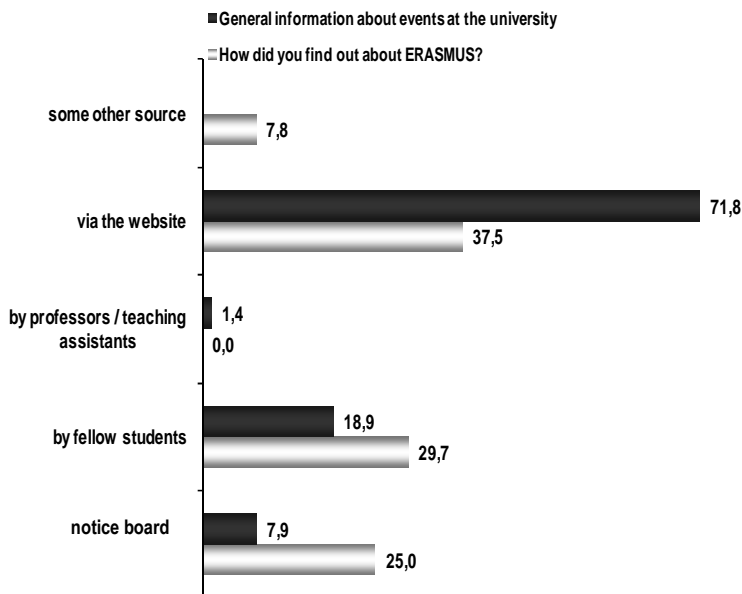
2. sz. *diagram* Mennyire érdekelné diáksere keretében egy tanulmányút a pécsi Állam- és Jogtudományi Karra?



Meg kell jegyeznünk, hogy van korreláció a nemzetközi diákcseré iránti általános érdeklődés és egy konkrét pécsi tanulmányút iránti érdeklődés között. Eszerint az érdeklődő diákok nyitottak és készek az utazásra anélkül is, hogy előre meghatározott úti célt tűznének ki, míg a határozatlan diákok esetében az úti cél fontos szerepet játszik.

A fentiekből az is kitűnik, hogy rendelkezésre kell bocsátani minden szükséges információt, ami megerősítést adhat a diák számára a döntés meghozása során. Az általános tendencia szerint, a diákok a kari honlapon szerzik információikat (71%), és csak kisebb mértékben más forrásokból. Az Erasmus projekttel kapcsolatos információszerezés esetén az információforrások megoszlása egészen más volt, mint ahogyan ezt a 3. sz. diagram mutatja.

3. sz. *diagramm* Információforrások



Jól látható, hogy az Erasmus projekt esetében, a szokásos hallgatói információforrásoktól eltérően, a diákok között terjedő szóbeszéd és hírek fontos szerepet játszottak.

V. A felmérésből levont következtetések

A nemzetközi hallgatói mobilitást az eszéki Jogtudományi Karon társadalmi és megerősítő motivációs tényezők vezérlik, ami összhangban van a nemzetközi kutatással és azt mutatja, hogy a diákok motivációját a geopolitikai és szociodemográfiai tényezők nem befolyásolják. Magasabb szintű motivációt tapasztaltunk a tanulmányok elején, az első- és másodéves diákok esetében. Ezért őket kell azoknak a támogatóprogramoknak a középpontjába állítani, amelyek célja a hallgatói populáció mobilitásának növelése és a nemzetközi cserefolyamat serkentése. Az érdeklődés felkeltését és fenntartását követően azonban a részvétel megvalósításához szükség van tájékoztatásra, főleg azzal kapcsolatban, milyen kihatással lesz a projekt a hallgató tanulmányaira. Ezért az egyetemi közösségnek világosan meg kell határoznia a nemzetközi tanulmányi cserék helyét a tanulmányi programban, és ezt meg is kell erősíteniük a

diákok felé, mivel a határozott keretek hiánya bizonytalanságot eredményez a diákok körében, ami a továbbiakban a konkrét projektek iránti alacsonyabb szintű érdeklődéshez vezet. Ha a diákok könnyen jutnak információhoz, akkor van érdeklődés, mind általában a projekt iránt, mind a konkrét lehetőségek iránt. Ez bizonyítja a nemzetközi csereprojektek és a pécsi Állam- és Jogtudományi Karra tett látogatás iránti érdeklődés közötti fontos korrelációt. Az információforrás-elemzés világosan mutatja, hogy szükség van a honlap (általában az internet mint platform) kommunikációs csatornaként való széleskörű felhasználására azért, hogy további információkat lehessen eljuttatni a diákokhoz. Másrészt az Erasmus projekt kiváló előkommunikációt indított el a diákok között, ami biztosítja a téma iránti igazi érdeklődést. A diákok érdeklődése fenntartható és tovább fokozható, ha az egyetemi közösségek megfelelően reagálnak. Ilyen módon el lehet érni, hogy a diákok maximális társadalmi, gazdasági és szakmai biztonságot érezzenek azzal kapcsolatban, hogy nemzetközi hallgatói mobilitásban való részvételüket megfelelő módon elismerésre kerül majd.

A kutatási eredmények sugallják a következő lépést: a kvalitatív kutatást (mélyinterjúkat és célcsoportokat) az EUNICOP projektben részt vevő hallgatói mintán belül, amelynek célja a nemzetközi hallgatói együttműködés tapasztalatai alapján a motiváció, elvárások, elégedettség és elért eredmények megértése.

VI. Az Erasmus program népszerűsítése a Pécsi Tudományegyetemen

Az Eszéki Egyetem felmérése rámutat arra a tényre, hogy az egyetemi hallgatók gyakran nem tudnak a létező lehetőségekről, ezért jobban kell frissíteni az információkat és könnyebben hozzáférhetővé kell tenni számukra. Sok tényező hozzájárulhat ahhoz, hogy a diákokban fel se merüljön a külföldi tartózkodás gondolata: az idő szorítása, hogy minél előbb befejezzék tanulmányaikat vagy a képzést, a munka, az anyagi eszközök hiánya, a nyelvtudás és interkulturális ismeretek hiánya, csakúgy, mint az „otthon” elhagyásától való általános vonakodás. A diákok nyitottabbá válnak a mobilitásra, ha a nemzetközi hallgatói mobilitás előnyeit alaposabban elmagyarázzák számukra. Abban is biztosnak kell lenniük, hogy a mobilitási időszak pozitív következményekkel jár majd. Döntő jelentőségű kérdés, hogy számíthatnak-e a külföldi tanulmányok elismerésére. A Pécsi Tudományegyetem célja, hogy továbbfejlessze az ideérkező és kiküldött hallgatók mobilitásának minőségét, ezért több

minőségellenőrzési és minőségbiztosítási intézkedést is bevezetett mind intézményi, mind kari szinten e cél megvalósítására. Ezeket az intézkedéseket megfelelően kell kommunikálni a PR eszközök segítségével, hogy a diákok motiváltabbakká váljanak a mobilitási programokban való részvételben.

Az 1367-ben alapított Pécsi Egyetem egyike a legnagyobb magyarországi felsőoktatási intézményeknek, ahol magas színvonalú kutatás és oktatás folyik. Jelenleg a hallgatók száma közel 30000. A Pécsi Tudományegyetem tíz karával – Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar, Közgazdaságtudományi Kar, Egészségtudományi Kar, Bölcsészettudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Kar, Orvostudományi Kar, Művészeti Kar, Természettudományi Kar, Illyés Gyula Főiskolai Kar és Pollack Mihály Műszaki Kar – fontos szerepet játszik a magyar felsőoktatásban. Az Egyetem a képzések és diplomás képzések széles skáláját kínálja.

A környező közösség továbbtanulási szükségleteinek és igényeinek kielégítése céljából a Pécsi Tudományegyetem elkezdte kidolgozni programjait az életen át tartó tanulás terén. Emellett az Egyetem nagy jelentőséget tulajdonít a szakkollégiumi rendszerben folyó képzésnek. E rendszer keretében majdnem minden kar kínál képzési lehetőséget, amelynek segítségével a diákokat önálló kutatás folytatására ösztönzi.

A kreditrendszernek köszönhetően – amelyet először Pécsen vezettek be Magyarországon – egyre több magyar diák vesz részt nemzetközi tanulmányi programokban képzésük szerves részeként, és hasonlóképpen minden évben egyre több külföldi diák és kutató jön tanulni vagy kutatni a Pécsi Tudományegyetemre. Ezért az Egyetem folyamatosan azon dolgozik, hogy más egyetemekre és nemzetközi kutatóintézményekre is kiterjessze ezt az együttműködést és továbbfejlessze azt. Már most több szinten tagja egy nagy hálózatnak. Az Erasmus programban való részvétel 1997-ben kezdődött, és azóta mind a kiutazó, mind a vendéghallgatók / vendégtanárok száma folyamatos növekedést mutat. Az intézményi koordinátor és intézményi asszisztens mellett 10 kari koordinátor foglalkozik a program irányításával.

5. sz. táblázat Erasmus mobilitási statisztika 2005-2010

Tanév	Partner- országok	Vendég- hallgatók	Partner - egyetem- mek	Kiutazó hallgatók	Kiutazó gyakor- nokok	Vendég- tanárok	Kiutazó tanárok
2005/2006	17	85	171	267	0	21	46
2006/2007	22	130	188	283	0	36	65
2007/2008	23	146	213	338	37	41	51
2008/2009	24	160	243	326	39	31	67
2009/2010	25	173	266	323	59	12	70

Az Egyetem és a Jogtudományi Kar által bevezetett minőség-ellenőrzési és minőségbiztosítási intézkedések a következők:

- Az Erasmus megállapodásokat rendszeresen felülvizsgálja a Jogtudományi Kar Pályázati és Ösztöndíjbizottsága, és vagy meghosszabbítja, vagy megszünteti attól függően, hogy az előző években a csereprogramban hány diák vagy a személyzet hány tagja vett részt.
- Az Európai Kreditátviteli és Összesítő Rendszert a Pécsi Tudományegyetem azért fogadta el és vezette be, hogy megkönynyítse a külföldi tanulmányi programokban szerzett tanulmányi kreditek elismerését. A diákok által a partnerintézményekben szerzett krediteket a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara teljes mértékben elismeri. A kreditek beszámítása a tanterv szerkezetében több ponton is megvalósulhat. Nem egyértelmű esetekben a Tanulmányi és Kreditbizottság hozza meg a döntést.
- A hazai és a külföldi diákok számára meghirdetett idegen nyelvi kurzusok száma folyamatosan nő; az Állam- és Jogtudományi Kar megközelítőleg 40 kurzust hirdet meg angol, német, spanyol, olasz és francia nyelven.
- Az Állam- és Jogtudományi Kar szigorú kritériumokat és eljárást állított fel a kiutazó diákok kiválasztására. Jó tanulmányi eredményekkel és legalább egy „C” típusú középfokú nyelvizsgálóval kell rendelkezniük az EU-ban beszélt nyelvek egyikeből, legalább egy idegen nyelvű jogi kurzust kell teljesíteniük, emellett a hallgatói versenyeken, kutatótevékenységben, társadalmi tevékenységben való részvétel előnynek számít. A diákok a Kar Pályázati és Ösztöndíjbizottságához nyújtják be

jelentkezésüket (amelynek tartalmaznia kell: az önéletrajzukat, a motivációs levelet, az idegen nyelvtudást igazoló iratot), azután a Bizottság tagjai előtt elbeszélgetésen vesznek részt, amely a jelentkezésben megjelölt egyetem oktatási nyelvén zajlik.

- A kiküldő és fogadóintézmények intézményi és kari koordinátorai által aláírt tanulmányi megállapodás biztosítja, hogy a dokumentumban felsorolt kurzusokért a hallgató megkapja a kreditpontokat.
- Az Állam- és Jogtudományi Kar az Erasmus ösztöndíj mellett még további pénzügyi támogatást nyújt a kiutazó diákoknak.
- A Karra érkező diákok a Kar által kibocsátott hivatalos lecke-könyvmásolatot kapnak, amelyben szerepel, hogy a hallgató hány kreditet szerzett Pécsen végzett tanulmányai során.
- A vendégdiákok a Pécsi Tudományegyetem bármely karán hallgathatnak kurzusokat. A Közgazdaságtudományi Kar és a Bölcsészettudományi Kar cserediákjai rendszerint az Állam- és Jogtudományi Karon is vesznek fel kurzusokat.
- 2000 óta az egyetem nyári egyetemét szervez „Magyar nyelv és kultúra” címmel, amely lehetőséget biztosít a külföldi diákok számára, hogy magyarul tanulhassanak, és jobban megismerjék a magyar kultúrát.
- A Pécsi Tudományegyetem minden vendégdiák számára kedvező áron kollégiumi férőhelyet biztosít.
- Az Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Irodája közösen a többi karral és az Erasmus hallgatói hálózattal minden szemeszterben eligazítási napot szervez az ideérkező Erasmus hallgatók számára. Az eligazítás fő célja, hogy bemutassa az intézményt, a tanulmányi rendszert, és a diákok számára szervezett kulturális és egyéb programokat.
- A Pécsi Tudományegyetem lehetővé teszi az Erasmus vendég-hallgatók számára, hogy ingyenes magyar nyelvtanfolyamon vegyenek részt.
- Az Állam- és Jogtudományi Kar Erasmus Diákhálózata és Hallgatói Egyesülete segíti az ideérkező hallgatókat a magyar diákközösségbe való beilleszkedésben, különböző kulturális és szabadidős programokat szervez számukra. Segítséget nyújt a kiutazó diákoknak is, részt vesz a programra való jelentkezéssel kapcsolatos információk közzétételében és népszerűsítésében.

- A jogi kar Erasmus oktatói-hallgatói rendszert állított fel, hogy segítse a diákokat a helyi hallgatói közösségbe való beilleszkedésben. A külföldi diákokat önkéntes magyar diákok segítik pécsi tartózkodásuk alatt.
- Az Erasmus szakmai gyakorlaton részt vevő diákok az elvégzett gyakorlatról diploma-kiegészítést kapnak.

A Pécsi Tudományegyetem PR eszközök segítségével próbálja minél szélesebb körben közzétenni az Erasmus programmal kapcsolatos információkat. Ezek közé a PR eszközök közé tartoznak:

- a program részletes bemutatása, a vendég- és kiutazó diákok hasznos információval való ellátása, rendszeresen frissített hírek a programról a Nemzetközi Kapcsolatok Irodájának honlapján (<http://erasmus.pte.hu/>);
- a program híreinek és eseményeinek tudósítása az egyetemi televízióban;
- a programmal kapcsolatos cikkek és hirdetések megjelentetése a kari és egyetemi lapban (interjúk az ideérkező és kiutazó Erasmus hallgatókkal);
- a diákoknak, tanároknak, dolgozóknak írt e-mailek az aktuális eseményekről, feladatokról és a program során elért eredményekről;
- a Kari Hallgatói Önkormányzati Testület által tervezett reklámposzterek a kari hirdetőtáblán;
- a partnerintézmények és vendéghallgatók általános információval való ellátása az Erasmus Tanulmányi Útmutató CD-n keresztül a magyarországi jellegzetességekről, az Egyetemről, az idegen nyelven meghirdetett kurzusokról, a kreditekről, a regionális kulturális és diákéletről (http://erasmus.pte.hu/study_guide2010/index.html);
- az intézményi és kari koordinátorok valamint a kari hallgatói szervezetek által szervezett Erasmus programmal kapcsolatos tájékoztató előadások;
- kötetlen Erasmus összejövetelek, ún. „Erasmus információcsere-piac” a korábbi és leendő magyar és nemzetközi Erasmus hallgatók részvételével;
- a programban korábban résztvevő diákok on-line beszámolóí;
- on-line adatbázis a szakmai gyakorlati lehetőségekről a kiutazó diákok számára.

A 2009/2010. tanévben az egyetemnek 323 kiutazó és 173 vendéghallgatója volt, az Állam- és Jogtudományi Kar 50 magyar diákot küldött ki 32 európai partneregyetemére, és 11 nemzetközi hallgatót fogadott az Erasmus program keretében. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a kiküldött és fogadott diákok száma nincs egyensúlyban, az intézmény még mindig nehézségekkel küzd azon a téren, hogy az Erasmus program keretében az európai egyetemekről Pécsre csalogassa a diákokat. A megnövekedett számú idegen nyelven meghirdetett jogi kurzus és a folyamatosan fejlesztett PR eszközök következtében azonban a program egyre népszerűbbé válik a magyar és külföldi diákok körében.

Pánovics Attila*
Rajko Odobaša**

Környezetvédelmi rendelkezések a magyar és a horvát alkotmányban

I. Az alkotmányos rendelkezések jelentősége

1. Környezetvédelem és fenntarthatóság

Az emberi tevékenységek hatásai a 20. században elérték azt a szintet, amikor a környezeti problémák globális szintűvé váltak. A gazdaság és a népesség növekedése nem veszi figyelembe az erőforrások korlátozottságát és a környezet tűrőképességét. A gazdasági érdekek jelentős prioritást élveznek a társadalmi és környezeti érdekekkel szemben, és továbbra is a gazdasági növekedéstől várjuk a megoldást. Más szavakkal, a jóléti társadalmak a problémák okainak a kezelése helyett csak a problémák okozatait oldják meg.¹ A korlátozott erőforrások fogyatkozása a társadalmi szükségletek biztosítása helyett a fogyasztást növeli tovább.

A környezet megfelelő állapota a fenntarthatóság alapvető eleme, a döntéshozók azonban többnyire csak „fenntartható gazdasági növekedésként” értelmezik a fenntarthatóságot. Valamennyiünk számára világossá kell válnia, hogy a gazdaság nem önmagáért létezik. A gazdaság csupán a környezet eltartó-képességén belül képes szolgálni a társadalmat. A természeti tőke véges, és nem lehet teljes mértékben helyettesíteni a gazdasági tőkével. Egy véges rendszerben nincs lehetőség exponenciális növekedésre. Bizonyos természeti erőforrásokat lehetetlen pótolni; a biológiai sokféleség csökkenése például gyakran végérvényes. Emellett a természeti (és társadalmi) tőke csökkenésének közvetett következményei is lehetnek, a környezetromlás hatásai pedig egy bizonyos határ túllépése esetén a környezeti rendszerek hirtelen összeomlásához vezethetnek. A környezet a technikai tudásunk drámai fejlődése ellenére korlátozni tudja a további növekedést és jólétet. A környezet tehát a

* Dr. Pánovics Attila, PhD, adjunktus, Nemzetközi és Európai Tanszék, Pécs, panovics@ajk.pte.hu

** Doc.dr.sc. Rajko Odobaša, egyetemi docens, Gazdasági Tudományok Tanszék, Eszék, rodobasa@pravos.hr

¹ Ebből a szempontból egyértelmű különbséget kell tennünk jólét és jól-lét között. Az anyagi értelemben vett jólét a jól-létnek csupán egy fontos eleme, a tudáshoz, bölcsességhez, bizalomhoz, hűséghez, a méltóság elismeréséhez, az együttműködéshez vagy a környezet jó minőségéhez hasonlóan.

társadalmi jólét feltétele, a gazdaság pedig csak egy eszköz, amely a természeti javakat átalakítja a társadalom számára.

A fenntartható fejlődés értelmezését illetően változatlanul, minden egyes esetben komoly viták folynak.² A fenntartható fejlődés a Brundtland Bizottság által használt, legtöbbször hivatkozott definíciója szerint olyan fejlődést jelent, amely „úgy elégtí ki a jelen generációk igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében”.³ Természetesen a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) nem csak a környezeti kérdésekre összpontosít. A fenntarthatóságnak három pillére van: a gazdaság, a társadalom és a környezet, hiszen végső soron a gazdaság és a társadalom is a környezet eltartó-képességétől függ.

Álláspontunk szerint a fenntarthatóság nem egy önálló alapelvet jelent, hanem egy *célkitűzést*,⁴ amely egybefonódik a környezeti eltartó-képesség fogalmával. A fogalom az elmúlt években nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt nagyon népszerűvé vált. A fenntarthatóság nem a környezet egy bizonyos állapotának a megőrzésére vonatkozik, sokan mégis a gazdasági növekedés fenntartásával azonosítják. A fenntarthatóság lényegében egy olyan viszonyrendszer – egy kultúra – létrehozását jelenti, amelyben az emberek egymás között, illetve a környezettel kapcsolatban nem rombolják, hanem megőrzik az erőforrásokat a jövőre nézve. A fenntarthatóság a megfelelő viszonyrendszer keresése, amely lehetővé teszi a következő generációk számára is, hogy kielégíthessék a szükségleteiket.⁵

A hosszú távú fenntarthatósághoz nemzetközi és nemzeti stratégiákra, tervekre és programokra van szükség, amelyek élvezik a társadalom tagjainak támogatását. A szabályozás elsődleges célja a problémák megelőzésének az elősegítése, a fenntartható erőforrás-használat biztosítása, és egy átfogó fenntarthatósági politika kialakítása, amelybe integrálni lehet az egymást kölcsönösen erősítő politikákat. Számos ország foga-

² J. Holder – M. Lee: Environmental Protection, Law and Policy – Text and Materials. Cambridge University Press, Cambridge 2007. 262. o.

³ Report of the World Commission on Environment and Development (“The Brundtland Commission”). United Nations General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987

⁴ G. Winter: Environmental Principles in Community Law. In: J. H. Jans (ed.): The European Convention and the Future of European Environmental Law. The Avosetta Series (I). Europa Law Publishing, Groningen 2003. 21. o.

⁵ Jövőkereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. 2009. 14. o.

dott el és hajtott végre valamilyen formában nemzeti fenntartható fejlődési stratégiákat az Agenda 21 felhatalmazása alapján, amelyet az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciáján (a riói Föld Csúcson) fogadtak el 1992-ben. A fenntartható fejlődés az Európai Uniónak is elsődleges célkitűzése, amely 1997-ben került az alapszerződésekbe. Az Amszterdami Szerződés erősítette meg jelentősen a fenntartható fejlődést, mint az EU egyik célját, és hangsúlyozta a környezetvédelem integrálásának a követelményét az EU más politikáiba és tevékenységeibe.

2. A nemzeti alkotmányok és bíróságok szerepe

A világ különböző részein az országok számos nemzetközi⁶ és nemzeti szintű kezdeményezéssel reagáltak a globális környezeti krízisre. Új intézmények és új környezetvédelmi szabályok, szabványok és politikák jöttek létre. A környezeti krízisre adott válaszok között különlegesen fontosak a környezet védelmével kapcsolatos alkotmányos rendelkezések. Általánosságban az alkotmányok jelentik a legmagasabb szintű szabályokat az általuk irányított politikai közösség számára, és kifejezik a társadalom legalapvetőbb értékeit. Megállapítják a jogi normák struktúráját és hierarchiáját, meghatározzák a nemzeti és nemzetközi jog viszonyát, létrehozzák az alapvető kormányzati intézményeket, és körülírják a kormányzati hatalom határait.⁷

Napjainkban a világon a nemzeti alkotmányok *több mint 70%-a* tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a környezettel kapcsolatos jogokra és/vagy kötelezettségekre.⁸ Az a tény, hogy a környezet vagy a természeti erőforrások védelme jelenleg 140 nemzeti alkotmányban szerepel, amelyből 86 kifejezetten elismeri az egészséges környezethez való jogot, bizonyítja, hogy a fenyegető környezeti válság miatt majdnem az

⁶ Az 1972-ben és 1992-ben megrendezett, nagy jelentőségű ENSZ konferenciák mellett különféle, jogilag kötelező és nem kötelező környezetvédelmi rezsimek jöttek létre a kormányközi szervezeteken belül, illetve a különféle transznacionális érdekképviseleti hálózatokon keresztül. Lásd K. Tews: The diffusion of environmental policy innovations. In: G. Winter (ed.): Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 236. o.

⁷ A. Kiss – D. Shelton: Manual of European Environmental Law. Cambridge University Press, Cambridge 1997. 15. o.

⁸ D. R. Boyd: The Environmental Rights Revolution: Constitutions, Human Rights, and the Environment. The University of British Columbia, Vancouver 2010. 78. o. http://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/23334/ubc_2010_spring_boyd_david.pdf?sequence=1 (2010.07.15.)

egész világon elfogadták azt az egyszerű, de rendkívül fontos tételt, miszerint „a kiegyensúlyozott bioszféra az élet fizikai előfeltétele” (jelenleg körülbelül 190 alkotmány van hatályban világszerte, nem számítva a szövetségi államok alkotmányait).⁹

A korábbi időszakokkal ellentétben ez a radikális változás nem csupán a már meglévő társadalmi célok, alapvető jogok és intézmények kiterjesztését jelenti, hanem azt, hogy az állam céljai

„ki kell terjeszteni a gazdasági és társadalmi jóléten túl a környezeti jólétre, az alapvető jogokat ki kell egészíteni alapvető kötelezettségekkel, és a környezeti jogoknak és intézményeknek alkalmassá kell válniuk a környezeti érdekek képviselésére”.¹⁰

Ez azt jelenti, hogy a környezetvédelem (és az egészséges környezethez való jog) alkotmányossá válásának jelentős elméleti és gyakorlati következményei vannak a jog terén.

Az empirikus kutatások hiánya és az okozati összefüggés kimutatásának nehézségei ellenére pozitív kapcsolatot tételezhetünk fel az alkotmányokban szereplő környezetvédelmi rendelkezések, valamint a környezeti teljesítmény között. Az alkotmányos rendelkezések hatása természetesen függ az adott ország sajátos kultúrájától, politikájától és egyéb tényezőitől. A különféle országok alkotmányai nagy számban tartalmaznak környezetvédelmi előírásokat, de sok esetben ezek hatékonysága megkérdőjeleződik, mivel csupán „politikai kijelentésként” értelmezik őket.¹¹ Ezek a rendelkezések nemzeti szinten alkalmatlanok lehetnek a jogalkotók és a politikusok befolyásolására.

A jogszabályok és politikák a környezetet és a környezetben élő emberek jogait érintik. Különösen a nemzeti közigazgatásnak van jelentős hatalma a környezet állapotának (pozitív vagy negatív) megváltoztatására (cselekvéssel vagy nem-tevéssel), de a közigazgatás nem a tulajdonosa a környezetnek. Az egyéneknek és a környezetvédő NGO-knak a közigazgatási szervekkel azonos mennyiségű környezeti információt kell biztosítani. A környezet védelmének szükséges mértékével kapcsolatban egyre több különbség lehet (és van is a gyakorlatban) a társadalom és a közigazgatás között. Emellett a környezeti jog más jogterüle-

⁹ A. Bačić: *Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 2008. 4. sz. 729. o.

¹⁰ Bačić: i.m. 730. o.

¹¹ T. Hayward: *Constitutional Environmental Rights*. Oxford University Press, Oxford 2005. 73. o.

teknél nagyobb mértékben küzd a végrehajtás és kikényszerítés hiányosságaiával. Amennyiben ezeket a nehézségeket nem sikerül orvosolni adminisztratív szabályozással, akkor a bíróságoknak kell beavatkozniuk. A bíróságok ezért kulcsfontosságú szerepet játszanak a környezetvédelem terén; a globális környezet törekeny állapota miatt ők a jogrend¹² (az emberi jogok és az alkotmányok) őrei. Annak ellenére, hogy az igazgatási felülvizsgálati eljárások mindig gyorsabbak és kevésbé költségesek, mégsem helyettesíthetik az igazgatási aktusok vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatát. A hatóságok kénytelenek megfelelni a környezetvédelmi előírásoknak, ha a határozataikkal szemben van lehetőség bírósági felülvizsgálatra. Egy közérdekű per indításának a pusztán lehetősége segítheti a környezeti szabályok betartását. Ez a sajátos hatás számos országban megfigyelhető, és talán a legfontosabb eredménye a környezetvédő szervezetek által indított jogi eljárásoknak.¹³ Csak a független bíróságok tudnak döntést hozni és egyensúlyba hozni az eltérő érdekeket a közigazgatás és a társadalom közötti vitákban. Ezen felül számos indok (a bírósági eljárások hossza és költségei, a perképességi feltételek, az ügyek bonyolultsága, stb.) miatt a bíróságokhoz fordulás marad a környezetvédelmi viták megoldásának utolsó eszköze. A bíróságok jogértelmező funkciója pedig szintén sokkal fontosabb a környezeti jogban, mint más területeken.

Az európai országok többségében a bíróságok kettős struktúrája jött létre: vannak egyrészt rendes bíróságok, másrészt közigazgatási bíróságok. A rendes bíróságok járnak el polgári- és büntetőügyekben, a közigazgatási bíróságok pedig a közigazgatási vitákban jogosultak dönteni. A közigazgatási bíróságok hatáskörei egyébként eltérőek lehetnek.¹⁴ A magyar bírósági rendszernek például négy szintje van 1999. január 1. óta.¹⁵ A 111 helyi és kerületi bíróság (105 helyi bíróság a nagyobb magyar városokban és 6 kerületi bíróság Budapesten) mellett 20 megyei

¹² Ld. J. Kotzé – A. R. Paterson: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance – Comparative Perspectives*. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2009. 24. o.

¹³ N. de Sadeleer (ed.): *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs, Empirical Findings and Legal Appraisal*. The Avosetta Series (6). Europa Law Publishing, Groningen 2005. 198-199. o.

¹⁴ Ld. Lavrysen: *The Role of National Judges in Environmental Law*. In: T. Ormond et al. (ed.): *Environmental Law and Policy at the Turn to the 21st Century*. Liber amicorum Betty Gebers. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, Berlin 2006. 84. o.

¹⁵ Ld. az 1997. évi LXIX. törvényt az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról.

bíróságból (19 megye és Budapest), 5 ítéletábrából¹⁶ és a Legfelsőbb Bíróságból áll.¹⁷ Közigazgatási ügyekben a megyei bíróságok járnak el első fokon.¹⁸ A bíróságok megsemmisítik a jogszabálysértő közigazgatási határozatokat, és – amennyiben szükséges – kötelezik a hatóságokat új eljárás lefolytatására. Környezetvédelmi ügyekben a bíróságok nem változtathatják meg a közigazgatási határozatokat.¹⁹

A legtöbb európai országban alkotmánybíróságok is működnek.²⁰ Ezek *sui generis* bíróságok, amelyek csak kivételes esetekben képezik részét a bírósági rendszernek (amennyiben közvetlenül megemlítésre kerülnek az alkotmányban). Az alkotmánybíróságokhoz fordulás szabályozása eltérő; természetes és jogi személyek számára a közvetlen hozzáférés az alkotmánybírósághoz csak az európai országok kisebbik részében létezik.

A nemzeti jogrendszerek és a bírósági eljárások rendeltetése továbbra is a gazdasági (tulajdonjog, vállalkozás szabadsága) és a személyhez fűződő érdekek (egészség, véleménynyilvánítás szabadsága, diszkrimináció tilalma) védelme.²¹ Amennyiben csak közösségi érdekek merülnek fel, a szabályok kikényszerítése és jogi eljárások indítása a kormányzati vagy igazgatási szervek hatáskörébe tartozik. A környezeti ügyek azonban nem szűkíthetők le egyszerűen köz- vagy magánérdekekre, mert a környezeti érdekek nagymértékben kollektív, diffúz és fragmentált jellegűek.

3. Eljárási és anyagi jellegű környezeti jogok

A magán- és közérdekek közötti fogalmi kettőség fellazulása lehetővé teszi a társadalom (ezen belül az állampolgárok és az NGO-k) számára, hogy a környezettel kapcsolatban közigazgatási vagy bírósági eljárásokat indítsanak, illetve részt vegyenek ilyen eljárásokban. A társadalom bevonása megerősítheti az állampolgárokban és szervezeteikben a környezetért érzett felelősséget; ennek eredménye a környezetvédelem szintjének növekedése lehet.

¹⁶ Az ítéletábrák székhelyei: Budapest, Debrecen, Győr, Pécs és Szeged.

¹⁷ Magyarországon csak a munkaügyi perekben működnek különbíróságok.

¹⁸ Ld. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetét.

¹⁹ F. Bögs: The impact of ECJ judgments on the Hungarian judicial practice. In: Gy. Bándi (ed.): The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szent István Társulat 2009. 46. o.

²⁰ Azokban az országokban, ahol nincs alkotmánybíróság, az alkotmányossági felülvizsgálatot tiltja az alkotmány, vagy a rendes bíróságok jogosultak erre.

²¹ S. Prechal – L. Hancher: Individual Environmental Rights: Conceptual Pollution in EU Environmental Law. 2 Yearbook of European Environmental Law 2001. 114. o.

Nemzeti szinten egyre több ország foglalja alkotmányba az állam kötelezettségét, hogy biztosítsa az egészséges (tiszt, biztonságos, megfelelő, fenntartható, ökológiailag kiegyensúlyozott, stb.) környezetet az állampolgárai számára, és biztosítson nekik jogokat. Számos alkotmány demonstrálja, hogy az egészséges és/vagy tiszta környezethez való jog a környezeti politika egyik központi kérdése.

Mialatt a Stockholmi Nyilatkozat jól ismert 1. számú alapelve („az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely biztosítja, hogy méltóságban és jólétben éljen, és ünnepélyes kötelezettsége, hogy védje és javítsa a környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára”)²² sok nemzeti alkotmányos rendelkezés ihletőjévé vált az 1970-es évek eleje óta, a nemzeti jog keretében alapvető jogként elismerve a környezethez való jogot, ez a jog a mai napig nem vált az egyetemes érvényű nemzetközi jog kötelező szabályává.²³

Az *eljárás*i jellegű (procedurális) környezeti jogok mélyen gyökereznek az emberi jogok rendszerében, bár nem kifejezetten környezetvédelmi összefüggésben. Lényeges szerepet játszanak a környezet védelme terén, és különleges figyelmet kapnak a nemzetközi közösség részéről. Ez általánosságban azt is jelenti, hogy a környezeti jogban nem létezik egységesen elfogadott *anyagi* jellegű (szubsztantív) környezeti jog. Születtek a „soft law” körébe tartozó, az emberi jogok védelmével kapcsolatos deklarációk, két regionális emberi jogi szerződés pedig tartalmaz speciális anyagi jellegű környezeti jogokat. Az eljárás*i* jogok viszont általánosan elfogadották és jogi normává váltak sok régióban,²⁴ elismerve, hogy a társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban – például véleményezési eljárásokon keresztül – általában jobb döntésekhez vezet, mivel több szempont figyelembe vételére ad lehetőséget.²⁵ A társadalmi részvételi módok javítják a döntéshozatal legitimitását is,

²² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. UN Doc. A/Conf.48/14/Rev.1

²³ A részleteket ld. M. Déjeant-Pons – M. Pallemarts: Human Rights and the Environment. Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.

²⁴ S. J. Turner: A Substantive Environmental Right – An Examination of the Legal Obligations of Decision-Makers towards the Environment. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2009. 42-43. o.

²⁵ B. J. Richardson – J. Razzaque: Public Participation in Environmental Decision-Making. In: B. J. Richardson – S. Wood (eds.): Environmental Law for Sustainability. Hart Publishing, Oxford 2006. 165. o.

hiszen az állampolgárok részvétele – többek között – demokratikusabbá teszi a döntéseket.²⁶ A társadalmi részvétel hatékony eszköze lehet a környezeti politika kikényszerítésének is. Az állampolgárok és szervezetek a szakmai állami szervek „szemeként és füleként” működhetnek.

Az 1970-es években az Európa Tanács égisze alatt viták folytak arról, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét ki kellene egészíteni egy tiszta környezethez való jogról szóló jegyzőkönyvvel. Ezek az erőfeszítések nem valósultak meg, mert bár konszenzus volt abban, hogy létezik ilyen jog, a konkrét tervezettel kapcsolatban nem született egyetértés. A nemzeti és nemzetközi szintű erőfeszítések következeképpen a nyilvánosság eljárási jellegű jogosítványaira kezdtek koncentrálni.²⁷

A nyilvánosság környezeti jogait leginkább védő, jogilag kötelező eszköznek széles körben az *Aarhusi Konvenciót* (a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a döntéshozatalban való társadalmi részvételtől és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló Konvenciót²⁸) tekintik, amely az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) keretében jött létre. A Konvenciót 1998. június 25-én, a dániai Aarhusban fogadta el 35 ország és az Európai Közösség,²⁹ egy EGB által finanszírozott, páneurópai szintű miniszteri konferencián.³⁰ A Konvenció 2001. október 30-án lépett hatályba, a ratifikációs folyamat azóta is viszonylag gyorsan zajlik. A Konvenció olyan kérdésekkel foglalkozott, amelyeket korábban az állami *domaine réservé* részének tekintettek, valamint nagyobb átláthatósághoz és elszámoltathatósághoz vezetett számos olyan, környezeti kérdésekkel foglalkozó nemzetközi intézményben és eljárás során, amelyekre a részes felek befolyással lehettek.

²⁶ J. Ebbesson: The Notion of Public Participation in International Environmental Law. 8 Yearbook of International Environmental Law 1997. 75-81. o.

²⁷ Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Ltd., September 2007. 21. o.

²⁸ <http://www.unecp.org/env/pp/>

²⁹ A Konvenció 1998. június 25-i aláírásával és 2005. február 17-i formális jóváhagyásával az EK elkötelezte magát, hogy megalkotja a Konvenció rendelkezéseit végrehajtó jogszabályokat; ld. a 2005/370/EK tanácsi határozatot [HL 2005 L 124, 1. o.].

³⁰ Az „Európa Környezetéért” folyamat az EGB keretében működő környezetvédelmi együttműködés, amely a kommunizmus 1980-as évek végén, Kelet-Európában történt összeomlását követően jött létre miniszteri szintű konferencia-sorozatként (1991: Dobřis, Csehszlovákia; 1993: Luzern, Svájc; 1995: Szófia, Bulgária; 1995; 1998: Aarhus, Dánia; 2003: Kijev, Ukrajna; 2007: Belgrád, Szerbia).

A Konvenció elfogadása 1998-ban mérföldkövet jelentett a nyilvánosság környezeti jogainak a fejlődésében. Lefektette azokat az alapvető szabályokat, amelyek környezeti ügyekben előmozdítják az állampolgárok bevonását és a környezeti jogok kikényszerítését.³¹ A Riói Nyilatkozat 10. Elvének végrehajtásaként garantálja a környezeti jogokat.³² Általában úgy szokták jellemezni, hogy három pillére van: az első pillér biztosítja a nyilvánosság számára az információkhoz való hozzáférést, a második a döntéshozatalban való társadalmi részvétellel foglalkozik, a harmadik pedig lehetőséget nyújt környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre. Ezek a „hozzáférési elvek” közreműködő szerepet játszanak a döntéshozók ösztönzésében, hogy a szabályozás során előtérbe helyezik a közösségi érdekeket.³³

A Konvenció nem hoz létre anyagi jellegű jogot a tiszta és/vagy egészséges környezethez. Ehelyett eljárási jogokkal teszi lehetővé „az egészségnek és jólétnek megfelelő környezetben élés jogát”.³⁴ A környezeti jogok eljárási vonatkozásaira koncentrálnak sikerül elkerülni számos olyan problémát, amelyek a megfelelő szint környezethez való anyagi jogon keresztül történő fenntartása során jelentkeznek.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (Reformszerződéssel történő módosítását követő) 2. cikke szerint az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának, valamint a jogállamiságnak az elvein alapul. Az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikkében, és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 191(2)

³¹ A Konvenció teljes előkészítő szakasza egyedülálló lehetőséget teremtett a nemkormányzati szervezete (NGO-k), kormányok és nemzetközi intézmények között, egyenrangú félként zajló munkára, és bizonyította a nagyfokú nyitottságot az NGO-k bevonásával kapcsolatban.

³² „A környezeti ügyeket legjobban a megfelelő szinten, az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyén számára biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információkat, valamint lehetővé kell tenni a döntéshozatali eljárásokban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és közigazgatási eljárásokhoz, beleértve a jótételt és a helyreállítást.” A környezetről és fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 10. Elve

³³ M. Lee: EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing, Oxford-Oregon-Portland 2005. 54. o.

³⁴ Aarhusi Konvenció, preambulum 7. bek.

cikkében foglaltaknak megfelelően az EU környezeti politikájának a védelem magas szintjét kell célul tűznie.

Elismerve, hogy valóban nem csak az EU-nak szükséges elmozdulnia a fenntartható fejlődés irányába, az Uniónak a nyilvánosság támogatását és bizalmát el kell nyernie hosszabb távon a jelenlegi és jövőbeni tagállamokban. Ez a támogatás a legjobban a nyilvánosság környezeti jogainak elismerésén, és az állampolgárok és szervezeteik számára e jogok kikényszerítésének lehetővé tételén keresztül érhető el.³⁵

Sajnos sem a Lisszaboni Szerződés,³⁶ sem az EU Alapvető Jogok Chartája³⁷ nem mondja ki az egészséges és/vagy tiszta környezethez való jogot. Az európai környezetjogászok ún. Avosetta Csoportja 2002-ben szorgalmazta a Charta 37. cikkének a kiegészítését a következők szöveggel.

“Mindenkinek joga van a tiszta környezethez. Ez a jog alá van rendelve a nyomós közérdekű okoknak. Magában foglalja a döntéshozatalban való részvétel jogát, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogát, és az információhoz való jogot környezeti ügyekben [...]”³⁸

II. Környezetvédelmi rendelkezések a Magyar Alkotmányban

1. A magyar Alkotmánybíróság jelentősége

A magyar Alkotmány³⁹ szövege alapjaiban újult meg 1989-ben, a kerekasztal tárgyalások során, és azóta is számtalanszor módosítva lett. A politikai rendszer átalakulása és az alkotmányos jogállam megteremtése szükségszerűen az Alkotmány teljes újjáformálását jelentette. Az 1949.

³⁵ R. Hallo (ed.): Greening the Treaty III: Institutional Reform, Citizen's Rights and Sustainable Development. Proposals for the Intergovernmental Conference Preparing for the Treaty of Nice. 5. o.

http://www.eeb.org/publication/2000/Greening_treaty_eng.pdf (2010.07.15.)

³⁶ [HL C 83, 2010.3.30., 1. o.] A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba. Módosítja az Európai Unióról szóló Szerződést és az Európai Közösségről szóló Szerződést (utólag átnevezi az Európai Unió működéséről szóló Szerződésre).

³⁷ A Chartát az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei írták alá és hirdették ki az Európai Tanács 2000. december 7-i, nizzai találkozáján [HL C 364, 2000.12.18., 1. o.]. Csak egy homályos és a gyakorlatban alig hatásos nyilatkozatot tartalmaz az EU környezetpolitikai kötelezettségeiről. A Charta 37. cikke deklarálja, hogy „a környezetvédelem magas szintjét és a környezet minőségének javítását integrálni kell az Unió politikáiba, és biztosítani kell a fenntartható fejlődés elvével összhangban”.

³⁸ Resolution of the Avosetta Conference October 11/12. Amsterdam 2002. point 6

³⁹ 1949. évi XX. törvény

évi Alkotmány szövegének több mint 90%-a megváltozott, és az ideológiákra történő valamennyi utalás kikerült a szövegből az első, 1990 júniusi választásokat követően.

Az Alkotmánybíróság jelentős szerepet játszott a fejlett országokban megszokott szintű alkotmányosság betartásában. Valódi, befolyásos szerephez jutott a hatalommegosztás során és alapvető szerepet játszott a politikai életben.⁴⁰ Fennállása első időszakában a magyar Alkotmánybíróságnak számos alapvető jellegű határozatot kellett hoznia, amelyek mind lényegesek voltak Magyarország alkotmányos fejlődésében. Az Alkotmánybíróság megoldásokat talált a politikai rendszer átalakításához, és megpróbált új magyarizációkkal élni a klasszikus problémák (mint a halálbüntetés⁴¹ vagy az abortusz⁴²) kapcsán. A hagyományos német hatást tudatosan ellensúlyozta az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezésével és külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatával.⁴³

A rendszerváltozás problémái és az „ideiglenes” magyar Alkotmány gyengeségei miatt az Alkotmánybíróságnak számos új intézményt kellett létrehoznia a működése első időszakában. A bíróság aktivizmusa elsőként azt jelentette, hogy az alapvető jogok védelmét nagyon széles körben biztosította, és lehetőleg valamennyi beérkező kérelmet befogadta. A határozatai alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jogok az alapjogok hierarchiájának csúcsára kerültek. Ezeket az emberi jogokat fogalmilag sem lehet korlátozni.

A magyar Alkotmányban jelenleg két különböző rendelkezés utal a környezet védelmére. Az általános rendelkezésekről szóló fejezetben a 18. § mondja ki, hogy „a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. A „lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot” tartalmazó 70/D. § az alapvető jogokról szóló részben (XII. Fejezet) került megfogalmazásra, aminek érvényesítéséhez szükséges többek között a „természetes és épített környezet” is.⁴⁴

⁴⁰ Ágh A.: The Permanent 'Constitutional Crisis' in the Democratic Transition: The Case of Hungary. In: J. J. Hesse – N. Johnson (eds.): Constitutional Policy and Change in Europe. Oxford University Press, Oxford 1995. 315. o.

⁴¹ 23/1990. (XI. 31.) AB határozat

⁴² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁴³ Különösen az olasz, spanyol és portugál bírósági gyakorlat tükröződik vissza sok döntésben, de az USA Legfelsőbb Bíróságának hatása is felfedezhető.

⁴⁴ 70/D. § (2) bek.

A 18. § elhelyezése az Általános Rendelkezések között elméletileg a környezet védelmének központi jelentőségét mutatja, és garantálja ennek megfelelő elismerését és tiszteletben tartását Magyarországon. Ezzel ellentétben a fenntarthatóság (fenntartható fejlődés) kifejezés egyáltalán nem került megemlítésre az Alkotmányban.

Antall József Magyarország akkori miniszterelnöke, és a magyar Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága már 1990-ben kérelmezte az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek az absztrakt értelmezését. A kérelmezők „a jövőbeni környezeti jogalkotás indoklása érdekében” kértek értelmezést. Meg szeretnék volna tudni a vonatkozó rendelkezések pontos tartalmát és az alkotmányos rendelkezésekből származó kormányzati kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság hosszú vitákat követően nem ragadta meg ezt a lehetőséget, és elutasította a kérelmet.⁴⁵ A testület azonban deklarálta, hogy az Alkotmány szóhasználata nem értelmezhető az egészséges környezethez való jog korlátozásaként. A bíróság szerint az állam kötelezettségeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak a védelmét, és ki kell terjedniük a nem megújuló erőforrásokkal történő gazdálkodás intézményeinek a létrehozására. Az állam szabadon megválaszthatja a környezet védelmét biztosító alapvető elveket és módszereket, továbbá szabadságot élvez annak meghatározásában, hogy az egészséges környezethez való jog biztosításához milyen sajátos jogalkotói és kormányzati intézkedések következnek a különleges állami felelősségből.

2. A Magyar Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata

Az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek pontos tartalma egy másik ügyben került kibontásra.⁴⁶ A kérelmező azt állította, hogy a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény, valamint a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatályba lépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény módosításának elfogadása a környezetvédelem jogszabályok által védett szintjének csökkenéséhez vezetett. A magyar Országgyűlés elegendő szétosztható föld biztosítására irányuló erőfeszítései bonyolult kompenzációs és privatizációs (mellék)következményekhez vezettek, mivel a védett területek

⁴⁵ 996/G/1990 AB határozat, ABH 1993. 553.

⁴⁶ Ld. a 28/1994 (V. 20.) AB határozatot.

magánkézbe kerülése és a mezőgazdasági termelészövetkezetek általi kezelése alkotmányellenes helyzetet eredményezett.

A bíróság szerint a 18. §-ban található egészséges környezethez való jog nem egyéni alapvető jog, nem is egyszerű alkotmányos kötelezettség vagy államcél, amelynek a megvalósítási eszközeit az állam szabadon határozhatja meg. Nem tekinthető szociális jognak sem, hanem inkább egy *sajátos alapjog*, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó.⁴⁷

Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. Az egészséges környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményi oldalának egyik része, mivel az emberi élethez való jog érvényesüléséhez szükséges fizikai feltételeket garantálja. A környezetromlás elfogadható mértékének és a védelem szintjének meghatározása a jogalkotó feladata marad. Az Alkotmánybíróság azt is elismerte, hogy vannak kifejezetten a környezet védelmére vonatkozó egyéni jogok, de ezek elsősorban eljárási jellegűek, mint az engedélyezési eljárásokban való részvétel joga, ezek azonban nem kifejezett környezetvédelmi célokat szolgálnak, hanem többek között erre a célra is használhatóak, mint például a közérdekű információkhoz való hozzáférésre vonatkozó alkotmányos jog. A bíróság kijelentette, hogy

„az Alkotmány 18. §-ában foglalt egészséges környezethez való jog egyebek mellett magában foglalja a Magyar Köztársaság felelősségét, hogy az állam nem csökkentheti a természetvédelem jogszabályilag biztosított szintjét, kivéve, ha ez elkerülhetetlen valamely más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez”.

A védelem szintje azonban még ebben az utóbbi esetben sem csökkenthető *aránytalanul*. Az állami intézkedéseknek az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lenniük. Ez az ún. „*nonderogation szabály*” a kérdéses jog sajátos természetének elemzésén keresztül került kialakí-

⁴⁷ Magyarországon az első fokon eljáró közigazgatási hatóság a 10 környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (az ún. „zöld hatóságok”). Közigazgatási ügyekben a felettes szervük az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség. Néhány esetben, mikor ez utóbbi szerv az első fokú hatóság (például határon átnyúló kérdéseket érintő ügyekben), a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jár el másodfokon. 2010-ben a kormányzati rendszer átalakítása következtében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium elvesztette az önállóságát, és a vidékfejlesztésért felelős minisztérium államtitkárságává vált.

tásra.⁴⁸ E megállapítások alapján az állam kötelezettségei kettős jellegűek:

- Az állam általánosságban nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet romlását, vagy a romlás kockázatát megengedje. Az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó. Az is megköveteli, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé;
- Az állam a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított *szintjét* nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez szükséges, és ekkor is csak a célhoz képest arányosan lehet eltérni.⁴⁹

A magyar Országgyűlés egyértelműen megsértette az Alkotmány 18. és 70/D. §-ait, mivel a védett területek magántulajdonba, illetve szövetkezeti kézbe adása a területek feldarabolásához és a természeti értékek pusztulásához vezet. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes, ezért a magyar állam köteles fenntartani a védettségi *status quo*-t a természet védelme érdekében. Mivel az 1993. évi II. törvény vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítése alkotmányellenes helyzetet idéz elő, az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 1994. november 30-ig tegyen eleget. A vonatkozó szabályozás azonban csak 1995. október 31-én került elfogadásra.⁵⁰ A végrehajtás határidejét eddig négy alkalommal módosították,⁵¹ mert az állami költségvetés 1995 óta nem tudta biztosítani a szükséges pénzügyi forrásokat. Jelenleg még mindig több mint 100.000 hektárnyi védett terület van magántulajdonban.⁵²

Érdemes felhívni a figyelmet az említett határozat következő megállapítására: “A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy az alanya

⁴⁸ Ld. L. Sólyom – G. Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy – The Hungarian Constitutional Court*. University of Michigan Press, 2000. 25. o.

⁴⁹ Fodor L.: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2006. 54-55. o.

⁵⁰ 1995. évi XCIII tv.

⁵¹ 2006. évi CXII tv.; a jelenlegi határidő 2010. december 31-én jár le.

⁵² Pánovics A.: A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon. In: „Reformator iuris cooperandi” – Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Szeged 2009. 429-430. o.

valójában az emberiség és a természet lehetne”. A bíróság hangsúlyozta, hogy ezt a problémát szemléletesen jelzik mindazok a törekvések, amelyek a „természetnek”, vagy a képviselőjében az állatoknak, a növényeknek, stb. „jogokat” kívánnak adni, vagy a „meg nem született generációk jogairól” beszélnek. A „jelen és jövő emberiséggel” szemben fennálló jogi kötelezettségeink azonban megállapíthatók ilyen „képes beszédek” és jogi konstrukciók nélkül is. A bíróságnak ezek a mondatai jelzik a feszültséget az egymástól eltérő, biocentrikus és antropocentrikus megközelítések között. Stone híres tanulmánya⁵³ óta számos érv született, melyek szerint jogokat lehetne biztosítani magának a természetnek, a természeti tárgyakkal vagy a környezeti rendszereknek, és az emberek lennének ezeknek a jogoknak az őrei. Annak ellenére, hogy a környezeti ügyek többsége sok embert érint, köztük a jövő nemzedékeit is, a környezet állapotát a jelenlegi emberi társadalom határozza meg, nem a jövő nemzedékek vagy más fajok szükségletei. Egyet kell értenünk azzal a felfogással, miszerint jogrendszerünk hagyományos emberközpontúsága szükségtelenné teszi a jövő nemzedékek, és különösen más fajok jogainak az említését.⁵⁴ Ez a radikális értelmezés valószínűtlennek, sőt lehetetlennek tekinthető az emberi jogok jelenlegi, antropocentrikus felfogása alapján.⁵⁵ Ezért a bíróság arra is rámutatott a határozatában, hogy az egészséges környezethez való jog nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé; „*jelenlegi formájában*” nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél. Úgynevezett „harmadik generációs” emberi jog, amelynek a jogi jellege még vitatott. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának egyik legfontosabb eredménye, hogy egyértelművé tette a magyar állam környezetvédelmi kötelezettségeit. A vonatkozó alkotmányos rendelkezések értelmezése alkalmazásra került más természetvédelmi eseteknél,⁵⁶ és egyéb környezetvédelmi kérdések kapcsán is⁵⁷ az Alkotmánybíróság előtt. Alapvetően meghatározta a rendes bíróságok gyakorlatát is Magyarországon.

⁵³ C. D. Stone: Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights for Natural Objects. 45 Southern California Law Review 1972. 450-501. o.

⁵⁴ Majtényi B.: A jövő nemzedékek és a természeti tárgyak köztársasága? Fundamentum 2008. 25. o.

⁵⁵ K. Bosselmann: The Principle of Sustainability – Transforming Law and Governance. Ashgate, London 2008. 136. o.

⁵⁶ Ld. a 29/1995. (V. 25.) AB határozatot vagy a 48/1997. (X. 6.) AB határozatot.

⁵⁷ Ld. a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot vagy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatot.

III. Környezetvédelmi rendelkezések a horvát Alkotmányban

Az 1970-es évek eleje óta Horvátország jelentős fejlődésen ment keresztül a környezetvédelem terén, amelyet segített a környezethez való jog beiktatása az 1974-es Alkotmányba. Ezt azonban sajnos nem követte egy szisztematikus környezetpolitika kidolgozása és végrehajtása. Az 1990-es évek elején, mikor Horvátország független állammá vált, buzgón megkezdte a környezetpolitika intézményes keretének kialakítását, részletes kidolgozását és végrehajtását. Azt állítva, hogy az előző évtizedekben Horvátország nem volt képes megfelelően védeni és javítani a természeti és egyéb javait, a Horvát Köztársaság Parlamentje elfogadta az 1990-es Alkotmányt, ami garantálta az állampolgárok számára az egészséges környezethez való jogot, 1992-ben a “Környezetvédelem a Horvát Köztársaságban” című Nyilatkozatot, 1994-ben pedig a környezetvédelmi törvényt, amelynek tartalma teljes egészében megfelelt a Nyilatkozatban foglalt alapelveknek, és megteremtette a környezetvédelmi politika alapját, összhangban a fenntartható fejlődés koncepciójával.

1. A Horvát Köztársaság, mint szociális állam alkotmányos meghatározása

A környezetfejlesztés és -védelem kiindulópontja a Horvát Köztársaságnak, mint jogállamiságon alapuló szociális államnak az alkotmányos definíciójában található. Az Alkotmány alapvető rendelkezéseket felsoroló 1. cikke szerint a Horvát Köztársaság „egységes és oszthatatlan demokratikus és szociális állam”. Ezt lényeges kiemelni, mivel néhány szakértő úgy gondolja, hogy az állam szociálisként történő meghatározása a környezetvédelem alapvető kiindulópontja. Nevezetesen, hogy a szociális állam magában foglalja az állami hatóságok kötelezettségét a lehető legmagasabb szintű, megfelelő életfeltételek, és az emberhez méltó élet lehetővé tételére. Óvatosnak kell lenni azonban ezzel az értelmezéssel, mert

„a környezetvédelem konkrét, tartalmi megalapozását nehéz ebből az elvből levezetni, tekintettel arra, hogy a szociális állam fogalma nincs normatívan meghatározva, és elméleti szinten ellentétesek a vélemények a tartalmát és a jelentőségét illetően. Ennek megfelelően a szociális ál-

lam elve csak nagyon általános értelemben használható fel a környezetvédelem kiindulópontjaként.”⁵⁸

Az Alkotmány 3. cikke emellett kimondja, hogy a szabadság, az egyenlő jogok, a nemzeti egyenlőség és a nemek egyenlősége, a békeszeretet, a társadalmi igazságosság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a magántulajdon sérthetetlensége, a természet és a környezet megőrzése, a jogállamiság és a demokratikus többpártrendszer a Horvát Köztársaság legmagasabb szintű értékei, és az Alkotmány értelmezésének alapjai. Fontos megfigyelni, hogy a természet és az emberi környezet megőrzése csupán egyike a magas szintű értékeknek, és nincs nyilvánvaló prioritása a 3. cikk párhuzamos alapértékeivel szemben, amelyek eleve nem tűnnek hierarchikus elrendezésűnek. Az Alkotmánynak ugyanezen cikke tartalmazza a jogállamiság elvét, amelyből a természet és környezet megőrzésének követelményével kapcsolatban további alapvető követelmények származnak:

- a vonatkozó jogi szabályozás megőrzése,
- a jogi normák sajátosságai,
- az arányosság elve a kötelezettség és az általános haszon között.⁵⁹

A jogállamiság elvének hivatkozott aspektusai között számunkra a legérdekesebb az arányosság kérdése a közérdek (általános haszon) és a személyek számára előírt kötelezettségek között. Az egyének bizonyos jogait (tulajdonjog, vállalkozás szabadsága, stb.) szűkítő kötelezések vagy tilalmak egyike sem lehet indokolatlan, és a jogokat korlátozó intézkedések nem léphetik túl a közérdekből fakadó szükséges mértéket. Ezzel összefüggésben kell értelmezni az Alkotmány 16(2) cikkét, amely előírja, hogy a szabadságok és jogok korlátozásának minden esetben arányban kell állnia a korlátozás szükségszerűségével. Ebben az értelemben nagyon jelentős az U-I-1156 számú döntés, amelyben a Horvát Köztársaság Alkotmánybírósága kifejtette az arányosság elvének a tartalmát, megállapítva az adott ügyben, hogy meddig terjedhet a vállalkozás szabadságának és a tulajdonjognak a korlátozása. A jogállamiság, valamint a természet és a környezet megőrzésének az elve a 21. század elején a globális alkotmányos értékek harmonizálásának az eredményét

⁵⁸ J. Omejec: Uvodna i osnovna pitanja prava okoliša. In: O. Lončarić-Horvat et al. (eds.): Pravo okoliša. Organizator, Zagreb 2003. 54. o.

⁵⁹ J. Šinkovec: Pravo okolja. Načela in medunarodnopravni prikaz. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994. 42-43. o.

jelzi, és ezek a Horvát Köztársaság alkotmányos rendszerének legmagasabb szintű értékei. Ezek az elvek csak együttesen vizsgálhatóak, és csak ebben az esetben képeznek alapot a Horvát Köztársaság Alkotmányának pontos értelmezéséhez a környezeti szabályozás terén.⁶⁰

Ami az Alkotmány 3. cikkében védett másik értéket, a tulajdon sérthetlenségét illeti, a teoretikus értelmezések kétségtelenül azt mutatják, hogy a tulajdonhoz való jogot nem feltételektől mentesen védi az Alkotmány. Az Alkotmány 48(2) és 50(2) cikkei is tartalmazzák a jogalkotóra és a tulajdonosra vonatkozó, tulajdonjoggal kapcsolatos garanciákat, mikor meghatározzák, hogy ők

„döntenek az árukkal és termékekkel történő gazdálkodásról az általános jólét fogalmában megnyilvánuló gazdasági, környezeti és ezekhez hasonló érdekekre tekintettel”.⁶¹

A tulajdonnak van egy társadalmi funkciója is, ami pontosan meghatározza a tulajdonjog korlátait. Azt is mondhatjuk, hogy sokkal nehezebb lenne a környezet védelmét megvalósítani, ha a tulajdon szabadságát abszolút jellegűnek tekintetnénk. A tulajdonjog korlátozása ugyanúgy egy kormányzati intézmény korlátozását is jelenti; ezek a megszorítások azt a célt szolgálják, hogy megelőzzék a szabadsággal és demokráciával való visszaélést, egyben ösztönözzék az egyéni cselekvést a társadalmi viszonyok terén, az általános és közérdek érvényesülése érdekében.

2. Az Alkotmány 69. cikkének jelentősége

A Horvát Köztársaság Alkotmányának 69. cikke kimondja, hogy

„1. Mindenkinek joga van az egészséges élethez. 2. Az állam biztosítja az egészséges környezet feltételeit. 3. Mindenki köteles képességeinek megfelelően, a tevékenységei során különleges figyelmet szentelni a közegészségnek, a természetnek és a környezetnek.”

Ez a három alkotmányos norma a környezeti politika fontos céljainak elérését szolgálja. A 69(1) cikk mindenkire vonatkozó jog létrehozására utal, amely rendelkezések alapján a Horvát Köztársaságban mindenkinek jog van az egészséges élethez. Az „egészséges élet” kifejezés tartalmát az Alkotmány kidolgozói semmilyen módon nem részletezték, az ebből eredő joghézag ellenére bizonyossággal állíthatjuk, hogy ez az alkotmányos rendelkezés nem magát az élethez való jogot garantálja.

⁶⁰ Omejec: i.m. 56-57. o.

⁶¹ Uo. 64. o.

Ilyen alkotmányos garancia az Alkotmány 21. cikkének 1. alfejezetében jelenik meg, és a halálbüntetés tilalmára utal a Horvát Köztársaságban. A 69(1) cikk egészséges élethez való jog az Alkotmánynak abba a fejezetébe került, amely a gazdasági, szociális és kulturális jogokat tartalmazza, és nem tekinthető személyhez fűződő vagy politikai jognak, mint az emberi és állampolgári alapvető szabadságok.⁶²

A jogelmélet egy része az „egészséges élethez való jog” szóösszetételt az egészséges környezethez való szélesebb jog egyik alkotmányos kifejeződésének tekinti. Ez az értelmezés azért fontos, mert az egészséges környezethez való jog 1990 és 2001 között benne volt az Alkotmányban. Ez a rendelkezés mondta ki, hogy a Horvát Köztársaság „biztosítja az állampolgárok egészséges környezethez való jogát”; a 2001-es módosítás során „az állampolgárok egészséges környezethez való jogát” kicserélték azzal a rendelkezéssel, mely szerint „az állam biztosítja az egészséges környezet feltételeit”. Ez az elméleti megközelítés lehetővé teszi azt a konklúziót, amely szerint az egészséges környezethez való jog nem tűnt el teljesen a horvát alkotmányos- és jogrendszerből.

3. A Horvát Köztársaság Alkotmányának egyéb környezeti normái

A horvát Alkotmány lényegesen több környezetvédelmi rendelkezést tartalmaz, mint a magyar Alkotmány. A környezeti szempontok kifejezetten megjelennek az 52. és a 129a. cikkekben is.

Az Alkotmány 52(1) cikke alapján a Horvát Köztársaság különös védelmet biztosít azoknak a dolgoknak, amelyeket a jog a Horvát Köztársaság érdekében állónak nyilvánít. Ezek a dolgok a tenger, a tengerpart és a szigetek, a vizek, a légtér, az ásványvagyon és egyéb természeti erőforrások, mint a föld, az erdők, az állat- és növényvilág, valamint a természet egyéb részei, továbbá a különleges kulturális, történelmi, gazdasági vagy ökológiai jelentőségű ingatlan- és ingóvagyon.

Horvátország gondoskodik azoknak a javaknak a védelméről, amelyek általános javak (mindenkinél rendelkezésére állnak), és így nem kerülhetnek természetes vagy jogi személyek tulajdonába. A Horvát Köztársaság a közhatalom hordozójaként jogosult ezekről gondoskodni, ezekkel gazdálkodni és felelősséget vállalni értük. Másik oldalon mindazok az előbb említett dolgok, amelyek nem tartoznak az általános javak kategóriájába, és amelyek felett tulajdonjog és egyéb jogosítványok sem szerezhetők, a Horvát Köztársaság érdekében állónak minősülnek. Eb-

⁶² Uo. 58. o.

ben az esetben ezek a dolgok különleges személyes védelmet kapnak, azaz meg van határozva, hogy az arra jogosultak milyen módon használhatják és aknázhatják ki őket. Ezek a módszerek külön szabályozásra kerültek, amelyet az arra jogosultaknak be kell tartaniuk. Ez leginkább korlátozásokat jelent, azaz a magántulajdon korlátozását a közjogi rendszer szabályaival. A tulajdonjogok korlátozásáért minden esetben kompenzáció jár a tulajdonosok részére, amit csak jogszabály írhat elő az 52(2) cikk szerint.⁶³

A 2010. évi módosításokat is tartalmazó hatályos Alkotmány a 129a. cikkben (a korábbi 134. cikkben) is megemlíti a környezetet és annak védelmét. Ez a cikk „a környezet védelmét és javítását” a helyi önkormányzatok szerveinek hatáskörébe utalja, olyan „helyi illetőségű ügyként, amelynek révén az állampolgárok igényei közvetlenül kielégíthetők”.

A Horvát Köztársaságban az Alkotmány és a „Környezetvédelem a Horvát Köztársaságban” című Nyilatkozat, valamint az ún. „általános környezetvédelmi szabályok” jelentik a környezeti jog legfontosabb forrásait. Bírósági gyakorlat hiányában ezeknek (az alkotmányos) rendelkezéseknek a lehetséges haszna egyelőre tisztázatlan. Anélkül, hogy megpróbálnánk megbecsülni, hogy a Horvát Köztársaság Alkotmányában megjelenő környezeti normák mennyire világosak, sajátosak és egyszerűek a jogi értelmezés szempontjából (aminek általános akadályát a széttöredezethez és sérthetlenségük jelenti), mégis megállapíthatjuk, hogy a környezetvédelmi normák léte az Alkotmányban kifejezi a környezeti problémák jelentőségének elismerését a jelenlegi gazdasági és társadalmi helyzetben, és alapvető eszközként szolgál a különböző gazdasági, politikai, szociális, kulturális és környezeti igények egyensúlyba hozásához.

IV. Összegzés

A többi EU tagállamhoz hasonlóan Magyarország környezeti szabályozása is többségében az EU környezeti jogát hajtja végre. A horvát környezeti jogot is jelentősen befolyásolja az EU joga. A 2008/119/EK⁶⁴ tanácsi határozat melléklete tartalmazza a felülvizsgált és hatályos, Horvátországgal folytatott Csatlakozási Partnerségben foglalt elveket, prioritásokat és feltételeket. A felsorolt prioritások között, amelyek a jogal-

⁶³ Uo. 62-63. o.

⁶⁴ [HL L 042, 2008.02.16., 51-62. o.]

kotást és a végrehajtást is érintik, a Tanács hangsúlyozta annak fontosságát, hogy Horvátország képes legyen teljesíteni az EU-tagság kötelezettségeit, ezen belül a környezetvédelmi követelmények integrálását a többi szektorális politika meghatározásába és végrehajtásába, valamint a fenntartható fejlődés előmozdítását.⁶⁵

Az EU tagállamai 2005. október 3-án kezdték meg a csatlakozási tárgyalásokat Horvátországgal. A csatlakozási tárgyalások egyenletesen haladnak; amennyiben az ország időben teljesíti valamennyi hátralevő feladatát, a tárgyalások még idén befejeződhetnek. Horvátország 2010. június 3-án nyitotta meg az utolsó 3 tárgyalási fejezetet,⁶⁶ és időlegesen lezárt kettőt.⁶⁷ A környezeti fejezet tárgyalása még zajlik. Horvátország reméli, hogy 2012-re a 28. uniós tagállammá válhat, Szlovénia után másodikként a hat korábbi jugoszláv köztársaság közül.⁶⁸ Magyarország elkötelezett lesz a horvát csatlakozási tárgyalások felgyorsítása iránt Magyarország EU-elnöksége idején. A csatlakozási szerződés remélhetőleg már 2011-ben, az EU Tanácsának magyar elnöksége vége felé aláírásra kerül. Az EU-val folytatott előcsatlakozási tárgyalások és a „környezetvédelmi *acquis communautaire*” átvétele a nemzeti és az alatti szintű jogi és intézményi struktúra létrehozásának a lehetőségét is jelentik, valamint a környezetvédelmi politika végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó pénzügyi eszközök megjelenésének valódi esélyét. Mindez kétségtelenül javítja a horvát környezetvédelmi rendszert, és hozzájárul a környezetvédelmi politika kialakításához és végrehajtásához szükséges jogi, intézményi és pénzügyi lehetőségek fejlődéséhez, összhangban az európai környezetvédelmi elvekkel, fellendítve és javítva a kommunikációt a kormányzati szervek, a nemzeti hatóságok (különösen a minisztériumok és egyéb szervek), valamint a döntéshozók és a szélesebb nyilvánosság között.

Konkrét tudományos elemzések és gyakorlati bizonyítékok hiányában nehéz értékelni a horvát és a magyar alkotmányokban foglalt környezeti elvek és normák hatását a környezet védelmének és megőrzésének terjedelmére és hatékonyságára ezekben az országokban. Elfogadva annak lehetőségét, hogy az alkotmányos rendelkezések, illetve a közpolitika és a bírói döntések között egy pozitív kapcsolat áll fenn, a szubjektív érté-

⁶⁵ 27. fejezet

⁶⁶ Versenypolitika, bíróságok és alapjogok, kül- és biztonságpolitika, védelmi politika.

⁶⁷ Konkrétan a közbeszerzésekre és az adózásra vonatkozót.

⁶⁸ <http://www.eubusiness.com/news-eu/enlarge-belgium.5cz> (2010.07.15.)

kelés azt sugallja, hogy a környezetvédelem megjelenése az alkotmány szintjén segíti a környezetminőség drasztikus romlásának a megállítását. A másik oldalon úgy tűnik, hogy a környezeti jogok alkotmányossá válása nem hatott jelentősen a környezetvédelemmel vagy általában a környezeti kérdésekkel kapcsolatos közvélemény, magatartások, értékek és konkrét tevékenységek vagy fellépések alakulására. Ez a probléma különösen a regionális és helyi önkormányzatok szintjén szembeszökő (amelyek ebben a tekintetben osztoznak a hatáskörök terén a kormányzati szervekkel), ahol a helyi igazgatás elégtelen kapacitásai és szakértelme a környezeti rendelkezések végrehajtásához szükséges források hiányával, az összeegyeztethetetlen gazdasági és szociális prioritásokkal, a politikai akarat hiányával, a korrupcióval és más társadalmi és kulturális tényezőkkel együtt üres szavakká teszik a környezetvédelmi célú alkotmányos és egyéb normákat.

Meg vagyunk győződve arról, hogy a két ország alkotmányát újra kell szövegezni annak érdekében, hogy összhangba kerüljenek a fenntarthatóság elveivel. A fenntartható fejlődéshez vezető úton való továbblépéshez mindkét országnak deklarálnia kell az alkotmányában, hogy a fenntarthatóságért (fenntartható fejlődésért) munkálkodnak, amely egyenlő súlyt ad az egymással potenciálisan konfliktusba kerülő környezeti, társadalmi és gazdasági érdekeknek, értékeknek és céloknak. A fenntarthatóság fő politikai célkitűzésként történő deklarációja annak elismerését is jelenti, hogy a környezeti, gazdasági és szociális tényezőket valamennyi döntés meghozatala során integrálni kell ezekben az országokban.

A globális környezeti válság megjelenése fontos alkotóelem a tiszta és/vagy egészséges környezethez való jog fejlődésének ösztönzéséhez. Az individuális környezeti jogok felbukkanása jelzi talán a legjelentősebb változást a nemzetközi környezetvédelmi jogban.⁶⁹

A környezethez való anyagi jellegű emberi jog azonban jelenleg hiányzik nemzetközi, uniós és állami szinten egyaránt. Bár nem sikerült nemzetközi konszenzust elérni abban a kérdésben, hogy létezik-e a környezethez való (szubsztantív) emberi jog,⁷⁰ az eljárási vagy részvételi jogok

⁶⁹ P. Birnie (ed.): *International Law & the Environment*. Oxford University Press, Oxford 2009. 266. o.

⁷⁰ A környezeti jogokról a legátfogóbb ENSZ jelentést Fatma Ksentini, az emberi jogok és környezet speciális rapportőre készítette. *Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned: Human Rights and the Environment*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 July 1994

előmozdítása hatékony eszköze lehet a környezetvédelem biztosításának, és segítheti az egészséges és fenntartható környezethez való anyagi jog irányába történő elmozdulást.⁷¹ A nemzeti alkotmányok szintén nagyobb súlyt adhatnak a szubsztantív jog fejlesztésének.⁷² Az anyagi jellegű környezeti jogok megfogalmazása a nemzeti alkotmányokban jelentős mértékben hozzájárulhatna a kormányok világosabb jogi felelősségéhez a politika- és a jogalkotás során. Ezért mindkét országban el kellene ismerni minden ember alapvető jogát ahhoz, hogy tiszta és/vagy egészséges környezetben élhessen; mindkét nemzeti alkotmánynak biztosítania kellene mindenki számára az önálló és kikényszeríthető jogot a tiszta és/vagy egészséges környezethez. Ez a jog azonban nem lenne abszolút; a közérdekű okok, beleértve a gazdasági érdekeket is, korlátozhatják a terjedelmét, de ezeknek a közérdekű okoknak kiemelkedő fontosságúnak kell lenniük a társadalom számára. Egy ilyen szubsztantív környezeti jognak a felvétele irányt mutatna a nemzeti intézményeknek a kötelezettségeik teljesítése során, és bátorítaná őket, hogy ezt a jogot segítő formában tevékenykedjenek. Mindezekon túl, a tiszta és/vagy egészséges környezethez való jognak a magyar Alkotmányban (a XX. fejezetben) foglalt többi alapvető jog között is meg kéne találnia a helyét.

Az egészséges környezet koncepciója mindeddig nem kapcsolódott egy ennek megfelelő, egészséges környezethez való közvetlen, egyéni joghoz, amely a bíróságok előtt is kikényszeríthető.⁷³ A környezeti jog megsértését gyakran emiatt nem büntették megfelelően. Ez a környezeti jog érvényesülésének hiányosságaihoz vezet helyi, nemzeti, uniós és nemzetközi szinten is – ahogyan az hosszú évek óta ismert. Az egészséges környezethez való jog elismerésének lehetséges előnyei: erősebb és átfogóbb környezeti szabályok megalkotása és érvényesítése; más jogokkal azonos működési szint; nagyobb kormányzati és vállalati elszámoltathatóság; a sérülékeny csoportok védelme, akik jelenleg aránytalan

⁷¹ S. Darcy et al.: Human Rights and the Natural and Cultural Environment – A New Frontier of Protection? Irish Centre of Human Rights, June 2009. 23-24. o. http://www.nuigalway.ie/human_rights/documents/final_report_for_website.pdf (2010.07.15.)

⁷² A belga alkotmány 23. cikke például kifejezett rendelkezést tartalmaz „az egészséges környezet védelmének jogáról”.

<http://www.fed-parl.be/gwuk0002.htm#E11E2> (2010.07.15.)

⁷³ Ld. Krämer: The Citizen in the Environment – Access to Justice. Resource Management Journal November 1999. 5. o.

terhet vállalnak a környezeti ártalmakból; növekvő állampolgári részvétellel a döntéseknél, és cselekvés a környezet védelme érdekében.⁷⁴ A másik oldalon az alkotmányos rendelkezések a különféle állami és egyéni kötelezettségek kombinációjáról is gondoskodhatnak. Minden egyes személy, egyénileg vagy másokkal közösen, köteles megvédeni és megőrizni a környezetet, javítva az életminőséget és a jólétet a jelen és jövő nemzedékek számára.

⁷⁴ Boyd: i.m. 17-18. o.

Tunjica Petrašević*

Az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósítása az új tagállamok jogrendszereiben és a Horvátország mint új tagállam számára leszűrhető tapasztalatok

I. Bevezetés

Az előzetes döntéshozatali eljárás a fő eszköz a közösségi jog *egységes alkalmazásának* biztosítására a tagállamokban. Az Európai Bíróság mér-földkönek számító határozatainak nagy részét (például a *Van Gend en Loos*, *Costa v. ENEL* vagy a *Simmenthal* ügyekben) azt követően hozta, hogy egy nemzeti bíróság azzal a kérelemmel fordult hozzá, hogy előzetes döntéshozatali eljárás során hozzon határozatot a közösségi jog értelmezésével kapcsolatban. Sok kutató elemzi ennek a folyamatnak a különböző jogi és politikai aspektusait, de a kutatás ennek az eljárásnak főként egyetlen szakaszát vizsgálja: az előzetes döntéshozatal működésének szupranacionális, az Európai Bíróság előtt zajló szintjét. Ennek az eljárásnak azonban van egy másik aspektusa is, mégpedig a nemzeti szint és a nemzeti bíróságoknak az eljárások során kifejtett tevékenysége. A nemzeti bíróságok szerepe tagadhatatlan, mivel a rendszer tökéletesen működő szupranacionális szintje semmit sem ér, ha a nemzeti bíróságok kerülnek ennek az eljárásnak az alkalmazását. Mivel csak a nemzeti bíróságok kezdeményezhetik ezt az eljárást az Európai Bíróság előtt, az eljárás nagymértékben függ az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti hatékony együttműködéstől.¹

A tanulmány célja annak bemutatása, hogyan valósul meg az előzetes döntéshozatali eljárás az „új” tagállamok nemzeti jogrendszereiben.² Annak illusztrálására, hogyan működik az előzetes döntéshozatali eljárás a nemzeti bíróságok előtt és annak feltérképezésére, hogy milyen általános problémák merülhetnek fel ennek az eljárásnak a nemzeti szintű alkalmazása során, Szlovénia és Magyarország jogrendszerét fogom összehasonlítani.

* Tunjica Petrašević, mag.iur., egyetemi tanársegéd, Alkotmányjogi és Politikai Tudományok Tanszék, Eszék

¹ Ld. A. Buka: Preliminary Rulings procedure in the courts of the EU Member State. Summary of the PhD thesis. Lettországi Egyetem, Jogtudományi Kar, Riga 2006. 2. o. http://www3.acadlib.lv/greydoc/Buka_disertacija/Buka_ang.doc (2010.06.13).

² Az „új” tagállamok kifejezés alatt azt a tizenkét államot értem, amelyek 2004-ben vagy 2007-ben csatlakoztak az Európai Unióhoz.

Először is abból kell kiindulnunk, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás egy *sui generis* eljárás, és független minden nemzeti eljárásjogtól. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (TFEU) 267. cikke közvetlen hatályú, és nem teszi szükségessé a kiegészítő nemzeti jogalkotást. Ehelyett az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos kérdéseket gyakran az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata és a különböző tagállamok általános eljárásjogi törvényei együttesen szabályozzák.³ Érthető azonban az a megoldás is, amelyet néhány új tagállamban alkalmaznak, mert a szabályok fő célja segítséget nyújtani a bírának – főként az idősebb generációnak, akik nehezebben fogadják be a közösségi joggal kapcsolatos képzést –, hogy könnyebben és jobban megismerjék a közösségi jognak e fontos eszközét.

Magyarország uniós csatlakozása előtt, a magyar Országgyűlés mind a polgári perrendtartásról szóló törvényt, mind a büntető eljárásról szóló törvényt módosította, tehát az előzetes döntéshozatali eljárást a nemzeti jog hajtja végre vagy inkább egészíti ki.⁴ Szlovéniában az előzetes döntéshozatali eljárást a bíróságokról szóló törvény 113. cikke hajtja végre. A *gondot* az jelenti, hogy a nemzeti jogszabályok nem mindig érik el a fentebb említett megkívánt hatást. Jó példa erre, hogy kötelező az eljárás felfüggesztése a magyar bíróság előtt abban az esetben, ha a bíróság úgy dönt, hogy kérdéssel fordul az Európai Bírósághoz, mert ez bizonyos esetekben tovább késleltetheti az eljárást. Néhány esetben hasznos lehet bizonyos eljárási cselekményeket és intézkedéseket végrehajtani az idő alatt, amíg a nemzeti bíróság az Európai Bíróság válaszára vár.

Először áttekintést adok az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségéről, és megpróbálom meghatározni a nemzeti bíróságok eljárásban játszott szerepét. Másodsor, összehasonlítom az előzetes döntéshozatal megvalósítását két tagállamban – Szlovéniában és Magyarországon –, és megpróbálom megtalálni a legjobb megoldást arra, hogyan lehetne az

³ M. Broberg – N. Fenger: Preliminary References to the European Court of Justice. Oxford University Press, Oxford 2009. 3. o.

⁴ Három fő kiegészítő szabály létezik (eredetileg) az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkéhez kapcsolódóan: az a szabály, amely kimondja, hogy a nemzeti eljárást fel kell függeszteni az Európai Bíróság válaszára várás alatt; az előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést kezdeményező végzés elleni fellebbezési jogot szabályozó szabály; és az a szabály, hogy az igazságügyvel foglalkozó minisztériumot tájékoztatni kell az előterjesztésről. Ld. László Blutman: Preliminary references: challenges and legal conditions in Hungarian domestic law. Tomus LXV. Acta Juridica et Politica 2004. 528. o.

előzetes döntéshozatali eljárást megvalósítani Horvátországban, mint leendő tagállamban. Harmadszor, külön foglalkozom az előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést kezdeményező végzés elleni fellebbezés lehetőségével, mert ez még meglehetősen vitatott terület. Végül, következtetéseket vonok le az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósításával kapcsolatban, és lehetséges megoldásokat javaslok annak érdekében, hogy javítsuk a nemzeti bíróságok előtt az előzetes döntéshozatali eljárás működését.

II. Az előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusa és a nemzeti bíróságok szerepe

A nemzeti bíróságok egyben közösségi bíróságok is, és elsődleges feladatuk a közösségi jog helyes alkalmazása. Mint ahogy azt az Európai Parlament kimondta, a közösségi jog továbbra is csak papíron létezik, ha azt a tagállamokban nem alkalmazzák megfelelően, ideértve a nemzeti bírakat is, akik ilyen módon az Európai Unió igazságügyi rendszerének alapvető fontosságú elemei, és akiknek alapvető és nélkülözhetetlen szerepük van az egységes európai jogrend megteremtésében.⁵

A nemzeti bíróságok azonban nem rendelkeznek teljes körű hatáskörrel az eléjük kerülő közösségi jogot érintő viták eldöntését illetően, mivel kizárólag az Európai Bíróság jogosult a közösségi jogi aktusok érvénytelenségének kimondására és a közösségi jog értelmezését érintő kérdések végérvényes eldöntésére.⁶ Ezért a Szerződés előzetes döntéshozatali eljárást biztosít, amelyet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke szabályoz.⁷ Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül

⁵ Ld. az Európai Parlament 2008. július 9-i állásfoglalása a nemzeti bírák európai igazságügyi rendszerben betöltött szerepéről. 2007/2027(INI) 1. o.

⁶ H. Briem: The preliminary ruling procedure as part of a complete system of remedies. Master thesis, Faculty of Law, University of Lund 2005. 29. o.
[http://web2.jur.lu.se/Internet/english/essay/Masterth.nsf/0/2D469AC1BEBB44B6C1257013004071CB/\\$File/xsmall.pdf?OpenElement](http://web2.jur.lu.se/Internet/english/essay/Masterth.nsf/0/2D469AC1BEBB44B6C1257013004071CB/$File/xsmall.pdf?OpenElement) (2010.04.13.)

⁷ Az Európai Unió Bírósága a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények, testületek, hivatalok és képviseltek által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről. Ezt az általános hatáskört az Európai Unióról szóló szerződés 19/3b cikke [OJEU 2008 C 115, 13. o.] és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke [OJEU 2008 C 115, 47. o.] ruházta a Bíróságra. Az előzetes döntéshozatali eljárást szabályozza továbbá az EU Bíróságának Alapokmánya, eljárási szabályzata és a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról szóló tájékoztató (a továbbiakban

fel, és a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon döntést.⁸ Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.⁹ Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz.¹⁰

Az Európai Bíróság az EU működéséről szóló szerződés 267. cikke (korábban az EK szerződés 234. cikke) szerepét a következőképpen jellemezte:

„[...] alapvető jelentőségű a Szerződés által létrehozott jog közösségi jellegének megőrzése szempontjából és azt a célt szolgálja, hogy ez a jog a Közösség minden tagállamában egységes legyen.”¹¹

Erős az egyetértés abban, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nagy jelentőségű mind a közösségi jog egységes alkalmazása, mind az európai integrációs folyamat egésze szempontjából. Mint ahogy arra már a bevezetőben is felhívtam a figyelmet, az Európai Bíróság által hozott mérföldkönek számító határozatok azután születtek, hogy egy nemzeti bíróság azzal a megkereséssel fordult az Európai Bírósághoz, hogy előzetes döntéshozatal keretében határozzon a közösségi jog értelmezéséről. Mint azt már említettem, az előzetes döntéshozatali eljárásban a

Tájékoztató). Ezeknek az aktusoknak az egységes keretbe foglalt változata elérhető az Európai Unió Bíróságának honlapján (<http://curia.europa.eu>).

⁸ Ld. az EU működéséről szóló szerződés 267 (2) cikkét.

⁹ Ld. az EU működéséről szóló szerződés 267 (3) cikkét.

¹⁰ Az EU működéséről szóló szerződés 267. cikke 4. bekezdésében új rendelkezés szerepel a fogvatartott személyekkel kapcsolatban. Ez kapcsolatba hozható az új sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárással (amelyet PPU-nak neveznek – a francia *procédure préliminaire d'urgence* kifejezésből). Ez az előzetes döntéshozatali eljárás új, vagy azt is mondhatnánk, altípusa, amelyet csak a szabadság, biztonság és a jogérvényesülés terén alkalmaznak. Lásd Tunjica Petrašević: *Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde* – PPU. 2 Hrvatska javna uprava 2010. 427-463. o., A. Lazowski: *Towards the reform of the preliminary ruling procedure in JHA area*. In: S. Braum – A. Weyembergh (eds.): *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*. Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels 2009. 211-226. o.

¹¹ Ld. a C-146/73 *Rheinmühlen Dusseldorf v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben hozott határozat 2. pontját. ECR [1974] 139

Bíróság feladata az uniós jog értelmezése vagy az érvényességéről való döntés, azonban nem feladata e jognak az alapeljárás alapját képező tényállásra történő alkalmazása, mert erre a nemzeti bíróságnak van hatásköre.¹² Azt is meg kell említeni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság esetében, az előzetes döntéshozatali eljárás mindössze a nemzeti eljárás egyik lépése.¹³

Ennek a rendszernek a hatékonysága a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között megvalósuló egészséges párbeszéd és közvetlen együttműködés függvénye.¹⁴ Ez az együttműködés éveken át nagyon jónak volt tekinthető, de az Európai Bíróságra nehezedő teher olyan mértékben megnövekedett, hogy az már a hatékony együttműködést veszélyeztette. Az Európai Bíróság munkaterhe, amely főként előzetes döntéshozatali előterjesztésekből áll, évekig aggasztónak volt tekinthető a leterheltségből adódó késedelem szempontjából.¹⁵

Szupranacionális szinten már történtek lépések az eljárás időtartamának csökkentésére, most az a kérdés, mit tehetnek a nemzeti bíróságok az előzetes döntéshozatali eljárás működésének javítására. Az *előzetes döntéshozatali eljárással foglalkozó munkacsoport*¹⁶ véleménye szerint a nemzeti bíróságok döntő szerepet játszanak az uniós jog értelmezésében és alkalmazásában, és fő feladatuk annak biztosítása, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás zökkenőmentesen működjön. Tehát, a nemzeti

¹² Ld. a 7. lábjegyzetben hivatkozott Tájékoztató 7. pontját. E kötelező erővel nem rendelkező gyakorlati tájékoztató célja iránymutatást adni a nemzeti bíróságoknak az előzetes döntéshozatali eljárás célszerűsége tekintetében, és adott esetben segítséget nyújtani a Bíróság elé terjesztendő kérdések megfogalmazásához és benyújtásához.

¹³ Ld. T. Čapeta: Sudovi Europske unije – Nacionalni sudovi kao europski sudovi. IMO, Zagreb 2002. 251. o.

¹⁴ Ld. X. Groussot: Spirit, are you there? Reinforced judicial dialogue and the preliminary ruling procedure. Eric Stein Working Paper No 4/2008. 1. o. <http://www.sieps.se/> (2010.04.14.)

¹⁵ Az Európai Bíróság Éves Jelentései azt mutatják, hogy az előzetes döntéshozatal iránti előterjesztések száma folyamatosan növekszik, és ezzel együtt nő a feldolgozásukhoz szükséges idő is. 2009-ben az előzetes döntéshozatali eljárások átlagos időtartama 17,1 hónap volt. A Bírósághoz 302 előterjesztés érkezett. Ld. Annual Report 2009. <http://curia.europe.eu>

¹⁶ Az Európai Unió Állami és Legfelsőbb Közigazgatási Igazságszolgáltatási Tanácsai Szövetségének Közgyűlése, amely 2007. május 14-én Varsóban ült össze, a Holland Államtanács javaslatára úgy döntött, hogy létrehoz egy munkacsoportot, amelynek feladata gyakorlati megoldások megfogalmazása azzal kapcsolatban, hogyan lehetne lecsökkenteni az előzetes döntéshozatali eljárások során jelentkező késedelmet. Ld. a Szövetség honlapját: http://www.juradmin.eu/en/home_en.html

bíróságoknak, mint *közösségi* bíróságoknak minden szükséges lépést meg kell tenniük annak biztosítására, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás minél eredményesebben és hatékonyabban működjön.¹⁷ Az Európai Bíróság Tájékoztatójának követésén kívül, a Munkacsoport további lépések megtételét is javasolja a nemzeti bíróságok számára.¹⁸ Annak biztosítására, hogy a nemzeti bíróság valóban csak akkor forduljon az Európai Bírósághoz, amikor az szükséges, a Munkacsoport véleménye szerint a nemzeti bírónak helyesen kell felmérnie az Európai Bírósághoz való fordulás szükségességét. Ez azonban csak abban az esetben lehetséges, ha alaposan ismeri az uniós jogot, beleértve az Európai Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatát. A tagállami bírónak friss információkkal kell rendelkeznie az EU más bíróságai által az Európai Bíróság elé terjesztett kérdésekkel kapcsolatban.¹⁹ Ez utóbbival összefüggésben a Munkacsoport azon a véleményen van, hogy minden előzetes döntéshozatalra felterjesztett kérdést minél hamarabb közzé kellene tenni. Így a bíróságoknak rendelkezésükre áll a szükséges információ, amely alapján alapos döntést hozhatnak az Európai Bíróság elé terjesztés szükségességéről.²⁰

A Munkacsoport helyes gyakorlatként azt is javasolja, hogy a nemzeti bíróság a lehető legkimerítőbben foglalkozzon az ügyel, mielőtt megfogalmazza előzetes kérdéseit. Olyan mértékben kell törekednie minden ténykérdés rendezésére, hogy már csak az Európai Bíróság előzetes kérdéssel kapcsolatos döntésére legyen szükség.²¹

A Munkacsoport azt is ajánlatosnak tartaná, hogy a tagállami bíróság konzultáljon a felekkel az előterjesztés szövegéről. A felek befolyása azonban sosem válhat meghatározóvá, mivel az előterjesztés mindvégig a tagállami bíróság kizárólagos felelőssége marad.²²

¹⁷ Ld. Report of the working group on the preliminary rulings procedure (a továbbiakban: Jelentés) 10. o.

http://www.juradmin.eu/seminars/DenHaag2007/Final_report.pdf (2010.06.19.)

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

²⁰ A munkacsoport a következő helyes gyakorlatot javasolja a bíróságok számára: i) a nemzeti legfelsőbb bíróságoknak haladéktalanul közzé kell tenni nemzeti szinten az Európai Bírósághoz benyújtott előzetes döntéshozatal iránti előterjesztések teljes szövegét; és ii) a nemzeti legfelsőbb bíróságoknak együtt kell működniük abban, hogy minél korábban közzétegyenek nemzetközi szinten minden előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést. Ld. Jelentés 11. o.

²¹ Uo. 13. o.

²² Uo.

Végül, találkozunk néhány olyan gyakorlati javaslattal is, mint például, hogy az előterjesztésnek, amennyire lehet, világosan megfogalmazottnak és rövidnek kell lennie; vagy, amennyiben meglehetősen nagy számú olyan ügy van folyamatban a tagállami bíróság előtt, amelyek megoldása az Európai Bíróság által adandó választól függ, a tagállami bíróság részére meg kell adni a szükséges információt; az előterjesztő bíróság, amennyiben azt a nemzeti jog lehetővé teszi, próbáljon ideiglenes, érveléssel alátámasztott választ megfogalmazni és minden szükséges magyarázatot és tájékoztatást megadni az Európai Bíróság számára, valamint amennyire lehetséges, vonja össze kérdéseit.²³

Mint ahogy már említettem, a szupranacionális szinten tökéletesen kialakított rendszer, amely nagyban függ az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködéstől, önmagában semmit sem ér, ha a nemzeti bíróság nem *megfelelően* alkalmazza ezt az eljárást.²⁴ Azt a következtetést vonhatjuk tehát le, hogy a nemzeti bíróságoknak közösségi bíróságokként aktívabb szerepet kell vállalniuk annak biztosításában, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben működjön.²⁵

III. Az előzetes döntéshozatali eljárás szabályozása (megvalósítása) az „új” tagállamokban és a tagjelölt országokban

Először is említést kell tennünk arról, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás *sui generis* eljárás, és független a tagállamok nemzeti eljárásjogától.²⁶ Az EU működéséről szóló szerződés 267. cikke közvetlen hatályú, és nincs szükség arra, hogy külön nemzeti jogszabályt hozzanak annak szabályozására, hogy mikor és hogyan kell a nemzeti bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést megtennie, vagy hogyan kell az előzetes döntést alkalmaznia. Ehelyett, ezeket a kérdéseket gyakran az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata és az egyes tagállamok általános eljárási törvényei szabályozzák.²⁷ Tehát, az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkét a nemzeti jogszabályok kiegészíthetik, de semmiképp

²³ Uo. 14. o.

²⁴ Buka: i. m. 2. o.

²⁵ Annak további tárgyalásával kapcsolatban, hogy mit kellene a nemzeti bíróságoknak tenniük az előzetes döntéshozatali eljárás jobb működése érdekében, ld. S. Prechal: National Courts in EU Judicial Structures. 25 Yearbook of European Law 2006. 429-450. o.

²⁶ Blutman: i.m. 528. o.

²⁷ Broberg – Fenger: i.m. 3. o.

nem korlátozhatják annak értelmét. Egyértelműbben fogalmazva, ez azt jelenti, hogy az előzetes döntést végrehajtó nemzeti jogszabályra nincs szükség, de amennyiben a nemzeti törvényhozás úgy dönt, hogy rendelkezik erről az eljárásról, azt semmilyen értelemben nem korlátozhatja. Néhány új tagállamban, mint például Szlovéniában és Magyarországon, a nemzeti jog szabályozza az előzetes döntéshozatali eljárást. Úgy gondolom, talán jobb, ha létezik az eljárással kapcsolatban nemzeti szabályozás, mert különösen az uniós tagság kezdeti időszakában a nemzeti bírák egyáltalán nem tudnak erről az eljárásról.²⁸ Amennyiben az eljárást a nemzeti jog előírja, realiztikusabban várható el, hogy azt a nemzeti bíróságok valóban alkalmazni fogják. Nem arról van szó, hogy a nemzeti bíróságok vonakodnak az előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazásától, inkább arról, hogy járatlanok az uniós jogban, és nem tudnak erről a típusú eljárásról. A problémát azonban az jelenti, hogy a nemzeti szabályozás hatása nem mindig megfelelő, ami a kiegészítő magyar szabályozásra is igaz, mint ahogy ezt a továbbiakban látni fogjuk.

1. Előzetes döntéshozatali eljárás Szlovéniában

Az előzetes döntéshozatali eljárást (*incidenčni postopek*) a szlovén jogba a Bíróságokról szóló törvény (*Zakon o sodiščih*) 113a cikke ülteti át. A 113a cikk az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkét foglalja magában, de tartalmaz kiegészítő szabályokat is. Arról rendelkezik, hogy ha a nemzeti bíróság döntése az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos előzetes kérdések megválaszolásától függ, a bíróság határozatot hozhat a kérdés Európai Bíróság elé terjesztéséről.²⁹ Ha a Legfelsőbb Bíróság vagy más bíróság határozatával kapcsolatban nincs sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslatra lehetőség, a Legfelsőbb Bíróság vagy más bíróság vagy törvényszék köteles határozatot hozni a kérdés Európai Bíróság elé terjesztéséről.³⁰ A nemzeti bíróság az Európai Bírósághoz való fordulásról végzéssel (*sklep*) határoz. Az EU működéséről szóló szerződés eredeti szabálya, a 267. cikk annyival egészül ki, hogy az előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatali kezdeményező határozatában az alapeljárást felfüggesztő rendelkezését is az Európai

²⁸ Bobek azt mondja, hogy a kifejezett nemzeti eljárásjogi rendelkezés egyszerűbbé teheti a helyzetet a formalista bírák számára. Ld. M. Bobek: Learning to talk: Preliminary Rulings. The Courts of the new Member States and the Court of Justice. 45 CMLR 2008. 1626. o.

²⁹ A bíróságokról szóló törvény 113a cikk 1. bek.

³⁰ A bíróságokról szóló törvény 113a cikk 2. bek.

Bíróság elé terjeszti az ügyre vonatkozó eljárást szabályozó törvénnyel összhangban. A Szerződéstől ellentétben, a szlovén jog kifejezetten kimondja, hogy az eljárás felfüggesztéséről szóló döntés ellen fellebbezésnek nincs helye.³¹ Nem egyértelmű, hogy van-e lehetőség a fellebbezésre az előterjesztésről szóló döntés ellen. Varanelli azt állítja, hogy mindkét eljárásjogi törvény engedélyezi a fellebbezéshez való jogot.³² A polgári perrendtartás előírja, hogy

„[a]z elsőfokú bíróság végzése ellen élni lehet a fellebbezés jogával, kivéve, ha a törvény másként rendelkezik... Ha a törvény alapján a fellebbezés nem lehetséges, a felek az ilyen határozatot csak a végső határozat ellen benyújtott fellebbezéssel támadhatják meg.”³³

A büntető eljárásról szóló törvény a következőképpen rendelkezik:

„[a] nyomozóbíró első fokon hozott döntése és más elsőfokú döntések ellen fellebbezést nyújthatnak be a felek, valamint azok a személyek, akiknek a jogai sérültek, kivéve, ha e törvény rendelkezései alapján a fellebbezés kifejezetten nem lehetséges. [...] A Legfelsőbb Bíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye.”³⁴

Az eljárás felfüggesztése idején a nemzeti bíróság csak olyan eljárási cselekményeket hajthat végre, és csak olyan döntéseket hozhat, amelyek nem túrnek halasztást, és amelyek nem kötődnek ahhoz a kérdéshez, amelyet a nemzeti bíróság az Európai Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatalra, és nem függenek a jogvita végérvényes eldöntésétől.³⁵

Ha a nemzeti bíróság már nem alkalmazhatja azt a rendelkezést, amely az előterjesztésre okot adott, és az Európai Bíróság döntése még nem született meg, az előterjesztést vissza kell vonni. Az Európai Bíróság előzetes döntése kötelező a bíróságra nézve. A bíróságnak az előterjesztett kérdés, valamint az Európai Bíróság előzetes kérdésben hozott döntésének egy példányát haladéktalanul meg kell küldenie a Legfelsőbb Bíróságnak annak tájékoztatása céljából.

Mostanáig a szlovén bíróságok csak két előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést nyújtottak be. Az első a *Detiček* ügyben történt.³⁶ A kérdés

³¹ A bíróságokról szóló törvény 113a cikk 3. bek.

³² L. Varanelli: Prethodno odločanje po 234. členu Pogodbe o Evropskih skupnosti. Faculty of Law in Ljubljana, Ljubljana 2004. 269-270. o.

³³ A polgári perrendtartásról szóló törvény 363. cikke

³⁴ Ld. a büntetőeljárásról szóló törvény 399/1 cikkét.

³⁵ A bíróságokról szóló törvény 113a cikk 4. bek.

³⁶ Case C-403/09 PPU. *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia* [még nem tették közzé]

a Brüsszel II Rendelet 20. cikkének értelmezéséhez kapcsolódott,³⁷ és arra irányult, hogy „A” tagállam bíróságának a hatásköre kiterjed-e arra, hogy ideiglenesen elbírálja a gyermekfelügyelet visszaállítására irányuló kérelmet, ha az ügy lényegével kapcsolatban (a bontóperben) eljáró bíróság „B” tagállamban található. Az ügy legfőbb érdekessége, hogy a szlovén bíróság kérte az előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazását.³⁸ Az Európai Bíróság eleget tett a kérelemnek, és alkalmazta az előzetes döntéshozatali eljárást. A feleknek és képviselőiknek az előterjesztendő kérdés megfogalmazásában játszott szerepét tekintve érdemes megemlíteni, hogy a kérdést teljes mértékben Luigi Varanelli, *Detiček* asszony képviselője szövegezte meg. A második előterjesztést a Közigazgatási Bíróság tette az *Omejc kontra Szlovénia* ügyben. A kérdés a közös mezőgazdaságpolitikáról szóló rendelet értelmezésével állt kapcsolatban.³⁹ Az ügy még folyamatban van az Európai Bíróság előtt.

2. Előzetes döntéshozatali eljárás Magyarországon

Magyarország EU csatlakozását megelőzően a magyar Országgyűlés módosította mind a polgári perrendtartásról, mind a büntetőeljárásról szóló törvényt, így az előzetes döntéshozatali eljárást nemzeti szabályozás hajtja végre, vagy inkább, egészíti ki. Magam Blutman véleményével értek egyet, amely szerint az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos magyar eljárási szabályok módosítása azzal a céllal történt, hogy minden – az eljárást körülvevő – gyanakvást és bizonytalanságot eloszlasson.⁴⁰

Három fő kiegészítő szabály létezik: i) az a szabály, amely előírja a nemzeti eljárás felfüggesztését, amíg nem születik meg az Európai Bíróság döntése; ii) az előterjesztést kezdeményező végzés elleni fellebbezési jogról szóló szabály; iii) valamint az a szabály, amely szerint a ma-

³⁷ A Tanács 2201/2003/EK Rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról [OJ L 338, 23.12.2003. 1-29. o.]

³⁸ Ld. a 10. lábjegyzetet.

³⁹ A Bizottság 796/2004/EK Rendelete (2004. április 21.) a közös agrárpolitika keretében tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról [OJ L 141, 30.4.2004. 18. o.]

⁴⁰ Blutman: i.m. 529. o.

gyar igazságügyért felelős minisztériumot az előterjesztésről tájékoztatni kell. A továbbiakban áttekintést adok az előzetes döntéshozatali eljárás-hoz kapcsolódó magyar eljárásjogi szabályokról és jelzem az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkében szereplő eredeti szabályhoz képest történt fentebb már említett kiegészítéseket.

Mindkét eljárás törvény kötelezően előírja a nemzeti eljárás felfüggesztését. Blutman kritizálja ezt a megoldást, mert az EU Bírósága Alapokmánya 23. cikkének első mondatát a nemzeti eljárás felfüggesztéséről⁴¹ csak javaslatként és nem kötelezőként értelmezi. A magam részéről, nem értek vele teljesen egyet. A Bíróság által kiadott Tájékoztató feljegyzés szintén úgy rendelkezik, hogy „[a] Bírósághoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés általában a nemzeti eljárás – a Bíróság döntéshozataláig történő – felfüggesztését eredményezi”.⁴² Az Európai Bíróság döntése kötelező az előterjesztő bíróságra nézve és a nemzeti bíróságoknak végső határozatukat az előttük tárgyalt ügyben ennek a döntésnek megfelelően kell meghozniuk. Tehát rendes körülmények között elvárható a nemzeti bíróságtól, hogy megvárja a döntést; ez az előterjesztésnek rendes következménye.⁴³ Bár az alapeljárás felfüggesztésre kerül a kérdést előterjesztő bíróság előtt, ugyanakkor ez a bíróság továbbra is rendelkezik hatáskörrel arra, hogy bármely a nemzeti jog által engedélyezett eljárás intézkedést tegyen.⁴⁴ Az Európai Bíróság jogköre nem terjed ki arra, hogy ideiglenes határozatot hozzon az előzetes döntéshozatali eljárás során, és az előterjesztő bíróság kizárólagos feladata a magánszemélyek EU jogból eredő jogai védelmének biztosítása, amíg azok az Európai Bíróság döntésére és a nemzeti bíróság végső ítéletére várnak.⁴⁵ Ebből a szempontból osztom Blutmannak azt a véleményét, hogy nem jó megoldás teljesen lezárni az eljárást, amíg még nem született meg az Európai Bíróság döntése.

A fellebbezéshez való jogot tekintve, az elsőfokú polgári eljárásban az előterjesztést kezdeményező határozat ellen lehetséges a fellebbezés, de

⁴¹ Ld. az Európai Unió Bírósága Alapokmányának 23/1 cikkét: „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkében említett esetekben egy tagállam bíróságának az eljárás felfüggesztéséről és az ügynek a Bíróság elé utalásáról szóló határozatát...”.

⁴² Ld. a Tájékoztató 25. pontját.

⁴³ Broberg – Fenger: i. m. 322. o.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Ez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós jog közömbösen viszonyulna a jogvédelem kérdéséhez. Ld. Broberg – Fenger: i.m. 323. o.

annak nincs helye az előterjesztés kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen. Másodfokú eljárás során mindkét esetben lehetséges a fellebbezés.⁴⁶

Büntetőeljárásban a fellebbezés lehetősége nyitott az előterjesztést kezdeményező határozattal és az előterjesztés kezdeményezésére irányuló kérelem elutasításával szemben is. A polgári eljárástól eltérően itt a fellebbezés szempontjából nincs különbség az első és másodfokú eljárás között.⁴⁷

A *Cartesio* ügyben az előterjesztő bíróság (a *Bács-Kiskun Megyei Bíróság*) előterjesztést kezdeményező végzéséhez azt az indokolást fűzi, hogy ha az előzetes döntéshozatalt kezdeményező végzés ellen fellebbezést nyújtanak be, a fellebbviteli bíróság számára lehetővé válik, hogy a Bíróság előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze, és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa.⁴⁸ Ez jellemezte az Európai Bíróság korábbi ítélezési gyakorlatát, de a közelmúltbeli *Cartesio* ügyben az Európai Bíróság nagytanácsa felülvizsgálta azt a korábbi gyakorlatot.⁴⁹

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének tartalmával kapcsolatban a büntetőeljárásról szóló törvény és a polgári perrendtartás ugyanazt tartalmazza. Tehát a kezdeményezésről szóló végzésnek tartalmaznia kell az előterjesztett kérdéseket, a tényállást a kérdés megválaszolásához szükséges mértékben és az érintett magyar jogszabályokat.⁵⁰ A kezdeményező végzésnek azonban további részleteket is kell tartalmaznia. Az Európai Bíróság Tájékoztató feljegyzése szerint az a határozat, amellyel a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra terjeszti elő a kérdést, az ügyre alkalmazandó nemzeti eljárási szabály által lehetővé tett bármely határozati formát öltheti. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy ez az irat képezi a Bíróság előtti eljárás alapját, és ezért ennek rendelkeznie kell minden olyan adattal, amely lehetővé teszi a

⁴⁶ Blutman: i.m. 533. o.

⁴⁷ Blutman: i.m. 535. o. ld. még az 1952. évi polgári perrendtartásról szóló III. törvény 155/A. §, amely kimondja: „[a]z előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés ellen külön fellebbezésnek van helye. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása ellen külön fellebbezésnek nincs helye”.

⁴⁸ Ld. a C-210/06 (*Cartesio*) ügyben hozott határozat 11. pontját.

⁴⁹ A fellebbezési lehetőségről ld. bővebben a III.3. pontban írtakat.

⁵⁰ Blutman: i.m. 536. o.

Bíróság számára a nemzeti bíróságnak történő hasznos válasz adását.⁵¹ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak:

- röviden ismertetnie kell a jogvita tárgyát, valamint a megállapított releváns tényeket, vagy legalább az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés alapját képező tényállást;
- be kell mutatnia az esetlegesen alkalmazandó nemzeti rendelkezések tartalmát, és adott esetben meg kell jelölnie a vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlatot, feltüntetve minden esetben annak pontos hivatkozását;
- a lehető legpontosabban meg kell jelölnie az adott ügyben releváns uniós jogi rendelkezéseket;
- ismertetnie kell azokat az okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet felállít e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között;
- adott esetben össze kell foglalnia az alapeljárásban résztvevő felek releváns érvelésének lényegét.⁵²

Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság röviden jelezheti az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válaszra vonatkozó álláspontját, ha úgy ítéli meg, hogy azt ki tudja alakítani.⁵³ Ez a „zöld lámpa” rendszer, amelynek révén a nemzeti bírók a Bíróság elé terjesztett kérdésekben feltüntethetnék az általuk javasolt válaszokat is, és a Bíróság ezt követően adott időtartamon belül eldönthetné, hogy elfogadja-e a javasolt ítéletet, vagy maga határoz fellebbviteli bírósággént.⁵⁴ Ez csak lehetőség, de nem kötelező a nemzeti bíróságok számára.

A magyar nemzeti jog szerint az előterjesztést kezdeményező végzésben az uniós jog által kötelezően előírt adatoknak csak egy részét kell megjelölni. Súlyos problémát okozhat, ha egy nemzeti bíró csak a nemzeti eljárásjogot követi, mert az Európai Bíróság elfogadhatatlannak ítélné az előterjesztést, mivel az adatok hiánya megakadályozza abban, hogy olyan választ adjon, amely segítségére szolgál a nemzeti

⁵¹ Tájékoztató 20. pont

⁵² Uo. 22. pont

⁵³ Uo. 23. pont

⁵⁴ Ld. az Európai Parlament 2008. július 9-i állásfoglalását a nemzeti bírók európai igazságügyi rendszerben betöltött szerepéről. 31. pont (2007/2027(INI)).

bíróságnak.⁵⁵ Rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy nincs szükség az előzetes döntéshozatalt végrehajtó nemzeti szabályozásra, de amennyiben a nemzeti törvényhozás mégis úgy dönt, hogy szabályozza ezt az eljárást, akkor azt semmilyen szempontból nem korlátozhatja. A magyar jogszabálynak meg kell neveznie minden információt, amit az előterjesztést kezdeményező végzésnek kötelezően tartalmaznia kell. A részleges szabályozás a nemzeti bírót félrevezetheti, és nem teljesen érthető számomra, hogy a magyar törvényhozás miért választotta ezt az utat. Úgy gondolom, ezt a rendelkezést módosítani kell, vagy törölni kell az eljárási törvényekből. A magyar bíróságok elég gyakran fordulnak kérdéssel az Európai Bírósághoz. Például az EU tagság első három évében (2004 és 2007 között) a magyar bíróságok 11 kérdést terjesztettek az Európai Bíróság elé, szemben a másik kilenc „új” tagállam összesen 14 kérdésével.⁵⁶ Nem világos, hogy miért van az, hogy egyes tagállamok többször fordulnak kérdéssel az Európai Bírósághoz, mint mások. A tudósok több magyarázatot is találtak, mint például, a transznacionális gazdasági tevékenységben rejlő különbségek, a jogi kultúrák különbözősége (a bírói felülvizsgálat lehetősége), különböző jogi doktrínák alkalmazása (monista kontra dualista felfogás), az integráció közösség általi támogatottságában tapasztalható eltérések, a politikai tájékoztatás különbözősége stb.⁵⁷ A felsorolás korántsem tekinthető kimerítőnek. A kezdeti problémák ellenére minden magyar előzetes döntéshozatal iránti előterjesztés jól és alaposan elő volt készítve.⁵⁸ Azt szeretném bemutatni, milyen problémák adódtak, hogy Horvátország, mint leendő tagállam elkerülhesse ugyanezeket vagy a hasonló jellegű problémákat. Az első magyar előzetes döntéshozatal iránti előterjesztést az Európai Bíróság hatáskör nyilvánvaló hiányára hivatkozva utasította el. Ez a *Vajnai* ügyben történt.⁵⁹ Vajnai urat a totalitárius jelkép – a vörös csillag

⁵⁵ Az előterjesztés tartalmával kapcsolatban ld.: Broberg – Fenger: i.m. 298-303. o. és a Tájékoztató 20-24. pont.

⁵⁶ B. Horváthy: *After the First Lessons and Experiences – Cases Concerning Hungary before ECJ (2004-2007)*. 49 *Acta Juridica Hungarica* 2008. 110. o.

⁵⁷ J.C. Carruba – L. Murah: *Legal Integration and Use of the PR Process in the European Union*. 59 *International Organization* 2008. 399-418. o.

⁵⁸ Horváthy: i.m. 110. o.

⁵⁹ C-328/04 Vajnai ügy [2005] ECR 8577

– használatáért ítélték el.⁶⁰ Vajnai fellebbezett az ítélet ellen, és a fellebbviteli bíróság előzetes kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz. A kérdésben hivatkozás történt az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkére, a Tanács 2000/43/EK irányelvére⁶¹ és az EU Alapjogi Chartájának 10., 11. és 12. cikkeire.⁶² Felmerül a kérdés, hogy a nemzetközi munkásmozgalom jelképének (a vörös csillagnak) a használatát az egyik tagállamban tiltó rendelkezés diszkriminatívnek tekintendő-e, mivel ugyanez a cselekmény nem minősül jogellenes cselekedetnek több másik tagállamban. Mint már említettem, az előterjesztést az Európai Bíróság elutasította hatáskör nyilvánvaló hiányára hivatkozva. Az előterjesztő bíróság viszont nem csak a hatáskör kérdésében tévedett, hanem a hivatkozott jogalapban is. A nemzeti bíróság a Chartára is hivatkozott, amelynek akkor még nem volt kötelező hatálya.⁶³ A második, az *Ynos ügyben*⁶⁴ előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás iránti magyar kérelmet szintén elutasította az Európai Bíróság, de ezúttal időbeli hatályon kívül esés (*rationae temporis*) miatt. A Bíróság rövid döntésében kimondta, hogy az előterjesztés elfogadhatatlan, mert az alapeljárás tényállása Magyarország EU csatlakozása előtti.⁶⁵

3. Előzetes döntéshozatali eljárás Horvátországban – de lege ferenda

Az Európai Bizottságnak a Horvátország uniós tagsági kérelmével kapcsolatos véleménye szerint:

„[...] az közösségi joggal való harmonizáció szükséges, de nem elégséges feltétele az EU tagság által támasztott követelmények teljesítésének. Horvátországnak meg kell hoznia minden szükséges intézkedést, hogy megteremtse az uniós jog alkalmazásához szükséges struktúrákat, hogy az elvárt

⁶⁰ A magyar büntető törvénykönyv 269/B. szakasza alapján „[a]ki ötágú vörös csillagot ábrázoló jelképet (vagy más önkényuralmi jelképet) nagy nyilvánosság előtt használ vagy közszemlére tesz, vétséget követ el.”

⁶¹ A Tanács 2000/43/EK Irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról. [OJ L 180, 22-26. o.]

⁶² Az EU Alapjogi Chartája [OJ C 303, 14.12.2007]

⁶³ A Charta a közelmúltban vált kötelező erejűvé a lisszaboni szerződés 2009. december 1-én történt hatálybalépésével.

⁶⁴ C-302/04 *Ynos Kft v. János Varga* ügy [2006] ECR 371.

⁶⁵ Az eset részletes elemzéséről ld. Horváthy: i.m. 93. o. és Bobek: i.m. 29. o., 1616-1617. o.

szintre fejlessze igazgatási és bírói kapacitását és biztosítsa a hatékony végrehajtást.”⁶⁶

Ezért ez az előcsatlakozási időszak a megfelelő idő arra, hogy megvitasuk azokat a problémákat, amelyekkel a tagállamok nemzeti bíróságainak szembe kell nézniük az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatban, és hogy a lehető legjobb megoldást javasoljuk az előzetes döntéshozatali eljárás Horvátországban, mint leendő tagállamban történő megvalósításával kapcsolatban. Figyelembe kell venni, hogy amíg Horvátország nem csatlakozik az EU-hoz, addig a horvát bírácoknak nincs lehetőségük arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve kérdéseket terjesszenek az Európai Bíróság elé, habár gyakran találkoznak bizonyos uniós jogszabályokkal, amiket gyakran kell értelmezniük a horvát jog uniós joggal történő harmonizációja során.⁶⁷

Először is – mint ahogy már korábban említettem – az előzetes döntéshozatali eljárás *sui generis* eljárás és független bármely nemzeti jogtól. Amennyiben viszont a horvát törvényhozás mégis szabályozza ezt az eljárást, abban az esetben sem korlátozhatja semmilyen értelemben. Már ismertettem véleményemet arról, miért kívánatos, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást a nemzeti jog szabályozza. Felhívtam azonban a figyelmet ennek lehetséges negatív hatásaira is. Horvátországban a ma még nincsenek meg az eljárásjogi keretek az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósítására. Habár az új büntetőeljárásról szóló törvény 18. szakasza kivételt képez, elemzésem főleg *de lege ferenda* történik majd. Más olyan eljárásjogi rendelkezéseket is találunk viszont, amelyeket közvetetten összefüggésbe lehet hozni az előzetes döntéshozatali eljárással. Nemrégiben a horvát törvényhozás (*Hrvatski Sabor*) módosította Horvátország Alkotmányát.⁶⁸ Annak ellenére, hogy az Európai Unió új címként került be, ezek közül az új rendelkezések közül egyik sem foglalkozik közvetlenül az előzetes döntéshozatali eljárással.⁶⁹ A 145. cikk kimondja, hogy az uniós jog közvetlen hatályú a horvát jogrendben. Habár megkérdőjelezhető e rendelkezés Alkotmányba való belefoglalásának szükségessége, az biztos, hogy ez a kifejezett rendelkezés megköny-

⁶⁶ T. Čapeta: Courts, Legal Culture and EU Enlargement. 1 CYELP 2005. 23. o.

⁶⁷ Ld. T. Čapeta – S. Rodin: Osnove prava Europske unije. Narodne Novine, Zagreb 2010. 115. o.

⁶⁸ E cím csak Horvátország EU-hoz csatlakozása után alkalmazandó. A Horvát Köztársaság Alkotmányával kapcsolatos módosítások. Narodne novine No 76/2010

⁶⁹ Alkotmány 143-146. cikk

nyíti majd a formalistábbnak tekinthető bírák számára az uniós jog alkalmazását, és azt, hogy az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban bizonytalanság esetén előzetes döntéshozatalért az Európai Bírósághoz forduljanak. A büntető eljárásjog tekintetében a horvát büntetőeljárásról szóló törvényt a közelmúltban módosították, és kifejezett rendelkezést tartalmaz előzetes döntéshozatal iránti kérelmek Európai Bírósághoz való benyújtásának lehetőségéről. A 18. cikk kimondja, hogy

„[a]mennyiben az eljáró bíróság úgy ítéli meg, hogy ítéletének meghozatalához szüksége van az EU jogi aktusainak és szabályainak érvényességét vagy értelmezését érintő kérdés eldöntésére, a bíróságnak az eljárást fel kell függesztenie és előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell azzal kapcsolatban az Európai Bírósághoz benyújtania.”

E cikk megfogalmazásából kitűnik, hogy az eljárás felfüggesztése kötelező, ha a bíróság úgy dönt, hogy kérdését az Európai Bíróság elé terjeszti. Ez azonban nem a legjobb megoldás, mint ahogy arra már Magyarország esetében is utaltam. Az előterjesztési kötelezettség szempontjából ugyanúgy nincs különbség az első fokon és végső fokon ítélező bíróságok között.

A 491. cikk előírja továbbá, hogy

„[...]a felek és további jogsérelmet elszenvedett személyek fellebbezhetnek a nyomozó bíró döntése és az elsőfokú bíróság egyéb döntései ellen, kivéve, ha ezt a törvény kifejezetten megtiltotta. Ha a törvény másként nem rendelkezik, a tanács által a nyomozást megelőzően és annak során hozott döntések felülvizsgálata nem lehetséges. A tárgyalás és az ítélet előkészítése céljából meghozott döntéseket csak az ítélet ellen benyújtott fellebbezés keretében lehet megtámadni. A Horvát Köztársaság Legfelsőbb Bírósága határozatainak felülvizsgálata nem lehetséges.”

Tehát, az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező határozat ellen helye van fellebbezésnek.

A 493. cikk kimondja: „[h]a a törvény másként nem rendelkezik, a határozat ellen benyújtott fellebbezés felfüggesztő hatállyal van annak végrehajtására.” Ez azt jelenti, hogy az előterjesztő bíróságnak meg kell várnia a fellebbviteli bíróság határozatát, mielőtt az aktát megküldené az Európai Bíróságnak.

A polgári eljárásról szóló törvény XVII. címe szabályozza az eljárás szüneteltetését, megszakítását és felfüggesztését. A 212. cikk ismerteti azokat a körülményeket, amelyek esetén az eljárást fel kell függesztenie. A felfüggesztési okok között nem szerepel az előzetes döntéshozatal

elrendelése, de a 213. cikk 1) bekezdése kimondja, hogy „a bíróság akkor is elrendeli az eljárás felfüggesztését, ha úgy dönt, hogy egy előzetes kérdésben nem maga hoz döntést.” Az eljárást felfüggesztését végzéssel lehet elrendelni. Ez alapul szolgálhatna az előzetes döntéshozatal iránti előterjesztés Európai Bírósághoz történő benyújtásához. A 378. cikk kimondja, hogy:

„[a]z elsőfokú bíróság által hozott határozatot fellebbezéssel lehet megtámadni, kivéve, ha a törvény alapján a fellebbezés nem lehetséges. Ha a törvény kifejezetten úgy rendelkezik, hogy külön fellebbezés nem lehetséges, az első fokú bíróság döntését csak a végső fokon hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésben lehet megtámadni.

Azokban az esetekben, amikor a törvény alapján lehetséges külön fellebbezést benyújtani olyan döntések ellen, amelyek nem zárják le az elsőfokú bíróság előtt zajló eljárást, az első fokú bíróság másolatot készít a jegyzőkönyvről és a jegyzőkönyv egy példányát a fellebbezéssel együtt megküldi a másodfokú bíróságnak, és folytatja az eljárást azzal a céllal, hogy eldöntse a fellebbezés által nem érintett kérdéseket.”

A 379/1 cikk előírja, hogy „[a] határidőn belül benyújtott fellebbezés felfüggeszti a döntés végrehajtását, kivéve, ha a törvény másként rendelkezik.” A büntetőeljáráshoz hasonlóan a nemzeti polgári bíróságoknak is meg kell várniuk a fellebbviteli bíróság határozatát, és csak ezután fordulhatnak a kérdéssel az Európai Bírósághoz.

Habár a polgári perrendtartás fentebb említett cikkei alapul szolgálhatnak az előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusának alkalmazására, én azzal a javaslattal élnék, hogy – hasonlóan a Büntető eljárásról szóló törvényhez – érdemes lenne ezzel kapcsolatban kifejezett rendelkezést belefoglalni a törvénybe. Nem azért ajánlom ezt, mert véleményem szerint szükség van az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósításához nemzeti szabályozásra, hanem azért, hogy eloszlassuk a horvát bírák esetlegesen felmerülő kételyeit. Rodin megállapítása szerint Horvátország jogi kultúrája nagyrészt pozitivistának és formalistának tekinthető.⁷⁰ Čapeta ezt azzal magyarázza, hogy

„a jogról, mint írásbeli szabályok összességéről kialakított kép nemcsak a horvát bírák, hanem általában a jogászok és a nagyközönség körében is elterjedt. Ennek legjobb példája, hogy a médiában (a televízióban és az újságokban is) és a jogászok írásaiban is tipikusan a »jog« szó szerepel, amikor azt zakon »törvény« értelemben, nem pedig pravo »jog« értelem-

⁷⁰ S. Rodin: Discourse and Authority in European and Post-Communist Legal Culture. 1 CYELP 2005. 1-22. o.

ben használják. A bíróságokat még mindig személytelen, racionális intézményeknek tekintik, amelyek képesek a jogszabályok objektív alkalmazására, azonban semmilyen szerepet sem játszanak a jogalkotási folyamatban. Ezért a bíróságoknak nem lehet igazságszolgáltatás-politikájuk, mivel kizárólagos feladatuk, hogy egyedi jogeseteket oldjanak meg a minden kérdésre választ adó jogszabályokat objektíven alkalmazva.”⁷¹

Bár ez a vélemény 2005-ben hangzott el, úgy gondolom, hogy a helyzet jelentősen nem változott. Ezért javaslom, hogy kifejezett rendelkezés kerüljön a polgári perrendtartásba a büntető eljárásról szóló törvényhez hasonlóan, de a szükséges módosításokkal, hogy összhangban álljon az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkével, az Európai Bíróság Tájékoztatójával és az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával. Az ítélkezési gyakorlat kapcsán főként a *Cartesio* ügyben hozott határozatra gondolok, amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy fennmaradhatnak a nemzeti fellebbviteli eljárások, de a kérdést előterjesztő bíróságot nem köti a fellebbviteli bíróság határozata. A fentebb említett pozitivista és formalista horvát kultúrára tekintettel, ésszerűtlen lenne azt várnunk, hogy az alsóbb bíróságok nem veszik majd figyelembe a felsőbb bíróság döntését. Tehát, jobb lenne kizárni a fellebbezés lehetőségét.⁷²

IV. Az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósításával kapcsolatban felmerülő konkrét kérdések – az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés elleni fellebbezés lehetősége

1. Az Európai Bíróság álláspontja

A kérdés Európai Bíróság elé terjesztését kezdeményező végzés elleni fellebbezés lehetősége egyáltalán nem tisztázott. Ez a probléma már a legelső előterjesztésnél felmerült a *de Geus* ügy kapcsán, és az Európai Bíróság kimondta, hogy a fellebbezés lehetséges, mert a Szerződés nem zárja ki ezt a lehetőséget.⁷³ Ezt a megközelítést erősítette meg az Európai Bíróság a *BRT*⁷⁴ és *Rheinmühlen*⁷⁵ ügyekben. A főtanácsnokok vé-

⁷¹ Čapeta: i.m. 31. o.

⁷² A magyar jogalkotó már módosította az eljárási szabályokat azzal a céllal, hogy kizárja a fellebbezés lehetőségét. Ez így ésszerű és ez áll összhangban az Európai Bíróság *Cartesio* ügyben hozott határozatával. Ld. a 2009. évi LXVII. törvényt a vállalkozások közötti jogviták gyorsabb elbírálása érdekében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról 4. § (2) bek.

⁷³ Case 3/61, *De Geus* [1962] ECR 45

⁷⁴ Case 127/73, *BRT* [1974] ECR 139

leménye azonban lényegesen eltért egymástól. Míg Mayras főtanácsnok a *BRT* ügyben az Európai Bíróság *De Geus* ügyben kifejtett érvelését követte, Warner főtanácsnok a *Rheinmühlen* ügyben teljességgel ennek az ellentétét képviselte, nevezetesen, hogy a fellebbezés lehetőségét ki kell zárni, mert közvetlenül a 234. cikk által a nemzeti bíróra ruházott mérlegelési szabadságot nem szabad a nemzeti fellebbviteli eljárás által korlátozni vagy veszélyeztetni.⁷⁶ Az Európai Bíróság megerősítette korábbi álláspontját, amely szerint

„ha egy bíróság ítélete ellen a nemzeti jog szerint van jogorvoslati lehetőség, a 177. cikk nem akadályozza meg, hogy ennek a bíróságnak az a döntése, hogy előzetes döntéshozatalra kérdést terjeszt az Európai Bíróság elé, továbbra is a nemzeti jog alapján rendszeren létező jogorvoslat tárgyát képezze.”⁷⁷

A közelmúltbeli *Cartesio* ügyben viszont az Európai Bíróság nagytanácsa felülvizsgálta korábbi ítélezési gyakorlatát. Nagyon érdekes, hogy ez az eset éppen Magyarországról került az Európai Bíróság elé. De mielőtt a *Cartesio* ügyet és az Európai Bíróság új szemléletét elemezném, szeretnék rövid áttekintést adni a tagállamokban működő gyakorlatról, különös tekintettel Magyarországra és Szlovéniára.

2. A fellebbezés lehetősége a tagállamokban

Van néhány tagállam, ahol az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. Például ez a helyzet Olaszországban és Görögországban, de a legérdekesebb a helyzet Írországban, mivel ennek a szemléletnek jól ismert példája az Ír Legfelsőbb Bíróság álláspontja a *Campus Oil* ügyben.⁷⁸ Írország Legfelső Bírósága azt mondta ki a fellebbezés lehetőségével kapcsolatban, hogy

„[a] nemzeti bíró korlátlan szabadsággal rendelkezik annak mérlegelését illetően, hogy előterjeszt-e kérdést az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatal céljára a 177. cikk alapján, és ebben a kérdésben a bíró teljes

⁷⁵ Case 146/73, BRT [1974] ECR 139

⁷⁶ Ld. M. Bobek: *Cartesio – Appeals Against an Order to Refer Under Article 234 (2) EC Treaty Revisited*. 29 *Civil Justice Quarterly* 2010. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1498032 2.o.

⁷⁷ Ld. a *Rheinmühlen* ügy 3. pontját.

⁷⁸ *Campus Oil v. Minister for Industry and Energy* [1984] C.M.L.R. 479

mértékben független a felektől és más igazságszolgáltatási hatóságoktól.⁷⁹

A tagállamok második csoportjába olyan országok tartoznak, mint például Németország, Ausztria, Lengyelország és Szlovákia. Ezek a tagállamok elismerik a fellebbezéshez való jogot, de ez a jog meglehetősen vitatott. A probléma a következő. Ha a nemzeti bíróság a kérdés előterjesztése mellett dönt, akkor fel kell függesztenie a nemzeti eljárást, és el kell rendelnie a kérdés Európai Bíróság elé terjesztését. Ezek a döntések általában végzés formáját öltik. A nemzeti eljárás felfüggesztését elrendelő végzés rendszerint lehet felülvizsgálat tárgya. A kérdés akkor válik igazán bonyolulttá, amikor az előzetes döntéshozatali eljárásra utalásról szóló döntés és a nemzeti eljárás felfüggesztéséről szóló döntés ugyanannak a dokumentumnak a részét képezik, függetlenül annak hivatalos megnevezésétől. Az Európai Bíróság még nem ismertette ezzel a helyzettel kapcsolatos álláspontját.

Az összes tagállam közül a Cseh Köztársaságban a legtisztázatlanabb a helyzet. A cseh jog alapján, az eljárás felfüggesztését elrendelő végzés általában felülvizsgálható. De mi a helyzet akkor, ha a két döntés egy dokumentum részét képezi? Akkor a kérdés Európai Bíróság elé terjesztéséről szóló döntés szintén felülvizsgálat tárgyát képezheti? Bobek véleménye szerint ez a helyzet a gyakorlatban eddig még nem fordult elő, de érdemes megemlíteni ezt a problémát.⁸⁰

És végül van néhány tagállam, amely kifejezetten elismeri az előterjesztést kezdeményező végzés elleni fellebbezési jogot. Erre az Egyesült Királyság a példa.⁸¹ Várakozásunkkal ellentétben azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy ritka az a helyzet, amikor a fellebbviteli bíróság hatályon kívül helyezi az alsóbb bíróság előzetes döntéshozatalra utalást kezdeményező végzését. Sőt, inkább az történik, hogy az alacsonyabb fokú bíróság előzetes döntéshozatali eljárás nem kezdeményezéséről szóló döntése elleni fellebbezést elbíráló fellebbviteli bírósági bíró úgy dönt, hogy saját maga terjeszti elő a kérdést.⁸²

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Bobek: *Cartesio*. 4. o.

⁸¹ A fellebbezési jogot elismeri Hollandia, Franciaország és Magyarország is.

⁸² Bobek: *Cartesio*. 2.o.

3. Az Európai Bíróság új megközelítése – a *Cartesio* ügyben hozott határozat

Mint már hangsúlyoztuk, az Európai Bíróság eredeti álláspontja az volt, hogy a 267. cikk nem zárja ki a kérdés előzetes döntéshozatali eljárásra utalásáról szóló döntéssel szemben a nemzeti jogban rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket igénybe vételét.⁸³ Ezt a döntést úgy értelmezték, mint amely megengedi, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló döntést a fellebbviteli bíróság megváltoztassa.⁸⁴ A közelmúltbeli *Cartesio* ügyben azonban az Európai Bíróság nagytanácsa felülvizsgálta korábbi ítélkezési gyakorlatát. A *Cartesio* ügyben hozott határozat elsődlegesen a társasági jogot és a társaság bejegyzésének helyül szolgáló tagállam jogát érinti ahhoz, hogy megakadályozza a társaság székhelyének áthelyezését egy másik tagállamba, de a határozat az előzetes döntéshozatali eljárás menetének eljárásjogi szempontjait tekintve is érdekes.⁸⁵ Érdekes, hogy ez az eset Magyarországról került az Európai Bíróság elé. A magyar eljárásjog szerint lehetséges a fellebbezés előzetes döntéshozatalra utalást elrendelő végzés ellen. Ebben az ügyben az Európai Bíróság kimondta az *előterjesztő bíróság autonómiáját*.⁸⁶ A magyar bíróság azt a kérdést terjesztette az Európai Bíróság elé, hogy lehet-e fellebbezés tárgya az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés, ha fellebbezés esetén ezt a végzést a felsőbb szinten

⁸³ Ld. a Rheinmühlen ügy 3. pontját.

⁸⁴ Broberg – Fenger: i.m. 325. o.

⁸⁵ A *Cartesio* egy olyan magyar társasági jog alapján létrejött társaság, amelynek a székhelye Baja (Magyarország) volt. 2005 novemberében kérelmet nyújtott be a cégbírósággként eljáró Bács-Kiskun Megyei Bírósághoz azzal kapcsolatosan, hogy a nyilvántartásban rögzítsék, a székhelyét áthelyezi Gallarateba, Olaszországba, és ennek megfelelően módosítsák a társaság székhelyét a kereskedelmi nyilvántartásban. A kérelmet elutasították: az akkor hatályos magyar jog nem tette lehetővé a Magyarországon bejegyzett társaság számára, hogy külföldre helyezze át székhelyét, miközben továbbra is a magyar jog vonatkozik rá személyes jogaként. A cégbíróság úgy ítélte meg, hogy a székhelyáthelyezés először is azt követelné meg, hogy a társaság megszűnjön, majd a társaság újra bejegyeztesse magát annak az országnak a törvényei szerint, ahol új székhelyet szeretne alapítani. *Cartesio* fellebbezett ez ellen a döntés ellen a Szegedi Ítéletáblához. Ezután az Ítéletábla több, a magyar és a közösségi jog összeegyeztethetőségével kapcsolatos kérdést is az Európai Bíróság elé utalt

⁸⁶ Boberg – Fenger: i.m. 326. o.

eljáró nemzeti bíróság megváltoztathatja, mellőzheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, és utasíthatja az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására.⁸⁷ Véleményében Maduro főtanácsnok leszögezte, hogy a bíróságoknak az a joga, hogy kérdést terjesszenek az Európai Bíróság elé nem képezheti fellebbezés tárgyát.⁸⁸ Warner főtanácsnok *Rheinmühlen* ügyben ismertetett véleményére hivatkozott, és három további ponttal egészítette ki azt. Első pontként leszögezte, hogy az (akkor) 234. cikk közvetlen kapcsolatról rendelkezik a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között, ami nem függhet más nemzeti hatóságtól vagy bíróságtól. Továbbá arra is rávilágított, hogy a Szerződésnek nem célja, hogy ezt a párbeszédet bármely más nemzeti bíróság szűrőjén keresztül folytassák. Harmadsorban azt a megállapítást tette, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságának megítélése nem a nemzeti bíróságok, hanem az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Tehát Maduro főtanácsnok nagyon világosan fogalmazta meg véleményét azzal kapcsolatban, hogy az előzetes döntéshozatalra utalásról hozott végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.⁸⁹ Az Európai Bíróság viszont nem követte teljes mértékben ezt az indítványt, inkább azt mondhatjuk, hogy érvelése a két álláspont között helyezkedik el. Elsősorban, az Európai Bíróság megerősítette korábbi álláspontját, amely szerint

„az EK 234. cikkel nem összeegyeztethetetlen az, hogy az ilyen bíróságoknak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztésére vonatkozó határozatával szemben a nemzeti jogban előírt rendes jogorvoslattal lehet élni”.

Hozzátette azonban,

„[m]indazonáltal az ilyen jogorvoslat kimenetele nem korlátozhatja az említett bíróságnak az EK 234. cikkben biztosított azon hatáskörét, hogy a Bírósághoz forduljon, ha azt állapítja meg, hogy az előtte folyamatban lé-

⁸⁷ <http://eulaw.typepad.com/eulawblog/2009/02/preliminary-reference-national-appeals-and-national-courts-case-c-21006.html> (2010.07.20.)

⁸⁸ Ld. Maduro főtanácsnok indítványának 21. pontját. „Összefoglalva, a közösségi jog bármely tagállam bármely bírósága számára felhatalmazást ad arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz. E felhatalmazást a nemzeti jog nem korlátozhatja. Ezért véleményem szerint az EK 234. cikk eleve kizárja azoknak a nemzeti jogszabályoknak az alkalmazását, amelyek alapján a nemzeti bíróság kötele volna előzetes döntéshozatal iránti kérelmét felfüggeszteni vagy visszavonni.”

⁸⁹ Ld. Bobek: *Cartesio*. 4. o.

vő ügyben olyan, a közösségi jog rendelkezéseinek értelmezésével össze-függő kérdések merülnek fel, amelyekről a Bíróságnak kell határoznia.”⁹⁰

Azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a nemzeti jogorvoslati eljárások megmaradhatnak, de a kérdést előterjesztő bíróságot nem köti a bírósági hierarchiában felette álló fellebbviteli bíróság határozata.⁹¹ Az Európai Bíróság kimondta, hogy

„a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel szemben benyújtott fellebbezés alapján hozott határozatból levonja a következtetéseket, és eldöntse: az előzetes döntéshozatal iránti kérelem fenntartásának, megváltoztatásának vagy visszavonásának van-e helye.”⁹²

Maduro főtanácsnok világosan megfogalmazott véleményével ellentétben viták folynak arról, hogyan kellene ezt a döntést a nemzeti eljárás-jogban alkalmazni, és hogy az milyen következményekkel járna. Gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az előterjesztő bíróságot csak abban az esetben köti a fellebbviteli bíróság határozata, amennyiben maga is ezt szeretné.⁹³ Ezáltal a fellebbviteli bíróságok konzultációs testületekké válnak, mert a fellebbviteli eljárásban hozott határozat csak tanácsként szolgál az alacsonyabb szintű bíróságok számára. Véleményem szerint azonban nehéz azt várni az alacsonyabb szintű bíróságtól, hogy ne kövesse a felsőbb szintű bíróság határozatát.⁹⁴

Bobek megállapítása szerint az Európai Bíróságnak ez a megközelítése abból az elvből logikusan levont következtetésnek tekinthető, mely szerint az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben.⁹⁵ Azonban nem világos, hogy az Európai Bíróság miért nem mondta ki határozot-tan, hogy a fellebbezés összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Így az, hogy ez a döntés milyen hatással lesz majd a tagállamokra, a jövőben fog eldőlni, de már tapasztalhatók reakciók a tagállamok részéről.

A magyar törvényhozás azzal a céllal módosította a közelmúltban a pol-gári perrendtartásról szóló törvényt, hogy megszüntesse a fellebbezés

⁹⁰ Ld. a Cartesio ügyben hozott ítélet 33. pontját.

⁹¹ Ld. Bobek: Cartesio. 4. o.

⁹² Ld. a Cartesio ügyben hozott ítélet 96. pontját.

⁹³ Bobek: Cartesio. 6. o.

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ Uo. 7. o.

lehetőségét.⁹⁶ Ez a módosítás még egy lépéssel tovább is megy, mint az Európai Bíróság *Cartesio* ügyben hozott döntése. Bár, tudomásom szerint nem történtek hasonló változtatások a büntetőeljárásról szóló törvénnyel kapcsolatban, így a büntetőeljárásban a kérdés előzetes döntéshozatalra utalásáról szóló végzés elleni fellebbezési jog szabályozása továbbra is változatlan formában, az előző részben leírtaknak megfelelően történik.

Szintén fontos megemlíteni, hogy a *Cartesio* ügyben hozott ítélet következtében Magyarország Legfelsőbb Bíróságának polgári és közigazgatási kollégiuma közös véleményt fogadott el az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése körében hozott végzések elleni fellebbezések elbírálásáról és a kezdeményezési kötelezettségről. A vélemény első pontja kimondja, hogy amennyiben törvény az adott ügyben nem zárja ki a felülvizsgálat (rendkívüli jogorvoslat) lehetőségét, a Legfelsőbb Bíróságot kell annak a fórumnak tekinteni, amelyet az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége terhel. A kezdeményezésre kötelezett bíróság önállóan mérlegelheti, hogy az érdemi döntés elleni felülvizsgálati – vagy annak kizártsága esetén a fellebbezési – eljárásban a jogvita eldöntése szempontjából szükséges-e előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie.⁹⁷ A második pont megállapítja, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés elleni fellebbezés elbírálásakor a másodfokú bíróság nem vizsgálhatja a kezdeményezés szükségességét, az előterjesztett kérdések tartalmát és indokoltságát, és ebben a körben az elsőfokú határozatot nem változtathatja meg.⁹⁸ Végül, a Legfelsőbb Bíróság kijelenti, hogy a másodfokú eljárásban, valamint a közigazgatási perekben az elsőfokú eljárásban az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító végzések ellen előterjesztett fellebbezések elbírálásakor a fellebbviteli bíróság az eljárás ezen szakaszában nem vizsgálhatja a kezdeményezés szükségességét, és ebben a körben a határozatot nem változtathatja meg.⁹⁹

Az már tisztázott, hogy a *Cartesio* ügyben hozott döntést csak akkor kell alkalmazni, ha az alapeljárás továbbra is folyamatban van az előterjesztő

⁹⁶ Ld. a 2009. évi LXVII. törvényt a vállalkozások közötti jogviták gyorsabb elbírálása érdekében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról. Ezek az új szabályok 2010. január 1-én léptek hatályba.

⁹⁷ Ld. a Vélemény 1. pontját. <http://www.lb.hu/velemen/pv16.html>

⁹⁸ Uo. 2. pont

⁹⁹ Uo. 3. pont

bíróság előtt. Az Európai Bíróság a *De Nationale Loterij* ügyben¹⁰⁰ is megerősítette ezt az álláspontját:

„[e]zenfelül az EK 234. cikknek a fent hivatkozott *Cartesio*-ügyben hozott ítélet 98. pontjában szereplő értelmezése nem helytálló az alapeljárás tekintetében. Az említett ítélet alapját képező *Cartesio*-ügyben a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel szembeni fellebbezésre vonatkozó olyan nemzeti szabályokkal kellett foglalkoznia, amelyek értelmében az alapügy egésze továbbra is a kérdést előterjesztő bíróság előtt marad folyamatban, és a fellebbezés kizárólag az előzetes döntéshozatalra utaló végzést érinti.”

Ennek az ítéletnek a 98. pontjában a Bíróság azt is kimondta, hogy

„az EK 234. cikk második bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a Szerződés e rendelkezése által minden nemzeti bíróság számára biztosított az a hatáskör, hogy a Bíróság előtti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről határozzanak, nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a fellebbviteli bíróság számára, hogy a Bíróság előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze, és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa. Ez az értelmezés nem alkalmazható az alapeljárásban, mivel annak keretében az eljárás nem maradt folyamatban az előzetes kérdést előterjesztő bíróság előtt.”¹⁰¹

Az Európai Bíróság törölte az ügyet az ügyrendből, mivel úgy tartotta, hogy az ügy már nem volt folyamatban a kérdést előterjesztő bíróság előtt, és így az Európai Bíróság már nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy előzetes döntést hozzon azzal kapcsolatban. Bobek szerint ez a megközelítés a *Cartesio* ügyben született határozattal ellentétes értelmű, másrészt viszont egyértelmű, hogy ha már az eredeti ügyben megoldás született, az Európai Bíróság nem tehet mást, minthogy tudomásul veszi az új helyzetet.¹⁰² Az tisztázatlan továbbra is, hogy vajon a *Cartesio* ügyben hozott döntés alkalmazható-e olyan esetekben, ahol az előzetes döntéshozatali kérelem megtámadása az uniós jogon alapul, vagy amikor a fellebbezés nemzeti *anyagi* vagy eljárásjogi kérdésekre korlátozó-

¹⁰⁰ C-525/06 sz. ügy (*De Nationale Loterij*). Az ügyben 2009. március 24-én született döntés, mindössze néhány hónappal a *Cartesio* ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletet követően.

¹⁰¹ Ld. az ítélet 7. pontját a C-525/06 *De National Loterij* ügyben [2009] ECR 2197.

¹⁰² Bobek: i.m. 8. o.

dik.¹⁰³ Léteznek elméleti magyarázatok,¹⁰⁴ de erre a kérdésre várhatóan majd az Európai Bíróság jövőbeli ítélezési gyakorlata adja meg a választ.

V. Záró gondolatok

Az előzetes döntéshozatali eljárás

„lényeges szerepet játszik a Szerződés által létrehozott jog közösségi jellegének megőrzése szempontjából és azt célozza, hogy ez a jog minden körülmények között egységes legyen a Közösség minden tagállamában.”¹⁰⁵

Ez az eljárás nagymértékben függ a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti együttműködés sikerességétől, mivel az eljárást kizárólag csak a nemzeti bíróságok kezdeményezhetik. Ezért mind a nemzeti bíróságoknak, mind az Európai Bíróságnak aktív szerepet kell vállalniuk annak biztosításában, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás minél hatékonyabban és eredményesebben működjön.

Az előzetes döntéshozatali eljárás *sui generis* eljárás, és független a nemzeti eljárásjogtól. Az EU működéséről szóló szerződés 267. cikke közvetlen hatályú, és nincs szükség külön nemzeti jogalkotásra annak szabályozására, mikor és hogyan történjen az előzetes döntéshozatal kezdeményezése, vagy hogy az előzetes döntést a nemzeti bíróságok kötelesek-e alkalmazni. Ehelyett ezeket a kérdéseket inkább az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata és a különböző tagállamok általános eljárásjogi törvényei együttesen szabályozzák. A nemzeti jogszabályok kiegészíthetik az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkét, de semmiképp nem korlátozhatják. Néhány új tagállam, mint például Szlovénia és Magyarország az előzetes döntéshozatali eljárás nemzeti szabályozása mellett döntött. Ez a megoldás érthető, mert a szabályok fő célja, hogy a bírák, különösen a közösségi jogi képzést nehezebben befogadó idősebb korosztály számára segítséget nyújtson ennek a fontos közösségi jogi eszköznek az alaposabb és könnyebb megismerésében. Véleményem szerint talán érdemes ezt az eljárást a nemzeti jogban is szabályozni, mert a nemzeti bírák, főként az uniós tagság első éveiben egyáltalán nem tudnak erről az eljárásról. A problémát az jelenti, hogy a nemzeti szabályoknak nem mindig megfelelő a hatásuk, például a kiegészítő ma-

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ Ld. a 11. sz. lábjegyzet.

gyar szabályoknak sem (például az eljárás kötelező felfüggesztése a magyar bíróság előtt abban az esetben, ha a bíróság úgy dönt, hogy kérdéssel fordul az Európai Bírósághoz és az előterjesztést kezdeményező végzés tartalmát előíró szabályok). Súlyos problémát okozhat, ha a nemzeti bíró csak a nemzeti eljárásjogot veszi figyelembe, mert – például, ha nem rendelkezik információval az előterjesztő végzéssel kapcsolatban – az Európai Bíróság elfogadhatatlannak ítélné az előterjesztést. Nagyon fontos tehát, hogy amennyiben a nemzeti törvényhozás mellett dönt, hogy szabályozza ezt az eljárást, annak az EU működéséről szóló szerződés 267. cikkével, az Európai Bíróság Tájékoztató Közleményével és az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával összhangban kell történnie.

Horvátország – mint az EU leendő tagállama – jelenleg még nem rendelkezik az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósítására szolgáló teljes eljárásjogi keretekkel. A büntetőeljárást tekintve a horvát büntetőeljárásról szóló törvényt a közelmúltban módosították, és kifejezett rendelkezést tartalmaz az Európai Bírósághoz való fordulás lehetőségéről. Bár található a polgári perrendtartásról szóló törvényben is néhány olyan rendelkezés, amelyet közvetetten összefüggésbe lehet hozni az előzetes döntéshozatali eljárással, az én javaslatom az lenne, hogy ebbe a törvénybe is bele kellene foglalni egy kifejezett rendelkezést erről az eljárásról, hasonlóan a büntetőeljárásról szóló törvényhez. Tekintettel a Horvátországot jellemző pozitivista és formalista kultúrára és a horvát bírák körében lehetségesen felmerülő kétségekre, helyesebb ezt az eljárást a nemzeti jog által előírni.

Ez az előcsatlakozási időszak a megfelelő idő arra, hogy megvitassuk azokat a problémákat, amelyekkel a tagállamok nemzeti bíróságainak szembe kell nézniük az előzetes döntéshozatali eljárás működésével kapcsolatban, és hogy megtaláljuk a legjobb megoldást az előzetes döntéshozatali eljárás megvalósítására Horvátországban, mint leendő uniós tagállamban.

Anand A. Shah*

Az Európai Unió bővítése és a transzatlanti viszony

I. Bevezetés

A több mint három évtizeden át zajló hat bővítési kör után úgy tűnhet, hogy már nem igen maradt feltérképezetlen kérdés az Európai Unió (EU) bővítésével kapcsolatban. Több kötetnyi értékes tudományos irodalom elemzi a bővítési folyamat apró részleteit és a bővítésnek az EU-ra, valamint annak tagállamaira gyakorolt hatását. A bővítést mozgató erőnek azonban létezik legalább egy olyan aspektusa, amely ténylegesen kevesebb figyelmet kapott, mint amennyit megérdemel: ez pedig a transzatlanti viszony. Bizonyos értelemben ez érthető. Az Amerikai Egyesült Államok (a transzatlanti viszony egyik fele) nem játszik közvetlen szerepet a bővítési folyamatban, és a transzatlanti viszony önmagában is számtalan résztvevő között zajló szerteágazó kölcsönhatásnak tekinthető. Ezek a tényezők mind az ellen szólnak, hogy a transzatlanti viszonyt nagy jelentőségű kérdésként tanulmányozzuk a bővítési folyamattal kapcsolatban. Az említett dolgok igazságát nem vitatva, a tanulmány mégis azt próbálja bemutatni, hogy a transzatlanti viszony milyen hatással volt az eddigi, és milyen várható hatása lesz majd az elkövetkező uniós bővítésekre.

Mielőtt a transzatlanti viszonyt az EU-ra gyakorolt hatását elemeznénk, szükséges magát a transzatlanti viszonyt megvizsgálni. Ezért, a tanulmány első része a tág értelemben vett transzatlanti viszonyt foglalkozik: i) meghatározza, hogy mit jelent a „transzatlanti viszony” kifejezés; ii) bemutatja a transzatlanti viszony fejlődését; valamint iii) a transzatlanti viszonyt működtető mechanizmusokat; iv) és a transzatlanti viszony által befolyásolt politikai területeket. Ezt követően, a tanulmány második fele a transzatlanti viszonyt a lezajlott és jövőbeli EU bővítésekre gyakorolt hatásával foglalkozik.

II. A tág értelemben vett transzatlanti viszony

1. A transzatlanti viszony definíciója

E tanulmányban a „transzatlanti viszony” kifejezés az Amerikai Egyesült Államok (Egyesült Államok) és Európa közötti kölcsönhatást jelen-

* Anand Shah, J.D., M.A., a Nemzetközi Jogi és Politikai Csoport (PILPG) volt tudományos főmunkatársa, jelenleg a Tanácsadó Tanács tagja, ashah@ashah.com

ti.¹ A transzatlanti viszony jellegénél fogva aszimmetrikus.² Ezt az aszimmetriát az okozza, hogy az Egyesült Államok szinte mindig³ önmagában álló, nagyrészt egységes elemként lépett fel Európával szemben, míg e kapcsolat európai oldalát az adott történelmi és politikai kontextustól függően különböző entitások alkották.

2. A transzatlanti viszony fejlődése

A transzatlanti viszony aszimmetrikus dinamikáját talán azzal illusztrálhatjuk a legjobban, ha megvizsgáljuk e kapcsolat fejlődését. A legtöbb politikus, újságíró és talán tudós is, a transzatlanti viszonyról beszélve úgy utal erre a kapcsolatra, mint amely igazából csak a második világháború végén kezdődött. Valójában a transzatlanti viszony három szakaszból az első 1776. július 4-én kezdődött, amikor a tizenhárom észak-amerikai brit gyarmat vezetése kimondta függetlenségét Nagy-Britannia királyától. Végül az amerikai gyarmatok függetlenségüket majdnem hét évi háborúzás után (és a francia haderő alapvető segítségének köszönhetően) érték el.

A transzatlanti viszonynak ez az első szakasza – amely a XVIII. sz. végétől a XX. század közepéig tartott – a nagyhatalmi politika kontextusában zajlott, és ez idő alatt az Egyesült Államok felváltva volt szövetségese vagy ellenlábasa hadi, gazdasági és politikai téren az akkori európai nagyhatalmaknak, nevezetesen az Egyesült Királyságnak, Franciaországnak, Spanyolorzágnak, Németországnak és Oroszországnak.⁴

¹ Kanada nem azért maradt ki a „transzatlanti viszony” meghatározásából, mert kisebbíteni szeretnénk az Észak-Amerika és Európa közötti kapcsolatban játszott szerepét, ez egyszerűen csak annak az elismerését jelenti, hogy különösen az EU bővítés tekintetében észak-amerikai részről a mozgatórugó szerepét az Egyesült Államok töltötte be, és tölti be továbbra is.

² J. Howorth: *Transatlantic Relations*. In: C. Hay – A. Menon (eds.): *European Politics*. Oxford University Press, Oxford 2007. 407-408. o.

³ A legfigyelemreméltóbb kivétel az Egyesült Államok transzatlanti viszonyát jellemző szándékegység alól az 1861-1865. évi amerikai polgárháború volt, amelynek során mind az Egyesült Államok kormánya, mind a fellázadt Amerikai Államok Konföderációjának kormánya próbálta megszerezni az akkori európai nagyhatalmak támogatását. Továbbá, a kapcsolat aszimmetrikus jellege is viszonylagos – lehetséges, hogy a hivatalos amerikai külpolitika központjai (a Fehér Ház, a Külügyminisztérium és a Védelmi Minisztérium) egymástól valamelyest eltérő módon viszonyulnak a transzatlanti viszonyhoz (és más-más szempontokra fektetik a hangsúlyt).

⁴ Howorth: i. m. 408. o.

A transzatlanti viszony második szakasza a második világháború lezárása után, a hidegháború kezdetétől indul. A hidegháború dinamikája a korábbi századok nagyhatalmi politikájához volt hasonló, azonban az adta a különlegességét, hogy csak két nagyhatalom (az Egyesült Államok és a Szovjetunió) között zajlott. E hatalmak állandó küzdelmet folytattak azért, hogy fenntartsák a globális erőegyensúlyt maguk között. Az Atlanti-óceán két oldalán álló vezetők – köztük a leghíresebb George C. Marshall-lal az Egyesült Államok akkori külügyminiszterével – a hidegháború elején vetették meg az alapját a „transzatlanti közösségnek”, amely ma már teljesen megszokottnak tűnik számunkra.

A Marshall-tervnek, amelynek keretében az Egyesült Államok több milliárd dollár segílyt nyújtott tizenhét európai államnak, Törökországot is beleértve, három fő célja volt: i) újjáépíteni az európai országok gazdaságát a második világháború pusztításai után; ii) féken tartani a Szovjetuniót; és iii) biztosítani az „egészséges és versenyen alapuló vetélkedés” megteremtéséhez szükséges feltételeket, amely aztán majd alapjául szolgálhat az Európa és Egyesült Államok közötti valódi partnerségnek.⁵ Ennek az utóbbi célnak különösen fontos szerepe volt abban, hogy az 1940-es évek végén az amerikai vezetők felismerték, hogy csak egy erős és független Európa szolgálhat a valódi transzatlanti együttműködés alapjául. Az a gondolat, amely szerint „egy erős, egyesült Európa az [Egyesült Államok] nemzeti érdekeit szolgálja, minden egyes USA kormány hitvallásává vált”⁶, amit talán legjobban John F. Kennedy elnök 1962. évi beszéde példáz, melyben Európával kapcsolatban „kölcsonös függőségről szóló nyilatkozat” megtételére tett javaslatot.

Ezért tehát 1951-ben az Egyesült Államok szilárdan támogatta az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) megalapítását, azt az európai integráció felé vezető konkrét lépésnek tekintve, és ugyanilyen erősen támogatta az Európai Közösség további fejlődését, és teszi ezt napjainkban is. Az Egyesült Államok a Marshall-terv három célkitűzésének elősegítésén túl, az ESZAK-ot a korábban egymással szemben ellenséges európai országok közötti szorosabb együttműködés biztosítására szolgáló olyan mechanizmusnak is tekintette, amely csökkentheti az újabb katonai

⁵ Uo. 410. o.

⁶ Uo.

konfliktus kialakulásának lehetőségét a nyugat-európai nemzetek között.⁷

A hidegháború kontextusában azonban a transzatlanti viszony második szakaszának alakulására a legnagyobb hatást jelentő intézmény az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete (NATO) volt,⁸ amelyet 1949-ben Washington D.C.-ben az Észak-Atlanti Szerződés aláírásával hívtak életre. A NATO szövetség sarokköve a Szerződés 5. cikkében megfogalmazott kölcsönös védelmi megállapodás volt, amely kimondta, hogy

„[a] Felek megegyeznek abban, hogy az egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamenyikük ellen irányuló támadásnak tekintenek.”⁹

Így a transzatlanti viszony második szakaszát egy erős és egységes Nyugat-Európa iránti igény jellemezte, amely segítségére lehet az Egyesült Államoknak a Szovjetunió megfékezésében.

Ezért nem meglepő, hogy a hidegháború befejezése hirtelen megszüntette ezt a több mint négy évtizeden át ható mozdítóerőt és egyben a transzatlanti viszony harmadik, jelenleg is zajló szakaszának kezdetét jelentette. A Szovjetunió felbomlása és a szeptember 11-i terrortámadások között eltelt időszakban

„a transzatlanti álláspontok eltávolodtak egymástól bizonyos kérdésekben, például a nemzeti szuverenitás, a katonai hatalom gyakorlása, a védelmi lehetőségek, a kereskedelem és gazdaságpolitika kérdésében.”¹⁰

Csábítónak tűnik a transzatlanti viszony egy újabb szakaszát látni abban a határozott ellenkezésben, amelyet a Bush kormány váltott ki bizonyos európai hatalmak (nevezetesen Franciaország és Németország) részéről azáltal, hogy katonai lépéseket sürgetett Irakban Saddam Hussein ellen.

⁷ D. Bereuter – J. Lis: Broadening the Transatlantic Relationship. 27 The Washington Quarterly 2003. 147. o. és 149-50. o.

⁸ Például Ahmet Davutoglu török külügyminiszter véleményében úgy jellemezte a NATO-t, mint „a mi »transzatlanti házunk«, amely biztosítja számunkra a szükséges hátteret, hogy előrébb vigyük terveinket egy szebb jövő érdekében. Biztonságot és védelmet nyújt és továbbra is a NATO jelenti a középpontját minden szövetséges állam nemzetvédelmi politikájának – beleértve az EU-tagokat is.” A. Davutoglu: Bridging an unnecessary divide: NATO and the EU. 30 Issues 2009. 5. o.

⁹ Az Észak-Atlanti Szerződés (1949)

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (2010.08.25.). Az 5. cikket először és eddig egyetlen egyszer, a 2001. szeptember 11-én az Egyesült Államokat ért terrortámadásokat követően alkalmazták.

¹⁰ Bereuter – Lis: i.m. 147. o.

Volt amerikai külügyminiszter Henry Kissinger szavaival élve, ez a vita jelentette „a legsúlyosabb válságot a transzatlanti kapcsolatokban 1945 óta”¹¹. Az iraki háborúval kapcsolatos vita volt azonban (eddig) a legszélsőségesebb megnyilvánulása annak a mozgóerőnek, amely a transzatlanti viszony harmadik szakaszát jellemzi, amelyben a világméretű szovjet fenyegetés megszűntével,

„a lehetőségek tágra nyíltak: ami korábban elgondolhatatlan vagy veszélyes volt, lehetségessé, valószerűvé, megszokottá, időnként talán még hasznossá vagy szükségszerűvé is vált. Az USA már nemcsak az európai biztonság és az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) prizmáján keresztül szemléli a világot: a globalizálódott világban, az előbbi már nem áll az érdeklődés középpontjában, az utóbbi pedig már nem jelenti az USA globális stratégiájának a kulcsát. Az európaiak, a saját részükről, már nem az Egyesült Államokat tekintik az egyetlen stratégiai hatalomnak. Az Európai Unión belül, maguk az európaiak is kezdtek stratégiai feladatokat magukra vállalni, a határaikon túl zajló válságok kezelésére.”¹²

Az Egyesült Államok hivatalos politikája azonban a transzatlanti viszonyoknak még ebben a vibráló harmadik szakaszában is messzemenően támogatja Európa folyamatosan zajló integrációját. Különösen a Clinton-kormány (1992-2000) „tekintette úgy, hogy az USA érdekét szolgálja, ha támogatja az erős és egységes Európa megjelenését a globális szintéren.”¹³ Az iraki háborúval kapcsolatban kialakult válság megmutatta, hogy az Egyesült Államokban a hidegháború utáni időszakban bizonyos konzervatív és neo-konzervatív körök az egyre integrálódó és bővülő Európát olyan potenciális rivális nagyhatalomnak tekintették és tekintik továbbra is, melynek szemléletmódja „alapvetően különbözik” az Egyesült Államokétól.¹⁴ Ismételten hangsúlyoznunk kell azonban,

¹¹ Howorth: i. m. 411. o. Különösen sarkítottnak tekinthető Donald Rumsfeldnek, az Egyesült Államok védelmi miniszterének azon megjegyzése, amely szerint létezik egy „új” és egy „rég” Európa. Ez 2003 januárjában hangzott el az Irak elleni katonai fellépést támogató új és az azt ellenző régi NATO tagokra, nevezetesen Franciaországra és Németországra vonatkozóan.

¹² Reshaping EU-US Relations: A Concept Paper. Notre Europe. 2009. 17. o.

¹³ R. Gropas: EU Enlargement and Transatlantic Relations. Washington D.C. Wilson Center 2007. 5. o.

http://www.wilsoncenter.org/topics/docs/Enlargement_Transatlantic_Relations_RubyGropas.pdf (2010.08.15.)

¹⁴ A befolyásos Foreign Affairs folyóirat egyik szerzője azt állította, hogy „a második világháború óta a legnagyobb kihívást az USA európai befolyásával szemben az

hogy az Egyesült Államok hivatalos politikája – és természetesen Barack Obama kormánya – továbbra is határozottan támogatja az európai integrációt, és mint azt látni fogjuk, az EU bővítését is.

3. A transzatlanti kapcsolatrendszer működési mechanizmusai

Ha átfogóbb képet szeretnénk kapni a transzatlanti viszony jelenlegi harmadik szakaszáról, hasznos lehet meghatározni, milyen mechanizmusok működtetik ezt a kapcsolatot. Amint ezt már fentebb említettük, a transzatlanti viszony első szakaszát a nagyhatalmi politika korában az Egyesült Államok és különböző európai hatalmak közötti kétoldalú kapcsolatok jellemezték. Ezek a kétoldalú kapcsolatok tekinthetők a transzatlanti kapcsolatok fő mechanizmusának a viszony második szakaszában is, és e kapcsolatok ma is alapvetően rajtuk keresztül valósulnak meg a transzatlanti kapcsolatok.¹⁵

A kapcsolatrendszer második és jelenlegi harmadik szakaszában a transzatlanti kapcsolatot működtető további mechanizmusok és nemzetközi szervezetek kerültek kialakításra. Mint fentebb említettük, a NATO volt a legfőbb nemzetközi intézmény, amelyen keresztül a transzatlanti kapcsolatok zajlottak a második szakaszban. Ez jelenleg is a legjelentősebb¹⁶ nemzetközi szervezetnek tekinthető ezen a téren a hosszú múltra visszatekintő és magas fokra fejlesztett szakmai irányításnak köszönhetően. Ezen túl azért is, mert – amint majd később bemutatjuk – sikeresen oldotta meg azokat a főbb stratégiai kérdéseket, amelyekkel az Egyesült Államoknak és Európának a transzatlanti viszony jelenlegi harmadik

EU politikai integrációja jelenti.” J. Cimbalo: Saving NATO from Europe. Foreign Affairs 2004.

http://www.cfr.org/publication/7532/saving_nato_from_europe.html?id=7532
(2010.08.20.)

¹⁵ A Külkapcsolati Főigazgatóság által 2004-ben kiadott tanulmány szerint a legtöbb európai kormány számára a legfontosabb kétoldalú kapcsolatot továbbra is az Egyesült Államokkal való kapcsolat jelenti. Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States: An Independent Study. Directorate General for External Relations [OJ 2004/S 83-070340 (2004) 15. o.]

¹⁶ Például egy szerző megjegyzése szerint: „[a] NATO az egyik tabu az EU-ban. A NATO keretében az EU tagállamai olyan döntéseket hoznak, amelyek alapvető módon érintik minden európai biztonságát, azonban ezeket a döntéseket nem hangolják össze az EU tagállami között [...] Vegyük például az Ukrajna és Grúzia NATO-ba való felvételével kapcsolatos vita hatását, amely nagymértékben befolyásolja az Unió teljes keleti politikáját.” A. de Vasconcelos: Europe’s NATO. 29 Issues 2009. 1. o.

szakaszában szembe kellett és kell néznie. Míg a Szovjetunió összeomlását követően a NATO-nak újra kellett gondolnia saját szerepét,¹⁷ az olyan szervezetek, mint például az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a Nyolcak Csoportja (ismertebb nevén a G8-ak) és a Világkereskedelmi Szervezet szintén a transzatlanti párbeszéd és az alapvető gazdasági, helyes kormányzási és válságkezelési kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatal színtereivé váltak.

A hidegháború befejezése „egybeesett Európának kvázi-szuperhatalmi státuszba való emelkedésével”,¹⁸ amit az Európai Közösség, majd az EU integrációja és kibővült mandátuma eredményezett. Ennek következtében a transzatlanti kapcsolatokban megnőtt az EU – Egyesült Államok csatorna szerepe.¹⁹ Ennek a megnövekedett szerepnek az elismeréseképpen 1990-ben az Egyesült Államok és az Európai Közösség kiadta a Transzatlanti Nyilatkozatot, amely közös meggyőződéseiket és értékeiket tartalmazta, és emellett célként tűzte ki a két oldal közötti közvetlen konzultációt, különös tekintettel arra, hogy az Európai Politikai Kooperációs Mechanizmus (közös kül- és biztonságpolitika) keretében az Európai Közösség politikai hatásköre jelentősen kibővült.²⁰

Míg a Transzatlanti Nyilatkozat középpontjában az információcsere állt, addig az 1995-ben az Egyesült Államok és az EU által kiadott Új Transzatlanti Napirend (NTA) azt célozta, hogy a két entitás közötti kapcsolatot a politikai együttműködés következő négy átfogó területe köré csoportosítsa:

- a béke és stabilitás, a demokrácia és a fejlődés előmozdítása;
- az olyan globális kihívások, mint a terrorizmus és a határon átnyúló bűnözés, valamint
- környezetvédelmi kérdésekre adott válasz;

¹⁷ „A Szovjetunió megszűnése után, a NATO elvesztette létezésének eredeti célját; ezért az USA hatására újabb jelentőségre próbált szert tenni, részben azáltal, hogy »területén« kívül eső hadműveletekbe kezdett, például Afganisztánban.” Let’s Talk – But Where: Are NATO and the European Union partners or rivals? *The Economist* (24 February 2005), www.economist.com (2010.08.22.).

¹⁸ Howorth: i.m. 409. o.

¹⁹ Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States: An Independent Study. 15. o.

²⁰ A Transzatlanti Nyilatkozat szövege angol nyelven elérhető:

http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2605&Itemid=9 (2010.08.26.).

- a világkereskedelem bővítése és szorosabb gazdasági kapcsolatok kiépítése;
- az Atlanti-óceán két partjának embereit összekötő hidak kiépítése.²¹

Az NTA-val egyidejűleg elfogadásra került egy Közös Akcióterv is, amely az USA és az EU közös támogatásával megvalósítandó 150 lépést tartalmazott az NTA által megjelölt négy átfogó területet érintően. Az Akcióterv részben általános elképzeléseket, részben pedig olyan egyedi konkrét feladatokat határozott meg, mint például az ukrán bankszektor szerkezeti átalakítása.²²

Az NTA és a Közös Akcióterv által szorgalmazott kooperáció megkönnyítése céljából az EU és az Egyesült Államok abban is megállapodtak, hogy évente csúcstalálkozókat rendeznek a két entitás legfelső politikai vezetése között, párbeszédet folytatnak, munkacsoportokat létesítenek az Egyesült Államok és az EU tisztviselői részvételével, illetve létrehozzák a Transzatlanti Gazdasági Partnerséget (1998) és a Transzatlanti Gazdasági Tanácsot (2007).²³

4. A transzatlanti viszony által érintett politikai területek

A biztonsági és védelmi politika, amelyek meghatározó szerepet játszottak a transzatlanti viszony második szakaszában, továbbra is a párbeszéd és a közös cselekvés fontos területeit jelentik, bár a biztonság fogalma a transzatlanti viszony harmadik szakaszában már kiterjed az energiabiztonságra, a terrorizmus ellen folytatott globális küzdelemre és az atomsorompóra is. Ezen kívül, más politikai területek jelentősége is megnövekedett a transzatlanti párbeszédben, nevezetesen a kereskedelem és gazdaság, az emberi jogok és a demokrácia, a környezetvédelem és a belső konfliktusok rendezésének jelentősége.²⁴

A gazdasági szinten az EU és az Egyesült Államok között valósul meg „a világ legnagyobb kétoldalú kereskedelmi és befektetési kapcsolata”, amely, legalábbis a közelmúltbeli globális recesszió előtt, megközelítőleg az világkereskedelem 31%-át és a világ bruttó nemzeti termékének

²¹ Az Új Transzatlanti Napirend szövege angol nyelven elérhető: http://www.eurunion.org/eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2602 (2010.08.26.).

²² Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States: An Independent Study. 10. o.

²³ Uo. 10-11. o.

²⁴ Howorth: i. m. 415-422. o.

53%-át tette ki.²⁵ Figyelembe véve a két fél által képviselt politikai és gazdasági erőt, nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk annak, hogy az Egyesült Államok és az EU hogyan viszonyulnak a fent nevezett főbb politikai területekhez, valamint az azoknál átfogóbb stratégiai kérdésekhez, mint például az új globális hatalmak – Kína, India és Brazília – felemelkedéséhez.

III. Az Európai Unió bővítése és a transzatlanti viszony

Mint ahogy már korábban említettük, az, hogy a transzatlanti viszony második szakaszában az Egyesült Államok támogatta az ESZAK kibővítését, majd a bővülő Európai Közösséget, összhangban állt az Egyesült Államoknak a nyugat-európai integrációt, gazdasági növekedést és politikai stabilitást támogató általános politikájával. Így, az Egyesült Államok teljes mértékben mellette állt az Európai Közösség bővítéseinek 1973-ban (Egyesült Királyság, Dánia, Írország), 1981-ben (Görögország) és 1986-ban (Spanyolország és Portugália).

A hidegháború befejeződését követően, a transzatlanti viszony harmadik szakaszának kezdetén, a NATO (amelyben az Egyesült Államok vezető és domináns szerepet töltött be) és az EU olyan módon birkóztak meg a Szovjetunió összeomlásából adódó roppant kihívással, hogy megnyitották mind a NATO, mind az EU tagság lehetőségét a függetlenségüket újonnan visszanyerő közép- és kelet-európai államok előtt. A hidegháborút követő időszakban a NATO és az EU kibővítése „annak a kettős szükségszerűségnek volt a következménye, hogy Európát a kommunizmus összeomlását követően újra kellett egyesíteni”, valamint a szovjet fenyegetés megszűntével a transzatlanti kapcsolatoknak új irányt kellett szabni.²⁶ Mindkét intézmény kibővítése a demokratikus kormányzás védelmét célozta Kelet- és Közép-Európában azáltal, hogy ezeket az országokat szorosan Nyugat-Európa-hoz és Észak-Amerikához kötötték.²⁷

A transzatlanti viszony harmadik szakaszának elején azonban az Egyesült Államok

²⁵ Ld. az Európai Külügyi Szolgálat (European Union External Action Service) honlapját http://www.eeas.europa.eu/us/index_en.htm (2010.08.28.).

²⁶ R. Asmus: Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement. 87 Foreign Affairs 2008. 95-97. o.

²⁷ Uo.

„arra a következtetésre jutott, hogy az EU egymagában túl gyenge ahhoz, hogy az élére álljon a bővítési folyamatnak. Ezért a NATO vállalta magára a kezdeményezést azzal, hogy bevonta Közép- és Kelet-Európát a körébe. A NATO tagságát könnyebb volt kibővíteni, és a NATO védőszárnyának kiterjesztése e régió országaira döntő fontosságú volt a demokrácia megszilárdításában. A NATO azzal is elősegítette a változásokat, hogy megfogalmazta saját követelményeit az új tagok felé, a 'nehéz szerelem' politikáját alkalmazta velük szemben, amelynek célja a pozitív változások megerősítése volt.”²⁸

Ezért tehát nem véletlen, hogy a 2004-ben és 2007-ben az EU-hoz csatlakozó 12 ország közül tíz – Ciprus és Málta kivételével – már tagja volt a NATO-nak. Azonban, azt követően, hogy a közép- és kelet-európai államok a NATO védőszárnya alá kerültek, az Európai Unió vállalta magára azt a fő terhet, hogy biztosítsa az olyan országok, mint például Magyarország kommunista államból piacgazdaságon alapuló demokratikus társadalommá való átalakulását az uniós csatlakozási folyamaton keresztül.

Az Egyesült Államoknak egyrészt érdekében állt a közép- és kelet-európai demokrácia, valamint a piaci reformok megszilárdulása. Másrészt, a kibővült EU az USA vállalkozásai számára nagyobb egységes piacot is jelentett az üzleti tevékenységek folytatására. Emellett nagyobb területre kiterjesztett egységes vámtarifa szabályokat, szabályozó politikát, adminisztratív és vámeljárást jelentett, és összességében barátságosabb üzleti környezetet hozott létre, mivel mind az USA, mind az EU nagy hangsúlyt fektetnek a szellemi tulajdon védelmére és a versenyt korlátozó állami támogatási rendszerekre.²⁹

Mint fentebb említettük, az Egyesült Államok bizonyos politikai köreiben az Egyesült Államok kizárólagos globális szuperhatalmi szerepével szemben az EU-t kihívásnak tekintették, és tekintik továbbra is. Akik negatívan viszonyulnak az EU globális ügyek terén megnövekedett szerepéhez, valójában úgy tekintik az EU bővítését, mint „módot az EU fejlődésének megakadályozására”,³⁰ mivel a tizenkét új tagállam csatlakozásával az EU döntéshozatali mechanizmusai még bonyolultabbá váltak, és mivel az Uniónak a forrásai és figyelme nagy részét most a glo-

²⁸ Uo.

²⁹ G. Burghardt: EU Enlargement and the Transatlantic Relationship. Speech to The Executives' Club of Chicago. 2004.

<http://www.eurunion.org/news/speeches/2004/040311gb.htm> (2010.09.02.)

³⁰ Gropas: i.m. 5. o.

bális ügyek helyett az új tagországokban megvalósítandó további reformokra és fejlődésre kell fordítania. Ez azonban az Egyesült Államokban kisebbségi, olyan álláspontnak tekinthető, amely a régi típusú nagyhatalmi politikát képviseli, ami szerint egy hatalmi blokk felemelkedése *ipso facto* hátrányosnak tekinthető egy másik számára. Tehát, míg az elemzők egy része szerint a Barack Obama megválasztását követő európai „eufória” mára már lecsengett,³¹ az továbbra is világosan látható, hogy az Egyesült Államok hivatalos politikája jelenleg is határozottan támogatja az EU bővítést.

A jelenlegi EU tagjelölt országok – Horvátország, Montenegró, a korábbi Jugoszláv Köztársaság: Macedónia, Törökország, valamint a csatlakozni szándékozó nyugat-balkán államok: Szerbia és Albánia – esetében az Egyesült Államok és Európa számára a kihívást a béke és stabilitás Balkán túlra egészen Euráziára való kiterjesztése jelenti.³²

Természetesen az EU tagjelölt országai közül Horvátország áll legközelebb a csatlakozáshoz, és az Egyesült Államok kifejezetten támogatja tagságát. Hillary Clinton külügyminiszter még az USA technikai segítségét is felajánlotta a horvát katonai levéltárak feltárásához. Ezt a feltételt a Jugoszlávia Törvényszék (a nemzetközi humanitárius jognak a volt Jugoszlávia területén 1991 óta történt súlyos megsértéséért felelős személyek elleni büntetőeljárás lefolytatása céljából felállított Nemzetközi Törvényszék) írta elő Horvátország számára, és továbbra is vitatott pontot jelent Horvátország csatlakozási folyamatában.³³ Törökországgal, a NATO egyik kulcsfontosságú tagjával kapcsolatban az Egyesült Államok erős lobbitevékenységet folytatott annak EU-ba történő felvételéért, azzal érvelve, hogy a térség biztonsága és stabilitása érdekében fontos lenne ezt a stratégiai szövetségest még jobban a nyugati demokratikus közösség kötelékébe vonni. Mivel azonban az EU-t megosztottság jellemzi Törökország csatlakozását illetően, Sárközy francia elnök és más EU-s tagállamok is azzal a kritikával illették Obama elnöknek azt a múlt évi nyilatkozatát, amelyben határozottan támogatta Törökország uniós csatlakozását, hogy az Egyesült Államok beleártja magát az EU belülegébe.³⁴

³¹ The Atlantic gap: The honeymoon between Europe and Barack Obama's America is over. *The Economist* (2009. október 1.), www.economist.com (2010.08.22.)

³² Asmus: i.m. 96. o.

³³ A. Rettman: US says Croatia should join EU 'sooner instead of later'. *EU Observer* 2009, <http://euobserver.com/9/29137> (2010.09.01.)

³⁴ Uo.

IV. Összegzés

Második és harmadik inkarnációjában a transzatlanti viszony nagyrészt szimbiotikus jellegű kapcsolatot jelentett az Egyesült Államok és Európa nemzetei között, amelynek célja az Atlanti-óceán két oldalán álló felek mindegyike számára a kölcsönös biztonság és a prosperitás volt. A transzatlanti viszony második és jelenlegi harmadik szakaszában az USA által dominált NATO szövetség védőszárnya jelentette a szükséges hátteret az EU bővítéséhez. Emellett, az Egyesült Államok szóban és cselekedeteiben is politikailag támogatta, és továbbra is ösztönzi az EU bővítési folyamatot.

Önmagában azonban a bővítés – akár az EU-é, akár a NATO-é – valószínűleg nem tekinthető olyan mechanizmusnak, amely által megvalósítható lenne a demokrácia és stabilitás kiterjesztése a Balkánon túlra, Euráziára, vagy még tovább, Oroszországra. A teljes jogú NATO és EU tagság mellett olyan eszközökre is szükség lesz, mint például a partnerség. Ezeknek az eszközöknek a kialakítása és gyakorlati megvalósítása kétségkívül a transzatlanti viszony keretein belül, annak a hatása alatt megy majd végbe, és mindez talán elvezet majd ennek a dinamikus nemzetközi kapcsolatnak egy új, negyedik szakaszához is.

Takács Tamara*

A bővítés, mint az EU külkapcsolatok terén megvalósított „legsikeresebb” politikája?

I. Bevezetés

Jelen tanulmány azt az állítást vizsgálja, miszerint a bővítés az EU külkapcsolatok terén megvalósított egyik legsikeresebb, ha nem a legsikeresebb politikája. Az elemzés áttekinti az EU-nak a tagfelvétel során játszott politikai és gazdasági stabilizáló szerepét és az EU történetében egymás után lezajlott csatlakozási körök politikai háttérét és következményeit. A legutóbbi tagfelvételek során egyre erőteljesebben alkalmazott és kikényszerített kondicionalitás jól mutatja az EU modernizáló, demokratizáló és rendszerváltó szerepét, különösen a közép- és kelet-európai országok esetén. Értekezésünk elsősorban az EU kondicionalitási politikájában képviselt értékekkel foglalkozik és bemutatja, hogy az EU-tagság hogyan segíti elő a demokratizálódást, a gazdasági és jogi modernizációt, a stabilizációt. A kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos esettanulmányon keresztül megfigyelhetjük, hogy a bővítés katalizátorszerepet töltött be abban, hogy az érintett jogi szabályozás magán az EU-n belül is konszolidálódjon. Az új tagállamok gazdasági fejlődése bizonyos versenyszabályozások modernizációját és a szolgáltatások szabadságának megerősítését vonta maga után. A bővítés a tagjelölt országok részéről komoly intézményi változtatásokat is követelt, az intézményeket úgy kellett átalakítani, hogy lehetővé tegyék az EU jogalkotásában való részvételt és az elfogadott EU-s jogszabályok alkalmazását. Az EU részéről intézkedésekre volt szükség a megnövekedett létszámú résztvevő befogadására és a döntéshozatali eljárások megreformálására. A tanulmány politikai, gazdasági és intézményi-funkcionális dimenziókban vizsgálja, hogy a bővítés milyen szerepet játszott magának az EU-nak a formálásában, megváltoztatásában és értékek közösségeként való konszolidációjában. Milyen hatást, változást, átalakulást eredményezett a szervezetben az új tagállamok felvételének távlata és végül csatlakozásuk? A bemutatott példák fontos és lényeges pontokra mutatnak rá az uniós tagság felé közelítő Horvátország számára is.

* Dr. Takács Tamara, PhD, egyetemi adjunktus, Utrecht University School of Law, t.takacs@uu.nl

II. A bővítés – mint politika

A második világháborút követő időszakban a hat alapító állam egyetértett abban, hogy először a Szén- és Acélközösség célkitűzéseit kell követniük, majd pedig egy szélesebb körű szupranacionális jellegű gazdasági együttműködést kell megvalósítaniuk az Európai Gazdasági Közösség keretében. A kölcsönös függés és együttműködés jól felfogott előnyeiben alapuló, tisztán gazdaságinak szánt kooperáció ösztönözte az országokat arra, hogy belépjenek a szervezetbe. A kooperáció kezdeti sikere már a lelegején csatlakozásra csábított másokat is. A földrajzi terjeszkedés a gazdasági fejlettség különböző fokán álló és különböző politikai érdekeltséggel rendelkező országokat hozott a szervezetbe és az átalakulás és konszolidáció általános stratégiáját szolgálta. Az 1973-as bővítés hozta az első három „új” tagot. Az Egyesült Királyság felvételi kérelme csak többszöri, rendkívül kínos elutasítások után került elfogadásra, de Gaulle francia elnök ismételten megvétózta a felvételt. Az Egyesült Királyságnak csak azután sikerült belépnie az EGK-ba, miután új elnök költözött az Elysée Palotába.¹ Az első észak-európai tagállam a kezdetben habozó és belül időnként még mindig szkeptikus Dánia volt. Írország, amely a csatlakozásakor szegény országnak számított, azóta sokat profitált a közös mezőgazdaság-politika által nyújtott támogatásból és Strukturális Alapokból, és az Unióban a leglátványosabb gazdasági fejlődésen ment keresztül. Egy másik korai szemléző, aki szerette volna a lehető legszorosabb köteléket kialakítani a szervezettel, Törökország volt. Törökország 1959-ben nyújtott be társult tagsági kérelmet, amelynek eredményeképpen 1963-ban létrejött az ún. ankarai megállapodás. E társulási megállapodás kompromisszumként vámuniót ajánlott Törökországnak és elfogadta a tagság mint végső cél gondolatát. Azonban az ország 1987. évi hivatalos tagfelvételi kérelme után, Törökország csatlakozási kilátásai politikai okokból még mindig eléggé bizonytalanok.² A következő körben, 1981-ben, a szervezet Portugáliát és Spanyolországot üdvözölhette, amely országokban nemrég állt helyre a demokrácia. Azt remélték, hogy a felvétellel segítséget nyújthatnak a poli-

¹ N. Nugent (ed.): *European Union Enlargement*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004

² Törökország EU-hoz való csatlakozásának legfontosabb kérdéseiről ld. S. Domaniç: *The Turkish Accession to the European Union: Mutually Beneficial? Mutually Possible?*

<http://www.isp.org.pl/files/18444490470897409001169459097.pdf> (2010.07.31.)

tikai átalakulásban és gazdasági fejlődésben a korábban totalitárius rezsimú országoknak, ami így is történt, megint csak a Strukturális és Kohéziós Alapokból nyújtott hatalmas pénzügyi támogatás segítségével. Görögország ezt követő csatlakozása 1986-ban hasonló európai közösségi célkitűzéseket és stratégiai célokat szolgált, amely jól mutatja, hogy a szervezet már akkor vezető politikai szerepet vállalt a demokrácia térségben belüli erősítésében és ugyanakkor a gazdasági átalakulás előmozdítása terén is. Marokkó 1987. évi felvételi kérelmét – mint várható volt – elutasították, mivel a Tanácsban a külügyminiszterek nem tekintették európai országnak. A déli bővítéssel ellentétben, néhány korábbi EFTA ország, nevezetesen Ausztria, Finnország és Svédország 1995. évi felvétele inkább csak annak a megerősítése volt, hogy ezek az országok megfelelnek az EU követelményeinek, semmint segítség ennek megvalósításában. Néhány ország, nevezetesen Liechtenstein, Norvégia és Izland esetében, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás biztosítja a Belső Piacca kapcsolatos jogszabályok alkalmazását, anélkül, hogy az említett országok részt vennének azok meghozatalában. Svájc kétoldalú megállapodások teljes szövetével kapcsolódik az EU-hoz és teljes mértékben részt vesz a Belső Piacban és élvezi annak előnyeit. Jelenleg az EGT országok és Svájc a Belső Piacca kapcsolatos teljes uniós szabályozást (*acquis*) alkalmazzák, de nem vesznek részt az alkalmazandó jogszabályok elfogadásához vezető döntéshozatali folyamatban. Ez a megoldás ésszerű alternatívát jelent a Belső Piac tényleges EU-tagság nélküli bővítésére.³

A hidegháború végével megnőtt az érdeklődés a gazdasági és egyre inkább politikainak is tekinthető integrációban való részvétel és a stabilizáció előnyének kihasználása iránt. A vasfüggöny lehullása, a politikai és gazdasági reformok sürgetése, ami az új demokráciák rendszerváltását jellemezte, vezetett ahhoz a határozott külpolitikai törekvéshez, amelynek célja egyrészt az Európai Közösségekhez, majd később az Európai Unióhoz való csatlakozás volt, másrészt pedig az, hogy ezek az országok visszazerezzék régi helyüket Európa politikai, gazdasági és kulturális térképén. Égve a vágtyól, hogy kihasználják nemrég vissza-

³ A. Łazowski: Enhanced Bilateralism and Multilateralism: Integration without Membership 45 CMLRev. 2008 1433-1458 o., A. Łazowski: Box of Chocolates Integration: The European Economic Area and Swiss Model Revisited. In S. Blockmans – S. Prechal (eds.): Reconciling ‘deepening’ and ‘widening’ of the European Union. T.M.C. Asser Press, The Hague 2007. 87. o.

nyert önállóságukat, a két legfontosabb külpolitikai cél, amelyet maguk elé tűztek, az EU-hoz mint gazdasági egységhez és a NATO-hoz mint védelmi szervezethez való csatlakozás volt. Úgy tűnik, hogy a szkeptikus mottó, amely szerint „az Európai Unión kívül is van élet”, Európának ebben a részében egyre kevésbé rendelkezik meggyőző erővel. Még egy olyan ország számára is, mint Izland, amely kényelmes EGT tagsággal rendelkezik, és amely érzékenyen őrökdi halászati kvótájának fenntartása felett, az EU tagsági kérelem benyújtása tűnt a gyógyírnak az országban nemrégiben végbement pénzügyi mélyrepülésére.⁴

Most a csatlakozásra váró országok, amelyek közül Horvátország áll a legközelebb a belépéshez, a hosszadalmas ellenőrzési folyamatoknál és tárgyalásoknál tartanak. Bár a csatlakozás távlatát adott minden egyes hivatalos jelölt ország számára, Törökország tagságát illetően, például, politikai szempontból megoszlanak a vélemények az EU-ban, és az utóbbi időben gyakran hallani bizonyos *bővítési fáradságról*, amelyben az EU egyesek szerint szenved.

III. A kondicionalitás és amit tükröz – az értékek Uniója?

Amellett, hogy a Tanács egyhangú döntésére volt szükség az új tagok felvételéhez – ami sok évig meghiúsította az Egyesült Királyság csatlakozási kísérleteit – a Szerződés már kezdetben tagfelvételi eljárást vezetett be és kimondta, hogy bármely európai ország tagállam lehet, ha a Tanács egyhangú döntéssel elfogadja jelentkezését, amely döntést a Bizottsággal folytatott előzetes konzultáció előz meg. A csatlakozás feltételeit a tagállamok és a jelölt állam közötti megállapodásban kell rögzíteni és minden szerződő államnak ratifikálnia kell.⁵ Az Egységes Európai Okmány óta az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia a Tanács döntését.⁶ Marokkó jelentkezését a földrajzi kritériumokra való hivatkozással utasították el 1987-ben, bár azok heves vita tárgyát képezték (hol ér véget „Európa”?). Figyelemre méltó, hogy a Szerződés a földrajzi feltételeken kívül semmilyen más konkrét követelményt sem említ. Így az 1992 előtt csatlakozó országokkal szemben nem határoztak meg semmilyen mércét. Mivel, mint említettük, a déli országok nem érték el az akkori EK tagok politikai és gazdasági stabilitásának és fejlettségének

⁴ EurActiv: EU to open membership talks with Iceland. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-open-membership-talks-iceland-news-49524> (2010. 06.15.)

⁵ Ld. a 237. cikket. Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) létrehozó szerződést Rómában 1957. március 25-én írják alá, és 1958. január 1-jén lép hatályba.

⁶ Egységes Európai Okmány 8. cikk [OJEC L 169.29.06. 1987. 1. o.]

szintjét, csatlakozásuk éppen ennek a változásnak a megkönnyítése érdekében történt. Sőt, az Egységes Európai Okmány által előírányzott Egységes Piac kialakulásáig, valamint a Maastrichti Szerződés aláírásáig, amely már politikai területeket is bevont az EU hatáskörébe, az *acquis communautaire* által felölelt területen viszonylag könnyű volt az alkalmazkodás és harmonizáció. Határozott választóvonal jelentkezett itt az EU bővítési politikájának történetében, nevezeten az új közép- és kelet-európai demokráciák csatlakozásának távlata és kifejezett felvételi kérelme. Abban a történelmi kontextusban, amelyet a hidegháború és a kelet-nyugati megosztottság lezárulása, illetve a jogállamiság, demokrácia és piacgazdaság felé törekvő új és lelkes átmenet jellemezett, az EU tagság jelentette a modernizáció lehetőségét.⁷ Mivel ezek az országok mindegyike (talán Ciprus és Málta kivételével) örökségként magán viselte az átfogó modernizáció és gazdasági-politikai átalakulás terhét, az EU-nak követelményszinteket kellett meghatároznia, amelyhez mérheti, mennyire felkészültek és mennyire állnak készen ezek az országok a csatlakozásra. Ezen kívül a tagjelölt államoknak mintegy 80000 oldalnyi jogszabályt és joganyagot kellett jogrendszerükbe beépíteni. Ezért, az említett országokkal kötendő társulási megállapodások létrehozása során 1993-ban az Európai Tanács koppenhágai csúcstalálkozóján további és határozottabb – bár nem teljesen pontosan meghatározott – kritériumokat fektettek le, amelyekhez mérhetik az egyes országok felkészültségét a tagjelöltségre és végső soron – a csatlakozási tárgyalások után – a felvételre. Az Elnökségi konklúziók, amelyek meghatározták az ún. Koppenhágai kritériumokat, három kritériumkategóriát tartalmaztak:

- politikai kritériumok: stabilan működő demokratikus intézményrendszer, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását;
- gazdasági kritériumok: működő piacgazdaság és képes legyen megbirkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével;
- képes legyen eleget tenni a tagságból származó kötelezettségeknek, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseit.⁸

⁷ T. Haughton: Central and Eastern Europe. In: C. Hay – A. Menon (eds.): European Politics. OUP, Oxford 2007. 132. o.

⁸ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993.

http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (2010.06.15.)

A koppenhágai kritériumokat az Európai Tanács 1995-ben újból megerősítette, amikor is előírta megfelelő közigazgatási és igazságügyi szervezet kialakítását, amely lehetővé teszi a tagjelölt ország számára, hogy az *acquis communautaire*-t az ország saját jogrendjébe emelje, és hatékonyan végrehajtsa. Csak a 2004-2007 között zajló „nagy robbanás”-nak nevezett bővítés befejeződése után szabott az EU további, a saját „korlátait” tükröző, feltételeket: a további tagfelvételt a saját befogadóképességéhez igazította. Az EU *befogadóképességére* hivatkozva, amely szerint a szervezet funkcionális intézményrendszerének is képesnek kell lennie az új tagok befogadására, fenntartotta magának azt a jogot, hogy eldöntse, mikor kész új országok csatlakozásának elfogadására.⁹

E kritériumok azt tükrözik, hogy e téren az EU kitart bizonyos követelményszint mellett (amelyet önmaga vagy nemzetközileg elismert normák, például az EJEE normái, alapján határozott meg) és az a célja, hogy e normák betartását a leendő tagországok körében kikényszerítse. Miközben azt elemezzük, hogy a kondicionalitás és e normáknak a tagfelvétel feltételeként való kikényszerítése milyen hatásokkal jár, érdekes lehet megvizsgálni, hogy a bővítés milyen szerepet játszott és hogyan szilárdította meg ezeket az értékeket magán az EU-n belül.

1. A bővítés – mint számos politikai és emberi jog megszilárdítója

Mint említettük, a koppenhágai kritériumok már 1993-ban a fent ismertetett politikai értékeket sorolták a legnagyobb kihívások közé, amelyekkel a közép- és kelet-európai országoknak szembe kell nézniük. Az Unión belül a Maastrichti Szerződés 1992-ben a következő kiegészítéseket tette:

„Az Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, melyek kormányzati rendszere a demokrácia alapelvein alapul.”

„Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból erednek.”¹⁰

⁹ Ld. F. Amtenbrink: On the European Union's capacity to cope with further enlargement. In S. Blockmans – S. Prechal (eds.): Reconciling 'deepening' and 'widening' of the European Union. T.M.C. Asser Press, The Hague 2007. 111. o.

¹⁰ A Maastrichti Szerződés (az Európai Unióról szóló szerződés) F. cikke [OJ C191 1992. július 29.]

Ebből arra lehet következtetni, hogy e cikkel az EJEE ratifikálása és betartása kifejezett csatlakozási kritériummá vált. Azonban az EU saját működési elveinek rendszerében csak az 1997. évi Amszterdami Szerződés elfogadása után vezetett be olyan mértékben a koppenhágai kritériumokban szereplő politikai értékeket, mint ahogy azok ott meghatározásra kerültek. Az F. cikk (1) bekezdése kimondta:

„[a]z Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban”.

Ugyanakkor a Szerződésben szereplő csatlakozási követelmények kibővültek ezen újonnan bevezetett értékek tiszteletben tartásának követelményével.¹¹ A Szerződésen alapuló csatlakozási kritériumoknak ilyen jellegű kiterjesztése nemcsak a koppenhágai kritériumok megerősítését szolgálta, hanem a szervezet jellegében végbemenő átalakulást is tükrözte. Az egyre inkább politikai együttműködés, amely túlment a Belső Piac gazdasági célkitűzésein, 1992 óta magában foglalta a közös kül- és biztonságpolitikát és a bel- és igazságügyi együttműködést is. Emellett, az alapvető emberi jogok védelmének megjelenése az Európai Bíróság joggyakorlatában¹² és az olyan demokratikus intézmények növekvő szerepe, mint az Európai Parlament¹³ további demokratikus paraméterként szolgáltak, amelyhez a szervezet magát mérhette.¹⁴ Ezen kívül a Nizzai Szerződés 7. cikke szankciókat helyezett kilátásba arra az esetre, ha bármely tagállam megsértené az alapvető értékeket.¹⁵ Itt markáns párhuzamot vonhatunk aközött, hogy fejlődést tapasztalhatunk az EU által a

¹¹ O. cikk: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 6. cikk (1) bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően arról egyhangúlag határoz.”

¹² Ld. D. Douglas Scott: *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis* 43 CMLRev. 2006. 619. o.

¹³ Különösen a Parlament fokozott részvétele az EU jogszabályainak elfogadásában először az együttműködési eljárásban, majd az együttdöntési eljárásban.

¹⁴ Ld. még a német Alkotmánybíróság 1986. október 22-i *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)* ügyben hozott határozatát, BVerfGE 73, 339, ügyszám: 2 BvR 197/83, amelyben ezeket a fejleményeket megerősítette, és az Európai Unió Alapjogi Chartájának elfogadását és politikailag kötelező dokumentumként való kihirdetését az Unió intézményei által 2007 decemberében.

¹⁵ Ld. az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkét.

saját maga és már meglévő tagállamai számára előírt politikai és emberi jogi elvekben, és hogy az EU ugyanezeknek az elveknek az érvényesülését már az elején felkészülési követelményként fogalmazta meg a csatlakozni szándékozó közép- és kelet-európai országokkal szemben.

Érdekes esettanulmányt vázolhatunk fel a *kisebbségek védelméhez* kapcsolódóan, amely jól mutatja az összefüggést a kondicionalitás politikája és az EU belső követelményeket támaztó jellege között. A kisebbségi jogok védelme, amelyről az EEJE részletesen kidolgozott normái rendelkeznek, először a Lisszaboni Szerződésben jelenik meg kifejezetten. A többféle másodlagos jogalkotás közötti hézag kitöltése céljából¹⁶ a Lisszaboni Szerződés emeli az Unió alapvető jogai közé kifejezetten a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét. Azonban, mint említettük, a kisebbségek védelme szerepelt a koppenhágai kritériumok felsorolásában, tekintettel a területen hagyományosan nagy százalékban élő nemzetiségekre és a jogaik gyakorlásával kapcsolatos problémákra. Talán ez a helyzet jól példázza azt, amit *Craig* és *de Búrca* a következőképpen jellemez:

„[...] az EU-t gyakran kritizálják azért, hogy láthatóan nagyobb hajlandóságot mutat arra, hogy az emberi jogokat inkább a külkapcsolati politikájában támogassa és érvényesítse, mint saját belső politikájában.”¹⁷

Nyilvánvaló, hogy e helyzet következtelenséghez vagy kettősmércéhez vezethet. Amíg a kisebbségi jogok a csatlakozási tárgyalások szigorú ellenőrzési folyamatának részét képezték, addig a meglévő EU tagállamok nem sokat mutathattak fel e téren. Például, Franciaország és Görögország nem ratifikálta a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményét (amely az Európa Tanács okmánya). Hogyan hunyhat szemet az EU a kisebbségvédelem hiánya felett saját tagállamaiban, miközben hatékony védelmet követel a leendő tagállamoktól? Többen megjegyezték azt is, hogy ha egy ország már belépett az EU-ba, a szigorú ellenőrzési folyamat véget ér, és ez a kezdeti csatlakozási kritériumot hatástalanná, értelmetlenné teszi. A kisebbségi jogok védelmezői számá-

¹⁶ Egyenlő bánásmódról szóló irányelv, a Tanács 2000/43/EK irányelve [2000, OJ L180/22], Foglalkoztatásról szóló keretirányelv, a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

¹⁷ P. Craig – G. de Búrca: EU law: Text, cases and materials. OUP, Oxford 2008. 407. o.

ra világossá vált, hogy az EU-ra hosszú távú és tartós hatást gyakorló hatékony kisebbségvédelem elérése érdekében,

„[...] intézményi változtatásokra, hosszú távú politikai diffúzióra és az alapvető normák megváltoztatására lenne szükség.”¹⁸

Vagyis az EU rendszer alapvető normáinak megváltoztatására. Az előkészítő iratok és viták azt mutatják, hogy a 2004-2009 közötti európai parlamenti ciklusban a közép- és kelet-európai országok európai parlamenti képviselői különösen sürgették a kisebbségi jogok napirendre vételét, többek között azért, hogy egyensúlyba hozzák az országukkal szemben támasztott elvárásokat és a néhány „régibbi” tagállamban létező egyenlőtlenségeket, és biztosítsák a következetességet a védelem szintjét illetően. Különösen erőteljesen képviselte az ügyet Tabajdi Csaba európai parlamenti képviselő, aki a kisebbségvédelmi platformot vezette¹⁹ és aktív egyeztetést kezdeményezett a hasonló gondolkodású politikusok csoportjával. Mint említettük, a Lisszaboni Szerződés a kisebbségvédelmet az EU alapvető értékei között ismeri el,²⁰ és jogilag kötelező dokumentum rangjára emeli az Alapjogi Chartát, amelyben szerepel a nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló diszkrimináció tilalma.²¹ Tehát, kétségtelen, hogy a kisebbségvédelem érték; olyan elv, amely a bővítési folyamat és ezzel együtt az új tagállamok részéről jelentkező érdekek eredményeképpen szilárdult meg az EU rendszerében. Ebben az esetben egy csatlakozási kritérium és a belső rendszer közötti összhang kialakításának igénye vezetett a törvényes jogok védelmének javulásához és szilárdította meg azt az EU-ról alkotott képet, amely szerint az

¹⁸ G. Sasse: *Gone with the Wind? Minority Rights in Central and Eastern Europe before and after EU Enlargement*. Workshop Ethnic Mobilization in the New Europe. Brussels, 21-22 April 2006. 2. o.

¹⁹ Intergroup (Frakcióközi Csoport) a Történelmi Nemzeti Kisebbségekért

²⁰ 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

²¹ 21. cikk (1) bek.: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” Az Európai Unió Alapjogi Chartája [2007, OJ C 303/7]

EU olyan politikai tényező, amely az alapvető jogokat képviseli mind az európai térségben, mind a saját tagállamaiban és a társult tagokkal kapcsolatosan is. Horvátország folyamatban lévő csatlakozási eljárása során a kisebbségi jogok védelme (főként a romáké és szerbeké) az egyike a legkritikusabb és politikai szempontból legkényesebb témáknak, és az Európai Bizottság ezt a kérdést a civil társaságok és nem kormányzati szervezetek jelentéseit követően folyamatosan figyelemmel kíséri. A legutóbbi, 2009. évi előmeneteli jelentés azt mutatja, hogy bár némi előrehaladás történt, a kisebbségi jogok terén még további fejlődésre van szükség, főleg a foglalkoztatásban.²² A tagság elérése után a Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelv és az elsődleges joganyag biztosítja majd a követelmények betartását és végrehajtását.

2. A bővítés – mint a gazdasági közösség megszilárdítója

Nemigen tagadható az a tény, hogy a szabad kereskedelmi térség kibővítése nagymértékben hozzájárul a térség gazdasági fejlődéséhez. A négy szabadság és az általuk biztosított mobilitás lehetővé teszi a források optimális elosztását, a versenyben való helytállásra ösztönöz, és ezáltal fejleszthetően hat a termelés és értékesítés egészére. Ezen kívül az EU Belső Piacát többet jelent, mint szabad kereskedelmi térséget, vámuniót is magába foglal, és ezáltal „közössé” válik a tagállamok külkereskedelmi politikája, akik a külvilág felé a világ legnagyobb kereskedelmi blokkját alkotják. Valóban a gazdasági integráció gyümölcseinek learatása és a Belső Piac kibővítése volt az a gyakran hivatkozott ok, amely az EU-t új tagállamok felvételére készítette, és amely miatt új országok csatlakoztak a szervezethez. A régebbi tagállamok számára a kibővített EU kibővített piacot jelentett, ahol termékeiket eladhatják, ahol a munkaerő költségei alacsonyabbak, így új fióküzleteket hozhatnak létre, és olcsóbban kapják a szolgáltatásokat. A pályázó tagjelölt országok új piacot reméltek, ahol áruikat, szolgáltatásaikat és munkaerejüket magasabb áron értékesíthetik. Bár az integráció története jól látható gazdasági fejlődést mutat az EU egészét és az egyes országokat tekintve is (pl. Írország, Spanyolország és Portugália sikertörténete), egyenlőtlenségek is jelentkeztek, amelyek olyan konkrét támogatási rendszerek kialakításához vezettek,

²² Commission of the European Communities: Croatia Progress Report 2009 accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010 COM(2009)533, http://www.eu-pregovori.hr/files/Izvijesce/Progress_report_2009.pdf (2010.06.15.)

mint a Kohéziós és Strukturális Alapok, amelyek fontos tanúbizonyságát adták a tagállamok között működő szolidaritásnak és – legalább a támogatásból részesülő országok körében – növelték az EU népszerűségét. Azzal a céllal, hogy az EU Belső Piacán sikeresen szerepelhessenek, a tagjelölt országoktól elvárták, hogy működő piacgazdaságot hozzanak létre, hogy „képesse váljanak megbirkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével”.

A 2004. évi bővítés nemcsak a kibővített piaccal kapcsolatos fent tárgyalt okok miatt volt előnyös az EU számára, hanem azért is, mert éppen a piac kibővülése indította el azt a jogi fejlődési folyamatot a gazdasági integrációban, amelyre már régóta szükség volt. Itt legalább két példára lehet utalni: a versenyszabályozás végrehajtásának decentralizációjára²³ és a szolgáltatásokról szóló irányelv nehézségekkel teli, de sikeres elfogadására, amely utóbbinak a célja a szolgáltatások szabad mozgásának valódi megszilárdítása volt a Belső Piacon belül.²⁴ A másik fejlesztés az EU gazdasági külkapcsolataival kapcsolatos, amit most a 27 taggal az EU következetesebben és erőteljesebben tud képviselni kétoldalú vagy többoldalú kereskedelmi kapcsolataiban.

3. A bővítés – mint fontos intézményi reformok elindítója

Az EU-hoz való csatlakozás azt jelenti, hogy a felvett tagállam részt vesz azokban a döntéshozatali struktúrákban, amelyekben az együttműködés alapjául szolgáló szabályok elfogadásra kerülnek. Ez a részvétel a következő követelményeket támasztja: 1) az EU célkitűzéseinek egységes országos szintű összehangolása, 2) az ország álláspontjának képviselése az EU szintjén, legszembetűnőbben a Tanácsban, és 3) annak biztosítása, hogy az elfogadott határozatokat nemzeti szinten teljes mértékben és hatékonyan végrehajtják.²⁵ Az olyan alapvető intézményi és működési alapelvek, mint például a lojális együttműködés, biztosítják a követelmények kiszámíthatóságát és következetességét az Unió jogának alkalmazásában. E kötelezettségre való felkészítés céljából, a csatlakozási folyamatnak részét képezte a nemzeti jognak az *acquis communautaire*-rel való összehangolása, a korábban említett madridi kritériummal össz-

²³ A Tanács 1/2003/EK Rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003, OJ L 1/1.]

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról [2006, OJ L 376.]

²⁵ T. Takács: Participation in EU decision making: Implications on the national level. Including a case study on Hungary. T.M.C. Asser Press, The Hague 2009

hangban. Ez az összehangolás, harmonizáció fontos jogi modernizációt tett szükségessé, olyan intézmények és fogalmak bevezetését, amelyek korábban ismeretlenek voltak ezekben a posztkommunista országokban. Itt legfőképpen a versenyszabályozásra gondolok. A törvényhozási modernizáció együtt járt a közigazgatási és igazsáügyi modernizációval, amely új struktúrákat alakított ki az EU követelményeinek alkalmazása és végrehajtása céljából.

Az EU szintjén, éppen az új tagok felvételének távlata tette sürgetővé az intézményi reformot. Néhány tagállam még kiegészítő jegyzőkönyvet is fűzött az Amszterdami Szerződéshez, kijelentve, hogy az intézményi átalakítás a jövőbeli bővítéseknek elengedhetetlen feltétele.²⁶ Ennek megfelelően a Nizzai Szerződés 2002-ben megfelelőképpen be is vezette ezeket a reformokat és utat nyitott a 2004. évi csatlakozások előtt. Nagymértékben kibővítette az intézményi struktúrát, amely így nagyobb hatékonyságot és demokráciát igényelt. Az azóta készült empirikus tanulmányok azt mutatják, hogy a bővítés pozitív hatással volt az EU döntéshozatali folyamataira: nagyobb lett a Tanács tagjaira nehezedő nyomás, hogy gyors döntéseket hozzanak,²⁷ az Európai Parlament a társadalmi érdekek széles skáláját fogja össze, és a Bizottságra szintén előnyös hatással van a multikulturális tényező és sokszínűség. Horvátországra tekintettel a Lisszaboni Szerződés változtatásokat vezet be, hogy lehetővé tegye az ország jövőbeli tagságát, helyet és szavazati jogot biztosít számára az intézményekben.

IV. Összegzés

A fentebbi rövid áttekintés megvilágította, hogy milyen kölcsönös hatással volt a bővítés a csatlakozó országokra és magára a szervezetre, legfőképpen a 2004. évi csatlakozások során. A kondicionalitás politikájának alkalmazása és az új országok tényleges csatlakozása katalizátornak bizonyult az alapelvek megszilárdításában és elindította az EU-n belüli szabály- és intézményrendszer reformját. A csatlakozások arra is ösztönzőleg hatottak, hogy az EU azon a szerepén túlmenően, hogy kölcsönösen előnyös gazdasági együttműködést biztosít, politikai szerepet is vállaljon a demokrácia és jogi modernizáció elősegítésében. Emellett

²⁶ Jegyzőkönyv az intézményekről az Európai Unió várható bővítése kapcsán.

²⁷ R. Dehousse et al. (eds.): *Elargissement: Comment l'Europe s'adapte*. Sciences Po Les Presses, Paris 2006, P. Settembri: *The surgery succeeded. Has the patient died? The impact of enlargement on the European Union*. Jean Monnet Working Paper 04/07. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/07/070401.pdf> (2010.06.15.)

a csatlakozások megerősítették az EU-ról, annak normaexportáló és követelménytámasztó szerepéről alkotott képet. Az EU-nak és jelenlegi tagállamainak is meg kell felelniük az előírt követelményeknek, különben az EU elveszíti hitelképességét és súlyát a csatlakozási tárgyalásokat illetően.

Tilk Péter*

Gondolatok a magyar önkormányzatiságról és regionális fejlesztésről

I. A magyar önkormányzati rendszer

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a többször módosított 1949. évi XX. törvény, amelynek tartalmi korszerűsítése a jogállami elvárásoknak megfelelően 1989-ben megtörtént, így akkor formailag nem, de tartalmilag új Alkotmány született. Az Alkotmány alapján Magyarország független, demokratikus jogállam, parlamentáris köztársaság. Bár az alap-törvény *expressis verbis* nem tartalmazza a hatalommegosztás elvét, a tételes szabályok rendszerét tekintve ez az elv áthatja az Alkotmány egészét. A hatalommegosztás horizontális szintjén az államhatalom az Országgyűlés, Kormány és a bíróságok között oszlik meg; ezek mellett a közjogi szakma egy része hatalmi ágként tekint a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra és a helyi önkormányzatok körére. Ezek közül jelentős súllyal az Alkotmánybíróság van jelen az államszervezetben; a helyi önkormányzatok inkább a hatalommegosztás vertikális szintjébe sorolhatók, és a központi hatalommal szemben számottevő ellensúlyt nem jelentenek. Ennek több oka is meghatározható:

- a helyi önkormányzatok nem a népszuverenitás megtestesítői;
- finanszírozásuk jelentős mértékben (szinte teljes egészében) a központi hatalom által meghatározott, és az Alkotmánybíróság szerint csak az alkotmányellenes, ha az önkormányzat működését ellehetetleníti a finanszírozás hiánya (azaz más, bármilyen jelentős korlátozás, megszorítás nem);
- bár az önkormányzati alapjogok Alkotmány által védettek, ezek „törvény keretei között” érvényesülnek, az Alkotmánybíróság szerint pedig etekintetben a parlament mozgásterébe tartoznak.

A helyi önkormányzás joga az Alkotmány 42. §-a szerint a helyi választópolgárok közösségét illeti meg; ez az alapjog – hasonlóan a többi, Alkotmányban foglalt alapvető joghoz – védelemben részesül. A helyi önkormányzás jogán egy helyen tapasztalható törés: az Alkotmány 2010-ben történt egyik módosítása alapján nem rendelkezik passzív választójoggal – egyik választási típusban sem – a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai

* Dr. Tilk Péter, PhD, egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, tilk@ajk.pte.hu

szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig.

Az önkormányzás egységei Magyarországon szintén Alkotmány által meghatározottak. A 41. § alapján a Magyar Köztársaság területe *fővárosra, megyékre, városokra és községekre* tagozódik. Ezen belül a főváros kerületekre tagozódik, a többi városban (tehát községben nem) kerületek alakíthatók. Magyarország területe jelenleg 19 megyére osztott; a város és a községek száma együttesen megközelítőleg 3200. Fontos sajátosság azonban, hogy az Alkotmány nem szól a régiókról, így ezek az egységek alkotmányi védelemben nem részesülnek (hasonlóan a 168 kistérséghez). A régiók – különböző szempontok alapján kigondolva – ezzel együtt léteznek. A legfontosabb kategóriát alkotják az ún. *tervezési-statisztikai régiók*, melyek a NUTS-2 beosztásnak felelnek meg. A megyék és a főváros az alábbi hét ilyen régióba kerültek beosztásra:

- Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye);
- Közép-Dunántúl (Veszprém megye, Fejér megye, Komárom-Esztergom megye);
- Dél-Dunántúl (Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye),
- Közép-Magyarország (Budapest, Pest megye);
- Észak-Magyarország (Heves megye, Nógrád megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye);
- Észak-alföld (Jász-Nagykun-Szolnok megye, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye);
- Dél-alföld (Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye).

Az 1996. évi XXI. törvény 1999-es módosításával létrehozott regionális egységek kellően stabil közigazgatási határral rendelkeznek, és megfelelő nagyságúak ahhoz, hogy a gazdasági és társadalmi folyamatokat statisztikai pontossággal követni lehessen.

2006-ban került kidolgozásra annak lehetősége, hogy a megyerendszert régiókkal váltsák fel, a kormányzó erők azonban az ehhez szükséges mértékű parlamenti felhatalmazással nem rendelkeztek. Emiatt számos intézkedésük (például az önkormányzati szféra feletti törvényességi ellenőrzés regionális szervekhez telepítése) kudarcot vallott, ami több esetben alkotmányellenességhez, illetve évekig az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés hiányához vezetett. A 2010-ben hatalomra kerülő, több mint kétharmados többséggel rendelkező erők szándéka a

megerendszer erősítése: erre utal – többek között – a területi államigazgatási szervek megerősítésének folyamata.

II. A regionális fejlesztés Magyarországon

1. 2004 és 2006 között a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért tárca nélküli miniszteri poszt működött, ami a regionális fejlesztés kiemelt kormányzati fontosságát jelezte. A 2006 augusztusáig hatályban levő, a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 293/2004. (X. 28.) Korm. rendelet alapján e miniszter irányította a területpolitikai, területfejlesztési, területrendezési és régiófejlesztési, az idegenforgalmi (turizmussal kapcsolatos), továbbá az építésügyi és lakásügyi kormányzati feladatok ellátását. Fontos feladataként jelent meg, hogy közreműködött az európai strukturális alapok magyarországi támogatási programjainak megvalósításában, valamint együttműködési jogosítványokkal rendelkezett a vidékfejlesztés átfogó közép- és hosszú távú stratégiájának tervezésében, különös tekintettel a hazai kiemelt térségi és keretprogramok megvalósítására, a kiemelt üdülőkörzetekhez (például Balaton) kötődő fejlesztésekre, a falusi és agroturizmussal kapcsolatos feladatok ellátására. A Kormány e tagja feladatkörében gondoskodott a területfejlesztéssel, a regionális fejlesztéssel, az építésüggyel, a lakáspolitikával és a lakásüggyel, valamint a turizmussal kapcsolatos kormányzati szintű nemzetközi teendők ellátásáról is.

A tárca nélküli miniszter a területfejlesztéssel, a regionális fejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos feladatkörében, felügyeleti jogkörében

- irányította a területfejlesztési koncepciók és programok, továbbá területrendezési tervek rendszerének kialakítását, működését, meghatározta részletes tartalmi követelményeiket, elkészítésük, alkalmazásuk és karbantartásuk rendjét, koncepciókat, programokat és javaslatokat készített az országos terület- és regionális fejlesztési politika megalapozására;
- előkészítette az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló országgyűlési beszámolót;
- kidolgozta az országos területfejlesztési koncepciót;
- kidolgozta a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció irányelveit, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét, a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök fel-

- használásának szabályait, javaslatot tett a területfejlesztést szolgáló központi és térségi pénzeszközök arányára;
- kidolgozta a vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályait, javaslatot tett vállalkozási övezetek kijelölésére;
 - közreműködött a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok munkájában, ellátta az Országos Területfejlesztési Tanácsban való részvétellel és a Tanács működésével kapcsolatos feladatokat, összehangolta a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységét, így különösen a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsokban képviselő kormányzati álláspontot;
 - az országos, a *kiemelt térségi* és a megyei területrendezési tervek összhangjának megteremtése érdekében szakmai szempontból előzetesen véleményezte a megyei területrendezési terveket;
 - ellátta a kistérségi megbízottak tevékenységével kapcsolatos teendőket;
 - segítette a terület- és regionális fejlesztést érintő kutatási elemző tevékenységet, e körben együttműködési megállapodásokat kötött, és támogatta a kutatási-fejlesztési feladatok ellátását;
 - kialakította és működtette a terület- és regionális fejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs és adatszolgáltatási rendszert, javaslatot tett a kötelező adatszolgáltatás rendjére;
 - szakirányítást gyakorolt a területi főépítészek területfejlesztéssel, valamint terület- és településrendezéssel összefüggő feladatok ellátása felett, különös tekintettel államigazgatási szervként végzett hatósági feladataikra;
 - a belügyminiszterrel együttműködésben szakmailag irányította a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vezetőinek a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok, kistérségi fejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyeletét és a területfejlesztési önkormányzati társulások feletti törvényességi ellenőrzését;
 - javaslatot tett a Kormány képviselőjére a Balaton Fejlesztési Tanácsban;
 - összehangolta a Balatonnal kapcsolatos össz-kormányzati feladatokat, részt vett a Balatoni Tárcaközi Bizottság tevékenységében;

- gondoskodott a területrendezési tervekről szóló törvények előkészítéséről és végrehajtásáról;
- közreműködött a területi marketing tevékenység kormányzati feladatainak ellátásában;
- közreműködött a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszerének átalakításával kapcsolatos kormányzati javaslatok kidolgozásában.

Fontos feladatoként jelentkezett a külföldi működő tőke bevonásával, valamint a külföldre irányuló tőkebefektetéssel összefüggő politika kialakításában, a befektetés-ösztönző szabályozó rendszer kidolgozásában való részvétele, illetve a befektetés-ösztönzést segítő szervezetekkel, regionális fejlesztésekben érdekelt kockázati tőke társaságokkal és pénzüintézetekkel való együttműködés.

A tárca nélküli miniszter a terület- és regionális fejlesztéssel kapcsolatos feladatkörében a nemzetközi segélyek, a strukturális alapok fogadása érdekében is széleskörű jogosítványokkal rendelkezett. Ilyennek voltak tekinthetők az alábbiak:

- a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósítási rendszerének kidolgozásában való közreműködés;
- az Európai Unió kohéziós politikája szabály- és célrendszerének kialakításában való részvétel, különös tekintettel a szabályozási rendszerre;
- a regionális fejlesztési operatív programok elkészítéséről történő gondoskodás;
- a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése során a regionális tervezés összehangolása.

A miniszter ezen kívül közreműködött a Kormány közigazgatás-fejlesztési programjának végrehajtásában, az általa irányított-felügyelt hivatalok bevonásával javaslatot tett a korszerű igazgatási módszerek, eljárások alkalmazására, figyelemmel kísérte és javaslataival segítette a regionális hatáskörök gyakorlásának kialakításával kapcsolatos döntések előkészítését. Igen fontos jogosítványa volt a vagyionkezelői, alapítói, illetve tulajdonosi jogok gyakorlása a regionális fejlesztésekkel foglalkozó egyes kiemelt szervezetek felett (VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht., Regionális Fejlesztési Holding Rt.)

2. A miniszteri szintű feladat-kialakítás azonban nem volt egyedüli kormányzati akció. 2004-től működött a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (MTRFH), amit a 195/2003. (XI. 28.) Korm. rendelet hozott létre a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca

nélküli miniszter felügyelete alatt (a rendelet közel három évig volt hatályban). E hivatal feladatai között igen jelentős funkciók fedezhetők fel. Az MTRFH az érdekelt kormányzati szervekkel együttműködve – többek között –

- gondoskodott a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló jogszabályokban meghatározott területfejlesztési, területrendezési feladatok ellátásáról;
- közreműködött a területfejlesztési koncepciók és programok, továbbá területrendezési tervek rendszerének kialakításában, működtetésében, segítette az országos terület- és regionális fejlesztési politika megalapozására vonatkozó javaslat elkészítését, kidolgozta az országos területfejlesztési koncepciót;
- közreműködött az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló országgyűlési beszámoló előkészítésében, valamint az ország területi beosztásának kialakításában;
- segítette a területfejlesztési támogatások és decentralizáció irányelveinek, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerének, a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök felhasználása szabályainak kidolgozását, előkészítette a területfejlesztést szolgáló központi és térségi pénzeszközök arányára vonatkozó javaslatot;
- közreműködött a vállalászási övezetek létrehozása és működése szabályainak kidolgozásában, előkészítette a vállalászási övezetek kijelölésére tett javaslatot;
- segítette a regionális és megyei területfejlesztési tanácsok munkáját, közreműködött az Országos Területfejlesztési Tanácsban való részvétellel és a Tanács működésével kapcsolatos feladatok ellátásában, a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységének összehangolásában, így különösen a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsokban képviselendő kormányzati álláspont kialakításában;
- segítette a kistérségi fejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik programozási, tervezési tevékenységét, ellenőrzi a programok központi és regionális programokkal való összhangját;
- közreműködött a területfejlesztés intézményrendszerének szakmai irányításával, működtetésével, továbbfejlesztésével, működésük ellenőrzésével kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásában;

- előkészítette a terület- és regionális fejlesztést érintő kutatási elemző tevékenység támogatása érdekében kötendő együttműködési megállapodásokat, közreműködött a kutatási-fejlesztési feladatok ellátásában;
- közreműködött a terület- és regionális fejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs és adatszolgáltatási rendszer működtetésében;
- közreműködött a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok vezetőinek a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok, kistérségi fejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyelet szakmai irányításában;
- közreműködött a külföldi működő tőke bevonásával, valamint a külföldre irányuló tőkebefektetéssel összefüggő politika kialakításában, a befektetés-ösztönző szabályozó rendszer kidolgozásában, együttműködött a befektetés-ösztönzést segítő szervezetekkel, regionális fejlesztésekben érdekelt kockázati tőke társaságokkal és pénzintézetekkel, közreműködött az országos kiemelt fejlesztésekkel kapcsolatos feladatok ellátásában;
- részt vett a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósítási rendszerének kidolgozásában; közreműködött az Európai Unió kohéziós politikája szabály- és célrendszerének kialakításában, segítette a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése során a regionális tervezés összehangolását;
- előkészítette a közösségi támogatási keret regionális fejlesztési operatív programját és közreműködött annak végrehajtásában, előkészítette az INTERREG közösségi kezdeményezés azon programjait, amelyekben Magyarország irányító feladatokat látott el, és közreműködött azok végrehajtásában; közreműködött egyéb, Magyarországot érintő INTERREG programok tervezésében és végrehajtásában;
- működtette a Magyarországi Régiók Brüsszeli Irodáját.

3. Mindezekon túlmenően valamennyi területfejlesztési régióban regionális koordinátor működött. A regionális koordinátor szervezte, koordinálta és ellenőrizte a kistérségi megbízottak és a kistérségi feladatok megyei koordinálását végző megyei szervezők tevékenységét. A regionális koordinátor

- összefogta és szervezte a régió területén a megyei szervezők és kistérségi megbízottak tevékenységét;

- ellátta a régióra kiterjedő szervezési, kapcsolattartási, közreműködési feladatokat;
- kapcsolatot tartott a régióban működő állami és önkormányzati szervezetekkel, a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal régió-igazgatóival;
- figyelemmel kísérte a regionális pályázatokat, a folyamatban levő pályázatok sorsát, a megyei szervezők útján mozgósított a pályázatokon való részvételre;
- részt vett a regionális fejlesztési tanács, valamint a régiót érintő térségi fejlesztési tanács ülésein, egyéb rendezvényein;
- a megyei szervezőkhöz és a kistérségi megbízottakhoz továbbította, illetőleg összegyűjtötte tőlük a kormányzati – különösen a terület-, vidék-, gazdaság- és intézményfejlesztési, támogatási rendszerekkel összefüggő – tevékenység ellátáshoz, illetve végrehajtásához szükséges információkat;
- koordinálta – a Területpolitikai Kormányzati Hivatalnak (TKH) a kistérségi megbízotti hálózat működésére vonatkozó feladatainak megvalósítása érdekében – a TKH feladatkörébe tartozó egyes tevékenységeket a regionális, a megyei, a térségi, a kistérségi (terület-) fejlesztési tanácsok, a közigazgatási hivatalok és a területfejlesztési társulások között;
- segítséget nyújtott - a megyei szervező és kistérségi megbízott közreműködésével - több megye vagy régió területére kiterjedő, a területfejlesztéssel összefüggő önkormányzati társulás létrehozásához, feladatainak ellátásához;
- segítséget nyújtott a megyék és a régiók közötti együttműködés fejlesztésében, a térségi fejlesztési tanácsok létrehozásában és működésében;
- közreműködött a kistérségi és regionális területfejlesztési szervezeti integrációs és decentralizációs folyamat továbbfejlesztésében;
- figyelemmel kísérte a kistérségi megbízott által előre jelzett esetleges térségi gazdasági-társadalmi, illetve környezeti konfliktushelyzet kezelésére kidolgozott programok megvalósítását;
- összegyűjtötte és elemezte a kistérségi megbízottak által készített jelentéseket, regionális szinten összefoglalót készített a Hivatal számára;
- kialakította a kistérségi megbízotti értekezletek rendjét, megszervezte az értekezleteket;

- irányította és ellenőrizte a kistérségi megbízottaknak e rendeletben foglalt tevékenységét.

4. A regionális fejlesztés vonatkozásában kiemelkedően fontos szerep hárult az I. Nemzeti Fejlesztési Tervre, az Új Magyarország Fejlesztési Tervre, illetve a 2010-ben megfogalmazott Új Széchenyi Tervre.¹

4.1. Magyarország 2004. május 1-én vált az Európai Unió teljes jogú tagállamává, így a 2000-2006-os programozási időszak ötödik évében kezdődött meg az *I. Nemzeti Fejlesztési Terv* végrehajtása. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv hosszútávú célként az életminőség javítását jelölte meg, amelynek elérését az Európai Unió átlagától elmaradó jövedelmi különbségek mérséklésével kívántak biztosítani. Ezen átfogó cél elérésének érdekében négy specifikus célt határoztak meg:

- a gazdasági versenyképesség javítását, amely a termelő szektorok versenyképesebbé tételét célozta;
- a humán erőforrások jobb kihasználását a növekvő foglalkoztatáson és az emberi erőforrások fejlesztésén keresztül;
- jobb minőségű környezetet és fejlett infrastruktúrát;
- kiegyensúlyozottabb regionális fejlődést, amelyet a régiók potenciális természeti, gazdasági és humán kapacitásainak felhasználásával kívántak elérni.

E négy specifikus cél öt operatív programban öltött testet:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP),
- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP),
- Humánerőforrás Fejlesztés Operatív Program (HEFOP),
- Környezetvédelem és Infrastruktúra Fejlesztés Operatív Program (KIOP),
- *Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP)*.

A Regionális Operatív Program a régiók belső erőforrásainak fenntartható hasznosításával segítette a területi fejlettségbeli különbségek mérséklését, míg az ágazati operatív programok az egyes tématerületek megvalósulását tekintették elsődleges céljuknak.

2004-2006 között az Irányító Hatóság 3 prioritást kezelt:

- turisztikai potenciál erősítését a régiókban (turisztikai vonzerók fejlesztése, turisztikai fogadóképesség javítása);
- a térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztését (hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének a javítá-

¹ Készült a www.nfu.hu és a www.rfh-rt.hu információi alapul vételével. (2010.10.01.)

sa, városi területek rehabilitációja, óvodai és alapfokú nevelési-oktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése);

- a humán-erőforrásfejlesztés regionális dimenziójának erősítését (a helyi közigazgatás és civil szervezetek kapacitásépítése, a helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása, a felsőoktatási intézmények és a helyi szereplők együttműködésének erősítése, valamint régió-specifikus szakmai képzések támogatása).

Az NFT I. fejlesztési ciklus egyik fontos módszertani áttörése volt, hogy lehetővé vált a programok végrehajtásának egységes mérése. Az NFT I. valamennyi programja, így a ROP is rendelkezett indikátorrendszerrel, amelynek adatait egységes monitoring rendszer gyűjtötte össze (EMIR). A ROP programszintű indikátora teljesült, a felhasználható források legalább 75%-a a négy kevésbé fejlett régióba jutott. A rendelkezésre álló forrásokat maradéktalanul sikerült felhasználni.

4.2. Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* keretében az Irányító Hatóság 7 regionális operatív programot kezel. Ezek legfontosabb céljai az alábbiak:

- a regionális gazdasági versenyképesség erősítése;
- a régiók turisztikai vonzerejének növelése;
- a térségi közlekedési infrastruktúra és a közösségi közlekedés fejlesztése, a helyi környezeti állapot javítása;
- az energiatakarékosság és –hatékonyság, illetve a megújuló energiaforrások felhasználásának ösztönzése;
- települések átfogó, integrált fejlesztése;
- a régión belüli társadalmi és területi különbségek mérséklése;
- a társadalmi infrastruktúra fejlesztése.

Az egyes térségek, régiók azonban – eltérő adottságaikból adódóan – meglehetősen különböző fejlődési lehetőségekkel rendelkeznek. A számunkra érdekes *Dél-Dunántúli Régiót* „magas környezeti minőségű modellrégió”-ként is említik. A dél-dunántúli régió a meglévő természeti adottságait és kulturális értékeit megőrizve és fenntartható módon hasznosítva magas környezeti minőségű modellrégióvá szeretne válni. A fejlesztések során meghatározó szerep jut:

- az innovatív környezeti ipar és energetika,
- a piacorientált kreatív ipar és a kulturális szektor, valamint
- az élettudományi kutatási bázisra és a régió gyógyhelyeire épülő egészségipar fejlesztésének.

Jelenleg a térségi gazdaságfejlesztés, a szerkezetváltás és versenyképesség elősegítésében a Regionális Fejlesztési Holding Zrt. is közreműkö-

dik.² E 100%-ban állami tulajdonban levő holdingnak az országos és regionális fejlesztési társaságai közvetlen partnerei mind az önkormányzatoknak, mind a vállalkozásoknak a 2007-13 közötti EU- források lehívásában. Segítséget nyújtanak a projekt-generáláshoz, a pályázatok komplett elkészítéséhez, a forrásigények összeállításához, a projektek teljes körű megvalósításához, valamint a szükséges képzések lebonyolításához. Az RFH-csoport pénzügyi szolgáltatásokkal is segíti a kis- és középvállalkozások, valamint az önkormányzatok fejlesztéseit. Társaságai részt vesznek az üzleti szempontból ígéretes projektek indításában is.

4.3. A 2010-ben kialakított *Új Széchenyi Terv* hét nagyobb kérdéskör köré épül fel:

- gyógyító Magyarország – egészségipar;
- megújuló Magyarország – azaz a környezetvédelem és a fenntarthatóság, energiahatékonyság – energiaracionalizálás – energiatakarékosság;
- otthonteremtés és lakásprogram;
- vállalkozásfejlesztés;
- a tudomány és innováció kérdésköre;
- foglalkoztatás;
- közlekedés és tranzitgazdaság.

Az Új Széchenyi Terv célja a források ésszerű, megfelelő felhasználása, a korábbi programok hibáinak elkerülése/kiküszöbölése, az ország gazdasági fejlődésének elősegítése.

A jelenlegi – nem minden részletükben ismert – kormányzati elképzelések tehát nem Magyarország regionális belső tagolódásában gondolkodnak, elsődleges céljukként pedig a gazdaságfejlesztés jelölhető meg. A következő évek elérendő céljai között fogalmazhatók meg – többek között – az ország gazdasági helyzetének javítása, az egyes régiók versenyképességének fokozása, a kutatás-fejlesztés erősítése, illetve az oktatási rendszer korszerűsítése.

² www.rfh-rt.hu (2010.10.01.)

Reprodukciós turizmus Európában

I. Bevezetés

Az Egyesült Királyságban élő Blood házaspár épp családalapításhoz készült, amikor kiderült, hogy a férj gyógyíthatatlan betegségben szenved. Mr. Blood hamarosan kómába esett, életének utolsó pillanatait azonban felesége arra használta fel, hogy meggyőzze az orvosokat: vegyenek spermium-mintát a férjétől, hogy ő – később – férje ivarsejtjeit felhasználva vehessen részt mesterséges megtermékenyítési kezelésben. Mivel Mrs. Blood biztosította a szakembereket arról, hogy férjével már régóta terveztek közösen gyermeket, a minta levétele megtörtént, anélkül, hogy az illetékes hatóság, a HFEA ehhez hozzájárulását adta volna.¹ Az özvegy férje halála után valóban kísérletet tett arra, hogy az elhunyt ivarsejtjeivel megtermékenyítsék, ám a brit hatóságok döntése ezt meggátolta. A hatósági határozatok úgy rendelkeztek, hogy a donor írásos beleegyezése hiányában jogellenes volt a sejtek levétele és tárolása, valamint jogellenes lenne az ezzel végzett kezelés, valamint az, hogy a sejteket más országba vigyék, ahol a kezelés jogszerűen elvégezhető. Mrs. Blood bírósághoz fordult igénye érvényesítésére, és másodfokon megnyerte az ügyet. A bíróság ugyanis úgy határozott, hogy a spermiumok levétele és tárolása – írásos beleegyezés híján – valóban jogellenes volt, ám az Európai Unióban érvényesülő szolgáltatások szabad áramlása révén lehetősége nyílik arra, hogy más tagállamban igényeljen egészségügyi szolgáltatást.²

Az 1990-es évek elején német nők tucatjai utaztak Hollandia nőgyógyászati klinikáira terhesség-megszakítás céljából, mert az abortusz hazájukban majdhogynem tiltott eljárás volt. Miután erről tudomást szereztek, a német határőrök nőgyógyászati kényszervizsgálatoknak vetették alá a Hollandiából hazatérőket. Az ügyészség számos esetben élt vád-

* Dr. Zeller Judit, PhD, adjunktus, PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, Pécs, zellerj@ajk.pte.hu

¹ Human Fertilization & Embryology Authority. A HFEA az Egyesült Királyság független szerve, amely meghatározza a petesejtekkel és spermiumokkal végezhető kezeléseknél, és azoknak a kutatásoknak a szabályait, amelyekben emberi embriók érintettek. Standardokat dolgoz ki és engedélyeket ad ki kutatási központok számára. Vö. <http://www.hfea.gov.uk> (2010.08.31.)

² M. Brazier: Hard cases make bad law? 23 Journal of Medical Ethics 1997. 341-342. o.

emeléssel azok ellen a nők ellen, akik más államban végeztek terhesség-megszakítást.³ A szigorú gyakorlat enyhülését az erőteljes média-visszhang és a német „pro choice”-mozgalmak mellett az is elősegítette, hogy az Európai Unió Parlamentje már 1990-ben kiadott határozatában javasolta, hogy a tagállamok tegyék lehetővé a terhesség megtartásáról vagy megszakításáról való szabad döntést.⁴

Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlata érzékeny indikátora lehet az aktuális társadalmi problémáknak. Az elmúlt néhány évben számos panasz érkezett az ombudsmanhoz, amelyeket a panaszosok meddőségi központokkal szemben nyújtottak be, bizonyos meddőségi kezelések – elsősorban a dajkaanyaság – megtagadása miatt. A panaszok kivizsgálása nélkül is hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a meddőségi központok a jogszabálynak megfelelően jártak el, és Magyarországon a releváns jogi szabályozás az, amely korlátokat állít fel meghatározott meddőségi kezelésekkal szemben. Az egészségügyi törvény⁵ (Eütv.) értelmében csak olyan meddőségi kezelések (reproduktív eljárások) alkalmazhatók, amelyeket a jogszabály tételesen felsorol.⁶ Tekintettel arra, hogy a dajkaanyaságot mint meddőségi kezelést az Eütv. nem tartalmazza – a Büntető Törvénykönyvet is figyelembe véve – ez a kezelés Magyarországon biomedicinális kutatásnak minősül, így az orvostudományi kutatások engedélyezését végző hatóság előírt hozzájárulása nélkül büntetendő cselekmény.

Az említett esetek csak önkényesen kiragadott példák a határokon átívelő orvosi beavatkozások tömkelegéből. Tudományos eredmények igazolják, hogy a gyermektelen házaspárok egyre nagyobb számban utaznak külföldre, hogy olyan kezeléseket részesülhessenek, amelyek hazájukban tiltottak vagy korlátozottan hozzáférhetők, ám Európa más államaiban elvégezhetők, sőt, társadalombiztosítási támogatást élveznek.

„Számos asszisztált reprodukciós technika, amely egyes EU tagállamokban bevett gyakorlat, más államban szigorúan tilos vagy jogellenes; a biz-

³ G. Pennings: Legal harmonization and reproductive tourism in Europe. Human Reproduction Vol.19. 2004/12. 2691. o.

⁴ Resolution on Abortion [OJ C 096, 17/04/1990]

⁵ 1997. évi CLIV. törvény

⁶ Vö. az Eütv. 166. §-ával.

tonsági előírások Európa egyik részében bevettek, másik részében viszont áthágásuk és figyelmen kívül hagyásuk lehet szokványos.”⁷

Mindezek a megállapítások megvilágítják számunkra a reprodukciós turizmusnak, annak a jelenségnek a lényegét, amelynek jelentősége évről évre nő Európában (is).

A „reprodukciós turizmus” vagy „meddőségi turizmus” kifejezés arra a gyakorlatra utal, amelynek során az egyének országhatárokon átkelve igyekeznek olyan meddőségi kezelésekhöz, szolgáltatásokhoz – pl. in vitro fertilizáció, ivarsejt-adományozás, születendő gyermek nemének megválasztása, dajkaanyaság, stb. – hozzájutni, amelyek hazájukban nem biztosítottak, nem finanszírozottak, esetleg kifejezetten tiltottak.⁸ A reprodukciós turizmus az általános orvosi turizmus részét képezi, a két jelenség mégis szembevetülő különbségeket rejt, amelyek az előbbi sajátos megközelítést igénylik. A „reprodukciós turizmus” vagy „meddőségi turizmus” kifejezés mára már – főként külföldön – a tudományos terminológia részét képezi, mégis meg kell jegyezni, hogy kívánatosabb lenne a jövőben a „határokon átvitelő meddőségi kezelés” kifejezés. Ez ugyanis a hagyományosnál jóval semlegesebb, kevésbé pejoratív konnotációjú megjelölés, amely mentes attól, hogy ítélkezzék az orvosi célú külföldi út indítéka tekintetében, így pontosabban meghatározza a vizsgált jelenségek körét.⁹

Fontos megjegyezni, hogy a reprodukciós turizmus nem kiegyenlített jelenség, még Európában sem. Vannak olyan államok, amelyek rendszerint „exportálják” a klienseket, mások viszont jellemzően fogadják őket meddőségi kezelés céljából. Hollandia, az Egyesült Királyság vagy Csehország kedvelt célállomása a reprodukciós turistáknak, míg a külföldi páciensek mintegy kétharmada négy európai államból: Olaszországból, Németországból, Hollandiából és Franciaországból jön.¹⁰ A belga statisztikák azt mutatják, hogy nagyjából a lombik-kezelésekben részt vevő betegek 30%-a, a petesejt-adományozottak mintegy 60%-a

⁷ Worries Mount in Europe about Reproductive Tourism. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3512148,00.html> (2010.08.31.)

⁸ Vö. L. J. Martin: Reproductive tourism in the age of globalization. *Globalizations* Vol. 6. 2009/2. 250-251. o.

⁹ A. P. Ferraretti et al.: Cross-border reproductive care: a phenomenon expressing the controversial aspects of reproductive technologies. *Reproductive BioMedicine Online* 2010/20. 262. o.

¹⁰ F. Shenfield et al.: Cross border reproductive care in six European countries. *Human Reproduction* Vol. 25. 2010/6. 1362. o.

külföldi, és a preimplantációs diagnosztikát kérő betegek majd fele Németországból és Franciaországból érkezik.¹¹ Adott állam szerepe különféle indikátorokon múlik. A következőkben azokat a faktorokat vizsgálom, amelyek befolyásolják a határátlépéssel járó mozgást a meddőségi kezelések területén. A számos ok három nagy csoportba sorolható: i) jogi szabályozás, ii) szaktudás hiánya, iii) költségek.

II. jogi szabályozás

A határokon átvélő meddőségi kezelés nem új jelenség Európában, mivel az asszisztált reprodukciós technikák (ART) fejlődése nyomán az Európai államok – társadalmi uralkodó etikai, morális, vallási, politikai nézeteit figyelembe véve – mindig is eltérően szabályozták a reprodukciós orvoslást és a meddőségi kezeléseket.¹² Az ART eljárások nemzeti szabályozását elemezve öt olyan faktor azonosítható, amelyek mentén az eltérő szabályozási modellek körvonalazhatók.

1. A részvétel személyi feltételei

A jogszabály általában meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek eleget kell tenni ahhoz, hogy az egyén meddőségi kezelésben vehessen részt. E feltételek egyike a családi állapot és a szexuális orientáció. Meddőségi kezelést gyakran csak házaspárok vagy élettársak vehetnek igénybe, liberálisabb modellekben azonban egyedülálló személyek is. Meleg vagy lesbikus párokról a jogszabály vagy nem tesz említést vagy kifejezetten kizárja számunkra a részvételt. A személyi feltételek másik kritériuma az életkor. Legtöbb esetben az ún. „reprodukciós korhatár” elérése a meddőségi kezelésből való kizárást jelent.

2. Ivarsejtek felhasználása

Legegyszerűbb esetben az ART-t azoknak a partnereknek az saját ivarsejtjeivel végzik el, akik később a születendő gyermek jogi és társadalmi értelemben vett szülei kívánnak lenni. Előfordulhat azonban, hogy a partnerek egyike nem rendelkezik megfelelő ivarsejtekkel, vagy mindkét részvevőnél fennáll ez a probléma. Ebben az esetben kizárólag adományozott sejtek alkalmazása jöhet szóba. Az adományozás maga is lehet tiltott vagy megengedett, amennyiben a jogszabály megengedő, még

¹¹ Pennings: i. m. 2690. o.

¹² E. F. Morris: Reproductive tourism and the role of the European Union. Chicago Journal of International Law Vol. 8. 2008/2. 703. o.

mindig előírhatja, hogy az adományozás anonim vagy nyílt. Néhány állam azt is lehetővé teszi, hogy elhunyt személyek ivarsejtjeit használják fel meddőségi kezeléshez, amennyiben a sejtek levétele még a halál előtt történt.

3. A létrehozható és beültethető embriók száma

A kliensek igényeihez képest a nemzeti szabályozás lehet túlságosan korlátozó vagy túlságosan megengedő az embriók száma tekintetében is. Egyes államokban csak néhány petesejtet vesznek le a női partnertől, mivel előírás, hogy valamennyit meg kell termékenyíteni, és be kell ültetni, tekintet nélkül arra, hogy milyen az embriók minősége, illetve mennyi a páciens életkora. Ezekben az államokban tiltott az embriók adományozása, fagyasztása vagy kísérleti célú felhasználása. Más államokban a levehető és megtermékenyíthető petesejtek száma nem korlátozott. Ez a szabályozási modell felfogható úgy, mint amely a nagyobb sikerességi arányt segíti, minél több embrió beültetésével. Más szempontból azonban úgy is megítélhető, hogy ezek az államok szorgalmazták a többszörös terhességet, annak valamennyi kockázatával együtt. Ez utóbbi megítélés esetén az állam inkább az ún. „egyedi embrió beültetést” (single embryo transfer) írja elő.

4. Az embriók feletti rendelkezés lehetősége és terjedelme

Az európai államok többségében a jogalkotó figyelembe veszi a reprodukciós jog vagy szabadság mibenlétét, amikor szabályozza az embriók feletti rendelkezés jogát. Ez azt jelenti, hogy mindkét partner számára azonos mértékben biztosítja a rendelkezési jogot, akik ezt közösen gyakorolhatják. Több olyan szabályozási modell is található azonban Európában, amelyben a rendelkezési jog eltérő terjedelmű a női és a férfi partner tekintetében: a női résztvevőnek szélesebb körben biztosítja a rendelkezési jogot, mint a férfinak. Ez általában azt jelenti, hogy ha a petesejt megtermékenyítése megtörtént, a beültetésről való döntés már csak a nőt illeti meg. A partnerek azonban meg is egyezhetnek az embriók jövőbeni sorsáról, ami tipikusan azt jelenti, hogy kizárják a beültetést a kapcsolat megszakadása vagy az egyik partner halála esetére.

5. A számfeletti embriók sorsa

A számfeletti – vagyis a meddőségi kezelésben feleslegessé vált – embriók felhasználásának három módja képzelhető el: lefagyaszthatók a partnerek számára egy későbbi kezeléshez, adományozhatók más párok

részére vagy felajánlhatók kutatási célra. Ez utóbbi azért fontos, mert az európai Biomedicina Egyezmény¹³ tiltja az embriók kutatási célú létrehozatalát.

Az európai államok releváns szabályozásának elemeit – az 5 említett faktor nyomán – az alábbi táblázat foglalja össze.

1. sz. táblázat Az európai államok szabályozása

Ausztria ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy élettársak számára (utóbbiak esetében csak speciális tanácsadás után) - tájékozott beleegyezés mindkét partnertől (élettársak esetében közjegyzői okirat) - visszavonható (nő: beültetésig, férfi: megtermékenyítésig) - kutatás és adományozás tiltott - fagyasztás max. 1 évig
Belgium ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy élettársak számára (utóbbiak lehetnek azonos neműek is) - Ivarsejt-adományozás megengedett - elhunytak ivarsejtjei előzetes beleegyezés esetén felhasználhatók - beültethető embriók számra életkorfüggő (SET¹⁶ preferált) - kutatás, adományozás és fagyasztás megengedett – tájékozott beleegyezéssel - fagyasztás „ésszerű” ideig
Ciprus	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára
Csehország ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés - írásos tájékozott beleegyezés a beültetéshez a férfi részéről (24 hónapnál nem régebbi) - kutatás, adományozás és fagyasztás megengedett – tájékozott beleegyezéssel

¹³ Az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény. Magyarországon kihirdette a 2002. évi VI. törvény.

¹⁴ Vö. Fortpflanzungsmedizinengesetz. BGBl. Nr. 275/1992. Hatályos 1992. július 1-től.

¹⁵ N. Schiffino – F. Varone: Regulating biomedicine in Belgium and France: neighboring countries, diverging policies. German Policy Studies 2006. 12. 22. http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-33318014_ITM (2009.03.12.), Comité Consultatif de Bioéthique (Belgium): Avis no. 19 du 14 octobre 2002 relatif à la destination des embryons congelés., Comité Consultatif de Bioéthique (Belgium): Avis no. 28 du 21 juin 2004 relatif à la procréation après de décès du/de la partenaire. <http://portal.health.fgov.be> (2009.03.12.)

¹⁶ Single Embryo Transfer, vagyis egy embrió beültetése.

Dánia	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés (donortól is) - beültetés szintén külön írásos tájékozott beleegyezéssel - kutatás, adományozás és fagyasztás megengedett – tájékozott beleegyezéssel - embriók megsemmisítése valamelyik partner halála vagy a kapcsolat megszakadása esetén
Egyesült Királyság ¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy (elsősorban) különemű élettársak számára - nincs kifejezett tilalom egyedülálló nők vagy azonos nemű párok számára - írásos tájékozott beleegyezés az eljárás minden stádiumában külön-külön megkövetelt - ivarsejt-adományozás megengedett - elhunytak ivarsejtjei előzetes beleegyezés esetén felhasználhatók - beleegyezések bármikor visszavonhatók - fagyasztás max. 10 évig
Észtország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különemű élettársak, illetve egyedülálló nők számára
Finnország	<ul style="list-style-type: none"> - nincs kifejezett szabályozás – megengedő gyakorlat
Franciaország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különemű, legalább 2 éve együtt élő élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés – 1 hónap megfontolási idő (donortól is) - ivarsejt-adományozás megengedett - kutatás, adományozás és fagyasztás megengedett – tájékozott beleegyezéssel - fagyasztás max. 5 évig
Görögország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különemű élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés - ivarsejt-adományozás megengedett - elhunytak ivarsejtjei előzetes beleegyezés esetén felhasználhatók - dajkaanyaság megengedett
Hollandia	<ul style="list-style-type: none"> - nincs kifejezett szabályozás – megengedő gyakorlat
Németország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különemű élettársak számára - egyedülálló nők és azonos nemű párok számára kifejezetten tiltott

¹⁷ O. Dostál: Several remarks on new legal regulation in the sphere of assisted reproduction. In H. Konečná (ed.): Reproduction health 2007. What to do so that you have children when you want to have them University of South Bohemia, České Budějovice 2007. 5-6. o., http://www.hanakonecna.cz/download/rz2007_3.pdf (2009.08.31.)

¹⁸ E. Jackson: Regulating Reproduction. Hart Publishing, Oxford-Portland-Oregon 2001

	<ul style="list-style-type: none"> - írásos tájékozott beleegyezés – a megtermékenyítéshez mindkét fél részéről, a beültetéshez a nő részéről - kutatás csak „import” embriókon végezhető - fagyasztás csak a megtermékenyítési folyamat befejeződése előtt, illetve „sürgős szükség” esetén megengedett
Norvégia	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés - ivarsejt-adományozás tiltott - fagyasztás max. 3. évig
Olaszország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára - ivarsejt-adományozás tiltott - csak 3 petesejt termékenyíthető meg, és ezeket kötelező beültetni - kutatás, adományozás tiltott
Spanyolország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés a nő részéről, ha a nő házas, a férj részéről is - nő beleegyezése bármikor visszavonható - elhunytak ivarsejtjei előzetes beleegyezés esetén felhasználhatók - fagyasztás megengedett
Svédország	<ul style="list-style-type: none"> - házas- vagy különnemű élettársak számára - írásos tájékozott beleegyezés a nő részéről, írásos engedély a férfi részéről - ivarsejt-adományozás megengedett, de csak nem anonim módon - fagyasztás max. 1 évig

A Táblázat alapján látható, hogy a szabályozás eredményeként igen széles körben zárhatók ki ART eljárások, egyrészt azért, mert maga a kezelés tiltott, illetve azért, mert az azt igénybe venni kívánó személy nem felel meg a törvényi követelményeknek. Ahogy Pennings kiemeli:

„[v]alamennyi etikai kérdést érintő szabályozás, így az asszisztált reprodukciós eljárások kérdésköre is számos kérdést vet fel az etika és a jog kapcsolatára tekintettel. Hogyan legyen képes a jogalkotó a posztmodern társadalomban – amelyet csoportok számossága jellemez, amelyek mind eltérő morális nézeteket vallanak – reagálni a morális konfliktusokra? Ez valamennyi demokrácia legalapvetőbb problémája. A legegyszerűbb megoldás erre az, hogy lemond a jogalkotásról. A jognélküliség azonban szintén egyfajta morális állásfoglalás. [...] Egy bioetikai szabályozás nélküli nemzet ugyanis azt a liberális pozíciót követi, hogy minden állampolgár saját morális meggyőződése szerint dönthet.”¹⁹

¹⁹ Pennings: i. m. 2689. o.

III. Szakemberhiány

Még ha adott meddőségi kezelés nem is tiltott, hosszú időbe telhet, amíg megfelelő képzettségű szakemberek állnak rendelkezésre adott államban a kezelések elvégzésére. Szakemberhiány léphet fel akkor is, ha az ország specialistáinak nagy része – meghatározó, véleményformáló hányada – egyetlen morális vagy vallási meggyőződéshez kötődik, amelylyel nem egyeztethető össze egyes kezelések végrehajtásával. Ezt a problémát azonban – hála többek között a munkaerő szabad áramlásának az Európai Unióban – viszonylag könnyű megoldani, szakemberek behívásával az országba. A magyar helyzettel összefüggésben megállapítható, hogy meghatározott egészségügyi ellátások biztosítása az állam alkotmányban rögzített kötelezettsége. Az Alkotmány 70/D. §-a alapján mindenkinek joga van a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az állam e jogot – többek között – egészségügyi intézmények és orvosi ellátás rendszerének kiépítésével biztosítja. Ez azt jelenti, hogy az állam köteles a törvényben meghatározott egészségügyi ellátásokat biztosítani polgárai számára, legalább a minimális szinten. A szakértelem hiánya mindemellett hosszú várólistákhoz vezethet. Amennyiben figyelembe vesszük a életkor és a termékenység összefüggéseit, látható, hogy a kor kulcskérdés a meddőségi kezelések sikeressége szempontjából. A páciensek, kliensek éppen ezért nem engedhetik meg maguknak, hogy éveken keresztül várjanak egy-egy beavatkozásra, mivel esélyeik évről évre csökkenhetnek. Ilyen esetekben kézenfekvő megoldásként kínálkozik a külföldi ellátás igénybe vétele.

IV. Költségek

A költség, mint jelentős motiváció, különleges faktorként értékelendő a határokon átvéelő reprodukciós ellátások kontextusában. Ennek oka, hogy a reprodukciós turizmus elleni „klasszikus érv” rendszerint az egyenlőtlen a hozzáférési lehetőség, vagyis az, hogy kizárólag jó anyagi körülmények között élő – egyébként általában alaposan kidolgozott szabályozási háttérű államokból érkező – személyek engedhetik meg maguknak azt, hogy elutazzanak olyan államokba, ahol a szabályozás hézagosabb, így a hazájukban el nem érhető szolgáltatások is megvásárolhatók.²⁰ Most tehát háromféle páciensi csoportot különböztethetünk meg: azokat, akiknek a társadalombiztosítás által finanszírozott kezelések csekély esélyeiben kell bízniuk, azokat, akik képesek kifizetni a ha-

²⁰ Uo. 2690. o.

zájukban megengedett, ám csak magánintézményekben hozzáférhető kezeléseket, és végül azokat, akik ki tudják fizetni a más európai államokban nyújtott szolgáltatásokat, ahol hozzáférhetők a hazai jog által tiltott eljárások is.²¹ Röviden: a költség-egyenlőtlenségek szintén nagy szerepet játszanak a reprodukciós turizmus áradatában. Néhány országban a kezelést az állam finanszírozza, máshol a pácienseknek maguknak kell a költségeket viselniük.

Az alacsonyabb költségek a közép- és kelet-európai államokat (Magyarországot, Csehországot, Romániát, Szlovéniát) kedvelt célponttá teszik a reprodukciós turizmus számára. Az európai országokban között is jellemző eltérő megélhetési költségek – így az orvosi ellátás költségeinek különbözőségei – és a határokon átívelő orvosi ellátás igénybe vételének lehetősége néhány pár számára elérhetőbbé teszi a meddőségi kezeléseket. Az ART eljárások azonban – tekintettel arra, hogy még az előbbiekre figyelemmel is túlságosan drágák az átlagemberek számára – egyelőre még az egészségügyi ellátások luxusszektorának termékei maradnak.²² Magyarországon például az első öt kezelési ciklust finanszírozza a társadalombiztosítás, az ezt követő eljárások költségeit a pácienseknek kell viselniük. A meddőségi kezelések költségei 1000-1500 euró között mozognak, de a mesterséges megtermékenyítést és az embrió-beültetést megelőző, illetve azt követő orvosi kezeléseket is figyelembe véve a kiadások a 2000 eurót is meghaladhatják.

A költségek elbírásával kapcsolatban felmerülő egyenlőtlenségek valójában az egyenlőség elvének érvényesülését kérdőjelezi meg, mivel igazságtalan, hogy kizárólag magas szocioökonómiai státusú személyek engedhetik meg maguknak a kezeléseket külföldön. Annak érdekében tehát, hogy az egyenlőséget biztosítsák, a jogalkotók hajlamosak a korlátozás eszközához nyúlni, vagyis az anyagilag teherbíró személyeket is megfosztani attól a lehetőségtől, hogy külföldön szerezzenek érvényt igényeiknek. Amennyiben a magyar szabályozást alaposan szemügyre vesszük, ezzel a megoldással találkozunk. Tekintettel arra, hogy a büntetőjog személyi hatálya az állampolgárookra külföldön is kiterjed, a magyar állampolgárok nem vehetnek részt jogszerűen olyan meddőségi kezeléseket, amelyek belföldön nem megengedettek, vagyis a Büntető

²¹ Brazier: i. m. 342. o.

²² L. C. Ikemoto: Reproductive tourism: Equality concerns in the global market for fertility services. *Law and Inequality* Vol. 27. 2009. 299. o.

Törvénykönyv alapján emberen végzett engedély nélküli kutatásnak, így bűncselekménynek minősülnek. Pennings szerint

„[a]z egyenlőség elvére való hivatkozás elég furcsa, abszurd érv, különösen azok részéről, akik a restriktív szabályozás mellett kardoskodnak. A probléma ugyanis egyszerűen megoldható lenne az ART eljárások megengedőbb szabályozása, vagy a társadalombiztosítási rendszerből való támogatása révén.”²³

Nem hagyható figyelmen kívül azonban a költségek kérdésének valódi aggodalomra okot adó aspektusa: a szegényebb országok kizsákmányolása a gazdagabb államok által. Azokban az államokban ugyanis, ahol a bérek alacsonyak, vonzó lehetőséget jelenthet a saját test „áruba bocsátása” ivarsejt-donorként vagy dajkaanyaként. A nagy pénzösszeg kilátásba helyezése nyilvánvaló befolyásoló hatással lehet a személy tájékozott beleegyezésére. Ezen kívül az általános kommercionális hangulatú környezet nem kedvez annak, hogy a meddőségi kezeléseket etikai szempontjainak is kiemelkedő figyelmet szenteljenek.

V. Szükség van-e közös európai szabályozásra?

A tárgyalt faktorok figyelembe vételével vajon a közös európai standardok rögzítése, avagy a nemzeti szabályozás „szabadon engedése” lenne az üdvös megoldás a meddőségi kezeléseket tekintetében? Szükséges-e gátat szabni a reprodukciós turizmusnak vagy sem?

A biomedicina – így a reprodukciós eljárások szabályozásának – terén több kísérlet történt már a bioetikai normák jogi formában történő kiadására, kodifikációjára, mind nemzetközi, mind szupranacionális szinten. Általános tapasztalatként szögezhető le azonban az, hogy a nemzetközi és szupranacionális normák igen ambivalens álláspontot tükröznek e tárgykörök szabályozásakor. Egyrészt igyekeznek közös, mindenki számára elfogadható tételeket megfogalmazni, másrészt törekszenek arra, hogy ne sértsenek meg egyet sem a valamely államban vallott, irányadó morális felfogások közül. Ez a kétirányú késztetés rendszerint kiüresedett, semmitmondó vagy – ami még hátrányosabb – homályos normatartalmakhoz vezet. Amennyiben a közös standardokat rögzítő szabályozás mégsem marad jelentéktelen, akkor rendszerint a szigorúbb, restriktívebb törekvéseket tekinti kiindulópontnak, vagyis egyértelműen gátat szab a liberalizáló tendenciáknak. Ez a trend érzékelhető a Biomedicina Egyezményben is, amelyhez – épp ezért – több európai állam nem csat-

²³ Pennings: i. m. 2690. o.

lakozott. A közös – szupranacionális – norma azonban csak akkor lenne értékes és a probléma megoldására alkalmas, amennyiben nem pusztán szimbolikusan, hanem relevánsan, továbbá kellő pontossággal szabályozná tárgykörét, végül pedig némi mozgásteret biztosítana a tagállami sokféleségnek.

Kérdéses, hogy e követelményeknek meg tudna-e felelni egy ma hatályba lépő szupranacionális norma. Egyelőre inkább úgy tűnik, hogy az európai szintű szabályozási törekvések vártnak magukra. A jelenlegi helyzet ugyanis még nem alkalmas arra, hogy valóban konszenzusos, hatékony szabályozás jöjjön létre nemzetek feletti szinten. A tagállami szabályozások azonban felfoghatók egyfajta „laboratóriumként”, amelyek tapasztalataiból számos értékes információ összegyűjtésére nyílik lehetőség.²⁴ Az „egység a sokféleségben” ebben a kontextusban arra ad módot, hogy bizonyos államok egyedi tapasztalatait összegyűjtsék, rendszerezék és belőlük általános következtetéseket vonjanak le. Az Európai Unió szerveinek feladata ebben a folyamatban pedig egyelőre az, hogy serkentse az államok közötti és az államokon belüli párbeszédet, amely végül eljuthat akár a közös európai standard rögzítéséig is. A végső döntés természetesen az európai polgároké, akik a demokrácia eszközeivel saját arcukat formálhatják törvényeiket.

²⁴ Uo.

Mirela Župan*

Európai igazságügyi együttműködés a határokon átnyúló családi ügyekben

I. Bevezetés

A migráció és a mobilitás erősödésével a határokon átnyúló családjogi ügyekben a jogi együttműködés fontossága megnőtt. A családokat érintő jogi ügyeket ma már nem lehet nemzeti keretek között megfelelően megoldani, hiszen természetükből adódóan átívelnek az országhatárokon.¹ A határokon átnyúló családi ügyekben a nemzetközi együttműködés gyökerei a XX. század elejére nyúlnak vissza.² A későbbiek folyamán – a II. világháború után, főként humanitárius okok miatt – az együttműködés bizonyos időszakokban erősödött.³ Attól kezdve számos regionális⁴ és kétoldalú⁵ egyezmény született. A családi ügyekre vonat-

* Doc.dr.sc. Mirela Župan, egyetemi docens, Nemzetközi Jogi Tudományok Tanszék, Eszék, mzupan@pravos.hr

¹ M. Blair et al.: *Family law in the World Community*. Carolina Academic Press, Durham 2009. 30-31. o.

² P. M. North: *Development of rules of private international law in the field of family law*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Martinus Nijhoff Publishers, 1980. 17. o.

³ M. Verwilghen: *Explanatory Report on the 1973 Hague Maintenance Conventions*. Acts and Documents of the Twelfth Session 1972. Publication of the Hague conference on Private International Law, The Hague 1975. 384. o.

⁴ Családi ügyekben a skandináv államok regionális együttműködése jelentős már egy évszázada. M. Verwilghen: *Les realisation de L'Union nordique de droit international prive*. In: P. Foyer – Simon-Depitre (eds.): *Institut de recherches juridiques comparative; L'obligation alimentaire en droit international privé*. Vol. II. Paris 1987. 181. o. 189. o. Az 1931. február 6-án kelt „Északi Egyezmény a Házasságról” alkalmazását illetően még a Brüsszel II. bis Rendelet rendszerében is külön rendelkezések vonatkoznak Finnországra, Svédországra, Izlandra és Norvégiára. Ld. alább a IV. pontot.

⁵ A korábbi közép- és kelet-európai kommunista országok között sok kétoldalú megállapodás született. Az univerzális és a regionális egységesítés hatékonysága azonban a kétoldalú megállapodások jelentőségét csökkentette. Jelen kutatás kontextusában meg kell jegyezni, hogy Magyarország és Horvátország között hatályban van egy, a határokon átnyúló családjogi ügyekkel kapcsolatos kétoldalú rendszer, amelyet az 1968-as Megállapodás rendelt el. Megállapodás a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság és a Magyar Népköztársaság között a kölcsönös jogi szolgáltatásokról, 1968. március 7. 3/1968. számú, az 1968. évi, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság és a Magyar Népköztársaság között a kölcsönös jogügyle-

kozó nemzetközi igazságügyi együttműködés új évtizede az Európai Közösség elkötelezettségével kezdődött. Az Európai Unió intézményeinek e téren folytatott tevékenységére vonatkozó jogi és politikai megállapodások fejlődése minden idők legjelentősebb és legélénkebb nemzetközi igazságügyi együttműködésének nevezhető.

A tanulmány központi témája e kiterjedt EU igazságügyi együttműködés a határokon átnyúló családjogi ügyekben. Jelen fejezet a következő témákat öleli fel. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés modelljeinek áttekintése (II. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés előmozdítása – Európában és azon túl). Ezt követően az EU jogi és politikai felhatalmazását vizsgálom meg e területen (III. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés, 1. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés kialakulása – az EU mandátumának jogi és politikai háttere). Részletesen elemzem a határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés alapvető alkotóelemeit az alábbi szempontokból: a) a jogegységesítés; b) az alapvető emberi jogok; c) a központi hatóságok megerősített együttműködése; d) megerősített együttműködés az Igazságügyi Hálózat keretében). A válásra, szülői felelősségre és tartási kötelezettségekre vonatkozó közös szabályok ráfordítás-hasznosság elemzése (IV. 1. Brüsszel II. *bis* Rendelet; 2. Tartási kötelezettségekről szóló rendelet.) Végül konklúzió helyett az utolsó pont a határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó európai igazságügyi együttműködés jövőjét taglalja.

II. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés előmozdítása – Európában és azon túl

A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó európai igazságügyi együttműködés rendszere kettős. Egyrészt az EU tagállamai különböző nemzetközi szervezetek keretei között vesznek részt a családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködésben, másrészt – ezen kívül – kétoldalú megállapodásokat is kötnek. Az ilyen tágabb értelmű jogi együttműködés a határokon átnyúló családi ügyekben három nemzetközi szervezet keretei között zajlik. Először a hágai konferencia gyermekfelügyeletről szóló korai (1902) egyezménye keretében jelent meg, amely ma már a 19 egyezményből álló sorozatnak az első része. Ezek szabá-

tekről szóló megállapodást módosító Megállapodás, 1986.04.25., 1/1987. Az államtódlással fennálló kétoldalú nemzetközi megállapodások listája, NN-MU 13/1997

lyozzák a határokon átnyúló családjogi vonatkozású ügyeket a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia (a továbbiakban Hágai Konferencia) keretében.⁶ Az Egyesült Nemzetek (a továbbiakban ENSZ) keretében is jelentős erőfeszítéseket tesznek a családi ügyekre vonatkozó jogi együttműködés szorosabbá tétele érdekében.⁷ Ennek illusztrálására szolgálhat a következő példa: a Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény (1989) 27(4) cikke elő kívánja mozdítani a határokon átnyúló vonatkozású esetekben a gyermektartási díj behajtását az egyezményt aláíró államok igazságügyi együttműködésének ösztönzésével.⁸ Továbbá, az EU tagállamai közel fél évszázada vesznek részt az Európa Tanács (a továbbiakban ET) keretében a családi ügyekben történő jogi együttműködés szorosabbá tételében. A családok jogi védelmét közös standardok és a tagállamok családpolitikájának összehangolása révén lehet elérni. Az ET számos jogszabálya között több egyezmény és határozat foglalkozik közvetlenül a jogi együttműködéssel a határokon átnyúló családi ügyekben,⁹ középpontba helyezve a gyermekek jogi védelmét a határokon átnyúló helyzetekben.

A modern (szorosabb) európai igazságügyi együttműködés középpontjában az EU intézményeinek tevékenysége áll. Az EU igazságügyi együttműködésének dominanciája felveti az EU tagállamainak harmadik országokkal való további univerzális és regionális igazságügyi együttműködésének kérdését. Az EU külső hatáskörére vonatkozó doktrína tárgyalása azonban túlmegy jelen tanulmány témakörén.¹⁰ Mindazonáltal

⁶ A gyermekfelügyeletről szóló korai hágai egyezmény (Convention du 12 Juin 1902 pour régler la tutelle des mineurs) ma már nincs hatályban. Az egyezmények teljes listájának elérhetősége: www.hcch.com (2010.06.17.).

⁷ Blair et al.: i.m. 61. o.

⁸ 27(4) Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőtől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt. Különösen azokra az esetekre figyelemmel, amelyekben a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó személy nem ugyanabban az államban él, mint a gyermek, a részes államok előmozdítják a nemzetközi megállapodásokhoz való csatlakozást vagy ilyenek megkötését, valamint bármely más, alkalmas meg-egyezés elfogadását.

⁹ Általános áttekintést ld. Secretariat of the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (DG-HL): Council of Europe achievements in the field of law: family law and the protection of children. Strasbourg 2008.

¹⁰ Részleteket ld. A. Malatesta: The external dimension of EC private international law in family and succession matters. CEDAM, Padova 2008.

tal fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EU megteremtette az egyensúlyt az univerzális és regionális együttműködés és egységesítés terén. Az EU fokozatosan építette ki a hatáskörét a harmadik államokkal kötendő megállapodások megkötésére családi ügyekben, amivel párhuzamosan – ezekben az ügyekben – csökkent a tagállamok hatásköre. 2007. április 3-a óta az EK tagja a Hágai Konferenciának,¹¹ amelyben az EU tagállamai nevében tevékenykedik, és csatlakozik az egyezményekhez. Ennek következtében alkották meg a Tanács 664/2009/EK Rendeletét a házassági ügyekben, a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban, valamint a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartással kapcsolatos ügyekben alkalmazandó jogról szóló, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról.¹²

III. Európai igazságügyi együttműködés határokon átnyúló családi ügyekben

1. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés kialakulása – az EU mandátumának jogi és politikai háttere

Az Európai Unió nemcsak a szabad piacra és a személyek szabad mozgására vonatkozó politikájával befolyásolja polgárainak személyi jogi státusát,¹³ hanem a közös identitás és a modern Európához való tartozás eszméin keresztül is.¹⁴ A szabad kereskedelem ösztönzésével az EU felszínre hozott számos, a családokkal kapcsolatos, határokon átnyúló vonatkozású problémát, de ugyanakkor hozzá is járult a családi élet gyakori megromlásához.¹⁵ A nemzetközi elemet tartalmazó jogviták számának növekedése bíróságokon a családi ügyek feltorlódásának ked-

¹¹ A Tanács határozata (2006. október 5.) a Közösségnek a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciához való csatlakozásáról [OJ L 297, 26.10.2006. 1-14. o.]

¹² [OJ L 200, 31.07.2009. 25-31. o.]

¹³ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 18(1) cikk [OJ C 115, 09.05.2008.]; az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikk [OJ C 2000, 364/01]

¹⁴ P. McEleavy: Free Movement of Persons and Cross Border Relationship. 7 International Law FORUM du droit international 2005. 153. o.

¹⁵ L. Ackers – H. Stalford: A Community for children? Children, citizenship and internal migration in the EU. Ashgate, Aldershot 2004. 59. o.

vezőtlen jelenségét hozhatja magával.¹⁶ Amennyiben elfogadjuk azt a feltevést, hogy az EU egyre bonyolultabbá és nehezebbé teszi polgárai életének magánéleti aspektusát, akkor ezt a kedvezőtlen hatást a családi egység felbomlása következményeinek kezelésére szolgáló kifinomult rendszerek kidolgozásával kell orvosolni. Az EU a hatáskör-átruházás alapelveinek megfelelően működik, így minden egyes tevékenység számára megfelelő jogi alapot kell találni.¹⁷ Történelmi szempontból tekintve – amikor a családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés kérdése volt napirenden – az Amszterdami Szerződés előtti EKSZ 220. cikk szerint a tagállamok kezdeményezték a nemzetközi polgári eljárás számos aspektusának harmonizációját. A Brüsszeli Egyezmény a joghatóságról és a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletek végrehajtásáról¹⁸ kifejezetten kizárta a családi ügyeket az egyezmény *ratione materiae* területéről (1(2) cikk), habár a tartási kötelezettségek kivételt képeztek.¹⁹ A Közösség ekkor foglalkozott először családjogi kérdésekkel,²⁰ de többen is hangot adtak ama véleményüknek, hogy a probléma kezelése nem megfelelő.²¹ A tagállamok ismételten meg akar-

¹⁶ D. Martiny: Die Zuständigkeit in Unterhaltssachen (Art. 5. Nr. 2. Brüssel I – VO, und die Rechtsprechung des EuGH 1. o. (az anyag használata a szerző engedélyével)

¹⁷ „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.” Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, EUSZ 5(1) cikk, EKSz korábbi 5(1) [OJ C 306/10]

¹⁸ Brüsszeli Egyezmény a joghatóságról és a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletek végrehajtásáról [OJ L 299, 31.12.1972. 0032 – 0042. o.]; egységes szerkezetbe foglalt változat: OJ C27, 26.01.1998

¹⁹ A családjogi ügyek eltérő státuszát igazolja az a tény, hogy nemcsak az anyagi jogi megközelítés, hanem a tagállamok kollíziós jogi megoldásai is olyannyira eltérőek, hogy alkalmazásuk veszélyeztetné az ítéletek kölcsönös végrehajtását és az Egyezmény összehangolt végrehajtását. A joghatóságról és a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletek végrehajtásáról szóló Brüsszeli Egyezményhez kiadott Jenard-jelentés [OJ C 59/1979. 10. o.]

²⁰ F. Collienne: Le contentieux familial provisoire: aspects de droit international privé. In: P. Wautelet (ed.): Actualités du contentieux familial international. Larcier, 2005. 230. o.

²¹ „[...] ennek a jogszabálynak a gazdasági motiváltsága nincs összhangban a családjogi kérdés ilyen jelentős és sokszor vitatott részével” [...] „nem védi megfelelően a gyermekek jogait sem”. H. Stalford: Old Problems, New Solutions? – EU Regulation of Cross-National Child Maintenance. 15 Child and Family Law Quarterly 3 2003. 277. o. és köv.

ták erősíteni együttműködésüket az *acquis* e területén azzal, hogy elfogadták az EK első családjogi vonatkozású egyezményét: az 1990. évi Egyezményt a tartásdíj behajtási eljárásainak egyszerűsítéséről.²² Ez azonban soha nem lépett életbe. Abban az időben az *acquis* a családjoggal csak szektorális alapon és csak indirekt módon foglalkozott,²³ viszony a családpolitikához és intézményeihez következetlen volt, és hiányzott az összehangolás is.²⁴ Az EK számos felhívást tett közzé a „koherens és integrált” EK családpolitika megteremtésére, legalább a „soft-law” eszközeivel.²⁵ Az 1990-es évek végén az Európai Parlament sürgette a határokon átnyúló jogvitákra vonatkozó uniós családpolitikát, amit gyermekvédelmi célú, tagállamok közötti együttműködési mechanizmusok kidolgozása kísért. A Maastrichti Szerződés rendelkezett a kormányközi együttműködés intézményi kereteiről, és felhatalmazta az EU-t az igazságügyi együttműködésre polgári ügyekben.²⁶ A joghatóságról, valamint a házassági ügyekben hozott bírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Egyezmény²⁷ az Unió mélyebb elkötelezettségét jelezte a családjog iránt, amely azóta az „európai integráci-

²² M. Sumampouw: The EC Convention on the recovery of maintenance abroad. In: M. Sumampouw et al. (eds.): Law and reality: essays on national and international procedural law in honour of Cornelis Carel Albert Voskuil. 1990. 315. o. és köv.; J. Pirrung: Zugang zum Recht in der Europäischen Union. In: G. Barrett (ed.): Creating a European Judicial Space – prospects for improving judicial cooperation in civil matters in the European Union. Vol. 30. Academy of European Law, Trier 2001. 37. o.

²³ Jelen tanulmány szerzőjének az Európai Unió belső hatásköreit a nemzetközi családjog területén részletesen tárgyaló cikke: M. Župan – V. Puljko: Shaping European Private International Family Law. 7 Slovenian Law Review 2010. 6. o. és köv.

²⁴ C. McGlynn: The Europeanization of Family Law. 35 Child and Family Law Quarterly 2001. 35. o.

²⁵ Az Európai Parlament Határozata a családpolitikáról az EK-ban, 1983 [OJ C 184/116]. Egyéb intézmények csatlakozásával: az Európai Bizottság Közleménye a családpolitikákról. COM(89)363 végleges; a Tanács és a családügyekért felelős miniszterek Következtetései a családpolitikákkal kapcsolatban a Tanács 1989. szeptember 29-i ülésén [OJ C 277/2 1989]; az Európai Parlament 1994. december 14-én hozott Határozata a családok és a családi egységek védelméről a Családok Nemzetközi Évének zárásakor [OJ C 18/96. 1995]; az Európai Parlament Határozata a családok és a gyermekek védelméről [OJ C 1999. 128/79]

²⁶ Szerződés az Európai Unióról [OJ C 1992. 191, K.1. cikk]

²⁷ [OJ C 1998. 221/1]

ős jelenség”²⁸ egyik alkotóeleme. Ennek ellenére a Maastrichti Szerződés nem tartalmaz az Egyezmény rendszerét felváltó megfelelő rendszert,²⁹ amely végül csak akkor valósult meg, amikor az Amszterdami Szerződés az igazságügyi együttműködést az első pillérbe helyezte át (a harmadik pillérből). Ez a „közösségiesítés” új alapot adott a cselekvésre.³⁰ Az új, „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” című IV. fejezet (61-69. cikk) elrendelte az igazságügyi együttműködést polgári ügyekben,³¹ ahol a 65. cikk tisztázta a polgári ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés fogalmát.³² Széles körben vitatták azt a kérdést, hogy a 65. cikk alkalmas-e arra, hogy a polgári ügyek keretében a családjogi ügyekhez kapcsolódó igazságügyi együttműködés jogalapja legyen.³³ Ezek a viták veszítettek jelentőségükből, miután a Nizzai Szerződés minden kétséget

²⁸ A joghatóságról, valamint a házassági ügyekben hozott bírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Egyezményhez kiadott Borrás-jelentés [OJ C 1998 221/27]

²⁹ A harmadik pillér keretében aláírt kiegészítő egyezmények csak érintették a valódi *acquis*-t (ld. T. Hartley: *Temelji prava Europske Zajednice*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004. 99-101. o.), mivel nem rendelkeztek az *acquis* *communitaire* alapvető ismérveivel (a közösségi jog elsődlegessége, az Európai Bíróság illetékessége stb.). Részleteket ld. D. Chalmers – A. Tomkins: *European Union Public Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2007. 183., 281. o.

³⁰ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról [OJ C 340, 10 November 1997]. J. Basedow: *The Communitarization of the Conflict of Laws under the Treaty of Amsterdam*. 37 *Common Market Law Review* 2000. 687. o. és köv.; O. Remien: *European Private International Law*. 38 *Common Market Law Review* 2001. 53. o.

³¹ A közösségiesítést ellenezte az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, és ezek az országok külön rendszert vezettek be az Amszterdami Szerződéshez kapcsolt Jegyzőkönyvekkel (akkori 4. és 5. jegyzőkönyv). A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az V. fejezet vonatkozásában az Egyesült Királyság és Írország elfogadta annak hatályát a 21. Jegyzőkönyv 3. cikke alapján, míg Dánia kimaradt a harmonizációnak e szakaszból (2. cikk). Lisszaboni Szerződés (21.) Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről; (22.) Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről.

³² Részleteket ld. M. Župan: *Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2006. 267. o., 419. széljegyzet.

³³ J. Meeusen: *Fifteen Theses on Brussels I, Rome I and the EU's Institutional Framework*. In: J. Meeusen et al. (eds.): *Enforcement of international contracts in the European Union: convergence and divergence between Brussels I and Rome I*. Intersentia, Antwerp 2004. 47. o.

kizáróan megerősítette a Közösség hatáskörét, amikor explicite elrendelte, hogy „az egységesítési eljárás a családjog területére vonatkozó jogszabályokra is alkalmazandó”. A Közösség 65. cikk szerinti joghatóságának rugalmas értelmezése lehetővé tette, hogy az *acquis* nemzetközi családjogi ügyekre is vonatkozzék.³⁴ Ebben az értelemben az Amszterdami szerződés valódi „hard law” mechanizmus a nemzetközi családjog szabályozására, hiszen bármely határon átnyúló vonatkozású családjogi kérdés, amely képes a piac szabadságának akadályozására, a harmonizáció lehetséges tárgya lett.³⁵ Az Amszterdami Szerződésnek a szabadság, a biztonság és az igazságosság övezetével kapcsolatos rendelkezéseinek legjobb megvalósítási módjairól szóló 1998. december 3-i bécsi akcióterv³⁶ a nemzetközi családjog három területén rendelt el EK cselekvést: tartási kötelezettségek, válás és szülői gyermekfelügyelet, valamint házassági tulajdon, főként válás és a családi egység megszűnése esetén. Miután 1999-ben Tampereben az 1999-2004-es időszakra vonatkozóan³⁷ a szabadság, biztonság és igazságosság területéhez kapcsolódó uniós tevékenység nagyratörő tervét bemutatták, ez a terület az EU egyik legfontosabb politikájává vált.³⁸ A Tamperei Program feladatul tűzte ki az európai igazságügyi terület megteremtését.³⁹ Hangsúlyozta a közös eljárási szabályok elfogadásának szükségességét annak érdekében, hogy egyszerűsödjenek a határon átnyúló jogviták, amelyet kife-

³⁴ M. Jänterä-Jareborg: Unification of International Family Law in Europe – A Critical Perspective. In: K. Boele-Woelki (ed.): Perspectives for the unification and harmonisation of family law in Europe. Intersentia, Antwerp, Oxford, New York 2003. 199. o.

³⁵ H. Spamann: Choice of Law in a Federal System and an Internal Market. Harvard Jean Monnet Working Paper No. 8/01, <http://www.jeanmonnetprogram.org.papers/01/012601.html> (2010.04.23.)

³⁶ A Bizottságnak és a Tanácsnak az Amszterdami Szerződésnek a szabadság, a biztonság és az igazságosság övezetével kapcsolatos rendelkezéseinek legjobb megvalósítási módjairól szóló akcióterve [OJ C/19/1. 1999]

³⁷ Tampere European Council, Presidency Conclusions 15-16 October 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

³⁸ A bizottság közleménye az Európai tanácsnak és a Parlamentnek – A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások, Brüsszel, 2004. 6. 2. COM(2004)4002 végleges

³⁹ „Az igazságosság európai övezetében sem személyeket, sem üzleti vállalkozásokat nem akadályozhatja meg jogaik érvényesítésében a tagállamok jogi és igazgatási rendszereinek eltérése vagy bonyolultsága.” Tampere European Council, Presidency Conclusions

jezetten elrendelt a hatékony jogérvényesítéssel⁴⁰ és a bírósági határozatok kölcsönös elismerésével foglalkozó fejezet.⁴¹ A polgári ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés valamennyi, a Tamperei Programban meghatározott tevékenységének központi aspektusa a határozatok kölcsönös elismerése.⁴² Ezt a politikát fejlesztette tovább az úgynevezett Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog megerősítése az EU-ban a 2005-2010-es időszakban.⁴³ A kölcsönös elismerés ügye továbbra is prioritás maradt. Ennek oka abban keresendő, hogy a kölcsönös elismerés programjának végrehajtása (amely a határozatok kölcsönös elismerésén és végrehajtásán alapul) a hatékony határokon átnyúló pereskedés rendszerével együtt (az eljárásjogi kérdéseket harmonizálni szükséges a kölcsönös elismerés lehetővé tételéhez) megszüntetné az ilyen ügyekkel együtt járó tipikus problémákat.⁴⁴ A Hágai Program egyértelműen felszólított EU családjogi aktus kidolgozására: a Bizottságot felkérték a tartásdíjra, házassági vagyonra és válásra vonatkozó javaslat benyújtására. A Program elrendelte továbbá, hogy „egységes anyagi jogi szabályokat csak kiegészítő intézkedésként szabad bevezetni, akkor ha erre szükség van a határozatok kölcsönös elismerése vagy a

⁴⁰ „Az Európai Tanács a Bizottság javaslata alapján felszólítja a Tanácsot, hogy dolgozza ki a határokon átnyúló ügyekben az Unió teljes területén a jogsegély megfelelő szintjét biztosító minimális standardokat, valamint a határokon átnyúló, gyorsított peres eljárásokra vonatkozó speciális közös eljárási szabályokat [...]”. Tampere European Council, Presidency Conclusions

⁴¹ „Az Európai Tanács felszólítja a Bizottságot, hogy készítsen javaslatot a polgári ügyekre vonatkozóan a közbelső intézkedések csökkentésére, amelyek még mindig szükségesek, hogy a kérelmezett államban hozott határozat vagy ítélet elismerése vagy végrehajtása lehetővé váljon. Első lépésként ezeket a közbelső intézkedéseket el kell törölni kis értékű fogyasztó és kereskedelmi követelések esetén és családjogi perekben hozott bizonyos határozatok esetén (pl. tartásdíj, láthatási jog). Az ilyen határozatokat automatikusan elismernék az Unió egész területén mindenféle közbelső eljárás vagy a végrehajtás visszautasításának lehetősége nélkül. Ehhez társulhatna még a polgári eljárásjog néhány aspektusára vonatkozóan minimumstandardok meghatározása.” Tampere European Council, Presidency Conclusions

⁴² Uo.

⁴³ The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the EU. Brussels, 13.12.2004,

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf

Ld. még K. Turkalj: Pregovori RH za punopravno članstvo u EU u dijelu koji se odnosi na pravosuđe i unutarnje poslove. 5 Pravo i porezi 2005. 86. o.

⁴⁴ Magas költségekkel járó hosszú és komplex eljárások. P. Van den Grinten et al.: Practical Obstacles in Cross Border Litigation. Kluwer, Dewenter 2005

polgári ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés fejlesztése érdekében”.

A 2003. februári Nizzai Szerződés következtében a „családjog” fogalma először jelent meg az Alapító Szerződések szövegében.⁴⁵ Az Európai Tanács a Laekenben megfogalmazott következtetéseiben leszögezi, hogy a családjog harmonizációja jelentős lépés.⁴⁶ A Reformszerződés, majd az ezt követő Lisszaboni Szerződés a kérdéskört a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címbe sorolta.⁴⁷ A 65. cikk helyébe a 81. cikk lépett. Ez utóbbi fenntartja a bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerése elvének elsőbbségét. A módosított rendelkezés hatásaként pozitív irányú változást tükröz az a tény, hogy az intézményeknek a cselekvéshez már nincs szükségük a belső piac működésére hivatkozó igazolásra.⁴⁸ A Lisszaboni Szerződés V. címe tartalmazza a régi rendelkezéseket, amelyek szabályozzák azt a módot, ahogyan a tagállamok szorosabbá tehetik együttműködésüket a nem kizárólag az EU hatáskörébe tartozó területeken. A megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok csak az abban részt vevő tagállamokat kötelezik. Az ilyen jogi aktusok nem részei az uniós vívmányoknak (EUSZ 20(4) cikk).⁴⁹ A Lisszaboni

⁴⁵ Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról [OJ C 80/11. 10.03.2001]. A 67. cikk a következő bekezdéssel egészül ki: „(5) Az (1) bekezdéstől eltérve, a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően fogadja el: - a 63. cikk 1. pontjában és 2. a) pontjában foglalt intézkedéseket, feltéve, hogy a Tanács az (1) bekezdéssel összhangban előzőleg már elfogadta az ezen ügyekben irányadó közös szabályokat és alapelveket meghatározó közösségi jogszabályokat; - a 65. cikkben foglalt rendelkezéseket, kivéve azokat, amelyek családjogi vonatkozásúak.”

⁴⁶ Ez a Brüsszel II Rendeletre utalt. Regulation. Presidency Conclusions of the European Council meeting in Laeken, 14-15 December 2001. SN/300/1/01 REV 1. n. 45

⁴⁷ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá [OJ C 306/10].

⁴⁸ A. Fiorini: *The Evolution of European Private International Law*. 57 *International and Comparative Law Quarterly* 2008. 977. o.

⁴⁹ Tekintettel arra, hogy a válás ügyével kapcsolatban nem lehetett egyhangú döntéssel közös megegyezést kialakítani (Zöld könyv a házasság felbontására vonatkozó ügyekben alkalmazandó jogról és joghatóságról COM(2005)82 végleges, Brüsszel, 2005.03.14.; Javaslat a Tanács Rendeletére a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről COM(2006)399 végleges, Brüsszel, 2006. július 17.), előre volt látható, hogy az úgynevezett „Róma III. Rendelet” lesz az első, a

Szerződés jelentős mértékben megerősítette az igazságügyi együttműködés alapjait családjogi vonatkozású ügyekben.⁵⁰ Az EUMSZ. 81. cikke kiterjeszti az Unió hatáskörét a családjogi vonatkozású ügyekre is az igazságügyi együttműködés területén, mivel a jogszabály elfogadásáról szóló döntés már nem függ a belső piac kritériumától. Az EUMSZ. 81. cikke szélesíti a korábbi EK Sz. 65. cikke szerinti cselekvést, amelynek célja az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés biztosítása, alternatív módszerek kidolgozása a jogviták rendezésére, a bírák, az ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása. A határozatok kölcsönös elismerése alapelveként elsődlegessége, amelyet a korábban említett Akció Program tartalmazott, most már az alapszerződésben szerepel. A Lisszaboni Szerződés érdekes újdonsága a családjogi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés terén a döntéshozási folyamattal kapcsolatos: habár családjogi vonatkozású ügyekben továbbra is egyhangú döntés szükséges (EUMSZ 81(3) cikk), a sajátos „*passerelle* klauzula” kimondja, hogy a Tanács (a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően, egyhangúlag) úgy határozhat, hogy bizonyos családjogi vonatkozású kérdésekben a rendes jogalkotási eljárást lehet alkalmazni. Erről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket, és amennyiben valamelyik parlament hat hónapon belül tiltakozását fejezi ki a javasolt határozattal szemben, a Tanács azt nem fogadhatja el. Előre látható volt, hogy a *passerelle* klauzulát a politikailag kevésbé érzékeny családjogi vonatkozású kérdések, például a tartásdíjjal kapcsolatos kérdések esetében fogják használni, mivel ezek már amúgy is az EK szabályozás körébe tartoztak a Brüsszel I. Rendelet 5(2) cikke alapján. A családjogi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés terén az utolsó újdonság az Európai Bíróság hatáskörével kapcsolatos. Az EUMSZ. 81. cikke elrendeli, hogy az EUMSZ. 267. cikke (korábbi 234. cikk) szerinti rendes előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazandó az V. címre is. A sürgősségi eljárást különösen az V. cím szerinti előzetes döntéshozatal eseteire szánták,⁵¹

polgári ügyekkel kapcsolatos megerősített igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések alapján elfogadott jogszabály. Ld. K. Boele-Woelki: To be or not to be: Enhanced Cooperation in International Divorce Law within the European Union. 39 Victoria University of Wellington Law Review 2008. 786. o.

⁵⁰ G.R. de Groot – J.J. Kuipers: The new Provisions on Private International Law in the Treaty of Lisbon. 15 Maastricht Journal 1 2008. 114. o.

⁵¹ A Tanács határozata (2007. december 20.) a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról [OJ L 24/42, 2008. 1. 29.]

mivel gyors eljárást tesz lehetővé, és már elő is segítette fontos határozatok meghozatalát határokon átnyúló vonatkozású családjogi ügyekben.⁵² Az Európai Tanács a 2010-2014-es időszakra elfogadta az új, többéves programot: „*Stockholmi program – a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*”.⁵³ E program szerint a családjogi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés tekintetében folytatni kell a végrehajthatósági eljárás eltörlésének folyamatát. Ezt megfelelő biztosítékoknak – főként eljárásjogi intézkedéseknek és kollíziós szabályoknak – kell kísérniük. A Stockholmi program javasolta, hogy terjesszék ki a kölcsönös elismerést a házassági vagyonjogra és a párok különválásának vagyonjogi következményeire is.⁵⁴ A Stockholmi program kimondja a határokon átnyúló családjogi ügyekkel kapcsolatos igazságügyi együttműködés teljesen új irányát: a jogviták alternatív megoldásának gyakorlatát.⁵⁵

2. A határokon átnyúló családi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés alapvető alkotóelemei

a) Jogegységesítés

A családjog – mint anyagi jog – függ az államnak a társadalmi körülményeken alapuló szociál- és családpolitikájától, illetve az adott terület kulturális, erkölcsi és vallási értékeitől.⁵⁶ Mivel az anyagi családjog természeténél fogva területhez kötődik, ezért önmagában nem adhat választ a modern idők olyan valós társadalmi változásaira, mint például a családok nemzetközivé válása. Számos társadalmi problémának van globális dimenziója, így az ezekre adott pusztán nemzeti szintű megol-

⁵² A Bíróság ítélete (harmadik tanács) 2008. július 11-én az Inga Rinau által kezdeményezett eljárásban, a C-195/08 PPU sz. ügyben [OJ C 223 2008. 8. 30, 19. o.]; a Bíróság ítélete (harmadik tanács) 2009. december 23-án a Jasna Detiček kontra Maurizio Sguiglia eljárásban, a C-403/09 PPU sz. ügyben [OJ C 63 13.03.2010. 16. o.]; a Bíróság ítélete (harmadik tanács) 2010. július 1-én a Doris Povse kontra Mauro Alpaço eljárásban, a C-211/10 PPU sz. ügyben.

⁵³ A stockholmi program – a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa [OJ C 115/01, 2010. 5. 4.]

⁵⁴ Uo. 13. o.

⁵⁵ Uo. 9. o.

⁵⁶ A. Chloros: Three decades of legal and social change – Persons and Family. International Encyclopaedia of Comparative Law 4 2007. 4. o.

dások elégtelenek.⁵⁷ Ugyanakkor azzal a problémával is szembe kell néznünk, hogy egy olyan hagyományosan nemzeti jogágnak, mint ami-lyen a családjog, a nemzetközi követelményekhez kell illesztenie meg-oldásait. A történelem folyamán legtöbbször elbuktak azok a kísérletek, amelyek arra irányultak, hogy a jogrendszereket közelítsék egymáshoz, és egységes anyagi jogi megoldásokat találjanak a családjogi problé-mákra.⁵⁸ Ennek ellenére gyakran hangzik el az a komoly érvekkel alá-támasztott vélemény, hogy a családjog „könnyen átültethető”.⁵⁹ Az Eu-rópai Családjogi Bizottságon⁶⁰ belül jogász professzorok egy csoportja összehasonlító elemzéssel az európai családjog közös alapelveit kutat-ja.⁶¹ Jelen pillanatban az ilyen „soft-law” (nem kötelező erejű) megoldás az egyetlen lehetőség, mivel a családjog harmonizációja nem tartozik az EU hatáskörébe.⁶² Ennek ellenére a nemzetközi magánjogon belül a kollíziós jogok és a polgári eljárásjog erőteljes harmonizációja fokozato-san el tudná tüntetni az anyagi jogi rendszerek közti szakadékot.⁶³ Ha nem lehetséges az anyagi jog egységesítése, akkor a nemzetközi magán-

⁵⁷ J. Basedow: *The Effects of Globalization on Private International Law*. In J. Basedow – T. Kono (eds.): *Legal aspect of globalization*. Kluwer Law International, The Hague 2000. 2. o.

⁵⁸ Néhány összehasonlító jogi tanulmány a családjogi intézmények kikerülését aján-lotta (pl. K. Zweigert – H. Kötz: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford 1998. 40. o.) Ezek a gondolatok az európai polgári törvénykönyvről folytatott viták során is felvetődtek, részletesebben ld. D. Möllers: *European Directives on Civil Law The German Approach: Towards the Re-codification and New Foundation of Civil Law Principles*. 10 *European Review of Private Law* 2002. 796. o.; A. Vezirtzi: *The Way Towards The Unification of Civil Law in the European Union: Reflections and Questions Raised*. 15 *Columbia Journal of European law Online* 13 2009. 14. o.

⁵⁹ A különböző jogrendszerekben egymáshoz hasonló jogi intézmények található-k (pl. közös tulajdon). A családjogi szabályozás fokozatosan változik minden ország-ban, és az egyes rendszerek közti eltérések attól függenek, hogy mennyi időt vesz igénybe a reformok bevezetése. Részletesebben ld. M. Antokolskaia: *The Harmonisation of Family Law*. *European Review of Private Law* 2003. 41. o.; D. Bradley: *A Note on Comparative Family Law*. *Oxford University Comparative Law Forum* 2005. 3. o. www.ouclf.iuscomp.org

⁶⁰ <http://www2.law.uu.nl/priv/cefl/>

⁶¹ K. Boele-Woelki: *Zwischen Konvergenz und Divergenz*. 73 *RabelsZ* 2009. 243. o.

⁶² H. Dohrn: *Die kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im internationalen privatrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen 2004. 108. o.

⁶³ K. Boele-Woelki – A. Mom: *Europäisierung des Unterhaltsrechts–Vereinheitlichung des Kollisionsrechts und Angleichung des materiellen Rechts*. *Familie Partnerschaft Recht* 2006. 236. o.

jog szintjén kell az egységesítést végrehajtani. Egy ilyen harmonizáció megnöveli a jogbiztonságot a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségében anélkül, hogy beleavatkozna a nemzeti anyagi jogba. Az egységes nemzetközi magánjog végül az EU-n belül biztosítja a határozatok összhangját és megerősíti az egyéneknek a belső piacba vetett bizalmát.⁶⁴ Módszertani szempontból – mivel az *acquis* nemzetközi magánjogi intézkedéseket vezet be – „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése” térségének a 67. cikk szerinti megteremtésének célja nem anyagi (azaz nem az anyagi jog egységesítésével jönne létre), hanem kollíziós jog.⁶⁵

Nemzetközi elemeket tartalmazó életközösség felbomlása számos problémát vet fel a közösség tagjainak jogait és kötelezettségeit illetően. Ezek a problémák és kötelezettségek a korábbi együttélés, a közös tulajdon és a közös gyermekek vonatkozásában merülnek fel. A családjogi kérdésekben határozó, nemzetközi illetékességű bíróság mindig szembe-sül azzal a dilemmával, hogy az egymással versengő anyagi jogok közül melyik az alkalmazandó. Ha tekintetbe vesszük, hogy az államok az anyagi jog egyes aspektusaira eltérő rendelkezéseket hoztak, mindig nehézséget okozhat, ha adott családjogi kérdést a nemzeti rendszer (mint szervezett egység) területéről határokon átnyúló helyzetre kell alkalmazni. Nemzetközi vonatkozásokat tartalmazó családjogi kereset sikere az alkalmazandó anyagi jogtól függ, amit viszont a nemzetközi illetékességgel rendelkező bíróságon alkalmazandó jogi szabályok határoznak meg.

Az EU alábbi jogszabályai szabályozzák közvetlenül a családjogi viszonyokat.⁶⁶

- A Tanács 2201/2003/EK Rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban Brüsszel II. *bis* Rendelet)⁶⁷;

⁶⁴ A Lisszaboni Stratégia 3.2.3-as célja az európai és a nemzeti szabályozás javítása. Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy, COM(2005)24 final

⁶⁵ J. Basedow: The communitarisation of private international law. 73 *RabelsZ* 2009. 457-458. o.

⁶⁶ Áttekintés és jelenlegi helyzet elérhető:

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/civil/fsj_civil_intro_en.htm.

⁶⁷ [OJ L 338, 1-29.]

- A Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről (a továbbiakban Tartási rendelet).⁶⁸
- A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.⁶⁹

A házassági ügyekre vonatkozó eljárásjogi *acquis* jelenleg függőben van (lásd a IV. pontot).

Az *acquis* egy további része nemzetközi családjogi kérdésekre alkalmazandó annak ellenére, hogy nem kizárólag ennek a témának címezték. A nemzetközi családi *acquis* közvetett elemei a következők.

- A Tanács 1206/2001/EK rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről;⁷⁰
- Az Európai Parlament és a Tanács 1393/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés);⁷¹
- a Tanács 1182/71/EGK, Euratom Rendelete (1971. június 3.) az időtartamokra, időpontokra és határidőkre vonatkozó szabályok meghatározásáról;⁷² és
- az Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról.⁷³

⁶⁸ [OJ L 7, 2009. 1. 10., 1-79.]

⁶⁹ [OJ L 343, 29.12.2010.]

⁷⁰ A 2201/2003/EK Rendelete értelmében a gyermeknek egy másik tagállamban történő meghallgatása a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről szóló, 2001. május 28-i 1206/2001/EK tanácsi rendeletben [OJ L 174, 2001. 6. 27., 1. o.], megállapított rendelkezések alapján is elvégezhető.

⁷¹ [OJ L 324, 2007. 12. 10., 79. o.] Ez felváltotta a Tanács 1348/2000/EK rendeletét (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről [OJ L 160, 2000. 6. 30., 37. o.], amely az iratkézbesítésre alkalmazandó (2201/2003/EK rendelet szerint indított eljárások, ld. 4/2009/EK rendelet 18(2) és 11(2) cikk).

⁷² [OJ L 124, 1971. 6. 8., 1. o.] Ez alkalmazandó a 4/2009/EK rendelet preambulumának 41. pontja alapján.

⁷³ [OJ L 143, 2004. 4. 30., 15. o.] Ez alkalmazandó olyan tartási kötelezettségekre vonatkozó okiratokra, amelyeket a 2007. évi hágai jegyzőkönyv hatálya alá nem tartozó tagállamokban hoztak meg.

- A Tartási rendelet szerint⁷⁴ a központi hatóságok igénybe veszik a polgári és kereskedelmi ügyekre létrehozott Európai Igazságügyi Hálózatot.⁷⁵
- az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a közvetítés egyes szempontjairól a polgári és kereskedelmi ügyekben.⁷⁶

Az európai nemzetközi családjog jogszabályainak egy része tágabb értelemben véve egyben formális *fontes iuris*-nak tekintendő, mint például:

- az 1965. november 15-i Hágai Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről,⁷⁷
- a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló 1996. október 19-i Hágai Egyezmény;⁷⁸
- a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló 1980. október 25-én kelt Hágai Egyezmény;
- a gyermektartás és a családi tartások egyéb formáinak behajtásáról szóló 2007. november 23-i Hágai Egyezmény;
- a tartási kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló jegyzőkönyv.⁷⁹

A tagállamok családjogának jelentős és mélyen gyökeredző (mind anyagi jogi, mind eljárásjogi) különbségei miatt bármely európai szintű cselekvés ezen az érzékeny területen kihívást jelenthet a tagállamok jogi és társadalmi alapelvei számára. A határokon átnyúló vonatkozású családjogi ügyek egyre növekvő száma kompromisszum megkötésére készítette a tagállamokat: a „forum-shopping” (az alkalmazott jog szerinti bíróság/a legkedvezőbb jog kiválasztása) és a „rush to the courts” (minél előbb, egyéb lehetőségek mellőzésével bírósághoz fordulni) jelenségének kiküszöbölésére közös cselekvésben egyeztek meg. A joghatóságok ütközése, illetve az egyenlő eljárási pozíciót és igazságos tárgyalást biztosító rendelkezések – amelyek végül is könnyebb határokon átnyúló végrehajtást eredményeznek – megfelelő harmonizációs célnak bizo-

⁷⁴ Ld. a 4/2009/EK Tartási rendelet 50(2) cikkét.

⁷⁵ A Tanács Határozata (2001. május 28.) az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról polgári és kereskedelmi ügyekben (2001/470/EK), OJ L 174, 2001. 6. 27., 25. o.

⁷⁶ [OJ L 136/3, 2008. 4. 25.]

⁷⁷ Ld. a 2201/2003/EK Rendelet 18(3) cikkét és Tartási rendelet 4/2009/EK 11(3) cikkét.

⁷⁸ Ld. a 2201/2003/EK Rendelet 60-62. cikkét.

⁷⁹ Ld. a 4/2009/EK Tartási rendelet preambuluma 8. pontját és http://www.hcch.net/index_en.php (2009.05.25.).

nyultak.⁸⁰ A nemzetközi jogi együttműködés ideális alapja a gyermekvédelem terén a közös alapokon nyugvó bíraskodás folyamán hozott határozatok kölcsönös elismerése.⁸¹ Mindez egybecseng a Máltai nyilatkozatban megfogalmazottakkal.⁸² A nemzetközi családjogi *acquis*-ba tartozó két alapvető jogszabály rendelkezései (a Brüsszel II. *bis* Rendelet és a Tartási rendelet) azt mutatják, hogy az anyagi jogi rendszer a nemzetközi eljárásjogra épül, amelynek célja a határozatok kölcsönös elismerésének könnyebbé tétele. A nemzetközi családjogi *acquis* szabályai a nemzetközi jogszolgáltatás egységes szabványára épülnek: a megfelelő szolgáltatásra, az eljárási rendellenességek kiküszöbölésére, párhuzamos eljárások és ellentétes ítéletek elkerülésére. Alapvető rendelkezéseinek áttekintését a későbbiek tartalmazzák (lásd a IV. pontot). Meg kell jegyezni, hogy ezzel a két jogszabállyal az uniós *acquis* hatalmas lépést tett előre az elismerés és végrehajtás előtt álló akadályok leküzdésében.⁸³ A két jogszabályban azonban a végrehajthatósági eljárás megszüntetésének modellje eltérő, ami végül is az *acquis* következetlenségét eredményezte.

Az alkalmazandó jogszabályok *acquis*-ba emelésének kérdését tudományos körökben hevesen vitatták, és szisztematikusan megkérdőjelezték annak jogosultságát és célját.⁸⁴ Vitatott kérdés, hogy a nemzetközi elemet tartalmazó esetekben alapvető fontosságú-e a külföldi határozatok végrehajtásának megfelelő megoldása és a kormányközi együttműködés.

⁸⁰ D. Martiny: Objectives and values of (private) international law in family law. in J. Meeusen et al. (eds.): International family law for the EU. Intersentia, Antwerp 2007. 84. o.

⁸¹ M. Župan: Dijete u međunarodnom privatnom pravu. in B. Rešetar (ed.): Dijete i pravo – interdisciplinarni pristup. Osijek, 2009. 223. o.

⁸² Máltai nyilatkozat 4. pont. Máltai nyilatkozat: a máltai kormány és a hágai nemzetközi magánjogi konferencia együttműködésében rendezett harmadik máltai igazságügyi konferencia a határokon átnyúló vonatkozású családjogi kérdésekről. Málta, 2009. www.hcch.net/upload/maltadecl2_e.pdf (2010.06.15.)

⁸³ Részleteket ld. M. Župan: Ukidanje egzekvatore u europskom pravu: nekoliko odabranih pitanja. 17 Pravo i porezi 2008. 65. o.

⁸⁴ P. Beaumont –T. West: Private international law of the European Union: competence questions arising from the proposed Rome II regulation on choice of law in non-contractual obligations. in Private law, private international law and judicial cooperation in the EU-US relationship. Cile Studies 2 2005. 17-19. o.; M. Hellner: The Maintenance Regulation: A Critical Assessment of the Commission's Proposal. In: K. Boele-Woelki – T. Swedrup (eds.): European challenges in contemporary family law. Intersentia, Antwerp 2008. 358-359. o.

A Bizottság ellenvéleményt fogalmazott meg, amely szerint az *acquis-t* alkalmazandó jogszabályi rendelkezések hozzájárulnak a jogbiztonsághoz, mivel kiküszöbölik az egymástól eltérő alkalmazandó nemzeti jogszabályokat. Ebből következően, most először tettek javaslatot a tartási rendszerben a családjogi vonatkozású ügyek területén alkalmazandó szabálykészletre.⁸⁵ Az elfogadott Tartási rendelet 15. cikke azonban a gyermektartás és a családi tartások egyéb formáinak behajtásáról szóló 2007. november 23-i Hágai Egyezményvel együtt elfogadott, a tartási kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban Hágai Jegyzőkönyv) szabályainak alkalmazására utal. A fent említett elvi kételyek szerint az ilyen szabályok bevezetésének negatív hatásai lennének a teljes szabályozás *ratione territorii* alkalmazását illetően,⁸⁶ és többszörös jogforrás kialakulásához vezetnének, mivel globális szinten a Hágai Konferencia már kiadta a Hágai Jegyzőkönyvet,⁸⁷ amelynek eredményeként a Tartási rendeletről kimaradtak az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok.

b) Alapvető emberi jogok

A családi élet nemzetközivé válása a családjog nemzetközivé válásához vezet.⁸⁸ Az új jogi diszciplína, a nemzetközi családjog⁸⁹ fejlődését két

⁸⁵ Az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok szerves részét képezték Javaslat tanácsi rendeletről a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről, 2005. december 15. COM(2005)649 végleges [OJ C 49.] Nomotechnikailag a III. fejezetbe kerültek.

⁸⁶ Ez volt az egyik ok, amiért az Egyesült Királyság nem csatlakozott az egységes rendszerhez. Response by the Family Law Bar Association of England and Wales to the European Commission Green Paper on Maintenance Obligations, note 33. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm (2010.04.15.)

⁸⁷ A fordított szubszidiaritás jó érv az elfogadhatóbb globális, mint a regionális működés értelemben. Ld. P. Beaumont: International Family Law in Europe – the Maintenance Project. *RabelsZ* 2009. 516. o.

⁸⁸ J. Murphy: International dimension in family law. Manchester University Press, Manchester 2005. 11. o.; N. Lowe: The Growing Influence of the European Union on International Family Law – A View from the Boundary. *Current Legal Problems* 2004. 441. o.; A. Dyer: The Internalization of Family Law. *30 U.C. Davis Law Review* 1996-1997. 625. o.

⁸⁹ B. Stark: International family law. Ashgate, Aldershot 2005. 1-3. o.

tényező befolyásolja: a globalizáció⁹⁰ és az emberi jogok ügyének előmozdítása.⁹¹ A nemzetközi magánjoggal kapcsolatos közeljövőben meghozandó európai jogszabályok segítik a határokon átnyúló mobilitást, ezzel tovább ösztönözve a globalizációt. Az emberi jogok ügyének előmozdítása a globalizáció egyik következménye. Az emberi jogok védelme ugyanakkor enyhíti a globalizáció egyes kedvezőtlen hatásait. Az emberi jogok előmozdítása és az igazságügyi együttműködés a határokon átnyúló vonatkozású családjogi ügyekben manapság gyakran együtt járnak, habár kérdéses, vajon az emberjogi fogalmakat csak pusztán gazdasági célok előmozdítása érdekében használják, vagy az EU valóban elhatározta, hogy komolyan veszi őket. Az emberi jogok erősítése az EU-n belül az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájának elfogadásával kezdődött 2000-ben.⁹² A Lisszaboni Szerződés a kötelező erejű EU jog részévé tette a Chartát, s ezzel minden EU politikát előzetes emberi jogi tesztnek vet alá. Ez különösen a gyermekekkel kapcsolatos jogszabályok esetében érdekes.

c) A központi hatóságok megerősített együttműködése

Bár az a mechanizmus, hogy a központi hatóságok alkalmazásával erősödjön a családjogi vonatkozású ügyekben a jogi együttműködés, a modern jog legújabb trendje, ez mégsem korunk találmánya.⁹³ A tartásdíj külföldi behajtásáról szóló 1956. évi ENSZ egyezmény az egyik legré-

⁹⁰ A globalizáció családjogra gyakorolt hatásáról ld. J. Basedow: *The Effects of Globalization on Private International Law*. In: J. Basedow – T. Kono (eds.): *Legal aspects of globalization*. Kluwer Law International, The Hague 2000. 2. o.; B. Stark: *When Globalization Hits Home: International Family Law Comes of Age*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2006. 8. o.

⁹¹ H. Stalford: *EU family law: A human rights perspective*. In: J. Meeusen et al. (eds.): *International family law for the EU*. Intersentia, Antwerp 2007. 107. o.

⁹² Az emberi jogok helyzetének alakulásáról az EK családjogában ld. M. Župan: *The Human Rights Impact on the EU Family Law* In: *Facts and Prospects of the Romanian Legal System within the context of Romania's accession to the European Union*. Bucharest 2007. 316. o.

⁹³ Részleteket ld. M. Sardenber: *Judicial and administrative cooperation in family law matters: introduction*. In: Wybo P. Heere (ed.): *International law and the Hague 750th anniversary*. T.M.C. Asser Press, The Hague 1999; W. Duncan: *The Hague Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance Comments on its Objectives and Some of its Special Features*. In A. Bonomi and P. Volken (eds.): *X Yearbook of Private International Law* 2008. 321., 325. o.

gibb egyezmény, amely központi hatóságok világhálózatát hozta létre.⁹⁴ Az Európa Tanács is alkalmaz ilyen együttműködést a határokon átnyúló vonatkozású családjogi ügyekben.⁹⁵ A Hágai Konferencia központi hatóságokat érintő egyezményei⁹⁶ modellként szolgáltak szélesebb körű ösztönzésükre az EU-n belül. Az *acquis* elfogadja ezt a modellt, a határokon átnyúló vonatkozású gyermekvédelmi ügyekben még elsőbbséget is biztosít a központi hatóságok kormányközi igazgatási együttműködési mechanizmusának a nemzetközi jog hagyományos mechanizmusával szemben. A határokon átnyúló családjogi viták esetén a központi hatóság minden államban olyan struktúrát jelent, amely elősegíti, hogy a szülők és gyermekek érdemben hozzáférhessenek a megfelelő jogi és közigazgatási eljárásokhoz. A Brüsszel II. *bis* (53. cikk és a Tartási rendelet (49. cikk) rendszerén belül minden tagállam kijelöli azt a központi hatóságot, amely általános és egyedi feladatokat is ellát. Általános feladataik körében a központi hatóságok továbbítják a nemzeti jogszabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos információkat, valamint intézkedéseket tesznek e rendelet alkalmazásának javítására, és segítik a bíróságok közti kommunikációt. A Brüsszel II. *bis* keretében az egyedi feladatok közé tartozik, hogy segítséget nyújtsanak a szülői felelősség jogosultjai-

⁹⁴ Ennek az egyezménynek a végrehajtása során működési problémák merültek fel, a részleteket ld. W. Duncan: The Development of the New Hague Convention on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance. 38 Family Law Quarterly 2004. 666. o.

⁹⁵ Főként három egyezménnyel: a szülői felügyeleti jogról szóló határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve a szülői felügyelet visszaállításáról szóló európai egyezmény (a Szülői felügyeleti egyezmény) [ETS No. 105 – Luxembourg 1980.05.20.]; a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló egyezmény [ETS No. 160 - Strasbourg, 1996.01.25.]; a gyermekek kapcsolattartására vonatkozó egyezmény, Strasbourg, 2003.05.15.

⁹⁶ A szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló, 1996. október 19-i Hágai Egyezmény. Proceedings of the Eighteenth Session 1996. II. Hága 1996. 615. o.; a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. október 25-i Egyezmény Actes et documents de la Quatorzième session 1980, III. Hága 1980. 481. o.; a gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény. Proceedings of the Seventeenth Session 1993. II. Hága, 1993. 659. o.; a gyermektartás és a családi tartások egyéb formáinak behajtásáról szóló, 2007. november 23-i Hágai Egyezmény, végleges dokumentum, 21. ülészak, Hága 2007. november 23. http://www.hcch.net/index_en.php (2010. 5. 23.)

nak a határozatok elismertetésében és végrehajtásában, elősegítsék a szülői felelősség jogosultjai közötti megállapodást közvetítés vagy egyéb eszközök útján, a gyermek másik tagállamban történő elhelyezésével kapcsolatos tevékenység stb. (53-55. cikk). A Tartási rendelet keretén belül az egyedi feladatok közé tartozik kérelmek továbbítása és fogadása, a tartásdíj megállapítására vagy módosítására vonatkozó eljárás kezdeményezése, a tartási határozat végrehajtására irányuló eljárás kezdeményezése, segítségnyújtás a kötelezett vagy a jogosult tartózkodási helyének meghatározásához (50-53. cikk).

d) Megerősített együttműködés az Igazságügyi Hálózat keretében

Családjogi ügyekben az igazságügyi együttműködés egyik fontos eleme az Igazságügyi Hálózat. Családjogi ügyekben az igazságügyi együttműködés legújabb sajátosságai a határokon átnyúló kommunikációra és egyéb igazságügyi együttműködésre épülnek. A 2001/470/EK számú, 2001. május 28-i Tanácsi Rendelet fektette le a tisztán európai igazságügyi hálózat alapjait, amely létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot (EIH) polgári és kereskedelmi ügyekben. Az EIH célja a határokon átnyúló jogvitákban az eljárások zavartalan lebonyolítása; a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés segítése (pl. dokumentumkézbesítés segítése, bizonyításvétel); az *acquis communautaire*, a tagállamok közötti nemzetközi megállapodások és egyezmények megfelelő gyakorlati alkalmazásának biztosítása; illetve információs rendszer létrehozása és fenntartása a nyilvánosság számára az EU-n belüli polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködésről, az *acquis*-ról, a nemzetközi jogszabályokról és a tagállamok belső jogáról, különös tekintettel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre (3(2) cikk). Az EIH összetételét tekintve négy kategóriába tartozó tagból áll: kapcsolattartók, központi szervek és központi hatóságok, összekötő tisztviselők és egyéb megfelelő igazságügyi vagy közigazgatási hatóságok, amelyek hatásköre kiterjed a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott együttműködésre (2. cikk).

Az EIH új kereteit a 2009. évi határozat szabta meg,⁹⁷ amely 2011. január 1-től alkalmazandó. A főbb újítások⁹⁸ közé tartozik a fennálló kap-

⁹⁷ Decision No 568/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 amending Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters [OJ L 168/35 30.6.2009]

csolatok megerősítése olyan európai hálózatokkal, amelyek elősegítik az igazságügyi rendszerek közti együttműködést vagy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, valamint olyan hálózatokkal, amelyeket harmadik országok hoztak létre, továbbá igazságügyi együttműködést fejlesztő nemzetközi szervezetekkel, mint például a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia. Az EIH az *acquis* és az egyezmények alapján már létrehozott más együttműködési mechanizmusokkal együttesen létezik. Éppen ezért az EIH akkor is rendelkezésre áll, amikor az *acquis* vagy más nemzetközi egyezmény külön együttműködési mechanizmust rendel el a hatáskörrel rendelkező hatóságok között, mint például a szülői felelősség vonatkozásában a Brüsszel II. *bis* Rendelet.⁹⁹

Az európai igazságügyi tisztviselők hálózata a fenti jól kidolgozott regionális szinten, de globálisan is működik. Az egyetemes igazságügyi hálózat, a Hágai Nemzetközi Igazságügyi Hálózat (HNIH) létrehozását az úgynevezett Máltai Nyilatkozattal együtt kell kezelni. A HNIH beteljesíti a Máltai Nyilatkozatot, hangsúlyozva a közvetlen igazságügyi kommunikáció hozzáadott értékét a nemzetközi gyermekvédelmi esetekben.¹⁰⁰

IV. A válásra, a szülői felelősségre és a tartási kötelezettségekre vonatkozó közös jogszabályok

1. A Brüsszel II. *bis* Rendelet

A Rendelet *ratione materiae*-je magába foglalja a házasság felbontását, a különválást és a házasság érvénytelenítését (1. a cikk), a szülői felelősség megállapítását, gyakorlását, átruházását, korlátozását vagy megszüntetését (1. b cikk), amely jelenti különösen: a) a felügyeleti jogot és a kapcsolattartási jogot; b) gyámságot, gondnokságot és hasonló intézményeket; c) a gyermek személyének, illetve vagyonának

⁹⁸ a) A tagállamokban nemzeti szinten a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló közösségi és nemzetközi jogi eszközök alkalmazásában közvetlenül részt vevő jogi szakembereket képviselő szakmai szervezetek az EIH tagjai lesznek. (2(ii) e. cikk). b) A kapcsolattartó feladatai közé tartozik egy másik tagállam irányadó joga alkalmazásának segítése. c) Az EIH honlapján keresztül hozzáférhető információs rendszer létrehozása és naprakészen tartása, mely a naprakész információk fő forrása.

⁹⁹ J. Simoes De Almeida: Background to the european judicial network in civil and commercial matters. in International child protection. The Judge's Newsletter vol. XV, Publication of the Hague conference on Private International Law 2009. 47. o.

¹⁰⁰ A Máltai Nyilatkozat 9. pontja.

gondozásával megbízott olyan személyek vagy szervek kijelölését és feladatait, amelyek képviselik vagy támogatják a gyermeket; d) a gyermek nevelőszülőknél való elhelyezését vagy intézményi gondozásba helyezését; e) a gyermek védelmét célzó intézkedéseket a gyermek vagyonának kezelésével, megóvásával vagy rendelkezésre bocsátásával kapcsolatban. (1. c cikk). A Rendeletet ezekben az ügyekben a bíróság jellegétől függetlenül alkalmazni kell (1. cikk). Az I. szakasz a joghatóságról rendelkezik válási ügyekben, ahol a Brüsszel II. *bis* átvette az elődje által lefektetett szabályt (3. cikk). A II. szakasz a szülői felelősségről rendelkezik, amely általában annak a tagországnak a bíróságai joghatóságába tartozik, amelyben a gyermek szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik (8. cikk). Kivételt jelent a szabály alól, ha a gyermek áttelepül, azaz jogszerűen új szokásos tartózkodási helyet szerez, és a korábbi tartózkodási helye szerinti tagállam bírósága már kibocsátott a szülői felelősségről szóló határozatot (különösen a láthatási joggal kapcsolatban), az ilyen ügy továbbra is az adott tagállam bíróságainak joghatóságába tartozik (9. cikk). Továbbá, a szülői felelősség megállapítására vonatkozóan a házasság felbontásáról határoz. Néhány esetben a szülő elfogadhatja annak a tagállami bíróságnak a joghatóságát, amelyhez a gyermeket szoros kapcsolat fűzi, például a gyermek az adott tagállam állampolgára (12. cikk). Amennyiben nem állapítható meg a gyermek szokásos tartózkodási helye, annak a tagállamnak a bíróságai rendelkeznek joghatósággal, amelyben a gyermek jelen van. Ez a rendelkezés alkalmazandó a menekült gyermekekre, illetve azokra a gyermekekre is, akiket a hazájukban zajló zavargások miatt külföldre telepítettek át (13. cikk). Ha a Rendelet alapján egyetlen állam joghatósága sem állapítható meg, az adott tagállam joga alkalmazható (14. cikk). Az ügy áttehető, amennyiben az igazoltan a gyermek alapvető érdekét szolgálja, és valamely tagállamnak az érdemi ügyet illetően joghatósággal rendelkező bíróságai úgy ítélik meg, hogy egy másik tagállam valamely bírósága, amelyhez a gyermeket szoros kötelék fűzi, alkalmasabb az ügy tárgyalására (15. cikk).

A gyermek jogellenes elvitelére vonatkozó rendelkezések a gyermekek jogellenes elvitelét hivatottak megakadályozni Európában. A Brüsszel II. *bis* elrendeli, hogy a gyermek felügyeleti jogával rendelkező személy vagy a központi hatósághoz vagy bírósághoz fordulhat a gyermek visszavitele érdekében. Általában az a tagállami bíróság rendelkezik jogha-

tósággal, amelyben a gyermek szokásosan tartózkodott közvetlenül az elvitele előtt. A bíróság mindaddig megtartja joghatóságát, amíg a gyermek nem szerez másik tagállamban szokásos tartózkodási helyet, minden felügyeleti joggal rendelkező személy elfogadja, és a gyermek legalább egy éve tartózkodik a másik tagállamban (10. cikk). A Brüsszel II. *bis* külön szabályokat fektet le arra az esetre, ha valamely felügyeleti joggal rendelkező személy, intézmény vagy testület valamely tagállam illetékes hatóságához fordul határozat kézbesítése érdekében a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló 1980. október 25-én kelt Hágai Egyezmény alapján (12. cikk). A bíróságnak, amennyiben rendkívüli körülmények ebben nem gátolják meg, a kérelem benyújtását követően legkésőbb hat héten belül határozatot kell hoznia (11(3) cikk). A tagállam bíróságai csak abban az esetben utasíthatják el a gyermek visszavitelére irányuló kérelmet, ha az 1980. évi Hágai Egyezmény 13b cikke értelmében fennáll annak a veszélye, hogy a visszavitel a gyermeket fizikai vagy pszichológiai sérülésnek tenné ki. A bírónak el kell rendelnie a visszavitel, ha megállapítást nyer, hogy megfelelő intézkedések történtek annak érdekében, hogy visszavitele után biztosítsák a gyermek védelmét. Amennyiben a bíróság a visszavitel iránti kérelem elutasításáról határozott, a visszavitel elutasításáról szóló végzést és okiratokat el kell juttatnia annak a tagállamnak a joghatósággal rendelkező bíróságához, amelyben a gyermek az elvitt megelőzően szokásos tartózkodási hellyel rendelkezett (11(6) cikk).

A közös eljárási szabályok a Brüsszel I. Rendeleten alapulnak (16-20. cikk).¹⁰¹ A bíróság hivatalból állapítja meg, hogy van-e hatásköre a Brüsszel II. *bis* alapján. Ha valamely tagállam bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a hozzá benyújtott ügyben, hivatalból megállapítja a hatáskör hiányát. Ha az alperes, aki egy másik államban rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel, mint az a tagállam, ahol az eljárás megindult, nem jelenik meg, a joghatósággal rendelkező bíróság az eljárást felfüggeszti, amíg meg nem bizonyosodik arról, hogy az alperes a védelméről történő intézkedéshez megfelelő időben átvette az eljárást megindító iratot. A Brüsszel II. *bis* 19. cikkében foglalt nemzetközi *lis pendet* az úgynevezett ‘rush to the courts’ jelenségét eredményezi. Ha ugyanazok a felek házasságfelbontással, különválással vagy a házasság érvénytelenítésével

¹⁰¹ A Tanács 44/2001/EK Rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról [OJ L 012, 2001. 1. 16. 0001 – 0023. o.]

kapcsolatos eljárást különböző tagállamok bíróságai előtt indítottak, a később megkeresett bíróság az elsőként megkeresett bíróság joghatóságának megállapításáig hivatalból felfüggeszti az eljárást. Ha az elsőként megkeresett bíróság joghatóságát megállapítják, a később megkeresett bíróság az előbbi bíróság javára megállapítja saját joghatóságának hiányát. Sürgős esetben a bíróságok ideiglenes intézkedéseket hozhatnak személyek vagy vagyontárgyak védelme tekintetében.

A Brüsszel II. *bis* elrendeli határozatok automatikus, minden külön eljárás nélküli elismerését (21. cikk). Tovább szűkíti azoknak az eseteknek a körét, amelyekben a házassági ügyekben és a szülői felelősség ügyében hozott határozat elismerését meg lehet tagadni. Az elismerést általában meg lehet tagadni, ha: az ilyen elismerés nyilvánvalóan ellentétes a közrenddel; az alperesnek nem kézbesítették az eljárást megindító okiratot kellő időben ahhoz, hogy védelméről gondoskodhasson; az elismerés összeegyeztethetetlen egy másik bírósági határozattal. A szülői felelősségről szóló határozat el nem ismerésének két további jogalapja: nem adtak lehetőséget a gyermek meghallgatására; ha bármely személy kijelenti, hogy a határozat sérti szülői felelősségét, amennyiben azt úgy hozták meg, hogy e személy meghallgatására nem adtak lehetőséget (22. és 23. cikk).

A Brüsszel II. *bis* értelmében továbbra sem alkalmazandó a végrehajthatósági eljárás a Rendelet szerint meghozott, a láthatási jogokat biztosító és a gyermek visszavételét elrendelő határozatok esetében. Ezek a határozatok a tagállamokban külön eljárás nélkül automatikusan elismerendők és végrehajthatóak, amennyiben a III. és a IV. mellékletben szereplő formanyomtatvány segítségével az igazolást kibocsátották (41. és 42. cikk).

A szülői felelősségről hozott határozat végrehajthatóvá nyilvánítható a másik tagállamban valamely érdekelt fél kérelmére, a végrehajthatóságot elrendelő határozat ellen pedig bármely fél fellebbezést nyújthat be (33. cikk). A házassági ügyekben hozott és a szülői felelősségre vonatkozó határozatok tekintetében az illetékes bíróság igazolást köteles kiállítani bármely érdekelt fél kérésére az I. és a II. mellékletben szereplő formanyomtatványnak megfelelően (39. cikk). A végrehajtási eljárásra a végrehajtás szerinti tagállam belső joga az irányadó (47. cikk).

2. Tartási Rendelet

Ratione materiae azokra a tartási kötelezettségekre alkalmazandó, amelyek családi kapcsolatból; szülői kapcsolatból; házasságból, vagy házas-

sági kapcsolatból származnak (1. cikk). Joghatósággal általában az a bíróság rendelkezik, amelynek illetékességi területén az alperes vagy a jogosult szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik; vagy az a bíróság, amely saját joga alapján a személyi állapottal vagy a szülői felelősséggel kapcsolatos ügyekben joghatósággal rendelkezik, amennyiben ez a joghatóság nem kizárólag az egyik fél állampolgárságán alapul (ezzel zárva ki az exorbitáns joghatóságot) (3. cikk). A Rendelet lehetővé teszi a felek megállapodásán alapuló bíróság megválasztását, kivéve kiskorúak esetében (4. cikk). Amennyiben az alperes úgy jelenik meg a bíróságon, hogy nem kifogásolja annak joghatóságát, ez a bíróságot joghatósággal ruházza fel (5. cikk). További, szubszidiárius joghatóságot rendel el a Rendelet, amennyiben, egyik fél szokásos tartózkodási helye sem az EU, amely esetben a felek közös állampolgársága szerinti tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal. Kivételes esetben, ha az eljárás lefolytatása jogi vagy gyakorlati okokból lehetetlen lenne EU-n kívüli államban, a *forum necessitates* alapelv lehetővé teszi, hogy az eljárást annak a tagállamnak a bírósága folytassa le, amelyhez az ügy szorosan kapcsolódik (7. cikk). A Tartási Rendelet korlátozza a már meghozott tartási határozat módosítását, mivel ilyen kérelmet a kötelezett csak ahhoz a tagállami bírósághoz nyújthat be, amelyben a jogosult szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, feltéve, hogy az eredeti határozatot abban a tagállamban hozták meg, és a jogosult még mindig ott rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel, vagy elfogadja, hogy a jogvitát egy másik bíróság döntse el (8. cikk).

A közös eljárási szabályok (9-14. cikk) a Brüsszel I. és a Brüsszel II. *bis* Rendeleten alapulnak. A Tartási Rendelet módosította a Brüsszel II. *bis*-ben alkalmazott megoldást a szülők és gyermekek közti kapcsolattartás és a jogellenesen elvitt gyermek visszavitelére vonatkozó határozatok érvényesíthetőségi eljárásának eltörlésével kapcsolatban, kiterjesztve azt a gyermektartásdíjra is. Általános rendelkezésként előírja, hogy a tartási kötelezettségről valamely tagállamban meghozott határozatot a többi tagállamban külön eljárás nélkül el kell ismerni. Ugyanakkor, amennyiben a határozatot a Hágai Jegyzőkönyv hatálya alá tartozó tagállam hozta, a határozat elismerésének megtámadására nincs lehetőség, és végrehajtásához nincs szükség végrehajthatóvá nyilvánítására (17. cikk). Ha a határozatot a 2007. évi Hágai Jegyzőkönyv hatálya alatt nem álló tagállam hozta, az el nem ismerés jogalapjait felsoroló lista hagyományos mechanizmusa érvényesül: az elismerés és a végrehajtás nyilvánvalóan ellentétes annak a tagállamnak a közrendjével, amelyben az el-

ismerést és a végrehajtást kérvényezték; a határozatot nem az alperes jelenlétében hozták, akit nem értesítettek megfelelő időben az eljárásról; a határozat összeegyeztethetetlen az azonos felek közti jogvitában abban a tagállamban hozott határozattal, amelyben az elismerést és a végrehajtást kérvényezik; a határozat összeegyeztethetetlen egy másik tagállamban vagy harmadik államban azonos felek közötti, azonos jogalapról származó eljárásban hozott korábbi határozattal (24. cikk).

Az eredeti eljárás szerinti bíróság minden esetben – esetleges fellebbezés ellenére is – ideiglenesen végrehajthatóvá nyilváníthatja a határozatot (39. cikk). A határozat érdemi részét nem vizsgálhatja felül az a tagállam, ahol a határozat elismerését, végrehajthatóságát, vagy végrehajtását kérvényezték. A végrehajtásra az azt végrehajtó állam belső joga az irányadó, habár a Tartási Rendelet számos olyan kiegészítő rendelkezést tartalmaz, amely közvetlenül beleavatkozik a nemzeti végrehajtási jogba.¹⁰²

Jogsegély nyújtására részletes rendelkezések vonatkoznak, amennyiben a gyermektartásdíj megítélésére a központi hatóságok közbenjárásával indított eljárás költségmentes (44-47. cikk).

V. Konklúzió helyett: a családi ügyekre vonatkozó európai igazságügyi együttműködés jövője

Az előző évtizedben az EU tagállamai között a családjogi ügyek területén teljesen új igazságügyi együttműködés jött létre. Annak ellenére, hogy a családjog rendkívül érzékeny olyan jogterület, ahol a tagállamok féltékenyen őrzik meglévő jogi hagyományait, azok kulturális és társadalmi hátterével együtt, a családjogi kérdéseket soha nem lehetett teljesen elválasztani a közösségi jogtól.

A tagállamok jogi és közigazgatási rendszerének jelenlegi összeegyeztethetlenségén és összetettségén alapuló jogi akadályok gátolják a szabad mozgást, ezért váltak az EK jogalkotó tevékenységének állandó és jelentős tárgyává. Amint azt korábban bemutattam, az EK-nak a határokon átnyúló vonatkozású családjoggal kapcsolatos ügyekre vonatkozó igazságügyi együttműködés szabályozására és elősegítésére meglévő belső és külső hatásköre jelentős mennyiségű közösségi jogszabály

¹⁰² Részleteket ld. M. Župan: Particularities of enforcing foreign maintenance decision. In: V. V. Belaj, B. Rešetar and M. Župan (eds.): Matrimonial property aspects of divorce: International, European and National context. Pravni Fakultet u Osijeku, Osijek 2010 (megjelenés alatt).

megalkotását eredményezte. Az igazságügyi együttműködés sarokköve a határozatok kölcsönös elismerésének alapelve. A legfontosabb elemeket a Brüsszel II. *bis* Rendelet és a Tartási Rendelet tartalmazza, amelyek a nemzetközi polgári eljárásjog minimál standardjain alapulnak, számos vonatkozásban eltörölték a végrehajthatósági eljárást, és általában szűkítették a külföldön hozott határozatok el nem ismerésének jogalapját. Ezek a rendeletek azonban csak néhány családjogi vonatkozású ügyre vonatkoznak, míg sok kívül rekedt az *acquis* területén. Ennek a szektorális megközelítési módnak az eredményét nem lehet előre megjósolni, és nem lehet megjósolni, milyen lesz a nemzetközi családjog európai szintű átfogó egységesítése. A házassági tulajdonra vonatkozó *acquis*-ra irányuló kezdeményezések stagnálnak,¹⁰³ miközben a családjogi szabályokra vonatkozó kezdeményezés (az úgynevezett Róma III. Rendelet)¹⁰⁴ – amelyet az EU kormányai 2008-ban nem támogattak egyhangúan – a megerősített együttműködés révén előrehalad,¹⁰⁵ amint arról 2010 tavaszán tárgyaltak is. Majd javaslatot tettek a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló rendelet megalkotására,¹⁰⁶ amelyet az 1259/2010 tanácsi rendeletként el is fogadtak.¹⁰⁷ Ez a kezdeményezés az *acquis*-ban valószínűleg megnöveli majd az alkalmazandó jogszabályok számát. A Tartási Rendelet jelenlegi modellje, amelyben a határozatok zökkenőmentesebb cirkulációjának előnyeit (a végrehajthatósági eljárás eltörlésével) csak a Hágai Jegyzőkönyv hatálya alá tartozó tagállamok élvezhetik, nem a lehetséges legjobb megoldás. A Stockholmi program a nemzetközi családjogi jogvitákban az alternatív megoldások alkalmazásának előre látható új trendjét indította el. Az EU tagállamai már részt vesznek ebben az elképzelésben az Európa

¹⁰³ Zöld könyv a házassági vagyoni jogi rendszerekre vonatkozó kollíziós szabályokról, különös tekintettel a joghatóságra és a kölcsönös elismerésre, COM(2006)400 végleges Brüsszel, 2006. 7. 17.

¹⁰⁴ Ld. a 49. lábjegyzetben írtakat.

¹⁰⁵ Mivel a javaslatot elvetették 2008-ban, tíz EU tagállam (Ausztria, Bulgária, Franciaország, Görögország, Luxembourg, Magyarország, Olaszország, Románia, Spanyolország és Szlovénia) elhatározta, hogy használni fogja a megerősített együttműködést az intézkedés előmozdítása érdekében.

¹⁰⁶ Javaslat: a Tanács Rendelete a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. COM(2010)104 végleges, Brüsszel, 2010.03.24.

¹⁰⁷ Ld. a 69. lábjegyzetet.

Tanács¹⁰⁸ és az egyetemes, a Hágai Konferenciához kapcsolódó kezdeményezések keretében.¹⁰⁹ További kutatást igényel a családjogi vonatkozású ügyekben a nemzetközi szintű közvetítés alkalmazása. Várható, hogy ki fog alakulni a gyermekek jogellenes elvitelével kapcsolatos esetek alternatív megoldására és a közvetítésre vonatkozó keretrendszer kialakulása.

A határokon átnyúló családjogi vonatkozású ügyekkel kapcsolatos EU igazságügyi együttműködés eredményei a Magyarország és Horvátország közötti igazságügyi együttműködés területén is igen fontosak. Még fontosabb ez a kérdés, mert noha az uniós rendszer azért jött létre, hogy szabályozzon minden „EU-n belüli peres eljárást”, a legtöbb határon átnyúló vonatkozású eset szomszédos államok között merül fel.

¹⁰⁸ Az Európa Tanács R 98 (1) számú ajánlása arra ösztönözte a tagállamokat, hogy mozdítsák elő a közvetítést a családjogi ügyekben. Érzékeny családjogi vonatkozású nemzetközi jogvitákban, amelyekben különböző jogi rendszerek és kultúrák ütköznek össze, az alternatív vitamegoldás a nemzetek fölötti és nemzetek közötti családjogi konfliktusok megoldásának lehető legjobb módja. Ld. R. Winter: Promotion of and access to family mediation. In: Family mediation in Europe: proceedings. 4th European Conference on Family Law. Európa Tanács, Strasbourg 2000. 97. o. 112. o.

¹⁰⁹ A Máltai Nyilatkozat 7. pontja is sürgeti a határon átnyúló vonatkozású családjoggal kapcsolatos ügyekben a közvetítés hatékonyabb struktúrájának kialakítását. A közvetítői szolgálat fejlesztésének középpontjában a gyermekfelügyelet és a gyermekkel való kapcsolattartás jogával kapcsolatos határon átnyúló jogviták közvetítés útján történő megoldásának segítése áll. Ld. a Máltai Nyilatkozatot.